

LUIGI ZARA

*La tutela giurisdizionale dello straniero tra protezione internazionale e protezione speciale*

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi. – 2. Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. – 2.1. La fase amministrativa. – 2.2. La fase giurisdizionale. – 2.3. La sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento della Commissione territoriale. – 2.4. L’eliminazione dell’udienza e dell’audizione del richiedente. – 2.5. L’allegazione dei fatti, il dovere di cooperazione istruttoria officiosa del giudice e la valutazione di credibilità. Le *Country of Origin Information*. – 2.6. La decisione emessa in primo grado e il regime dell’inibitoria. – 2.7. Il regime dei controlli. – 3. Il procedimento per il riconoscimento della protezione speciale. – 3.1. Il quadro normativo. – 3.2. La fase amministrativa. – 3.3. La fase giurisdizionale. – 3.4. La sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. – 3.5. La trattazione e l’istruzione. – 3.6. La decisione e il regime dei controlli. – 4. La rinuncia alla domanda di protezione internazionale in favore della protezione speciale nel procedimento *ex art. 35-bis*: una prassi emergente.

**1. Profili introduttivi**

Il tema dell’immigrazione, che occupa ormai stabilmente un posto di primo piano nell’agenda politica del nostro Paese, ha alimentato una produzione normativa intensa, stratificata e, per certi versi, disorganica. Tra i numerosi interventi succedutisi nel tempo vale qui la pena menzionare quelli che hanno inciso in maniera significativa sull’oggetto del presente lavoro: il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, attuativo della direttiva 2004/83/CE, e il d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE in materia di procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato; il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale», convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46<sup>1</sup>; la l. 7 aprile 2017, n. 47, in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati<sup>2</sup>; il d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220, contenente disposizioni integrative e correttive del

<sup>1</sup> Il provvedimento è noto anche come decreto “Minniti-Orlando”. In argomento, v. A. CARRATTA, *Le riforme più recenti del processo civile*, Torino, 2017, p. 110; A.D. DE SANTIS, *La nuova tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Note a margine del d.l. n. 13/2017*, in *Judicium.it*; ID., *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti: un’analisi critica*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 1218 ss.; C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale*, in *Corriere giur.*, 2017, p. 855 ss.; F.G. DEL ROSSO, *L’istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Giusto proc. civ.*, 2017, p. 939 ss.; V. GAETA, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, in *Questionegiustizia.it.*, 2017.

<sup>2</sup> La legge è comunemente conosciuta come “Legge Zampa”, dal nome del primo firmatario della proposta di legge n. 1658. Anche questa legge ha inciso in modo significativo sulla normativa previgente, introducendo numerose modifiche a diversi testi legislativi, tra cui, in particolare, i già richiamati d.lgs. n. 25/2008 e d.lgs. n. 142/2015, oltre naturalmente al testo unico sull’immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Su cui sia consentito rinviare, da ultima, a M.L. SPADA, *La tutela speciale del minore migrante e i riflessi derivanti dalla nuova giustizia familiare*, *Giusto proc. civ.*, 2/2024, p. 419 ss.; A.L. SCIACOVELLI, *La protezione del minore migrante in Europa. Profili di diritto internazionale ed europeo*, 2022; B.



d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142<sup>3</sup>; il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132 – comunemente noto come «decreto sicurezza»<sup>4</sup> –, a cui ha fatto seguito il d.l. 14 giugno 2019, n. 53, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica», convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 77, altrettanto noto come «decreto sicurezza bis»; il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, contenente «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale», convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173, noto come «decreto Lamorgese»; il d.l. 10 marzo 2023, n. 20, concernente «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare», convertito con modificazioni dalla l. 5 marzo 2023, n. 50, cosiddetto «decreto Cutro»; il d.l. 5 ottobre 2023, n. 133, recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno», convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2023, n. 176; il d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, contenente «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza dalle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», convertito con modificazioni dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187; il d.l. 23 ottobre 2024, n. 158, recante «Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale», il cui contenuto è stato trasfuso nella l. 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione del d.l. n. 145/2024, con contestuale abrogazione.

Nel corso della trattazione si cercherà di illustrare in che modo questi interventi – succedutisi nel tempo su più fronti, senza tuttavia dar luogo a una sistemazione coerente della materia – abbiano concretamente inciso sulla tutela di chi fa ingresso nel nostro Paese.

## 2. Il riconoscimento della protezione internazionale

---

POLISENO, *Il groviglio normativo «a presidio» del trattenuto richiedente la protezione internazionale* (Nota a Cass. civ., sez. VI, ord. 7 febbraio 2017, n. 3273), in *Foro It.*, 2017, I, p. 840.

<sup>3</sup> Il provvedimento è intervenuto non soltanto sugli artt. 4, 5, 12 e 26 del d.lgs. n. 25/2008, ma anche sugli artt. 10, 19 e 19-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, incidendo altresì su alcune disposizioni di più recente traduzione, quali l'art. 11 della stessa l. n. 47/2017 e l'art. 19-*bis* del d.l. n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 46/2017.

<sup>4</sup> Il d.l. n. 113/2018 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata») ha a sua volta inciso, tra gli altri, anche sul già menzionato d.l. n. 13/2017. In particolare, l'art. 12, comma 4, ha disposto la sostituzione, in tutte le disposizioni legislative e regolamentari, delle espressioni «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati» e «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» con la nuova denominazione «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati».

Il procedimento attualmente in vigore per il riconoscimento della protezione internazionale, pur avendo subito nel corso degli anni numerosi rimaneggiamenti normativi, conserva un'impostazione strutturalmente bifasica<sup>5</sup>: una prima fase di natura amministrativa, obbligatoria<sup>6</sup>, cui può seguire, in via eventuale, una fase giurisdizionale.

Secondo la giurisprudenza – tanto di legittimità quanto di merito – la domanda ha natura autodeterminata<sup>7</sup>, unitaria e non suscettibile di frazionamento. Essa mira, infatti, ad ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>8</sup> o, in alternativa, della protezione sussidiaria<sup>9</sup>. Da ciò consegue che la qualificazione giuridica della tutela richiesta non è rigidamente vincolata al *petitum* indicato dal richiedente: spetta all'autorità competente – dapprima amministrativa, poi giudiziaria – determinarla, sulla base dei fatti e degli elementi concreti che il richiedente ha posto a fondamento della domanda. Lo straniero può quindi limitarsi a esporre la propria situazione personale, senza necessità di indicare la misura di protezione auspicata; di conseguenza, anche a fronte di una richiesta espressamente volta al

---

<sup>5</sup> Come osserva A. PROTO PISANI, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Foro it.*, 2010, I, p. 3043, la struttura bifasica del procedimento, con fase amministrativa e successiva fase giurisdizionale, non risulta eccezionale nell'ordinamento italiano, analogamente a quanto previsto per le ordinanze irrogatrici di sanzioni amministrative *ex l.* 689/81 o per i procedimenti preliminari in materia previdenziale e assistenziale *ex art.* 443 c.p.c., purché la durata della fase amministrativa sia ragionevole e il giudizio successivo garantisca una devoluzione piena e automatica del diritto alla protezione, senza limitazioni ai motivi di censura.

<sup>6</sup> La giurisprudenza formatasi sotto la vigenza dell'art. 1-ter d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, recante «Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato», convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39, ha chiarito che la cognizione del giudice si realizza esclusivamente al termine dell'*iter* amministrativo obbligatorio che il richiedente deve seguire, e quindi soltanto in sede di opposizione all'eventuale provvedimento di rigetto. In tale prospettiva, la Corte ha ulteriormente precisato che, in assenza di una legge organica sull'asilo politico che disciplini, in attuazione del dettato costituzionale, condizioni, termini, modalità e organi competenti in materia di richiesta e concessione, il diritto di asilo può essere inteso unicamente come diritto ad accedere nel territorio dello Stato per esperire la procedura finalizzata al riconoscimento dello *status* di rifugiato politico: cfr. Cass. civ., sez. I, 23 agosto 2006, n. 18353, in *Nuova giur. civ.*, 2007, I, 605; Cass. civ., sez. I, 1° settembre 2006, n. 18940, in *Giust. civ.*, 2007, I, 619.

<sup>7</sup> Così definita da Cass. civ., sez. III, ord. 12 maggio 2020, n. 8819, in *Foro it.*, 2020, I, 3545, con nota di F.G. DEL ROSSO, *Protezione internazionale ed umanitaria, diritti autodeterminati, principio del beneficio del dubbio e comparazione attenuata*. La pronuncia della Suprema Corte è richiamata dal Trib. Roma, sez. XVIII civ., specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decr., camera di consiglio 8 marzo 2024.

<sup>8</sup> La giurisprudenza ha affermato che «ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, la situazione socio-politica o normativa del Paese di provenienza è rilevante solo se correlata alla specifica posizione del richiedente e più specificamente al suo fondato timore di una persecuzione personale e diretta, per l'appartenenza ad un'etnia, associazione, credo politico o religioso, ovvero in ragione delle proprie tendenze e stili di vita, e quindi alla sua personale esposizione al rischio di specifiche misure sanzionatorie a carico della sua integrità psicofisica. Il relativo accertamento integra un apprezzamento di fatto, riservato al giudice di merito e censurabile in sede di legittimità nei limiti di cui al nuovo testo dell'art. 360, 1° comma, n. 5, c.p.c.» (Cass. 21 novembre 2018, n. 30105, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Straniero*, n. 342).

<sup>9</sup> Gli artt. 2 e 14 d.lgs. 251/2007 prevedono che la protezione sussidiaria sia concessa ai cittadini stranieri che non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se rientrassero nel Paese di origine, correrebbero un rischio effettivo di subire un danno grave, quale a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Circa quest'ultimo profilo, la Cassazione ha chiarito che «ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, a norma del d.lgs. 251/2007, art. 14, lett. c), la nozione di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato, interno o internazionale, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. (sentenza 30 gennaio 2014, in causa C-285/12), dev'essere interpretata nel senso che il conflitto armato interno rileva solo se, eccezionalmente, possa ritenersi che gli scontri tra le forze governative di uno Stato e uno o più gruppi armati, o tra due o più gruppi armati, siano all'origine di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria. Il grado di violenza indiscriminata deve aver pertanto raggiunto un livello talmente elevato da far ritenere che un civile, se rinvio nel Paese o nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire detta minaccia» (Cass. 24 aprile 2019, n. 11262, in *Foroplus*).

riconoscimento dello *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria potrà essere riconosciuta ove ne ricorrano i presupposti<sup>10</sup>.

L'onere gravante sul richiedente è circoscritto pertanto all'allegazione dei fatti costitutivi della situazione di rischio, mentre la relativa qualificazione giuridica compete all'autorità decidente. Questo aspetto rivela la vocazione garantistica che attraversa l'intero procedimento, orientato prima di tutto alla protezione concreta dei diritti fondamentali della persona. In quest'ottica, ciò che davvero conta non è la corretta qualificazione formale della domanda, ma che lo straniero che si trova in una situazione di pericolo riceva una tutela effettiva. Il sistema poggia, in definitiva, sui principi di derivazione costituzionale e sovranazionale che fanno della dignità umana e delle libertà fondamentali il proprio punto di riferimento ineludibile.

## 2.1. La fase amministrativa

La prima fase del procedimento si svolge dinanzi alla Commissione territoriale competente, organo di natura amministrativa cui sono riconosciute funzioni di carattere para-giurisdizionale<sup>11</sup>.

Ciascuna Commissione procede all'esame della domanda previo svolgimento dell'audizione personale del richiedente, salvo che dagli atti emergano già elementi sufficienti per accogliere la richiesta, oppure che l'interessato si trovi comunque nell'impossibilità di sostenere il colloquio. Anche in tali evenienze, al richiedente è comunque riconosciuta la facoltà di chiedere che l'audizione abbia luogo, mediante apposita istanza da presentarsi entro tre giorni; in assenza di tale richiesta, la Commissione procede ugualmente all'adozione della decisione. Là dove il colloquio si svolga, è soggetto a videoregistrazione e viene successivamente trascritto in lingua italiana mediante sistemi automatizzati di riconoscimento vocale. Va peraltro segnalato che l'art. 14, comma 6-*bis*, d.lgs. 25/2008 riconosce al richiedente la possibilità di opporsi, con motivazione, alla registrazione audiovisiva, attraverso la presentazione di un'apposita istanza, sulla quale la Commissione si pronuncia con provvedimento non impugnabile<sup>12</sup>.

## 2.2. La fase giurisdizionale

---

<sup>10</sup> Va sin d'ora segnalato che il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale può in taluni casi orientarsi verso il riconoscimento della protezione speciale: quando la Commissione territoriale, concluso l'esame della domanda, non ravvisi i presupposti né per lo *status* di rifugiato né per la protezione sussidiaria, ma ritenga invece ricorrenti le condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, T.U.I., è tenuta a trasmettere gli atti al questore per il rilascio del relativo permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008. Analogamente, nell'ambito del giudizio *ex art. 35-bis*, si è sviluppata una prassi emergente per cui il richiedente rinuncia a insistere sulla domanda di protezione internazionale in favore di quella speciale. Su entrambi i profili v. *infra*, § 3.1 e 4.

<sup>11</sup> Le commissioni territoriali istituite nel nostro Stato sono, attualmente, venti, nelle seguenti sedi: Ancora, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Caserta, Catania, Crotone, Firenze, Foggia, Gorizia, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Salerno, Siracusa, Torino, Trapani e Verona. Insiestate presso le prefetture – uffici territoriali del Governo che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

<sup>12</sup> Previsione, questa, che ha destato dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. In argomento si veda A.D. DE SANTIS, *L'eliminazione dell'udienza nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questionegiustizia.it*, 2/2018, p. 209.

Qualora la Commissione rigetti la domanda di protezione internazionale, l'interessato ha facoltà di adire l'autorità giudiziaria competente per ottenere un riesame della propria situazione. Il relativo procedimento è disciplinato dall'art. 35-*bis* d.lgs. 25/2008, introdotto dall'art. 6, comma 1, lett. g), d.l. 13/2017<sup>13</sup> in sostituzione del procedimento sommario di cognizione già previsto dall'art. 19 d.lgs. 150/2011, abrogato dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46. La disposizione stabilisce, infatti, che alle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., ove non disposto diversamente.

Occorre tuttavia precisare sin da subito che, nonostante il tenore letterale della norma, il giudizio in questione non si configura come un'impugnazione in senso tecnico<sup>14</sup>, né ha ad oggetto il provvedimento negativo adottato dalla Commissione territoriale: esso è piuttosto volto all'accertamento della sussistenza del diritto soggettivo alla protezione invocata<sup>15</sup>, sulla quale il giudice è chiamato a pronunciarsi nel merito. Questa ricostruzione trova del resto conferma nella circostanza che l'organo amministrativo, autore del provvedimento, partecipa al giudizio, elemento difficilmente compatibile con un modello impugnatorio in senso stretto.

Il procedimento si instaura mediante ricorso, da depositarsi con modalità telematiche, ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 18, d.lgs. 25/2008, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni da quando è avvenuta la notificazione (art. 35-*bis*, comma 2, d.lgs. 25/2008). Resta comunque ammissibile la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, comma 2, c.p.c.<sup>16</sup> Fanno eccezione il caso in cui il ricorrente risieda all'estero, per il quale è consentito il deposito con modalità cartacee, nonché le ipotesi di malfunzionamento dei sistemi informatici in presenza di urgenza non differibile, nelle quali il giudice può autorizzare il deposito in forma analogica.

Diversamente da quanto previsto per la fase amministrativa, in sede giurisdizionale l'assistenza tecnica di un difensore è obbligatoria, fermo restando che il richiedente può accedere al patrocinio a spese dello Stato<sup>17</sup> ricorrendone i presupposti di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (art. 16, d.lgs. 25/2008).

<sup>13</sup> Introdotto dal d.l. n. 13/2017, l'articolo è stato successivamente modificato dai d.l. nn. 158/2024, 145/2024, 20/2023, 130/2020 e 113/2018; sul d.l. 113/2018 v. A.D. DE SANTIS, *Le novità per il processo civile nel c.d. «decreto sicurezza»*, in *Foro it.*, 2019, V, p. 181; ID., *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019.

<sup>14</sup> Benché il legislatore utilizzi il termine "impugnazione", l'azione proposta non ha natura impugnatoria in senso stretto, ma integra un rimedio oppositivo volto al riesame pieno della posizione soggettiva dedotta in giudizio. Così, tra gli altri, si v. I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, cit., p. 5.

<sup>15</sup> Secondo l'orientamento consolidato della Corte di cassazione, il giudizio non ha per oggetto l'impugnazione del provvedimento di rigetto da parte della Commissione territoriale, bensì il diritto soggettivo del ricorrente alla protezione internazionale. Si vedano, tra le altre, Cass. civ., sez. I, 9 luglio 2019, n. 18440, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Straniero*, n. 285; Cass. civ., sez. VI-1, 22 marzo 2017, n. 7385, *id.*, Rep. 2018, voce cit., n. 132; Cass. civ., sez. VI-1, 8 giugno 2016, n. 11754; Cass. civ., sez. VI-1, 3 settembre 2014, n. 18632, *id.*, Rep. 2014, voce cit., n. 85. Sul tema si veda, inoltre, V. GAETA, *A che serve studiare la protezione internazionale*, in *Foro it.*, 2016, V, p. 394.

<sup>16</sup> In argomento, v. Cass., 12 luglio 2019, n. 18860, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Procedimento civile*, n. 213, secondo cui, alla luce dei principi costituzionali di tutela delle garanzie difensive e del giusto processo, e in forza della previsione generale di cui all'art. 153, comma 2, c.p.c., non va dichiarato inammissibile per tardività il ricorso avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza adottato dalla Commissione territoriale, qualora quest'ultima abbia omissivo di indicare nel provvedimento che il termine ordinario di trenta giorni per l'impugnazione è dimezzato in tale ipotesi, dovendo riconoscersi la scusabilità dell'errore in cui è incorso il destinatario. Sulla possibilità di rimessione in termini si v., altresì, F. DEL ROSSO, *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Diritto processuale dell'immigrazione*, Torino, 2019, p. 9.

<sup>17</sup> Considerata la condizione di particolare vulnerabilità economica che caratterizza, nella generalità dei casi, i richiedenti protezione internazionale, nei giudizi in materia assume rilievo centrale l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, applicabile anche allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Repubblica ai sensi dell'art. 119 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115. L'ammissione al beneficio è subordinata, secondo la disciplina generale, alla sussistenza di due presupposti: da un lato, il possesso di un reddito imponibile ai fini IRPEF

Il ricorso è notificato a cura della cancelleria al Ministero dell'interno, presso la Commissione o la sezione che ha adottato il provvedimento impugnato, ed è altresì trasmesso al pubblico ministero che, entro venti giorni dalla notifica, può formulare le proprie conclusioni (art. 738, comma 2, c.p.c.), «rilevando l'eventuale sussistenza di cause ostative al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria» (art. 35-*bis*, comma 6, d.lgs. 25/2008). Nel medesimo termine, la Commissione territoriale può depositare una nota difensiva e – aspetto di particolare rilievo – è tenuta a rendere disponibile l'intera documentazione raccolta nella fase amministrativa, ivi compresa la copia della domanda di protezione internazionale, la videoregistrazione del colloquio, il relativo verbale di trascrizione e la documentazione sulla situazione socio-politico-economica del Paese di provenienza del richiedente. In caso di inadempimento dovrebbe ritenersi consentito, ai sensi dell'art. 213 c.p.c.<sup>18</sup>, al giudice di richiedere d'ufficio detti atti e documenti, in quanto necessari ai fini dell'istruzione della causa. Nei venti giorni successivi alla scadenza del termine a disposizione della Commissione, il ricorrente può infine depositare una propria nota difensiva, ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 12, d.lgs. 25/2008.

### 2.3. La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento della Commissione territoriale

Al fine di evitare che l'esecuzione del provvedimento con cui la Commissione territoriale abbia rigettato la domanda di protezione internazionale produca effetti irreversibili in danno del richiedente – in particolare attraverso l'attuazione di misure di allontanamento dal territorio nazionale – il legislatore ha disposto che la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale determini automaticamente la sospensione dell'efficacia esecutiva di tale provvedimento, garantendo così la permanenza del richiedente sul territorio per l'intera durata del giudizio di primo grado. La *ratio* di tale scelta è evidentemente quella di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale in un settore caratterizzato dall'esposizione a pregiudizi di natura grave e irreparabile<sup>19</sup>.

---

non eccedente la soglia prevista dalla legge, attualmente pari a euro 13.659,64; dall'altro, la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio (artt. 76 e 122 d.P.R. n. 115/2002).

L'istanza di ammissione, corredata della documentazione richiesta, è presentata al consiglio dell'ordine degli avvocati competente dalla parte interessata o dal difensore, liberamente scelto nell'ambito dell'elenco degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato istituito presso uno dei consigli dell'ordine del distretto di corte d'appello in cui ha sede l'ufficio giudiziario adito o davanti al quale il processo è pendente. Qualora ritenga integrati i requisiti di legge, il consiglio dell'ordine dispone l'ammissione in via anticipata e provvisoria; in caso di rigetto o declaratoria di inammissibilità, l'istanza può essere reiterata innanzi al magistrato competente per il giudizio, che provvede con decreto ai sensi dell'art. 126 d.P.R. n. 115/2002.

Accanto alla disciplina ordinaria, il legislatore ha introdotto una previsione speciale in tema di revoca del beneficio nel contesto dei procedimenti di protezione internazionale. L'art. 35-*bis*, comma 17, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 stabilisce infatti che, qualora il ricorrente sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione abbia ad oggetto una decisione della Commissione territoriale adottata ai sensi degli artt. 29 e 32, comma 1, lett. b *bis*), il giudice, nel caso di rigetto integrale del ricorso, è tenuto a indicare nel decreto di liquidazione le ragioni per le quali non ritiene le difese manifestamente infondate. La disposizione introduce, dunque, una forma di controllo rafforzato sulla valutazione della non manifesta infondatezza, che si affianca alle ordinarie cause di revoca del patrocinio connesse al mutamento delle condizioni reddituali ovvero alla sussistenza di mala fede o colpa grave nella condotta processuale della parte.

<sup>18</sup> Di questo avviso F. DEL ROSSO, *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 12.

<sup>19</sup> La I Sezione penale della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 1039/2026, si è occupata del tema degli stranieri irregolari liberisospesi, con particolare riguardo al rapporto tra la sospensione del titolo esecutivo e il trattenimento presso un CPR in attesa dell'espulsione dal territorio nazionale. Dopo aver ricordato che l'ordine di esecuzione di una pena detentiva ed il provvedimento amministrativo di espulsione sono atti che operano su piani diversi e che perseguono finalità diverse, la Suprema Corte, in consapevole e motivato dissenso rispetto a un precedente della I Sezione civile, ha affermato il seguente principio di diritto: lo straniero irregolare è portatore di un interesse



A questa regola generale il comma 3 dell'art. 35-*bis* apporta alcune deroghe tassativamente enumerate<sup>20</sup>, in base alle quali la sospensione può essere accordata su istanza di parte, fondata su gravi e circostanziate ragioni, all'esito di un apposito sub-procedimento cautelare disciplinato dall'art. 35-*bis*, comma 4, d.lgs. 25/2008: il giudice provvede con decreto *inaudita altera parte* entro cinque giorni dal deposito dell'istanza. Entro cinque giorni dalla notifica del provvedimento che accoglie o rigetta l'istanza di sospensione, il ricorrente può depositare note difensive; in tal caso, il giudice è tenuto a pronunciarsi nuovamente entro i successivi cinque giorni, con facoltà di modificare o revocare il provvedimento già adottato. Con riguardo ai rimedi esperibili avverso la decisione cautelare, il d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, (recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», convertito con modificazioni dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187), ha introdotto nell'art. 35-*bis*, comma 4-*bis*, la possibilità di proporre reclamo alla Corte d'appello avverso il decreto di rigetto dell'istanza di sospensione. Il reclamo deve essere presentato entro cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento ed è trattato nelle forme del procedimento camerale.

#### 2.4. L'eliminazione dell'udienza e dell'audizione del richiedente

Nel giudizio dinanzi al tribunale, l'udienza non costituisce un passaggio necessario. Il procedimento si svolge, come detto, secondo le forme del rito camerale<sup>21</sup>, in composizione collegiale, dinanzi alla sezione specializzata istituita presso il tribunale del luogo in cui ha sede la Corte d'appello competente per il territorio in cui opera la Commissione

---

ad accedere al percorso rieducativo (sia esso pena detentiva o misura alternativa) e tale percorso rieducativo, una volta avviato, rende esistente un temporaneo e particolare titolo di permanenza sul territorio, che paralizza gli effetti del provvedimento di espulsione amministrativa. Ne consegue che l'espulsione, pur formalmente valida, deve ritenersi improduttiva di effetti.

<sup>20</sup> Le ipotesi derogatorie tassativamente enumerate dall'art. 35-*bis*, co. 3, d.lgs. n. 25/2008, nelle quali la proposizione del ricorso non determina la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, sono le seguenti: a) quando il ricorso è proposto da un soggetto nei cui confronti sia stato adottato un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'art. 10-*ter* d.lgs. n. 286/1998, ovvero nei centri di cui all'art. 14 del medesimo decreto; b) quando il ricorso è proposto avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale; c) quando il ricorso è proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. b-*bis*), d.lgs. n. 25/2008; d) quando il ricorso è proposto avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'art. 28-*bis*, co. 2, lett. b), b-*bis*), c) ed e), d.lgs. n. 25/2008; d-*bis*) quando il ricorso è proposto avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'art. 28-*bis*, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 25/2008.

<sup>21</sup> Il modello camerale era originariamente disciplinato dagli artt. 1-*ter* e *quater*, l. n. 39/1990, ma era stato sostituito dal procedimento sommario di cognizione, obbligatorio secondo l'art. 19, d.lgs. n. 150/2011, per poi essere reintrodotta con il d.lgs. n. 142/2015. Si veda A.D. DE SANTIS, *La dichiarazione del richiedente la protezione internazionale come prova civile*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021.

In argomento si v., anche, M.C. CONTINI, M. FLAMINI, F.G. DEL ROSSO, N. MINAFRA e A. ALFIERI, *Questioni processuali in tema di protezione del migrante*, in AA. VV., *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, Gli speciali del *Foro it.*, 3/2021, p. 197 ss.; I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, cit.; P. LAI, *Profili di tutela giurisdizionale civile dello straniero richiedente protezione internazionale*, in *Giusto processo civile*, 2020, p. 1005 ss.; F.G. DEL ROSSO, *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, in AA.VV., *Diritto processuale dell'immigrazione*, cit., p. 12 ss. Si rinvia inoltre al fascicolo monotematico n. 3/2020 di *Questionegiustizia.it*, *Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione*. Per il concorso tra il rito camerale *ex art. 35-bis*, d.lgs. n. 25/2008 e il rito semplificato *ex art. 19-ter*, d.lgs. n. 150/2011, introdotto dal d.l. n. 113/2018 per le controversie di cui all'art. 3, d.l. n. 113/2017, relative al rilascio e revoca dei permessi di soggiorno per motivi sociali (art. 18, d.lgs. n. 286/1998), vittime di violenze domestiche (art. 18-*bis*, d.lgs. cit.), cure mediche (art. 19, d.lgs. cit.), calamità (art. 20-*bis*, d.lgs. cit.), grave sfruttamento lavorativo (art. 22, d.lgs. cit.) e atti di particolare valore civile (art. 42-*bis*, d.lgs. cit.), si v. A.D. DE SANTIS, *Il processo per il riconoscimento della protezione speciale*, in AA. VV., *Diritto processuale dell'immigrazione*, cit., p. 33 ss.



territoriale che ha deciso sulla domanda<sup>22</sup>. Il contraddittorio è prevalentemente scritto e l'udienza ha carattere meramente eventuale, scelta che segna una netta discontinuità rispetto al modello camerale originariamente previsto. Il risultato, come efficacemente osservato in dottrina, è un «rito camerale sui *generis* con udienza eventuale e senza appello»<sup>23</sup>. Tutto ciò discende dalla riforma del 2017, costruita sull'idea che la videoregistrazione del colloquio amministrativo possa da sola supplire alla funzione dell'udienza di trattazione, rendendola di fatto superflua. Lo svolgimento dell'udienza di discussione è subordinato al ricorrere di un *numerus clausus* di condizioni tassativamente indicate dall'art. 35-*bis*, commi 10 e 11, d.lgs. 25/2008, vale a dire «esclusivamente» quando il giudice, dopo aver visionato la videoregistrazione del colloquio svoltosi nella fase amministrativa, ritenga necessario procedere all'audizione del richiedente; ovvero quando reputi indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; ovvero quando disponga una consulenza tecnica o l'assunzione officiosa di mezzi di prova; ovvero ancora quando la videoregistrazione non sia disponibile<sup>24</sup>; quando consideri essenziale, ai fini della decisione, la trattazione in udienza su istanza di parte – istanza da indicarsi nel ricorso –; oppure, infine, quando l'impugnazione si fondi su elementi di fatto non dedotti nel corso della fase amministrativa.

Questa riduzione dello spazio riservato all'udienza sembra in realtà il frutto di una lettura distorta<sup>25</sup> del carattere bifasico del procedimento, che finisce per sovrapporre la fase amministrativa a quella giurisdizionale dinanzi a un giudice terzo e imparziale. Il previo svolgimento della fase amministrativa<sup>26</sup> diventa così condizione di

---

<sup>22</sup> L'art. 1 d.l. 13/2017 ha istituito presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. In argomento, si veda F.G. DEL ROSSO, *L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 939 ss.

<sup>23</sup> A.D. DE SANTIS, *L'eliminazione dell'udienza nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, cit., p. 209.

<sup>24</sup> Cfr., tra le altre, Cass. 6 novembre 2018, n. 28205, in *Foro it.*, 2019, I, 208, con nota di F.G. DEL ROSSO, *Sul rapporto intercorrente tra la videoregistrazione del colloquio del richiedente e la fissazione dell'udienza nel rito camerale speciale in materia di protezione internazionale*, secondo cui, in assenza della videoregistrazione del colloquio del richiedente, il tribunale deve fissare l'udienza di comparizione delle parti a pena di nullità, salvo accoglimento della richiesta del richiedente di non avvalersi della registrazione; 5 luglio 2018, n. 17717, *ibid.*, 2019, p. 208, con analogha indicazione circa la necessità di fissare l'udienza in mancanza della videoregistrazione. In argomento si veda anche G. SERRA, *Mancanza di videoregistrazione del colloquio dinanzi alla Commissione territoriale e obbligatorietà dell'udienza di comparizione delle parti nel giudizio di protezione internazionale: la posizione della Corte di cassazione*, in *Questionegiustizia.it*, 2018.

<sup>25</sup> In argomento si veda A.D. DE SANTIS, *L'eliminazione dell'udienza nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 209 ss.

<sup>26</sup> Sotto la vigenza dell'art. 1 ter, d.l. n. 416/1989 il rapporto tra le fasi che regolano il procedimento è stato analizzato da Cass. 23 agosto 2006, n. 18353, *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, p. 605 ss., nota di S.E. PIZZORNO, e Cass. 1° settembre 2006, n. 18940, *Foroplus*, che hanno escluso la possibilità per il richiedente asilo di adire l'autorità giurisdizionale prima della conclusione della fase amministrativa; v. invece A.M. MARZOCCO, *Stato civile*, in AA.VV., *La giurisdizione. Dizionario del riparto*, diretto da G. Verde, Bologna, 2010, p. 725 ss., che segnala l'opposta soluzione di Cass., sez. un., 9 dicembre 2008, n. 28873, *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Giurisdizione civile*, nn. 140, 142; *Giur. it.*, 2009, p. 2186.

procedibilità<sup>27</sup>, ma l'oggetto del giudizio rimane pur sempre il rapporto sostanziale<sup>28</sup>, e non (soltanto) la mera legittimità del provvedimento che ne è scaturito<sup>29</sup>.

A sostegno di tale impostazione si è invocata l'esigenza di contenere i tempi dei procedimenti, in conformità agli *standard* europei. Partendo dal presupposto che i ritardi siano in buona parte imputabili all'intervallo tra il deposito del ricorso e la prima udienza, il legislatore ha scelto un modello in cui l'udienza si tiene solo quando strettamente necessario, e va fissata «non in ogni caso ma esclusivamente quando è necessario procedere a specifici adempimenti»<sup>30</sup>.

Sul piano pratico, tuttavia, questa argomentazione non si è rivelata convincente. Una reale accelerazione dei giudizi avrebbe richiesto non già la compressione del diritto all'udienza – inteso come momento imprescindibile di contatto diretto tra le parti e il giudice in funzione del principio del contraddittorio di cui all'art. 24 Cost. e componente processuale del processo equo *ex art.* 6 CEDU – bensì il potenziamento delle risorse umane e la riorganizzazione delle piante organiche delle sezioni specializzate<sup>31</sup>. Risulta d'altronde difficile sostenere che la sola eventualità dell'udienza possa incidere in misura apprezzabile sulla durata complessiva dei giudizi.

In questo quadro, la circostanza che la videoregistrazione del colloquio sia disponibile non basta a rendere convincente la scelta del legislatore. I colloqui dinanzi alle Commissioni territoriali durano mediamente dalle due alle quattro ore, con le inevitabili interruzioni legate alla traduzione e alla verbalizzazione: il giudice finirebbe per impiegare

---

<sup>27</sup> Di questo avviso è A. PROTO PISANI, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, cit., p. 3043. Attualmente, l'art. 27, comma 2, d.lgs. n. 25/2008, prevede l'audizione del richiedente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, con decisione nei tre giorni feriali successivi, prorogabili fino a 12 mesi. Sul mancato rispetto dei termini: A. RINDONE, *Il termine di conclusione del procedimento amministrativo in materia di immigrazione e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2023; nonché Cass., sez. un., 18 gennaio 2022, n. 1390, *Foro it.*, Rep. 2022, voce *Giurisdizione civile*.

<sup>28</sup> In tal senso si v. I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, cit., la quale sottolinea che l'esame della domanda avviene *ex novo* escludendo limitazioni legate alla novità dei fatti introdotti nella fase giurisdizionale rispetto a quella amministrativa. Sul tema, cfr. altresì M.C. CONTINI, M. FLAMINI, F.G. DEL ROSSO, N. MINAFRA e A. ALFIERI, *Questioni processuali in tema di protezione del migrante*, in AA. VV., *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, cit., p. 197 ss., che riportano il *decisum* della Corte di Giustizia UE, 4 ottobre 2018, C-52/16, secondo cui il giudice deve interloquire con l'autorità amministrativa prima di esaminare fatti nuovi; questa interazione non è prevista dall'art. 35-*bis*, d.lgs. n. 25/2018.

<sup>29</sup> Cfr. Cass. 8 giugno 2016, n. 11754, *Foroplus*; 3 settembre 2014, n. 18632, *Foro it.*, Rep. 2014, voce *Straniero*, n. 85; 9 dicembre 2011, n. 26481, *ibid.*, Rep. 2011, voce cit., n. 237. Tali pronunce hanno affermato che le nullità che incidono sul provvedimento amministrativo non assumono rilevanza autonoma nel giudizio volto al riconoscimento della protezione internazionale, il quale non ha come oggetto il provvedimento stesso e, secondo l'art. 19, d.lgs. n. 150/2011 (allora applicabile), deve concludersi con il rigetto della domanda o, in alternativa, con il riconoscimento di altre forme di protezione internazionale. Cfr. anche Cass. 16 aprile 2010, n. 9178, *Dejure.it*, secondo cui il giudice non può rilevare ulteriori profili di invalidità non dedotti specificamente in sede di opposizione.

<sup>30</sup> La *ratio* acceleratoria è confermata anche dall'istituzione, presso i tribunali ordinari, delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, nonché dal regime di trattazione in via d'urgenza previsto dai commi 14 e 15, art. 35-*bis*, d.lgs. n. 25/2008. Sul tema si v. anche A.D. DE SANTIS, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, cit., p. 1218 ss.; F.G. DEL ROSSO, *L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 939 ss.; commento critico di C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, cit., p. 855 ss.

<sup>31</sup> Sul tema, cfr. Cass. 8 aprile 2018, n. 9760, *Foroplus*, che richiama l'orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità sul procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. La Corte ha affermato che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 35 *bis*, comma 1, d.lgs. n. 25/2008, rilevando che il rito camerale *ex art.* 737 c.p.c., applicabile anche alle controversie in materia di diritti e *status*, è idoneo a garantire il contraddittorio anche in assenza di udienza, poiché quest'ultima è prevista solo nei casi in cui, in ragione dell'attività istruttoria precedente, appare superflua, mentre in ogni caso le parti possono depositare difese scritte. La motivazione della Corte, pur fondata, sembra confondere due aspetti distinti: il principio del contraddittorio, attuabile sia oralmente che per iscritto, e la pubblicità dell'udienza, che, riguarda rispettivamente la dimensione endo ed esoprocessuale della pubblicità dei giudizi. In argomento, si veda G. AMMASSARI, *La funzione dell'udienza nel procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale*, in *Giusto proc. civ.*, 3/2021, p. 815 ss.

un tempo del tutto analogo nella visione del colloquio video-registrato, perdendo però il vantaggio di poter rivolgere direttamente al ricorrente domande mirate, calibrate sul fascicolo. Il problema si fa ancora più serio se si considera che, in mancanza di un secondo grado di merito<sup>32</sup>, l'intero procedimento potrebbe concludersi senza che le parti e il giudice si siano mai confrontati direttamente<sup>33</sup>.

Va peraltro considerato che anche la giurisprudenza della Corte EDU annovera numerose pronunce che ammettono la derogabilità del diritto all'udienza in presenza di interessi prevalenti<sup>34</sup>. Con specifico riferimento alla direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni in materia di riconoscimento e revoca della protezione internazionale, la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>35</sup> ha chiarito che gli artt. 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, non ostano a che il giudice nazionale, adito avverso una decisione di rigetto manifestamente infondata, respinga il ricorso senza procedere all'audizione del richiedente, qualora le circostanze di fatto non lascino margini di dubbio sulla fondatezza della decisione amministrativa. Ciò a condizione, da un lato, che nella fase amministrativa il richiedente abbia avuto modo di sostenere un colloquio personale sulla propria domanda, ai sensi dell'art. 14 della direttiva, e che il verbale o la trascrizione siano stati messi a disposizione del giudice ai sensi dell'art. 17, par. 2; dall'altro, che il giudice conservi la facoltà di disporre l'audizione ogni qualvolta la ritenga necessaria per un esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, ai sensi dell'art. 46, par. 3.

Rimane tuttavia non del tutto perspicuo il significato da attribuire alla nozione di «manifesta infondatezza» richiamata dalla Corte, potendo essa riferirsi tanto all'ipotesi contemplata dall'art. 32, par. 2, della direttiva – che consente agli ordinamenti nazionali di qualificare come manifestamente infondata la domanda rientrante in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 31, par. 8 – quanto a una più ampia accezione di evidente e immediata inconsistenza della pretesa. Pare ragionevole ritenere che la Corte abbia inteso richiamare le ipotesi di manifesta infondatezza previste dal diritto dell'Unione, come sembrerebbe confermato dal rinvio, contenuto nella motivazione, all'art. 32, par. 2, che a sua volta rinvia all'art. 31, par. 8.

Ne consegue che il riferimento operato dalla Corte non possa essere circoscritto alle sole ipotesi trasposte nel diritto interno in forza della facoltà riconosciuta dall'art. 32, par. 2. Sebbene l'ordinamento italiano abbia recepito soltanto una delle fattispecie contemplate dall'art. 31, par. 8 – e precisamente quella in cui «il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione

<sup>32</sup> V., per approfondimenti, *infra*, § 2.7.

<sup>33</sup> Un ulteriore profilo critico si potrebbe porre sotto il versante della pubblicità del giudizio. A tal proposito, giova ricordare che Corte cost., 5 giugno 2015, n. 97, in *Giur. cost.*, 2015, p. 813 ha ritenuto ammissibile la deroga al principio di pubblicità del giudizio – espressione di un ordinamento democratico (Si veda Cass., 2 marzo 2017, n. 5371) volto a prevenire «forme di giustizia segreta» (Cfr. Corte eur. dir. uomo, 10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*; 8 luglio 2008, *Perre e altri c. Italia*; 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*) – nelle fasi di impugnazione, ma a condizione che la pubblicità sia assicurata nel merito e che le questioni trattate abbiano natura eminentemente tecnica. Tali condizioni non sembrano tuttavia ricorrere nel procedimento delineato dall'art. 35-bis d.lgs. 25/2008. Sul tema, anche per riferimenti, si v. N. MINAFRA, *La pubblicità dei giudizi*, II, in *Giusto proc. civ.*, 2018, p. 1151 ss.

<sup>34</sup> Si veda Corte eur. dir. uomo, 12 maggio 2009, in *Riv. dir. internaz.*, 2010, p. 140, che riconosce come l'art. 6, par. 1, CEDU non imponga sempre la celebrazione di un'udienza pubblica, specie quando la sua generalizzazione possa ostacolare il rispetto del termine ragionevole; nonché CEDU, 21 luglio 2009, *Selmiak c. Polonia*; Grande Camera, 18 ottobre 2006, *Hermi c. Italia*; 8 febbraio 2005, *Miller c. Svezia*; 25 luglio 2000, *Tierce e altri c. San Marino*; 27 marzo 1998, *K.D.B. c. Paesi Bassi*; 29 ottobre 1991, *Helmers c. Svezia*; 26 maggio 1988, *Ekbatani c. Svezia*, ove si precisa che i giudizi di impugnazione limitati a questioni di diritto possono risultare compatibili con l'art. 6, par. 1, CEDU anche senza udienza pubblica, considerato che tale garanzia acquista massima rilevanza quando si assumono prove, in particolare orali. Contra, Corte eur. dir. uomo, 31 maggio 2016, in *Foro it.*, Rep. 2016, voce *Diritti politici e civili*, n. 240, in tema di art. 6, par. 3, lett. d), CEDU. Si veda altresì *Lorenzetti c. Italia*, cit., che ha ritenuto non conforme all'art. 6 CEDU la disciplina dell'ingiusta detenzione per l'impossibilità di tenere udienza pubblica su richiesta della parte.

<sup>35</sup> Corte giust. UE, 26 luglio 2017, *Moussa Sacko c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, C-348/16.

internazionale»<sup>36</sup> – anche le ulteriori ipotesi previste dalla direttiva dovrebbero ritenersi idonee ad escludere l'audizione dinanzi al giudice. In questa prospettiva, il giudice potrebbe omettere l'udienza solo quando il richiedente abbia effettivamente dedotto questioni del tutto prive di connessione con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale. Nondimeno, la complessità e la delicatezza della materia mal si conciliano con un procedimento caratterizzato da una riduzione delle garanzie processuali.

## 2.5. **L'allegazione dei fatti, il dovere di cooperazione istruttoria officiosa del giudice e la valutazione di credibilità. Le *Country of Origin Information***

Nel procedimento in esame si delinea un peculiare modello di accertamento, contraddistinto da un accentuato dovere di cooperazione istruttoria in capo all'autorità decidente. Sia nella fase amministrativa che in quella giurisdizionale, l'esame della domanda richiede un ruolo attivo dell'organo competente nella ricostruzione del quadro fattuale, funzionale a integrare le allegazioni del richiedente e a colmare le fisiologiche lacune probatorie che connotano questo genere di controversie.

La principale criticità probatoria risiede, com'è noto, nella dimostrazione dei fatti costitutivi delle diverse forme di protezione, poiché le vicende personali poste a fondamento della domanda non sono, nella quasi totalità dei casi, suscettibili di riscontri documentali diretti.

Ne deriva una significativa deviazione rispetto alla regola generale sancita dall'art. 2697 c.c. Orbene, il legislatore può adattarne l'applicazione tenendo conto delle peculiarità della materia e della natura dei diritti in gioco, riconoscendo al giudice poteri istruttori d'ufficio più incisivi. In questi casi, l'accertamento dei fatti assume una dimensione pubblicistica e comporta un coinvolgimento diretto del giudice nella ricerca della verità sostanziale, pur restando entro i limiti delle circostanze e delle allegazioni fornite dalla parte. L'esercizio di tali poteri incide sull'assetto degli oneri probatori, impedendo che l'incertezza fattuale si risolva automaticamente in senso sfavorevole al richiedente.

Questa impostazione trova piena applicazione nei giudizi in materia di protezione internazionale, nei quali la regola tradizionale *actore non probante reus absolvitur* risulta attenuata e sostituita da un criterio più prossimo all'*in dubio pro actore*. In tale prospettiva, l'art. 3 d.lgs. 251/2007 introduce un significativo alleggerimento dell'*onus probandi* in capo al richiedente<sup>37</sup>, cui si affianca l'attribuzione al giudice di ampi poteri istruttori officiosi ai sensi dell'art. 8 d.lgs. 25/2008. Tali poteri, pur estesi, restano tuttavia ancorati alle allegazioni effettuate dal ricorrente, non potendo la decisione fondarsi su circostanze del tutto estranee alla sua narrazione<sup>38</sup>.

È bene chiarire, però, che questa attenuazione del principio dispositivo non determina, una trasformazione del giudizio in senso inquisitorio<sup>39</sup>. Infatti, nel processo per il riconoscimento della protezione internazionale, l'iniziativa

---

<sup>36</sup> Si veda art. 28-bis, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 25/2008. Le ipotesi di manifesta infondatezza contemplate dall'art. 31, par. 8, della direttiva risultano particolarmente indicative: si vedano, ad esempio, la lett. c) (utilizzo di informazioni o documenti falsi, ovvero omissione di elementi pertinenti sull'identità o la cittadinanza), la lett. d) (distruzione dolosa dei documenti), la lett. e) (dichiarazioni incoerenti, contraddittorie o evidentemente improbabili rispetto alle informazioni attendibili sul Paese di origine), la lett. g) (intento di ostacolare o ritardare l'allontanamento) e la lett. h) (ingresso o permanenza irregolare senza presentare domanda di protezione internazionale).

<sup>37</sup> Cass. 4 aprile 2013, n. 8282, ha specificato che l'art. 3 d.lgs. 251/2007 costituisce, insieme all'art. 8 d.lgs. 25/2008 relativo al dovere di cooperazione istruttoria incombente sul giudice in merito all'accertamento delle condizioni aggiornate del Paese di provenienza del richiedente asilo, il cardine del sistema di attenuazione dell'onere probatorio, posto a base dell'accertamento giudiziale delle domande di protezione internazionale.

<sup>38</sup> In argomento, Cass. 28 settembre 2015, n. 19197.

<sup>39</sup> Sulla distinzione tra modello inquisitorio e tecnica dei poteri istruttori officiosi, si v. A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, (aggiornata) a cura di E. Fabiani e B. Gambineri, Napoli, 2023, p. 413.



istruttoria del giudice<sup>40</sup> non si traduce in una ricerca autonoma dei fatti o delle fonti di prova, ma consiste nella deduzione e nell'attivazione dei mezzi istruttori sui fatti già introdotti nel *thema decidendum* dalle parti, funzione della tutela effettiva di diritti fondamentali.

In tale contesto si colloca la dichiarazione *pro se* del richiedente, la cui credibilità deve essere oggetto di specifica valutazione. Se è vero che, nella prassi, la narrazione personale assume spesso un ruolo centrale, ciò dipende da circostanze storiche e oggettive connesse alla vicenda del richiedente, e non da una gerarchia probatoria stabilita dalla legge. L'audizione del richiedente e l'esercizio dei poteri istruttori officiosi si collocano, pertanto, sul medesimo piano funzionale, in quanto entrambi finalizzati alla dimostrazione dei fatti costitutivi del diritto azionato, sebbene l'attivazione dei secondi possa incidere anche sulla valutazione di credibilità della prima.

Sul punto, la Corte di cassazione, con l'ordinanza del 12 maggio 2020, n. 8819, ha fornito una lettura equilibrata del rapporto tra accertamento d'ufficio e valutazione della credibilità<sup>41</sup>, chiarendo che l'accertamento dei fatti deve precedere la verifica dell'attendibilità del racconto, così da evitare che il giudizio sulla credibilità si trasformi da semplice strumento di valutazione della prova in un filtro di ammissibilità della domanda o, addirittura, in un presupposto necessario per il riconoscimento del diritto. Solo in ipotesi circoscritte – quali la manifesta falsità delle dichiarazioni sul Paese di origine, l'evidente insussistenza, secondo nozioni di comune esperienza, di situazioni riconducibili all'art. 14, lett. c), d.lgs. 251/2007, ovvero la totale assenza di allegazioni fattuali idonee a consentire qualsiasi verifica – può escludersi l'attivazione del dovere di cooperazione istruttoria.

L'utilizzo del fatto notorio<sup>42</sup>, quale deroga al divieto di impiego del sapere privato del giudice, consente in tali casi di non esercitare i poteri istruttori d'ufficio, purché si tratti di circostanze effettivamente rientranti nel patrimonio di conoscenza comune e direttamente percepibili da una pluralità di consociati, come avviene, ad esempio, per alcune situazioni di conflitto armato interno o internazionale. In mancanza di una base fattuale minima, sulla quale i poteri officiosi possano legittimamente innestarsi, viene meno anche il correlativo dovere di attivazione del giudice.

All'art. 3 d.lgs. 251/2007 è inoltre codificata una vera e propria regola di giudizio. Viene stabilito che alcuni aspetti del racconto che non possano essere provati tramite documenti, possono essere considerati veritieri là dove vi siano specifici indici di credibilità soggettiva, quali la coerenza interna della narrazione, la plausibilità esterna rispetto alle informazioni disponibili, la tempestività della domanda e l'affidabilità complessiva del dichiarante. È così che l'audizione del richiedente può assumere una funzione integrativa, colmando uno spazio di incertezza probatoria assimilabile a una situazione di *semiplena probatio*, senza vincolare il giudice, ma sottoponendo le dichiarazioni al suo prudente apprezzamento.

In stretta correlazione con quanto si è appena detto, l'art. 8 del d.lgs. 25/2008 impone una valutazione della domanda sulla base di informazioni precise, aggiornate e affidabili relative alla situazione del Paese di origine (*Country of Origin Information*), elaborate dalla Commissione nazionale o acquisite tramite organismi qualificati, quali l'UNHCR, l'EASO o le principali organizzazioni internazionali per la tutela dei diritti umani<sup>43</sup>. Il giudice è obbligato a fare uso di tali fonti dall'art. 35-*bis*, comma 9, d.lgs. 25/2008, ferma restando la possibilità di attingere da ulteriori banche dati specialistiche<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Sui poteri istruttori d'ufficio, in generale, si v. G. SCARSELLI, *Poteri del giudice e diritti delle parti*, in *Poteri del giudice e diritti delle parti nel processo civile*, a cura di G. Scarselli, Napoli, 2010, p. 31. Inoltre, si v. Cass. 13 febbraio 2016, n. 25534.

<sup>41</sup> In questo senso già Cass. 7 febbraio 2020, n. 2954, in *Foro it.*, Rep. 2020, voce *Straniero*, n. 82; Cass. 31 gennaio 2019, n. 3016, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce cit., n. 302. In senso contrario, Cass. 27 giugno 2018, n. 16925, in *Foro it.*, Rep. 2018, voce cit., n. 147; Cass. 10 aprile 2015, n. 7333, in *Foro it.*, Rep. 2015, voce cit., n. 82.

<sup>42</sup> Sul fatto notorio, e sull'estensione del suo ambito di applicazione, si rinvia a P. COMOGLIO, *Nuove tecnologie e disponibilità della prova*, Torino, 2018.

<sup>43</sup> Sul punto, si v. V. GAETA, *Le prassi giudiziarie della protezione internazionale*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 376.

<sup>44</sup> In argomento, si v. Cass. 21 dicembre 2020, n. 29235, la quale afferma che «Le informazioni relative alla situazione esistente nel paese di origine del richiedente la protezione internazionale o umanitaria che il giudice di merito trae dalle C.O.I. o dalle altre fonti informative



L'acquisizione delle informazioni sul Paese di origine (COI) è importante non solo per verificare in modo oggettivo la situazione del luogo da cui proviene il richiedente, ma anche per valutare la credibilità del suo racconto. Queste informazioni devono essere aggiornate al momento della decisione, tenendo conto che i contesti geopolitici possono cambiare rapidamente e presentare condizioni instabili.

In definitiva, il corretto esercizio dei poteri istruttori officiosi impedisce che il giudizio si risolva in un'applicazione meramente formale della regola dell'onere della prova. L'attribuzione al giudice di tali poteri implica, infatti, che egli non possa pervenire all'applicazione dell'art. 2697 c.c. senza aver previamente utilizzato, ove disponibili, gli strumenti istruttori legittimamente spendibili. Anche il principio del beneficio del dubbio, desumibile dall'art. 3 d.lgs. 251/2007 e interpretato alla luce della giurisprudenza europea, si colloca in questa prospettiva come tecnica di integrazione dell'accertamento probatorio, adattata alle peculiarità del giudizio di protezione internazionale e alla natura dei diritti coinvolti.

## 2.6. La decisione in primo grado e la possibilità di inibitoria

Conclusa l'eventuale fase istruttoria, e comunque entro il termine ordinatorio di quattro mesi dalla proposizione del ricorso, il collegio provvede con decreto<sup>45</sup>, rigettando la domanda ovvero riconoscendo lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria<sup>46</sup>. Il decreto che chiude il giudizio produce, in caso di rigetto, un effetto immediato: viene meno automaticamente la sospensione del provvedimento amministrativo impugnato, ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 13, d.lgs. 25/2008.

Se la proposizione del ricorso dinanzi alla sezione specializzata comporta di norma la sospensione automatica del diniego amministrativo, questo effetto cessa nel momento in cui il ricorso viene rigettato anche in sede giurisdizionale, e non si ripristina per il solo fatto che venga proposto ricorso per cassazione, possibilità espressamente riconosciuta allo straniero al comma 13 dell'art. 35-*bis*. Il legislatore ha sì lasciato aperta la strada di una nuova inibitoria, ma l'ha condizionata all'esito di un apposito sub-procedimento che il ricorrente deve attivare su istanza di parte, da presentarsi entro cinque giorni dal deposito del ricorso per cassazione, dinanzi allo stesso giudice che ha emesso il decreto impugnato. La cancelleria comunica l'istanza alla controparte, che ha cinque giorni per depositare una nota difensiva; nei cinque giorni successivi il giudice provvede con decreto non impugnabile, potendo accogliere l'istanza «quando sussistono fondati motivi».

La soluzione adottata ha lasciato perplessa buona parte della dottrina, sia perché sarebbe parso più ragionevole attribuire all'inibitoria carattere automatico, sia perché il meccanismo così congegnato si discosta vistosamente dalla disciplina processuale ordinaria.

L'art. 373 c.p.c., in particolare, consente al giudice di primo grado di sospendere l'esecuzione del provvedimento impugnato in Cassazione non già valutando la fondatezza del ricorso – compito che spetta alla Suprema Corte – bensì considerando il «grave e irreparabile danno» che potrebbe derivare dall'esecuzione stessa. D'altra parte, quando l'ordinamento attribuisce al giudice il potere di inibitoria basato sulla fondatezza

---

liberamente consultabili attraverso i canali informatici vanno considerate, in ragione della capillarità della loro diffusione e della facile accessibilità per la pluralità di consociati, alla stregua del fatto notorio».

<sup>45</sup> Benché il dato normativo non lo specifichi espressamente, il decreto deve essere motivato alla luce del combinato disposto degli artt. 737 c.p.c. e 111 Cost., come chiarito da Cass. 13 febbraio 2004, n. 2776. Inoltre, ai sensi dell'art. 135, ult. comma, c.p.c., esso richiede la sottoscrizione del presidente del collegio; cfr. Cass. 20 maggio 2019, n. 13577.

<sup>46</sup> Con riferimento alla fase decisoria non trovano applicazione gli artt. 189 e 190 c.p.c.; in tal senso Cass. 30 dicembre 2015, n. 26200, e Cass. 12 gennaio 2007, n. 565.

dell'impugnazione, lo riserva al giudice dell'impugnazione e non già a quello che ha emesso il provvedimento contestato, come avviene, del resto, nell'inibitoria in appello disciplinata dall'art. 283 c.p.c. In altri termini, il sistema processuale ordinario tende, per evidenti ragioni di opportunità, a evitare che un giudice sia chiamato a valutare la fondatezza dell'impugnazione avverso un provvedimento da lui stesso adottato. Se ne trae conferma anche dal fatto che giurisprudenza sono largamente concordi nel ritenere che, ai sensi dell'art. 373 c.p.c. (peraltro, richiamato anche dagli artt. 401 e 407 c.p.c. rispettivamente in tema di revocazione ed opposizione di terzo) il giudice della sospensione debba limitarsi a verificare il *periculum in mora*, senza estendere il controllo alla valutazione del *fumus boni iuris* del ricorso per cassazione<sup>47</sup>.

A ciò si aggiunga che non è revocabile in dubbio come l'esecuzione del provvedimento di diniego della protezione internazionale possa comportare l'espulsione dello straniero richiedente protezione, con il conseguente rischio di un pregiudizio grave e irreparabile, indipendentemente dalla valutazione di fondatezza del ricorso rimessa alla Suprema Corte. Per tali ragioni, il regime dell'inibitoria "speciale" riservato ai ricorsi per cassazione proposti dallo straniero in materia di protezione internazionale si profila come deteriore<sup>48</sup> rispetto alla disciplina ordinaria, in violazione quanto meno del principio di equivalenza di recente riaffermato dalla Corte di giustizia<sup>49</sup>. Ciò a fronte del fatto che la Corte di cassazione ha già escluso l'incompatibilità di tale regime – così come della scelta di non prevedere la sospensione automatica del provvedimento di diniego – con gli artt. 3, 24 e 111 Cost., ritenendolo rientrante «in un sistema speciale, qual è quello della "politica nazionale in tema di immigrazione" nel quale il legislatore ordinario ha ampia discrezionalità, come la ha nella disciplina degli istituti processuali, dove vi è l'esigenza di celere attuazione delle decisioni giurisdizionali»<sup>50</sup>.

## 2.7. Il regime dei controlli

Il regime dell'inibitoria in pendenza del ricorso per cassazione, esaminato nel paragrafo precedente, non rappresenta l'unica criticità del sistema delineato dal legislatore del 2017. A essa se ne affianca un'altra, per certi versi ancora più radicale: l'eliminazione di qualsiasi controllo di merito sulla decisione di primo grado. Va anzitutto ricordato che, in sede di conversione del 13/2017, il legislatore aveva abbandonato la previsione originaria della decisione monocratica, optando per la composizione collegiale del tribunale. Nella fase immediatamente successiva all'emanazione del decreto-legge, era stato infatti posto in evidenza come, alla luce dell'assetto processuale delineato e della contestuale eliminazione dell'appello, un singolo magistrato sarebbe stato investito del compito – di particolare delicatezza – di accertare i fatti costitutivi del diritto alla protezione internazionale, ivi compresa la verifica della coerenza intrinseca ed estrinseca del racconto del richiedente. Piuttosto che introdurre un mezzo di impugnazione di merito – quale l'appello o il reclamo – idoneo a rimediare eventuali errori nell'attività di accertamento dei fatti e a rafforzare la tutela giurisdizionale dei diritti coinvolti, il legislatore ha dunque ritenuto sufficiente intervenire sulla composizione dell'organo giudicante. Tale modifica, pur astrattamente idonea ad accrescere lo spessore della decisione, non scioglie tuttavia il nodo centrale dell'effettività della tutela giurisdizionale.

<sup>47</sup> Come osserva G. IMPAGNATIELLO, *La provvisoria esecuzione e l'inibitoria nel processo civile*, Milano, 2008, p. 371.

<sup>48</sup> In senso contrario alle critiche rivolte all'art. 35-bis, comma 13, d.lgs. 25/2008, Cass. 13 dicembre 2018, n. 32319, ha escluso la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, rilevando che né la Costituzione né la legislazione ordinaria impongono la sospensione automatica dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale durante il giudizio di impugnazione. La Corte ha inoltre richiamato la particolare discrezionalità riconosciuta al legislatore nella regolazione del settore dell'immigrazione e nella conformazione degli istituti processuali, anche in ragione dell'esigenza di celerità che caratterizza tale materia.

<sup>49</sup> Per un commento alla decisione della Corte di giustizia, si v. F. CAPOTORTI, *Il ruolo del giudice nazionale dell'asilo tra effettività dei ricorsi e autonomia procedurale degli Stati membri: il punto sulla sospensiva*, in *Questionegiustizia.it*, 2018.

<sup>50</sup> Cass. 13 dicembre 2018, n. 32319.

L'art. 35-*bis*, comma 13, d.lgs. 25/2008 stabilisce infatti, in deroga all'art. 739 c.p.c., che «il decreto non è reclamabile», rinunciando così al “doppio grado” di giurisdizione<sup>51</sup> che, nondimeno, era contemplato tanto nel previgente procedimento camerale *ex art.* 35 d.lgs. 25/2008, quanto in quello sommario di cognizione *ex art.* 19 d.lgs. 150/2011.

La scelta suscita più di una perplessità. Il legislatore resta comunque vincolato al rispetto del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. nel differenziare modelli processuali riferiti a situazioni sostanzialmente omogenee, e la soppressione dell'appello in questa materia ha oltretutto determinato un incremento esponenziale del carico di lavoro della Corte di cassazione<sup>52</sup>, con ricadute strutturali difficilmente sostenibili sul piano organizzativo.

Non persuade, in questa prospettiva, l'argomento impiegato dalla Corte di cassazione nel respingere le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso la riforma, fondato sulla circostanza che il procedimento giurisdizionale è preceduto da una fase amministrativa dinanzi alle Commissioni territoriali, incaricate di acquisire, mediante colloquio con il richiedente, gli elementi istruttori rilevanti ai fini della decisione<sup>53</sup>. A tale rilievo può agevolmente replicarsi che l'assenza di un mezzo di impugnazione di merito in controversie aventi ad oggetto diritti fondamentali della persona appare difficilmente conciliabile con un ordinamento processuale che, di norma, prevede un secondo grado di giudizio<sup>54</sup> anche per controversie che si collocano a valle di fasi amministrative nelle quali l'interessato ha già avuto modo di far valere le proprie ragioni. Sul fronte del ricorso per cassazione, la riforma del 2017 ha reintrodotto la regola – già vigente nel rito camerale *ex art.* 35 d.lgs. 25/2008 e presente in altri procedimenti camerali aventi ad oggetto diritti, come nell'art. 51 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza – della riduzione alla metà del termine per proporre impugnazione, oggi fissato in trenta giorni<sup>55</sup> decorrenti dalla comunicazione del decreto da parte della cancelleria, che deve essere effettuata anche nei confronti del soggetto non costituito. Sull'impugnazione la Corte decide entro sei mesi dal deposito del ricorso<sup>56</sup>.

In materia di procura alle liti, l'art. 35-*bis* prevede che essa debba essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato<sup>57</sup>, con obbligo per il difensore di certificare la data del conferimento<sup>58</sup>. Tale prescrizione, a ben vedere, non introduce una vera novità sul piano sostanziale rispetto a quanto già disposto dall'art. 365 c.p.c., che impone il rilascio di una procura speciale successiva al provvedimento

<sup>51</sup> Da ultimo, v., in tema di doppio grado di giudizio, cfr. D. DALFINO, *Profili introduttivi. Per un approccio di sistema e non rassegnato alle criticità dei mezzi di impugnazione nel processo civile*, in *Foro it.*, 2026, 2, V, p. 87; M. BOVE, *Ancora una riforma delle impugnazioni*, *ibid.*, p. 89; A. BRIGUGLIO, *Proposte terapeutiche “politicalmente scorrette” sulle impugnazioni civili*, *ibid.*, p. 102; C. CAVALLINI, *Appello a cognizione piena e funzione nomofilattica: una riforma possibile senza strappi*, *ibid.*, p. 116; R. TISCINI, *Osservazioni sparse intorno a una proposta di riforma del giudizio di cassazione*, *ibid.*, p. 124; F. AULETTA, *Per un modello costituzionale sostenibile delle impugnazioni (civili): alterità del giudizio e del giudice, integrazione e complementarietà delle garanzie*, *ibid.*, p. 131; B. CAPPONI, *“A prima lettura” sulla proposta di riforma delle impugnazioni civili*, *ibid.*, p. 136; A. CARRATTA, *Note sull'appello con funzione cassatoria*, *ibid.*, p. 143; R. CAPONI, *In difesa del vertice ambivalente: piccoli progressi e grandi riforme impraticabili della Cassazione civile*, *ibid.*, p. 150; I. PAGNI, *È davvero necessaria una revisione delle impugnazioni civili?*, in *Foro it.*, 2026, 3, V, p. 169; M. DE CRISTOFARO, *Impugnazioni civili e secondo grado di merito: contro le derive riduzioniste*, *ibid.*, p. 182; S. BOCCAGNA, *In tema di riforma delle impugnazioni civili. Brevi osservazioni (e una proposta) a partire da un saggio di Enrico Scoditti*, *ibid.*, p. 188; B. GAMBINERI, *La conformazione del giudizio di appello e i limiti oggettivi del giudicato*, *ibid.*, p. 118.

<sup>52</sup> Sul punto, v. A. CARRATTA, *Le più recenti riforme del processo civile*, *cit.*, p. 118.

<sup>53</sup> Cfr. Cass 30 maggio 2019, n. 14804, e Cass. 5 aprile 2019, n. 9658.

<sup>54</sup> In argomento, si rinvia al contributo di D. DALFINO, *L'appello, garanzia di giustizia*, in *Questionegiustizia.it.*, 4/2015

<sup>55</sup> Il termine per proporre ricorso per cassazione, come tutti i termini del procedimento in materia di protezione internazionale, non è soggetto alla sospensione feriale (1°-31 agosto ai sensi della l. 742/1969): cfr. art. 35-*bis*, comma 14, d.lgs. 25/2008.

<sup>56</sup> La logica acceleratoria riprende quella del c.d. rito Fornero; tuttavia, l'art. 1, comma 63, della L. 28 giugno 2012, n. 92, si limitava a stabilire che, entro sei mesi dalla proposizione del ricorso, la Corte dovesse soltanto l'udienza di discussione, senza imporre che la causa fosse definita entro tale termine.

<sup>57</sup> In tema di specialità della procura, cfr. Cass. 24 marzo 2004, n. 5916.

<sup>58</sup> Cass. 24 marzo 2006, n. 6687, ha precisato che il requisito della procura speciale *ex art.* 365 c.p.c. deve ritenersi soddisfatto quando essa risulti apposta in calce o a margine del ricorso, così da formare un corpo unico con l'atto, indipendentemente dall'assenza della data. Tale data, rilevante per attestare il rilascio successivo al provvedimento impugnato e anteriore alla notifica del ricorso, può infatti emergere anche da elementi esterni, quali la copia notificata o l'attestazione dell'ufficiale giudiziario.

impugnato; essa aggiunge piuttosto un onere ulteriore di attestazione della data di conferimento dell'incarico, verosimilmente volto a prevenire condotte potenzialmente illecite, anche penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 476 c.p.<sup>59</sup>

Qualora il giudice di merito ometta di esercitare i poteri officiosi che l'ordinamento gli attribuisce, tale omissione integra un *error in iudicando* denunciabile ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c. La valutazione sulla credibilità del richiedente costituisce invece un apprezzamento di fatto riservato al giudice di merito, chiamato a verificare la coerenza e la plausibilità delle dichiarazioni rese. Tale accertamento è censurabile in cassazione esclusivamente nei limiti dell'art. 360, comma 1, n. 5, ossia come omesso esame di un fatto decisivo oggetto di discussione tra le parti, ovvero come motivazione del tutto mancante, apparente o affetta da radicale incoerenza logica. Restano pertanto estranee al perimetro del sindacato di legittimità – e come tali inidonee a fondare l'ammissibilità del ricorso – tanto le doglianze che si limitino a lamentare una motivazione ritenuta insufficiente, quanto quelle dirette a sollecitare una diversa ricostruzione del materiale fattuale, in quanto espressione di un mero dissenso sul merito della decisione<sup>60</sup>.

In caso di rigetto, declaratoria di inammissibilità o improcedibilità del ricorso, il ricorrente è tenuto – indipendentemente dall'eventuale ammissione al patrocinio a spese dello Stato – a versare un ulteriore contributo unificato di importo pari a quello già corrisposto per la proposizione del ricorso<sup>61</sup>, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 115/2002.

### 3. Il procedimento per il riconoscimento della protezione speciale

Esaurita l'analisi della protezione internazionale nelle sue diverse articolazioni procedurali, occorre ora volgere l'attenzione alla protezione speciale. Si tratta di una forma di tutela "complementare", di derivazione nazionale, che trova il proprio fondamento nell'art. 10 Cost. e che ha conosciuto, nell'arco di pochi anni, trasformazioni radicali, tanto da rendere indispensabile una ricostruzione che dia conto dell'intero quadro normativo – previgente e vigente – prima di affrontarne i profili processuali.

La trattazione che segue ricalca, nella sua impostazione, quella dedicata alla protezione internazionale, articolandosi in una ricognizione normativa, nell'analisi delle fasi amministrativa e giurisdizionale, nel regime della sospensiva, nella trattazione e nell'istruzione e, infine, nella decisione e nel regime dei controlli. Rispetto alla protezione internazionale, tuttavia, la trattazione risulterà necessariamente più contenuta, poiché il procedimento *ex art. 19-ter* d.lgs. n. 150/2011 è strutturalmente più semplice di quello *ex art. 35-bis* d.lgs. n. 25/2008, sia sul piano dell'istruzione, dove manca un espresso dovere di cooperazione officiosa del giudice, nonostante il rango dei diritti in gioco imporrebbe una soluzione analoga, sia su quello delle garanzie processuali complessivamente considerate. Queste asimmetrie, lungi dall'essere irrilevanti, sollevano interrogativi di non poco conto sull'effettività della tutela offerta allo straniero, sui quali ci si soffermerà nel corso della trattazione.

#### 3.1. Il quadro normativo

---

<sup>59</sup> La falsa indicazione della data nella procura assume rilevanza non soltanto sul piano disciplinare, ma anche penale: analogamente alla certificazione dell'autografia della firma (v. Cass. 2 settembre 2015, n. 17473), l'avvocato che attesta la data del conferimento dell'incarico agisce quale pubblico ufficiale, con conseguente applicazione dell'art. 476 c.p. in tema di falsità materiale in atti pubblici.

<sup>60</sup> Sul consolidato orientamento relativo ai motivi di ricorso in materia di protezione internazionale, cfr. Cass. 15 maggio 2019, n. 13084, e Cass. 11 aprile 2019, n. 10225.

<sup>61</sup> In tema di limiti del sindacato di legittimità nei processi relativi alla protezione internazionale, v. Cass. 20 maggio 2019, n. 13557.

La disciplina della protezione speciale ha attraversato, nell'ultimo decennio, una stagione di marcata instabilità normativa, caratterizzata da interventi tra loro contraddittori che ne hanno ridisegnato i confini più volte. Per comprendere l'assetto attuale, è necessario muovere dalla protezione "umanitaria" – istituto che per lungo tempo ha rappresentato la principale forma di tutela residuale per lo straniero vulnerabile – e dalla sua soppressione, avvenuta per mano del decreto Salvini del 2018<sup>62</sup>.

La protezione umanitaria trae il proprio fondamento dall'art. 5, comma 6, T.U.I. (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), il quale stabiliva che il permesso di soggiorno non poteva essere rifiutato né revocato quando ricorressero seri motivi di carattere umanitario ovvero obblighi di natura costituzionale o internazionale. Nel tempo, si era progressivamente consolidata: nel 2004, con l'inserimento nell'art. 11, comma 1, lett. c-ter, del regolamento di attuazione (d.P.R. n. 394/1999), che aveva introdotto il permesso di soggiorno per protezione umanitaria; nel 2011, con il d.l. n. 89/2011, convertito in l. n. 144/2011, che ne aveva formalizzato le modalità di rilascio da parte del questore. L'accesso era possibile attraverso due canali: all'interno del sistema asilo – dapprima tramite la Commissione centrale per il diritto d'asilo, poi, dal 2002, attraverso le Commissioni territoriali e, dal 2008, ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/2008, come tutela complementare nei casi in cui non ricorressero i presupposti per le protezioni maggiori ma sussistessero quelli di cui all'art. 5, comma 6, T.U.I. –, oppure, direttamente al questore, sempre ai sensi della medesima disposizione<sup>63</sup>.

Il d.l. n. 113/2018 – cosiddetto decreto Salvini – ha smantellato questa architettura, rimuovendo dall'art. 5, co. 6, T.U.I. il riferimento ai seri motivi umanitari e agli obblighi costituzionali e internazionali, e mutando contestualmente la denominazione dell'istituto: la protezione, fino ad allora definita «umanitaria», è divenuta «speciale», ora però circoscritta alle sole ipotesi tassative di divieto di espulsione o respingimento di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, T.U.I. Il decreto ha completato il quadro introducendo un catalogo chiuso di permessi per «casi speciali»: cure mediche (art. 19, co. 2, lett. d-bis, T.U.I.), calamità (art. 20-bis T.U.I.) e atti di particolare valore civile (art. 42-bis T.U.I.), che si affiancavano a quelli già previsti per le vittime di sfruttamento criminale (art. 18 T.U.I.), di

<sup>62</sup> Cfr. R.D. COSTA, C. COSTANZO, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 4, i quali richiamano W. CHIAROMONTE, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il "decreto Salvini"*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 2/2019, p. 321 ss., spec. p. 335; C. FAVILLI, *Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Riv. dir. int.*, n. 1/2019, p. 164 s., che, riportando un passaggio della Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 113/2018 (Atto Senato n. 840, XVIII legislatura, p. 3), dà conto di come il Governo avesse individuato nell'eccessivo numero di riconoscimenti della protezione umanitaria la principale criticità del sistema, ritenendo tale numero anomalo e superabile sia attraverso l'abrogazione integrale dell'istituto, sia restringendo i margini di apprezzamento lasciati alle autorità amministrative e giudiziarie nella valutazione dei presupposti di quello che veniva definito un «istituto dai contorni incerti». Sul punto v. anche A.D. DE SANTIS, *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 1/2019.

<sup>63</sup> In argomento, N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questionegiustizia.it*, 14 settembre 2023, p. 6, la quale osserva che, sebbene fino al 2018 fossero formalmente aperti due percorsi amministrativi per il riconoscimento della protezione umanitaria, quello che conduceva direttamente al questore aveva trovato nella pratica un'applicazione molto ridotta, per via della scarsa conoscenza delle sue potenzialità e di un contesto migratorio profondamente diverso da quello dell'ultimo decennio, richiamando a tal proposito Trib. Prato, 21 dicembre 2023, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 1/2014; Corte app. Roma, 14 luglio 2015; Trib. Aosta, 2 ottobre 2017; Trib. Firenze, 12 giugno 2017; Trib. Firenze, 8 giugno 2016; Trib. Firenze, 19 maggio 2014; Trib. Milano, 10 febbraio 2014, inedite. V. inoltre P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della 'mutazione' della protezione speciale*, in *Dir. um. e dir. int.*, n. 3/2023, p. 545 ss., spec. p. 553; S. TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in *Dir. um. e dir. int.*, n. 2/2023, p. 356; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questionegiustizia.it*, n. 2/2018, pp. 99-107; M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2010, p. 36 ss., spec. pp. 48 ss.; P. BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli «status» di rifugiato e di protezione sussidiaria*, *id.*, n. 1/2008, p. 13 ss., spec. p. 19 ss.

violenza domestica (art. 18-*bis* T.U.I.), di sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*, T.U.I.) e a tutela dei minori (art. 31, comma 3, T.U.I.). Ne è risultato un vuoto di tutela significativo per tutti quei soggetti che, pur versando in condizioni di vulnerabilità, non rientravano in nessuna delle categorie così tipizzate<sup>64</sup>.

A tentare di rimediare, almeno parzialmente, a questa lacuna è stato il decreto Lamorgese del 2020, che ha operato su due direzioni distinte. La prima ha riguardato l'art. 5, comma 6, T.U.I.: il decreto vi ha reintrodotta il riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali, senza peraltro rimettere mano alla clausola dei seri motivi umanitari, rimasta fuori dal 2018. La seconda direzione di intervento ha interessato l'art. 19 T.U.I., con un'estensione significativa del divieto di espulsione: da quel momento in poi, rimandare lo straniero nel suo Paese non era più consentito nemmeno quando questo avrebbe significato esporlo a una violazione del diritto alla vita privata e familiare. Per misurare questo rischio, la norma indicava una serie di elementi da considerare, quali la solidità e l'effettività dei legami familiari, il grado di inserimento nella società italiana, la durata della permanenza nel nostro Paese e l'intensità dei legami familiari, culturali o sociali con il Paese d'origine. Solo ragioni di sicurezza nazionale, di ordine pubblico o di tutela della salute potevano giustificare l'allontanamento nonostante la sussistenza di questi elementi<sup>65</sup>. Vale la pena ricordare che, prima di questa riforma, il divieto di espulsione copriva unicamente i rischi di persecuzione, tortura o trattamenti inumani e degradanti.

Sul versante procedurale, la riforma del 2020 ha ripristinato il percorso di accesso diretto al questore, già previsto per la protezione umanitaria e soppresso dal decreto Salvini, affiancandolo a quello già esistente interno alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 32, comma 3 d.lgs. 25/2008. Il questore era tenuto a provvedere previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione territoriale (art. 19, comma 1.2, T.U.I.)<sup>66</sup>. Attraverso entrambi i canali, il riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, T.U.I.

<sup>64</sup> In giurisprudenza, v. Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2023, n. 8400, in *ForoPlus*, e in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2023, nella quale si chiarisce che l'atipicità della protezione umanitaria ex art. 5, co. 6, T.U.I. consentiva di dare piena attuazione al diritto di asilo di cui all'art. 10, co. 3, Cost., garantendo protezione a chi versasse in condizioni di vulnerabilità con riguardo a diritti fondamentali, «ma non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica»; Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455, in *Foro it.*, 2018, I, 1656; in *Famiglia e dir.*, 2018, 537; in *Riv. dir. internaz.*, 2018, 661; in *Riv. giur. lav.*, 2018, II, 520, secondo cui il riconoscimento della protezione umanitaria in favore dello straniero che abbia raggiunto un adeguato grado di integrazione nel territorio nazionale non può prescindere da una valutazione comparativa tra la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente in Italia e quella cui egli andrebbe incontro nel Paese di origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa comportare una privazione dei diritti umani al di sotto di quel nucleo minimo costitutivo della dignità personale. Sul tema dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, v. M. FERRI, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2021, p. 78 ss., spec. p. 84 ss.; W. CHIAROMONTE, *Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione*, cit., p. 321 ss.; C. FAVILLI, *Il Re è morto*, cit., p. 164 ss.; M. BALBONI, *Abolizione della protezione umanitaria e tipizzazione dei casi di protezione: limiti e conseguenze*, in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini – Immigrazione e sicurezza*, Pisa, Pacini, 2019, p. 19 ss.; G. AZZARITI, *Problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2019, p. 639 ss.; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, p. 167 ss.

<sup>65</sup> R.D. COSTA, C. COSTANZO, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 5; N. MORANDI, *La protezione speciale nell'ambito del procedimento di protezione internazionale. La relazione tra la "vecchia" protezione umanitaria e la nuova protezione speciale nei giudizi pendenti*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto-legge n. 130/2020, conv. con mod. in legge 18 dicembre 2020, n. 173*, Pisa, Pacini, 2021, p. 62 s. In giurisprudenza, cfr. Trib. Bari, 26 giugno 2020, n. 4559, in *dejure.it*.

<sup>66</sup> N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 9, la quale lamenta peraltro la mancata occasione di ripristinare la denominazione originaria "umanitaria" della protezione speciale; ID., *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2021, pp. 129-154; S. TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 357; P. BONETTI, *Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il decreto-legge n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri*, in Fondazione Migrantes, *Il diritto d'asilo. Report 2021*, Tau Editrice, p. 245 ss.; E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p. 74 ss., spec. p. 78 ss.; M. BETTI, *I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in

consentiva il rilascio di un permesso biennale, rinnovabile e convertibile per motivi di lavoro, fruibile anche da chi si trovasse in posizione irregolare sul territorio nazionale.

Pur collocandosi in continuità ideale con la protezione “umanitaria”, quella “speciale” così configurata ha finito per avere, nella breve durata della sua operatività<sup>67</sup>, un perimetro applicativo persino più ampio, grazie all’esplicito richiamo al diritto alla vita privata e familiare e, dunque, all’art. 8 CEDU. Le Sezioni Unite della Corte di cassazione<sup>68</sup> hanno chiarito che la disposizione, in questo contesto, va intesa come tutela del «radicamento» del migrante sul territorio nazionale, quale limite al potere statale di allontanamento. In tale prospettiva, il livello di inserimento sociale raggiunto dal richiedente — inclusa la sua posizione lavorativa, ancorché precaria — ha assunto un rilievo autonomo ai fini del riconoscimento della protezione<sup>69</sup>. Si è così dato vita, per la prima volta nella storia repubblicana, a un meccanismo di regolarizzazione sostanzialmente *ad personam*, che ha aperto le porte del permesso di soggiorno<sup>70</sup> anche a soggetti vulnerabili e a stranieri costretti a lavorare in nero per via della propria condizione di irregolarità.

Il quadro appena descritto è stato profondamente modificato dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla l. 5 maggio 2023, n. 50 – il cosiddetto decreto Cutro –, che ha riformato la disciplina della protezione speciale in senso marcatamente restrittivo, intervenendo sia sui presupposti sostanziali sia sul piano procedurale. Ha abrogato il terzo e il quarto periodo dell’art. 19, comma 1.1, T.U.I., facendo venire meno il riferimento espresso al rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare quale autonomo presupposto del divieto di espulsione, insieme ai criteri elaborati nel 2020 per valutarne la consistenza. Le ipotesi formalmente riconosciute risultano così ridotte ai rischi persecutori e discriminatori (comma 1) e ai rischi di tortura, trattamenti inumani e degradanti o violazione degli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato (comma 1.1, prima parte).

---

*Questionegiustizia.it*, 28 giugno 2023; E. MASETTI ZANNINI, *Le vulnerabilità tutelabili. La comparazione con il Paese d'origine*, in *Questionegiustizia.it*, 14 luglio 2023. V. anche M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit.

<sup>67</sup> Questo perché la l. n. 50/2023 ha ulteriormente irrigidito la disciplina sotto questo profilo, riportando a un anno la durata del permesso di soggiorno per protezione speciale ed escludendo la possibilità di convertirlo in permesso per motivi di lavoro.

<sup>68</sup> Cass. civ., S.U., 9 settembre 2021, n. 24413, in *Foroplus*; in *Riv. dir. internaz.*, 2021, p. 1234; e in *Questionegiustizia.it*, 10 ottobre 2021, con nota di A. DI FLORIO, *Protezione umanitaria e protezione speciale. La “vulnerabilità” dopo Cass. SU n. 24413/2021*. Le Sezioni Unite hanno chiarito che la protezione umanitaria anteriore al d.l. n. 113/2018 costituiva una forma di tutela ‘complementare’ rispetto alla protezione internazionale, strutturata come «catalogo aperto» ancorato a ragioni non necessariamente riconducibili al *fumus persecutionis* o al rischio di danno grave per la vita o per l’integrità psicofisica del richiedente. Per il suo riconoscimento, la Corte ha ritenuto necessaria una valutazione comparativa tra il grado di integrazione sociale raggiunto in Italia e la condizione - soggettiva e oggettiva - in cui il richiedente si troverebbe al rientro nel Paese di origine, precisando che il livello di integrazione non può essere considerato isolatamente quale fattore autonomo e che la protezione è giustificata quando emerga «un’effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa». In senso analogo, già Cass. civ., S.U., 13 novembre 2019, n. 29459, in *Foro it.*, 2020, I, 3184, con nota di F.G. DEL ROSSO, *C’era una volta la protezione umanitaria: osservazioni su natura dichiarativa della decisione e irretrattività del d.l. 113/2018*.

<sup>69</sup> Nel senso che la valutazione dei presupposti della protezione speciale deve essere condotta in modo unitario e complessivo, senza scomporre atomisticamente i singoli elementi dedotti dal richiedente, v. Cass. civ., sez. I, ord. 31 marzo 2023, n. 9080, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. IV-1, 15 marzo 2022, n. 8373, in *Foroplus* e in *onelegale.wolterskluwer.it*; Cass. civ., sez. lav., ord. 12 gennaio 2022, n. 833, in *Foroplus* e in *onelegale.wolterskluwer.it*; Cass. civ., sez. III, 2 ottobre 2020, n. 21240, in *Foroplus* e in *onelegale.wolterskluwer.it*.

<sup>70</sup> Di questo avviso N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 6 s. Sull’importanza dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro nell’economia complessiva della condizione dello straniero, v. E. GONNELLI, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Labour & Law Issues*, n. 1/2021, p. 34 ss.; W. CHIAROMONTE, M. D’ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 3/2020, p. 1 ss.; A. BELLAVISTA, *L’emersione del lavoro irregolare nel «Decreto Rilancio»*, in A. Garilli (a cura di), *Dall’emergenza al rilancio: lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 163 ss.

Tuttavia, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che questa eliminazione non valga a espungere del tutto la vita privata e familiare dal perimetro della protezione speciale. Già dopo la riforma del 2018, prima ancora che il legislatore del 2020 la codificasse espressamente, i giudici avevano ancorato la protezione per integrazione sociale direttamente all'art. 8 CEDU e alla Costituzione, ricomprendendola tra gli obblighi cui rinviano tuttora l'art. 5, comma 6, T.U.I., rimasto invariato, e l'art. 19, comma 1, T.U.I.<sup>71</sup> Sostenere che la riforma del 2023 abbia inteso eliminare gli obblighi derivanti dall'art. 8 CEDU dall'ambito della protezione speciale porterebbe a un evidente contrasto con la Costituzione. Ciò che cambia, semmai, è il modo in cui tale diritto viene oggi ponderato: fino al 2023, i soli limiti alla tutela della vita privata e familiare erano le ragioni di sicurezza nazionale, ordine pubblico e salute – un elenco più ristretto di quello previsto dall'art. 8, par. 2, CEDU –, mentre ora occorrerà verificare l'ampiezza degli obblighi di tutela sulla base dei criteri elaborati dalla Corte di Strasburgo, destinati a continuare a trovare applicazione nella pratica<sup>72</sup>.

Sul piano procedurale, il decreto Cutro ha prodotto effetti ancora più dirompenti, eliminando la possibilità per lo straniero di presentare domanda di protezione speciale direttamente al questore. Dal 6 maggio 2023, la protezione speciale può essere riconosciuta formalmente soltanto nell'ambito della procedura per la protezione internazionale, attraverso il meccanismo di cui all'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/2008. Chi non intenda o non possa accedere a tale procedura si trova così privo di un percorso amministrativo dedicato e, circostanza ancora più grave, di un percorso giurisdizionale esperibile in via principale. Su questo versante, parte della dottrina sostiene che la possibilità di far valere questi diritti fondamentali al di fuori della procedura asilo debba comunque restare aperta, richiamando l'art. 5, comma 9, T.U.I. – rimasto in vigore – che individua nel questore l'autorità competente al rilascio del permesso ogniqualvolta ricorrano i requisiti previsti dal T.U.I., ivi compresi quelli di cui all'art. 5, comma 6, e all'art. 19, commi 1 e 1.1. Come è stato osservato in dottrina, «non può essere il percorso amministrativo a condizionare l'accertamento di un diritto fondamentale», né tale accertamento può essere «circoscritto in una sola procedura, retta da differenti regole e presupposti»<sup>73</sup>. Peraltro, tale impostazione trova conforto anche nella

---

<sup>71</sup> Per un ulteriore approfondimento, si rinvia a R.D. COSTA, C. COSTANZO, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023*, cit., p. 10; S. TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 359; M. STARITA, *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in *Dir. um. e dir. int.*, n. 2/2023, p. 343 ss.; R. CHERCHI, *Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insoddisfazione per i diritti fondamentali*, in *ADiM Blog*, Editoriale, aprile 2023. V. anche P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia*, cit., p. 545 ss.; C. SICCARDI, *Protezione speciale, divieto di respingimento e obblighi costituzionali: l'art. 5, comma 6 T.U.I. quale clausola di chiusura e salvaguardia dei diritti della persona straniera*, in *Questionegiustizia.it*, 2026. Secondo Cass. civ., sez. I, 6 ottobre 2023, n. 28162, in *Foroplus*, con nota di V. DE GIOIA, *Prime applicazioni del decreto c.d. Cutro*, il diritto al rispetto della vita privata e familiare non è venuto meno con la riforma del 2023, essendo rimasto radicato nell'art. 5, co. 6, T.U., continuando ad essere tutelato dall'art. 8 CEDU e rientrando in quel «catalogo aperto» dei diritti fondamentali connessi alla dignità della persona e allo svolgimento della personalità nelle formazioni sociali, presidiato dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost.; dunque, fondato su fonti di rango superiore rispetto alla legislazione ordinaria. Nello stesso senso Cass., sez. I, 10 novembre 2025, n. 29593. Anche la giurisprudenza di merito ha confermato la persistenza del divieto di allontanamento in attuazione del principio di *non refoulement* o in presenza del rischio di incidere negativamente sugli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato: cfr. Trib. Milano, 13 novembre 2023, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 1/2024; Trib. Napoli, 29 marzo 2024, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2024; Trib. Bologna, 28 giugno 2024, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, n. 2/2024.

<sup>72</sup> In questo senso N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 19 s.; M. FERRI, *La tutela del diritto alla vita privata quale limite all'allontanamento dello straniero derivante dal diritto dell'Unione europea. Note a margine del d.l. 20/2023*, in *Eurojus*, 17 aprile 2023; M. STARITA, *Le protezioni complementari*, cit., p. 345; S. TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali*, cit., p. 353 ss. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., sez. I, 23 marzo 2023, n. 8400, cit.

<sup>73</sup> Così N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale*, cit., p. 12.

In giurisprudenza, cfr. Cass. civ., sez. I, ord. 31 gennaio 2023, n. 2874, in *Foroplus* e in *dejure.it*; Cass. civ., sez. I, ord. 20 giugno 2022, n. 19815, in *Foroplus* e in *dejure.it*, nella quale la Corte, dopo aver ribadito l'autonomia della vita privata rispetto a quella familiare, ha precisato che ai fini del giudizio sull'opposizione all'espulsione rilevano non solo i legami familiari ma anche quelli sociali intrattenuti sul territorio nazionale, in quanto l'art. 8 CEDU tutela la vita privata nella sua accezione più ampia; in senso conforme Cass. civ., sez. I, ord. 26 luglio 2023, n. 22508, in *Foroplus*; v. altresì Cass. civ., sez. VI, ord. 10 marzo 2022, n. 7861, in *Foroplus* e in *dejure.it*, secondo cui il diritto al rispetto



giurisprudenza di merito<sup>74</sup>, che ha affermato sussistere un generale obbligo del questore di ricevere ed esaminare nel merito le istanze di rilascio del permesso per protezione speciale presentate in via autonoma, indipendentemente dall'abrogazione dell'art. 19, comma 1.2., T.U.I. operata dalla l. n. 50/2023.

In ogni caso, resta percorribile l'opposizione al giudice di pace ai sensi dell'art. 18 d.lgs. n. 150/2011 avverso un eventuale decreto di espulsione che violi i divieti di cui all'art. 19 T.U.I.

### 3.2. La fase amministrativa

Il procedimento per il riconoscimento della protezione speciale prende avvio, nella sua unica forma attualmente codificata, all'interno della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/2008, quando la Commissione territoriale, concluso l'esame della domanda, non ravvisi i presupposti né per lo *status* di rifugiato né per la protezione sussidiaria, ma ritenga invece ricorrenti le condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, T.U.I., è tenuta a trasmettere gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale recante la dicitura «protezione speciale».

I presupposti sostanziali che fondano tale trasmissione sono disciplinati dall'art. 19, commi 1 e 1.1, T.U.I., che vieta l'espulsione o il respingimento dello straniero verso Paesi in cui potrebbe subire persecuzioni per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, identità di genere, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche o condizioni personali e sociali, ovvero essere rinvio verso altri Paesi che non lo proteggerebbero da tali rischi. Sono inoltre tutelate le situazioni in cui vi siano fondati motivi di ritenere che, in caso di rimpatrio, lo straniero sia esposto al rischio di tortura o trattamenti inumani e degradanti, nonché le ipotesi in cui ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5, comma 6, T.U.I., vale a dire il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato. La norma impone altresì di tenere conto dell'eventuale esistenza, nel Paese di destinazione, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

### 3.3. La fase giurisdizionale

Il provvedimento del questore che rifiuti il rilascio, neghi il rinnovo o disponga la revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale è impugnabile dinanzi all'autorità giudiziaria. Il rimedio esperibile è il ricorso *ex art. 19-ter* d.lgs. n. 150/2011, il cui primo comma stabilisce che le controversie di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) e d-*bis*), d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, sono regolate dal rito semplificato di cognizione di cui agli art. 281-*decies* ss. c.p.c.

Rientrano in questo perimetro, da un lato, le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25/2008 e, dall'altro, quelle relative al rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e revoca dei permessi di soggiorno per casi speciali di

---

della vita privata e familiare tutelato dall'art. 8 CEDU - che non è assoluto ma bilanciabile con altri valori su base legale - ricomprende non soltanto le relazioni familiari e affettive, ma anche quelle sociali, lavorative ed economiche, le quali concorrono tutte a definire l'identità della persona nella molteplicità delle sue dimensioni, sia individuali che collettive.

<sup>74</sup> V. da ultimo, Trib. Firenze, sez. specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, decr., camera di consiglio 8 aprile 2026.

cui agli artt. 18, 18-*bis*, 19, comma 2, lett. d) e d-*bis*), 20-*bis* e 22 T.U.I. La coesistenza di questa disposizione con l'art. 35-*bis*, comma 1, d.lgs. n. 25/2008 determina un assetto processuale articolato: mentre le impugnazioni dei provvedimenti della Commissione territoriale di rigetto della protezione internazionale e di mancato riconoscimento della protezione speciale seguono il rito camerale *ex art.* 35-*bis*, le controversie aventi ad oggetto i successivi provvedimenti del questore sulla protezione speciale sono soggette al rito semplificato, a prescindere dalla previa presentazione di una domanda di protezione internazionale. In entrambi i casi, come precisato dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite<sup>75</sup>, oggetto del giudizio non è la legittimità dell'atto amministrativo, bensì l'accertamento del diritto alla protezione.

È competente il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Trattandosi di un giudizio di tipo *lato sensu* impugnatorio, il ricorso deve essere depositato, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni qualora il ricorrente risieda all'estero. In quest'ultima ipotesi, il deposito può avvenire anche a mezzo del servizio postale<sup>76</sup> o tramite una rappresentanza diplomatica o consolare italiana, presso la quale vengono effettuate anche le comunicazioni relative al procedimento; l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria sono curati dai funzionari della rappresentanza. La procura speciale al difensore può essere rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare.

#### 3.4. La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato

La proposizione del ricorso avverso il provvedimento di diniego, di diniego di rinnovo o di revoca di uno dei permessi di soggiorno indicati dall'art. 19-*ter*, comma 1, non produce alcun effetto sospensivo automatico sull'efficacia del provvedimento, che potrebbe quindi fondare l'adozione di misure di espulsione nei confronti dello straniero.

Per paralizzare l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, lo straniero può formulare istanza di sospensiva ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 150/2011.

Quando è presentata l'istanza di sospensiva, il giudice provvede con ordinanza non impugnabile entro cinque giorni, a condizione che ricorrano gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione. In caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, la sospensione può essere disposta con decreto pronunciato fuori udienza, che tuttavia perde efficacia ove non venga confermato con l'ordinanza entro la prima udienza successiva. La brevità del termine si giustifica con l'esigenza di evitare che lo straniero venga raggiunto dal

---

<sup>75</sup> Si vedano, tra le altre, Cass. civ., sez. I, 9 luglio 2019, n. 18440, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Straniero*, n. 285; Cass. civ., sez. VI-1, 22 marzo 2017, n. 7385, *id.*, Rep. 2018, voce cit., n. 132; Cass. civ., sez. VI-1, 8 giugno 2016, n. 11754; Cass. civ., sez. VI-1, 3 settembre 2014, n. 18632, *id.*, Rep. 2014, voce cit., n. 85. Sul tema si veda, inoltre, V. GAETA, *A che serve studiare la protezione internazionale*, cit., p. 394.

<sup>76</sup> Il deposito a mezzo del servizio postale è ammissibile soltanto quando una norma specifica lo preveda espressamente come alternativa alla consegna diretta in cancelleria. In mancanza di tale previsione, il deposito deve avvenire mediante consegna a mani del cancelliere, non potendosi applicare analogicamente disposizioni dettate per fattispecie diverse, come l'art. 134 disp. att. c.p.c. relativo al deposito del ricorso per cassazione. Cfr. Cass., 6 febbraio 2003, n. 1813.

provvedimento di espulsione prima che il giudice abbia potuto pronunciarsi. Va peraltro ricordato, ancora una volta, che avverso il decreto di espulsione è comunque esperibile il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria nelle forme di cui all'art. 18 d.lgs. n. 150/2011.

Il meccanismo delineato dall'art. 5 d.lgs. n. 150/2011<sup>77</sup>, applicabile nel contesto dell'art. 19-ter, non è tuttavia esente da criticità, tanto più gravi se si considera che vengono in rilievo diritti fondamentali della persona. Sotto un primo profilo, l'espressa esclusione dell'"impugnabilità", oltre a collidere con la sua stessa funzione, determina una disparità di trattamento rispetto alla disciplina della sospensiva dei provvedimenti amministrativi soggetti alla giurisdizione amministrativa, nell'ambito della quale i provvedimenti che la accordano o la negano sono sempre appellabili davanti al Consiglio di Stato<sup>78</sup> ai sensi degli artt. 55 e 62 c.p.a. Sotto un secondo profilo, manca una disciplina che regoli la sospensiva ogniqualvolta, rigettato il ricorso dal tribunale, la decisione venga impugnata per cassazione.

In mancanza di indicazioni specifiche, appare ragionevole ritenere applicabile l'art. 373 c.p.c. – norma di carattere generale, operante in difetto di deroga espressa da parte della legge speciale – in luogo dell'art. 35-bis, comma 13, d.lgs. n. 25/2008, che attribuisce il potere di sospensione al giudice che ha emesso il decreto impugnato per cassazione su istanza di parte.

Le criticità appena illustrate si inseriscono in un quadro che, come si è già visto a proposito della protezione internazionale, soffre di analoghi *deficit* sul versante cautelare.

### 3.5. La trattazione e l'istruzione

Nell'ambito del giudizio impugnatorio, il tribunale è chiamato a pronunciarsi sull'esistenza del diritto ad ottenere uno dei permessi di soggiorno sopra indicati, verificando la ricorrenza dei requisiti per il suo riconoscimento. La situazione giuridica del richiedente è dunque qualificabile come diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. e dall'art. 3 CEDU, che non lascia alcuna discrezionalità valutativa né al questore, tenuto unicamente ad accertare la sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso, né al pubblico ministero, il cui parere obbligatorio è espressione di una mera discrezionalità tecnica che esaurisce la sua rilevanza all'interno del procedimento amministrativo.

L'oggetto della controversia ha dunque natura di accertamento, poiché si tratta di stabilire se esista il diritto soggettivo ad ottenere il permesso di soggiorno richiesto, con la conseguenza che i tratti propri di una controversia impugnatoria di un atto amministrativo risultano assai sfumati. Essi si ravvisano soltanto nella previsione di un

---

<sup>77</sup> La sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato è strutturata come un sub-procedimento correlato al giudizio di merito. L'istanza può essere formulata tanto nell'atto introduttivo quanto in via autonoma, anche oralmente in udienza, senza necessità di una procura *ad hoc*. Il giudice valuta sia il *fumus boni iuris* sia il *periculum in mora*; tuttavia, considerata la natura dei diritti fondamentali coinvolti nel procedimento *ex art. 19-ter*, la sola sussistenza del *periculum* – e in particolare la sua incidenza su tali diritti – dovrebbe poter reggere autonomamente la decisione di sospensione. In casi di pericolo imminente di danno grave e irreparabile, il giudice può provvedere con decreto *inaudita altera parte* fuori udienza, restando esclusa la possibilità di un'inibitoria *ante causam*.

<sup>78</sup> In argomento, v. A. PROTO PISANI, *La riduzione e la semplificazione dei riti* (d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150), in *Foro it.*, 2012, V, p. 73.

termine perentorio per proporre ricorso, decorrente dalla notificazione del provvedimento. Il provvedimento in sé, e la sua legittimità, non è propriamente oggetto della decisione: per un verso, un atto del tutto esente da vizi potrebbe essere disapplicato dal giudice ordinario, in forza dei poteri attribuitigli dalla l. n. 2248/1865, allegato E, ove questi ravvisasse nei fatti allegati gli estremi del diritto al permesso; per altro verso, l'accertamento di un vizio del provvedimento di diniego non basterebbe, di per sé solo, a giustificare il riconoscimento del diritto<sup>79</sup>.

Sul ricorrente grava l'onere di allegare e dimostrare i fatti costitutivi della domanda, ivi compresi quelli che fondano le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno. Tra tali fatti, il ricorrente non è tenuto a indicare eventuali vizi del procedimento svoltosi dinanzi alla Commissione o nell'adozione del diniego da parte della Questura, in quanto la loro ricorrenza, da sola, non vale a fondare il riconoscimento del diritto, così come la loro assenza non esime il giudice dal valutare *ex novo* fatti costitutivi del diritto soggettivo azionato.

Non vi è dubbio che il processo sia governato dal principio dispositivo di cui all'art. 115 c.p.c. Tuttavia, proprio su questo punto emerge una differenza non trascurabile tra il ruolo che il giudice è chiamato a svolgere nel processo per il riconoscimento della protezione internazionale – dove, come si è visto<sup>80</sup>, gli sono attribuiti incisivi poteri istruttori officiosi – e quello in cui sembra essere invece confinato nel procedimento *ex art. 19-ter*, nel quale manca qualsiasi riferimento normativo da cui desumere un analogo potere-dovere di cooperazione istruttoria. Eppure, il rango dei diritti in gioco, unitamente alla condizione soggettiva dei ricorrenti, imporrebbe quanto meno un temperamento della rigidità del principio dispositivo.

### 3.6. La decisione e il regime dei controlli

Anche per la protezione speciale il tribunale giudica in composizione collegiale, con designazione da parte del presidente della sezione specializzata di un componente del collegio per la trattazione della controversia.

Il provvedimento conclusivo è la sentenza, la quale, come dispone l'art. 19-ter, comma 6, non è appellabile. Il termine per proporre ricorso per cassazione, stabilito dallo stesso comma 6, è di trenta giorni e decorre dalla comunicazione del provvedimento a cura della cancelleria, 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, in data successiva alla comunicazione del provvedimento impugnato, con obbligo per il difensore di certificare la data del suo rilascio, così come prevede espressamente la norma, che per il resto richiama le medesime regole già vigenti per il procedimento *ex art. 35-bis* d.lgs. n. 25/2008.

In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Si tratta di un percorso accelerato che richiede un'adeguata organizzazione da parte della Corte e che trova la sua giustificazione nell'urgenza di definire quanto prima la posizione dello straniero al quale sia stato negato il diritto al

---

<sup>79</sup> Cass., 3 settembre 2014, n. 18632, secondo cui la nullità del provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale adottato dalla Commissione territoriale non ha autonoma rilevanza nel giudizio introdotto dal ricorso al tribunale, dal momento che tale procedimento ha ad oggetto il diritto soggettivo del ricorrente alla protezione invocata e deve quindi pervenire a una decisione sulla spettanza o meno del diritto stesso, senza potersi limitare al mero annullamento del diniego amministrativo.

<sup>80</sup> V. *supra* § 2.5.

permesso di soggiorno. Una decisione errata del tribunale, ove i suoi effetti non siano sospesi, rischia concretamente di mettere a repentaglio la vita o la salute del ricorrente.

Anche sotto il profilo del regime dei controlli, quindi, il procedimento per la protezione speciale condivide con quello per la protezione internazionale una scelta di fondo che non può non sollevare perplessità: l'esclusione di qualsiasi controllo di merito sulla decisione di primo grado. Come già evidenziato<sup>81</sup>, il doppio grado di giudizio non gode di copertura costituzionale, ma la sua assenza in controversie aventi ad oggetto diritti fondamentali della persona stride con i principi di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale. Il raffronto tra i due procedimenti, entrambi privi di appello, entrambi caratterizzati da un accesso al giudizio di cassazione sottoposto a termini ridotti, conferma che si tratta di una scelta sistematica del legislatore, la cui coerenza con i principi costituzionali e sovranazionali resta, anche in questo ambito, aperta a dubbi.

#### 4. La rinuncia alla domanda di protezione internazionale in favore della protezione speciale nel procedimento *ex art. 35-bis*: una prassi emergente

Nella prassi dei tribunali di merito si è sviluppata una tendenza sempre più diffusa: quella del richiedente che, nel corso del giudizio *ex art. 35-bis* d.lgs. n. 25/2008, rinuncia a insistere sulla domanda di protezione internazionale per concentrare la propria istanza sulla protezione speciale<sup>82</sup>. Per comprendere la portata e i limiti di questa scelta, occorre muovere dalla disciplina del ritiro e della rinuncia alla domanda così come regolata dal legislatore.

In sede amministrativa, dinanzi alle Commissioni territoriali, il ritiro o la rinuncia trovano disciplina negli artt. 23 e 23-*bis* d.lgs. n. 25/2008, in attuazione degli artt. 27 e 28 della direttiva 2013/32/UE. L'art. 23 regola il ritiro esplicito della domanda, che deve essere formalizzato per iscritto prima dell'audizione, all'esito del quale la Commissione dichiara l'estinzione del procedimento. Diverso è il meccanismo dell'art. 23-*bis* – introdotto dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla l. 9 dicembre 2024, n. 187 –, che entra in gioco quando il richiedente abbandona la struttura di accoglienza senza una ragione giustificata, oppure non si presenta al colloquio nel giorno stabilito. In questi casi la domanda si considera ritirata, ma la Commissione non si limita a prenderne atto, poiché entra nel merito e rigetta la domanda se la ritiene priva di fondamento, oppure sospende il procedimento se il quadro istruttorio non è sufficiente per decidere. Chi si trova in questa seconda situazione ha una finestra di nove mesi per chiedere di riaprire il fascicolo, e può farlo una sola volta; passato quel termine il procedimento si estingue definitivamente. Ripresentare la domanda resta comunque possibile, anche dopo l'estinzione o il rigetto, ma la nuova istanza dovrà superare un vaglio preliminare di ammissibilità ai sensi dell'art. 29, comma 1-*bis*, che impone di spiegare «i motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda, comprese le ragioni dell'allontanamento o della mancata presentazione al colloquio». Un discorso a parte vale per le procedure accelerate *ex art. 28-bis* d.lgs. n. 25/2008, commi 2 e 2-*bis*, avviate nei confronti di richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri<sup>83</sup>: in queste ipotesi il ritiro implicito

<sup>81</sup> V. *supra* § 2.7.

<sup>82</sup> Il rito rimane quello camerale previsto dall'art. 35-*bis*, senza che si ponga alcuna questione di mutamento del rito verso quello semplificato di cognizione.

<sup>83</sup> La nozione di Paese di origine “sicuro” trova fondamento nella direttiva 2013/32/UE (direttiva «Procedure»), che attribuisce agli Stati membri la facoltà di introdurre una disciplina interna volta a designare, a livello nazionale, Paesi considerati sicuri (art. 37). Tali Paesi sono individuati come quelli nei quali, sulla base di una valutazione generale e costante, non risultano persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti, né situazioni di violenza indiscriminata derivanti da conflitti armati interni o internazionali, secondo quanto precisato dall'allegato I alla medesima direttiva.

fa sì che il richiedente perda automaticamente la possibilità di dimostrare che, nonostante la designazione del proprio Paese come sicuro, la sua situazione personale giustificerebbe comunque una forma di protezione (comma 4).

Sul versante giurisdizionale, il procedimento *ex art. 35-bis* non contempla nulla di analogo. Il richiedente potrebbe in teoria rinunciare agli atti, vale a dire al ricorso in quanto tale, ma questa scelta, se accettata dall'amministrazione resistente, porterebbe all'estinzione del giudizio ai sensi degli artt. 306 ss. c.p.c. e renderebbe definitivo il provvedimento di diniego della Commissione. Resterebbe aperta la via di una nuova domanda in sede amministrativa, a patto però di portare elementi che non erano stati dedotti in precedenza (nuovi fatti, nuove prove sulla situazione personale o sul contesto del Paese di origine) come impone l'art. 29.

---

Nel sistema italiano, tali previsioni sono state recepite per la prima volta con il d.l. n. 113/2018, conv. con l. n. 132/2018 (c.d. «decreto sicurezza», che ha introdotto l'art. 2-bis nel d.lgs. n. 25/2008, attribuendo al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, il potere di adottare e aggiornare periodicamente l'elenco dei Paesi di origine sicuri, con obbligo di notifica alla Commissione europea. La disposizione ha ribadito i criteri già fissati dalla direttiva Procedure, specificando che la valutazione delle condizioni di sicurezza di uno Stato deve fondarsi sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché su ulteriori fonti qualificate, tra cui quelle provenienti da altri Stati membri, dall'Agenzia europea dell'Unione per l'asilo, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Sulla base di tali parametri e fino all'entrata in vigore del d.l. n. 158/2024 e della l. n. 187/2024, che hanno per la prima volta codificato l'elenco dei Paesi di origine sicuri in una fonte di rango primario, la designazione della lista è avvenuta mediante decreto interministeriale. Tra i Paesi qualificati come sicuri figurano Stati di significativa provenienza dei flussi migratori diretti verso l'Italia, quali il Bangladesh e l'Egitto. In alcuni casi, l'inserimento è avvenuto con limitazioni territoriali o personali, come consentito dalla formulazione vigente dell'art. 2-bis d.lgs. n. 25/2008, escludendo specifiche aree del territorio o determinate categorie di soggetti, tra cui persone appartenenti alla comunità Lgbtq+, donne vittime di violenza o oppositori politici.

Il quadro risulta ulteriormente rafforzato dalle recenti disposizioni del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo. In particolare, il regolamento (UE) 2024/1348 del 14 maggio 2024 prevede che la designazione dei Paesi di origine 'sicuri' possa avvenire tanto a livello nazionale quanto a livello dell'Unione, ammettendo altresì eccezioni territoriali e personali chiaramente identificabili, e ampliando le ipotesi di trattenimento alla frontiera finalizzate alla verifica dei requisiti di ingresso. Sono da segnalare, altresì, i regolamenti (UE) 2026/463 e 2026/464 del 24 febbraio 2026, adottati in materia di Paesi di origine sicuri, che rappresentano un ulteriore sviluppo del quadro normativo europeo in *subiecta materia*.

La provenienza da un Paese qualificato come sicuro costituisce il presupposto per l'attivazione delle procedure accelerate di cui all'art. 28-bis del d.lgs. n. 25/2008 e, in determinate circostanze, del procedimento di convalida del trattenimento previsto dall'art. 6-bis del d.lgs. n. 142/2015. In sintesi, il richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro può essere sottoposto al procedimento di convalida del trattenimento, oggi attribuito alla competenza della Corte d'appello in forza della l. n. 187/2024, mentre parallelamente viene instaurata la procedura accelerata per l'esame della domanda di protezione internazionale.

L'inserimento di uno Stato nella lista dei Paesi di origine sicuri determina una presunzione di sicurezza che il richiedente è chiamato a superare, tanto in sede amministrativa quanto in sede giurisdizionale, allegando gravi motivi idonei a dimostrare che, in relazione alla propria situazione individuale, il Paese designato non possa considerarsi sicuro. Ne deriva una diversa modulazione dell'onere di allegazione rispetto alle procedure ordinarie. Mentre il richiedente proveniente da un Paese non sicuro può limitarsi a rappresentare le ragioni del timore di persecuzione o di danno grave, chi proviene da un Paese qualificato come sicuro è gravato da un onere di allegazione 'rafforzato', dovendo indicare anche le specifiche ragioni per cui la presunzione di sicurezza non opera nel suo caso concreto. Sul punto, v. G. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questionegiustizia.it*, 3/2023. Specularmente, l'onere motivazionale dell'amministrazione risulta attenuato, poiché l'art. 9, comma 2-bis, d.lgs. n. 25/2008 consente che il provvedimento di rigetto si limiti a dare atto della mancata dimostrazione, da parte del richiedente, dell'esistenza di gravi motivi idonei a escludere la sicurezza del Paese di origine in relazione alla sua condizione personale. Per un ulteriore approfondimento, si v. C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza*, 1/2025.

La disciplina dei Paesi di origine sicuri è stata, infine, al centro di un intenso dibattito giurisprudenziale e mediatico, in particolare con riferimento alle procedure applicate ai richiedenti trattenuti in Albania in attuazione del Protocollo Italia-Albania. Sul tema, si v. Corte giust. UE, sez. grande, 1° agosto 2025 n. 758, con nota di G. RAITI, *La Corte di giustizia ribadisce il potere dei giudizi nazionali di controllare e disattendere la designazione, seppure legislativa, di «sicurezza» dei Paesi di origine dei migranti*, in *Riv. dir. proc.*, 2026, p. 361 ss. La Corte, in questa pronuncia, ha chiarito che uno Stato membro non può designare un Paese come "sicuro" se non assicura, nei confronti di tutti, adeguate condizioni di sicurezza.

Nelle vicende portate all'attenzione dei giudici di merito, tuttavia, il richiedente è solito non seguire questa linea: piuttosto che abbandonare il ricorso, semplicemente dichiara di non avere più interesse a coltivare la domanda di protezione internazionale, chiedendo al collegio di concentrarsi sulla protezione speciale. Una scelta che, sul piano del diritto positivo, non è priva di nodi da sciogliere.

Il procedimento *ex art. 35-bis* nasce, per sua natura, come chiarito nei paragrafi precedenti, dall'impugnazione del provvedimento di rigetto della Commissione e ha come oggetto l'accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale; tuttavia, al suo interno trova spazio anche la verifica dei presupposti per la protezione speciale, come prevede espressamente l'art. 32, comma 3, d.lgs. 25/2008. Nell'esaminare il provvedimento negativo della Commissione, il giudice deve guardare anzitutto alla protezione internazionale, nelle sue forme di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, indipendentemente da come il ricorrente abbia costruito la propria domanda, dal momento che si tratta, come si è visto, di domanda «autodeterminata». Solo quando questo primo esame non dia esito positivo, e sempre che dagli atti affiorino elementi pertinenti, può farsi spazio la protezione speciale ai sensi dell'art. 19, co. 1.1, T.U., anche in mancanza di una richiesta esplicita in tal senso.

Sta di fatto che le due domande – quella di protezione internazionale e quella di protezione speciale – restano distinte quanto ai loro presupposti. Questo non significa, tuttavia, che diano vita a procedimenti paralleli, poiché la protezione speciale può confluire nel giudizio *ex art. 35-bis*, venendone per così dire “assorbita”, ma tale procedimento non può trasformarsi nella sede deputata al riconoscimento della sola protezione speciale. Il collegio dovrà anzitutto verificare che non ricorrano i presupposti per le protezioni maggiori – *status* di rifugiato o protezione sussidiaria – e soltanto in caso contrario potrà concedere la protezione speciale. Detto questo, «il giudice è libero di stabilire l'ordine logico con cui affrontare le diverse questioni sottoposte alla sua cognizione, allo scopo di evitare accertamenti che risulterebbero superflui ai fini della decisione»<sup>84</sup>. In questa prospettiva, la giurisprudenza di merito ha chiarito che quando non emergano *ictu oculi* elementi idonei a giustificare il riconoscimento di una delle protezioni maggiori, è legittimo procedere con l'esame della protezione speciale<sup>85</sup>.

Quella di invertire l'ordine delle domande, o di abbandonare quella di protezione internazionale, è in fondo una strategia difensiva, che punta a costruire un quadro più credibile evitando di insistere su argomentazioni ormai datate o difficili da sostenere sul piano probatorio. I tribunali di merito<sup>86</sup> affermano che la domanda di protezione internazionale non sfugge del tutto al principio dispositivo che governa il processo civile, «salvo che ragioni evidenti non consentano, *ictu oculi*, di esaminare con esito favorevole i presupposti delle protezioni maggiori»<sup>87</sup>, con richiamo

---

<sup>84</sup> In questi termini, Cass. civ., sez. II, 24 febbraio 2021, n. 5021, in *ForoPlus*.

<sup>85</sup> Cfr. Trib. Roma, sez. XVIII civ., specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decr., camera di consiglio 8 marzo 2024.

<sup>86</sup> In tal senso, v. Trib. Roma, sez. XVIII civ., specializzata in materia di diritti della persona e immigrazione, decr., camera di consiglio 8 marzo 2024; Trib. Firenze, sez. specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, decr., camera di consiglio 9 aprile 2024; Trib. Bologna, sez. spec. cit., decr., camera di consiglio 15 aprile 2024; Trib. Bologna, sez. spec. cit., decr., camera di consiglio 11 luglio 2024; Trib. Firenze, sez. spec. cit., decr., camera di consiglio 22 maggio 2024. Su questi profili, si v. N. MINAFRA, *Evoluzione o involuzione della protezione speciale e il diritto alla rinuncia della domanda di protezione internazionale*, in *Dir. Immigr. e Cittad.*, 3/2025, p. 13 ss.

<sup>87</sup> Di questo avviso, oltre al Trib. di Roma, cit., si v. anche Cass. civ., sez. VI, 29 ottobre 2018, n. 27336, in *ForoPlus*, e Cass. civ., sez. VI, 28 settembre 2015, n. 19197, in *ForoPlus*, le quali ribadiscono che la domanda volta al riconoscimento della protezione internazionale resta soggetta al principio dispositivo, gravando sul ricorrente l'onere di allegare i fatti costitutivi del diritto azionato, senza che il giudice possa supplire d'ufficio a tale mancanza.



ai principi generali di cui agli artt. 100 e 88 c.p.c. Quel che conta, in definitiva, è il risultato concreto cui il ricorrente aspira – una forma di protezione adeguata nel Paese in cui vive – non l’etichetta giuridica apposta alla sua richiesta.

Quando la domanda di protezione internazionale non regge, entra in campo quella speciale, che dà peso al cammino di integrazione compiuto dallo straniero in Italia. Come ha rilevato la giurisprudenza di merito, questa forma di tutela «corrisponde all’interesse concreto, effettivo ed attuale del richiedente al momento della decisione», viene accordata con maggiore frequenza rispetto alle protezioni maggiori e riesce a rispondere a quelle esigenze di vita privata che l’art. 8 CEDU presidia e che il permesso di soggiorno rilasciato in pendenza di giudizio – per la sua breve durata – non è in grado di soddisfare, quali la stabilità di un contratto d’affitto, la dignità di un rapporto di lavoro duraturo, la libertà di fare rientro nel proprio Paese per non perdere i contatti con i familiari.

La circostanza che il richiedente abbia maturato questa scelta consapevolmente, dopo essere stato messo al corrente del contesto processuale, delle strade percorribili e delle ricadute di ciascuna opzione, è condizione che i giudici tengono ferma prima di accogliere l’istanza di inversione o rinuncia. In questo modo si evita di imboccare un percorso giudiziario lungo e spesso inutile, destinato con ogni probabilità allo stesso approdo.

Del resto, la rispondenza di questa prassi a un’esigenza reale trova conferma nel fatto che lo stesso legislatore vi abbia dato forma normativa, sia pure temporanea. Infatti, l’art. 7-*quinquies* del d.l. n. 20/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 50/2023, ha previsto una procedura semplificata per i ricorsi *ex art. 35-bis* presentati entro il 31 dicembre 2021 e ancora pendenti al 6 maggio 2023. In base a questa disposizione, il difensore munito di procura speciale può depositare, fino a quando il giudice non abbia rimesso la causa al collegio, un’istanza per far esaminare in via principale la domanda di protezione speciale e solo in subordine quella internazionale. L’istanza va accompagnata dalla documentazione utile a dimostrare i presupposti della protezione speciale e viene trasmessa dalla cancelleria sia alla Commissione territoriale che al pubblico ministero, ai quali spettano quindici giorni per depositare le proprie controdeduzioni. Dopodiché il giudice, in composizione monocratica, esamina la domanda di protezione speciale in via preliminare e, se ne ricorrono le condizioni, la accoglie allo stato degli atti con decreto contro il quale non è ammesso reclamo.

Il filo conduttore è lo stesso che percorre tutta la prassi fin qui descritta, cioè dare una risposta concreta allo straniero che, a distanza di anni dal suo arrivo in Italia, si trova ancora senza un documento valido, con tutto ciò che questo comporta per lui e per chi gli sta vicino<sup>88</sup>. Le soluzioni elaborate dai tribunali di merito su questo fronte meritano apprezzamento. Riflettono un atteggiamento di *favor* verso il richiedente e si mostrano coerenti con la funzione che il processo in questa materia è tenuto a svolgere: assicurare, al di là delle strettoie procedurali, che la decisione faccia giustizia della situazione concreta della persona che la subisce.

---

<sup>88</sup> In argomento si segnala la lettura di A. SCIURBA, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall’hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in *Questionegiustizia.it*, n. 2.2018, p. 145 ss.