

I MECCANISMI DI TUTELA GIURISDIZIONALE ESPERIBILI DAI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Modulo Jean Monnet

MAC-EUPACT

14 aprile 2026

Vaglio amministrativo della richiesta dinanzi alle Commissioni territoriali

Cosa sono?

Quante sono?

Come sono composte?

Come avviene l'esame?

L'audizione del richiedente come «cuore» della procedura

Esiti → percentuali di accoglimento

Cosa sono e quante sono le CCTT?

- Le CCTT sono le autorità competenti all'esame della domanda di protezione; sono insediate presso le Prefetture e sono nominate con decreto del Ministero dell'Interno



organismi amministrativi

- Sono una quarantina, in modo da assicurare la loro distribuzione omogenea sull'intero territorio nazionale; sono articolate in *commissioni* e *sezioni* (es. CT di Firenze, competente per Toscana e Umbria, con 2 Sezioni, Livorno e Perugia)

Come sono composte?

Fino al 2017

- 1 funzionario della carriera prefettizia (presidente)
- 1 funzionario della Polizia di Stato
- 1 rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali
- 1 rappresentante dell'UNHCR

Dopo l. n. 46/2017

(conv. decreto «Minniti-Orlando»,
d.l. n. 13/2017)

- 1 funzionario della carriera prefettizia (presidente)
- 1 membro esperto dell'UNHCR
- 4 funzionari amministrativi (altamente specializzati) con compiti istruttori

Come avviene l'esame della domanda di protezione internazionale?

- **Premessa:** la formalizzazione della domanda (compilazione modello C3 e inoltro) dà diritto a permanere in Italia, prorogabile di 6 mesi in 6 mesi fino all'esame (**PdS per richiesta asilo**)
- **Raccolta degli elementi di prova** (dichiarazioni e allegazioni documentali) pertinenti all'individuazione dei fatti sostanziali (cioè quei fatti che possono astrattamente integrare uno dei requisiti della definizione di rifugiato o di persona meritevole di protezione sussidiaria). **Ruolo delle COI**
- Nella fase di raccolta degli elementi di prova e di individuazione dei fatti sostanziali svolge un ruolo centrale il **colloquio personale** (audizione) con il richiedente (preparazione, logistica, interprete)
- **Valutazione di credibilità** (che avrà come risultato l'enumerazione dei fatti sostanziali che si ritengono accettabili)
- Sulla base dei fatti sostanziali accettati si procede alla valutazione prognostica del *timore fondato di persecuzione* e del *rischio reale di danno grave*
- Il funzionario è chiamato ad effettuare la c.d. "valutazione del rischio", ossia a valutare, sulla base dei fatti sostanziali accettati, il rischio futuro a cui andrebbe incontro il richiedente qualora facesse ritorno nel Paese di origine

Esiti richieste protezione internazionale (Fondazione ISMU, dati 2024)

- Fondazione ISMU (Iniziative e Studi sulla MULTietnicità) è un Ente di ricerca autonomo
- Nel 2024 le domande di protezione internazionale presentate nei Paesi dell'UE sono state 997mila, con un calo del 12% rispetto al milione e 130mila del 2023
- Con quasi 159mila richieste di asilo l'Italia è terza dopo Germania e Spagna; le richieste presentate nel nostro Paese rappresentano il 16% di tutte quelle presentate nell'UE
- **Nel 2024 in Italia** sono state esaminate 78mila domande di P.I., e sono state respinte 50mila; sono state accolte dunque poco più di 1/3 delle richieste di asilo esaminate (28mila), e in particolare lo status di rifugiato è stato riconosciuto solo a 6mila persone, il 7,6% del totale (78mila), mentre più alti sono stati i tassi di riconoscimento della protezione sussidiaria
- Perché La maggior parte delle richieste proviene da cittadini di Bangladesh, Marocco e Tunisia (Paesi con basso tasso di riconoscimento, perché POS). Più alti i tassi nel resto d'Europa perché le domande provengono da cittadini di Siria, Venezuela, Afghanistan

Dalla fase (amministrativa) *obbligatoria* a quella (giurisdizionale) *eventuale*

- La procedura di esame della domanda di PI si compone di una fase amministrativa *obbligatoria* da svolgersi dinanzi alle CCTT e di una fase giurisdizionale *eventuale*, attivabile su istanza della parte destinataria del provvedimento negativo emanato a conclusione della prima; il diniego adottato all'esito della fase amministrativa, infatti, non esaurisce la possibilità di tutela per il richiedente "asilo", prevedendosi la possibilità per quest'ultimo di attivare, *motu proprio*, la fase giurisdizionale.
- Quello per il riconoscimento della PI non è però un unico procedimento bifasico con fase giurisdizionale *eventuale*; il procedimento è solo apparentemente "bifasico", mentre in realtà esso – per le caratteristiche decisorie e potenzialmente definitive del provvedimento che chiude la prima fase e per la sostanziale identità di valutazioni da compiersi in entrambe le fasi nel rispetto del principio del contraddittorio, ancorché realizzato con modalità deformalizzate – si articola in due momenti, il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione, e acquista, pertanto, i caratteri essenziali di "altro grado del processo" (Corte cost. n. 460/2005).

Quale giudice?

- Il decreto «Minniti-Orlando» del 2017 ha istituito presso ogni Corte d'Appello la Sezione Specializzata in materia di immigrazione (art. 102, c. 2, Cost.)
- Spirito «autarchico» di una riforma «a costo zero». Composte da magistrati dotati di specifiche competenze, scelti tra coloro che siano già stati addetti alla trattazione di tali procedimenti per almeno due anni (competenza maturata *ex ante*), ovvero abbiano partecipato a corsi di formazione nella materia (*ex post*) o acquisito una specifica competenza per altra causa non specificata (*ex nihilo*).
- Giudizio (negativo) iniziale sull'aspetto *qualitativo* è cambiato col tempo, pur rimanendo tale rispetto all'aspetto *quantitativo*.

Quale giudizio? (parte I)

- Nel 2017 (sempre «Minniti & Orlando») viene eliminato il grado di appello: dalla Sezione Specializzata si può impugnare direttamente solo in Cassazione.
- → risposta sproporzionata ed improvvida ad una domanda seria e reale: come risolvere la lunghezza eccessiva di una procedura che *lascia sospeso* per diversi mesi in un limbo d'incertezza il richiedente protezione a cui è stata rigettata la richiesta dalla CT all'esito della fase amministrativa?
- → è vero, il doppio grado di giudizio (di merito) non ha copertura costituzionale; ma dove sta la ragionevolezza di un sistema processuale che, oltre ad applicare il doppio grado di merito, sempre e comunque, alle controversie che coinvolgono diritti soggettivi, conosce tre gradi di giudizio anche per controversie su questioni bagatellari? → →paradosso²: al richiedente è riconosciuta la garanzia del doppio grado di merito per contestare una banale multa automobilistica, al contempo escludendola nel procedimento di protezione internazionale, che invece verte su diritti soggettivi fondamentali.
- → le ricadute sul funzionamento della Cassazione: la scelta di eliminare il secondo grado di merito non appare conforme al fine dichiarato dal legislatore – la maggior speditezza della procedura – dal momento che l'abolizione del filtro dell'appello finisce con l'incrementare esponenzialmente – anziché di ridurlo – il contezioso.

Quale giudizio? (parte II)

- Il giudizio di primo grado (Sezioni Specializzate) è un rito quasi esclusivamente camerale (trattazione in camera di consiglio) caratterizzato dal contraddittorio solo cartaceo (si applicano artt. 737 ss. c.p.c.)
- Trattazione in udienza pubblica solo eventuale (sempre in ragione della maggior speditezza della procedura) → **rito camerale non partecipato**
- Il giudice è tenuto a fissare l'udienza di comparizione delle parti *esclusivamente*: a) quando, visionata la videoregistrazione, ritiene *necessario* disporre l'audizione dell'interessato; b) quando ritiene *indispensabile* richiedere chiarimenti alle parti; c) quando dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova (tra questi le COI)
- Conseguenza ultima: eliminazione del grado di appello e allontanamento del richiedente dal suo giudice