

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2020

LE DOMANDE REITERATE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE:  
BREVI CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELLE MODIFICHE  
NORMATIVE INTRODOTTE DAL D.L. 113/18 E DAL D.L. 130/20

di Cecilia Pratesi

***Abstract:** Il diritto della protezione internazionale, a livello europeo come in ambito nazionale, detta regole specifiche, tendenzialmente più restrittive e meno garantiste, per le ipotesi in cui la domanda di protezione internazionale, respinta o non coltivata, sia ripresentata nuovamente alle autorità di un medesimo Stato. La più recente normativa italiana ha inciso significativamente sul profilo delle garanzie procedurali, sino a presentare profili di aperta criticità e di contrasto con le garanzie minime accordate a livello europeo, con i quali la giurisprudenza è stata chiamata in breve tempo a confrontarsi. Le esigenze di celerità e speditezza, in un sistema costituzionalmente orientato e rispettoso dei principi sovranazionali che presidono la materia dell'asilo, non devono andare a scapito del diritto dei richiedenti ad un'attenta indagine della loro situazione individuale.*

***Abstract:** The right to international protection, both at European and national level, provides for more restrictive rules for those cases where the application for international protection is re-submitted to the same national authorities. The most recent Italian legislation has significantly affected procedural guarantees, being in contrast to the minimum of guarantees granted by the EU Law; Courts were immediately facing this problem. A need of swift examination, in a constitutional system oriented and respectful of the supranational principles that govern the right to asylum, must not be in contrast with asylum applicants' rights to thorough investigation of their individual situation.*

## LE DOMANDE REITERATE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: BREVI CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELLE MODIFICHE NORMATIVE INTRODOTTE DAL D.L. 113/18 E DAL D.L. 130/20

---

di Cecilia Pratesi\*

SOMMARIO: 1. Nozione e fonti eurounitarie. – 2. La sorte delle domande reiterate in Italia. – 2.1. Prima della riforma. – 2.2. Profili critici della riforma: la soppressione dell'interlocuzione scritta con la Commissione ai fini della valutazione di ammissibilità. – 2.3. Profili critici della riforma: effetti limitativi del diritto a permanere sul territorio nazionale. – 2.4. Profili critici della riforma: la presunzione di strumentalità della domanda presentata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento. – 2.5. Profili critici della riforma: il ruolo delle questure. – 2.6. Profili critici della riforma: la valutazione di ammissibilità. – 2.7. Risposte della giurisprudenza. – 3. Ulteriori aspetti processuali. – 3.1. Avvio della fase giurisdizionale. – 3.2. Valutazione di ammissibilità della domanda. – 4. Conclusioni. – 5. Il decreto legge n. 130/2020.

### 1. Nozione e fonti eurounitarie

Si intende per domanda reiterata di asilo la richiesta di protezione internazionale presentata dopo che una precedente richiesta sia stata abbandonata o respinta in via definitiva dalle autorità del medesimo Stato.

Il diritto interno ne offre la seguente definizione all'art. 2, co. 1, *b-bis*), d.lgs. n. 25/2008 – introdotto dall'art. 9, co. 1, d.l. n. 113/2018, convertito in l. 132/2018 –: «un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda ai sensi dell'articolo 23 e nel caso in cui la Commissione territoriale abbia adottato una decisione di estinzione del procedimento o di rigetto della domanda ai sensi dell'articolo 23-*bis*, comma 2».

È intuibile che la riproposizione di una istanza di asilo alle autorità di un medesimo Paese possa discendere dalle più varie istanze, da quella meramente strumentale volta a scongiurare l'effetto ultimo del diniego ed allontanare la prospettiva di un rimpatrio, a quella che discende dal mutamento delle condizioni del proprio Paese di origine, a quella dell'insorgere di nuovi motivi di protezione.

Al fine di contenere la prima tra le alternative appena considerate, la legislazione eurounitaria del 2013 (nuova direttiva procedure, 2013/32) prevede la facoltà degli Stati

---

\* Magistrato in servizio presso la sezione specializzata per l'immigrazione del Tribunale di Roma.

membri di accordare minori garanzie procedurali alle domande reiterate, sia pure secondo diverse gradazioni.

L'art. 33 della direttiva in primo luogo colloca le domande reiterate tra quelle che possono essere giudicate inammissibili, e dunque non esaminate nel merito (par. 2 lett. d): «la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE»: dunque per il diritto europeo comune è possibile prescindere dall'esame a condizione che non siano presentati dal richiedente elementi o circostanze nuovi significativi ai fini della protezione.

L'art. 34 prevede poi che in caso di domanda reiterata debba essere organizzato un colloquio preventivo sulla ammissibilità della stessa, al fine specifico di consentire al richiedente di interloquire sull'effettivo inquadramento della sua situazione particolare in una delle ipotesi di inammissibilità, che oltre al caso della domanda reiterata ricomprendono le ipotesi sub a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale; sub b) un Paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35; sub c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38; sub e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 7, par. 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustificano una domanda separata.

La direttiva contempla la possibilità di derogare al passaggio del colloquio preliminare, ma nel rispetto delle garanzie procedurali previste dall'art. 42, in base al quale deve essere assicurata almeno la possibilità di presentare osservazioni scritte, con le eccezioni di cui all'art. 40 par. 6 (persone a carico, minori non coniugati) per le quali è sempre necessario il colloquio. È previsto anche che gli Stati membri possano pretendere che il richiedente indichi i fatti e produca le prove atte a giustificare l'apertura di una nuova procedura di protezione nei suoi confronti.

Restano fermi in ogni caso i doveri di assistenza ed informazione previsti in via generale dall'art. 12 della direttiva, ed è ribadito il principio che in nessun caso le disposizioni date devono rendere «impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura né impedire di fatto o limitare seriamente tale accesso».

Tornando all'art. 40, che regola in via generale le domande reiterate, il par. 3 prevede che se all'esito dell'esame preliminare si può affermare che «sono emersi o sono stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale» gli Stati membri sono obbligati ad esaminare la domanda nel merito.

Resta ferma la facoltà degli Stati di prevedere una disciplina più favorevole, ed esaminare la domanda reiterata anche in altri casi, così come quella di imporre una ulteriore restrizione alla possibilità di procedere all'esame, consentendolo cioè solo nel caso in cui la mancata deduzione dei nuovi elementi nel precedente giudizio di protezione non sia dipesa da inerzia colpevole del richiedente.

## **2. La sorte delle domande reiterate in Italia**

### *2.1. Prima della riforma*

L'art. 29 del d.lgs. 25/08, annoverava tra i casi di inammissibilità della domanda, alla lettera b), l'ipotesi del richiedente che ha «reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del Paese di origine», disponendo che la domanda fosse in ogni caso sottoposta a parere preliminare del presidente della Commissione, e che il ricorrente avesse facoltà di presentare le proprie osservazioni prima dell'adozione della decisione sull'ammissibilità, espressamente riservata in ogni caso alla Commissione, unica autorità accertante. Le minori garanzie procedurali accordate erano dunque in linea con le prescrizioni della direttiva procedure, riassunte nel paragrafo che precede.

### *2.2. Profili critici della riforma: la soppressione dell'interlocuzione scritta con la Commissione ai fini della valutazione di ammissibilità*

Il d.l. 113/18, dichiaratamente volto a restringere le garanzie procedurali riservate ai richiedenti asilo, è intervenuto ampiamente anche sul tema delle domande reiterate; e così ha in primo luogo escluso la facoltà per il richiedente che presenta una prima domanda reiterata di interloquire per iscritto con la Commissione per perorare la propria causa.

Per comprendere la dimensione concreta di tale intervento, è sufficiente prendere visione del contenuto di uno dei moduli (c.d. modelli C3) attraverso i quali le domande di protezione vengono formalizzate dalle questure. Si tratta di schede precompilate, destinate in prevalenza ad un riempimento "a crocette" (che non di rado si presentano al lettore interamente vuote), e che vengono in calce sottoscritte dall'interessato e da un mediatore culturale (la cui firma è spesso illeggibile e non reca indicazione a stampa del nome); in concreto è assai difficile incontrare modelli C3 all'interno dei quali il richiedente abbia evidenziato (pur in presenza di una sezione formalmente a ciò riservata) le ragioni della propria domanda, o dato conto della esistenza di eventuali riscontri, sia all'interno del modulo sia attraverso l'allegazione di propri scritti. La facoltà di presentare memorie

prefigurata dalla direttiva non costituisce dunque un passaggio meramente formale, ma rappresenta un momento conoscitivo importante ai fini dell'apprezzamento dell'esistenza di nuove esigenze di protezione; in ogni caso la sua eliminazione non sembra coerente con le indicazioni della direttiva medesima.

### *2.3. Profili critici della riforma: effetti limitativi del diritto a permanere sul territorio nazionale*

Altra variante peggiorativa del trattamento delle domande reiterate si rinviene quanto all'effetto sospensivo della presentazione del ricorso giurisdizionale: già nel precedente regime, la presentazione di un ricorso avverso una decisione di inammissibilità della domanda (che poteva colpire tra le altre le domande reiterate), non comportava automaticamente la sospensione degli effetti del provvedimento negativo della Commissione, ma era necessario che il giudice, investito da apposita istanza del difensore, intervenisse con un proprio provvedimento per consentire al ricorrente di permanere sul territorio sino al termine del procedimento giurisdizionale (o quantomeno, dopo la riforma Minniti, d.l. 13/17, sino al termine del primo grado di giudizio). Era fatto salvo il caso dei ricorsi avverso provvedimenti che dichiaravano per la seconda volta inammissibile la domanda di asilo reiterata perché proposta senza la prospettazione di elementi nuovi, rispetto ai quali l'art. 35-*bis* co. 5, d.lgs. 25/08 escludeva qualsiasi effetto sospensivo del ricorso sino alla decisione del giudice sull'istanza di sospensiva. Il d.l. 113 ha espunto il riferimento alla presentazione di una seconda dichiarazione di inammissibilità della domanda reiterata, assoggettando così al medesimo regime anche le domande giudicate per la prima volta inammissibili perché ritenute dalla Commissione meramente iterative di una domanda in precedenza respinta. Inoltre a seguito della modifica dell'art. 7, d.lgs. 25/08, il richiedente che presenti una prima domanda reiterata nei casi di cui all'art. 29-*bis*, non è autorizzato a rimanere sul territorio neppure in attesa della decisione della Commissione, analogamente a chi presenta una seconda domanda reiterata dopo che la precedente domanda reiterata è stata respinta o dichiarata inammissibile nei casi previsti dall'articolo 32, co. 1, lett. b) e b-*bis*) (radicale mancanza dei presupposti della protezione, esistenza di una causa di cessazione o esclusione della protezione, domanda manifestamente infondata secondo la definizione che ne fornisce l'art. 28-*ter*).

### *2.4. Profili critici della riforma: la presunzione di strumentalità della domanda presentata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento*

L'aspetto forse maggiormente critico e che ha dato luogo sin dalla prima fase applicativa a numerosi interventi della giurisprudenza, si deve alla interpolazione del nuovo art. 29-*bis* del d.lgs. 25/08, che declina una sotto-ipotesi della domanda reiterata, nel caso in cui la relativa presentazione intervenga "in fase di esecuzione" di un provvedimento di

allontanamento; ebbene, a tali ipotesi il legislatore riconduce una vera e propria presunzione di strumentalità («..la domanda è considerata inammissibile in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento...»); in tali casi, prosegue la norma, non si procede all'esame preliminare della domanda (quell'esame che l'art. 29 attribuisce per le "altre" domande reiterate al presidente della Commissione, al fine di verificare l'insorgenza di nuovi elementi). Emerge a prima vista un contrasto con l'art. 40 par. 3 della dir. 2013/32/UE, in relazione al difetto assoluto di interlocuzione con l'organo accertatore (v. *supra*).

Un primo problema che sorge per l'interprete è quello di individuare il segmento procedimentale definito dalla legge come «fase di esecuzione dell'allontanamento», che è stato talora identificato dalle questure semplicemente come la condizione di colui che – in conseguenza del rigetto definitivo della sua domanda o del mancato rinnovo del precedente titolo di soggiorno per protezione internazionale – viene a trovarsi privo del diritto di permanere sul territorio nazionale; sul punto si è espresso in particolare il Tribunale di Brescia con decreto del 10.5.2019<sup>1</sup>, censurando tale interpretazione, e sottolineando giustamente che «l'utilizzo dell'espressione "fase di esecuzione di un provvedimento ... [di]allontanamento" è con ogni evidenza da intendersi riferito ad un momento successivo alla pronuncia di un provvedimento di allontanamento/espulsione ... né, a fronte di una norma dal così chiaro tenore letterale, è possibile sostenere l'inammissibilità dell'istanza reiterata per il solo fatto che il richiedente non avesse presentato ricorso in Cassazione o che comunque l'efficacia esecutiva del diniego della Commissione non fosse stata sospesa». Il medesimo Tribunale ha osservato altresì che l'art. 7, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 25/2008, esclude il diritto di permanere sul territorio nazionale sino alla decisione della Commissione non in generale per tutte le domande reiterate, ma unicamente nei confronti di coloro che presentano «ulteriori istanze di protezione internazionale dopo il deposito di una prima domanda reiterata».

### 2.5. *Profili critici della riforma: il ruolo delle questure*

Altra questione particolarmente delicata si è posta a seguito della interpretazione adottata dalle questure all'indomani della introduzione dell'art. 29-*bis* già citato. Facendo seguito ad una circolare del 2.12.2019 della Commissione nazionale di asilo, che tale lettura suggeriva apertamente, le autorità di polizia, di fronte alla presentazione di domande reiterate da esse stesse ricondotte all'art. 29-*bis*, hanno emesso direttamente dichiarazioni di inammissibilità (in alcuni casi adottando peraltro la creativa figura della irricevibilità); inoltre, in presenza di richiedenti asilo ristretti in Centri per i rimpatri al momento della

---

1. Consultabile: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2018\\_tribunale\\_brescia\\_decreto\\_18307.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2018_tribunale_brescia_decreto_18307.pdf).

reiterazione della domanda, hanno ritenuto di non dover richiedere una nuova convalida del trattenimento alla competente sezione specializzata, come previsto invece dall'art. 6, d.lgs. 142/2015, considerando dunque la nuova domanda del tutto priva di effetti sul piano giuridico.

Tale interpretazione è stata disattesa dalla giurisprudenza unanime delle sezioni specializzate, che hanno in primo luogo ribadito che anche a seguito delle più recenti modifiche, le Commissioni territoriali restano gli unici organi chiamati ad esprimersi sulla sorte delle domande amministrative di protezione internazionale, sia pure al fine di dichiarare che non devono essere sottoposte a nuovo esame perché radicalmente prive di elementi di novità, o che non devono essere assoggettate ad esame preliminare perché presuntivamente strumentali; le Commissioni hanno pertanto escluso che tale valutazione sia stata rimessa alle questure dalla nuova disciplina. Occorre infatti ricordare che ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 25/2008 le autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale sono le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'art. 4 mentre l'ufficio di polizia di frontiera e la questura sono competenti soltanto a ricevere la domanda, secondo quanto previsto dall'articolo 26.

Inoltre, è stato ribadito che il richiedente ha diritto a vedere emesso un provvedimento – quale il pronunciamento della Commissione – avverso il quale, secondo le procedure interne, poter esperire un ricorso giurisdizionale effettivo (diritto solennemente sancito tra l'altro dalla Carta di Nizza all'art. 47 e dalla direttiva procedure 2013/32/UE all'art. 46).

In proposito si deve rimarcare che secondo la CGUE (C-69/10 *Samba Diouf*, punti 58, 61), è sempre necessario che «i motivi addotti a giustificazione dell'applicazione di una procedura accelerata possano essere effettivamente contestati successivamente dinanzi al giudice nazionale e da questi vagliati nell'ambito del ricorso esperibile contro la decisione finale con la quale si conclude il procedimento relativo alla domanda di asilo».

## 2.6. *Profili critici della riforma: la valutazione di ammissibilità*

Anche sul piano sostanziale la restrizione delle garanzie introdotta nel 2018, in particolare all'art. 29-*bis*, si presta ad alcuni rilievi critici; l'art. 40 della direttiva procedure (2013/32/UE), in materia di domande reiterate recita: «Per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), una domanda di protezione internazionale reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale». È bene porre l'accento sulla locuzione «se siano emersi», alla luce della quale deve ritenersi imprescindibile per l'organo decidente un passaggio ulteriore rispetto al mero esame delle motivazioni esposte nella prima presentazione della domanda reiterata, spesso

poco articolate anche per i limiti formali imposti dalla modulistica ministeriale. Si immagina il caso di un soggetto che provenga da un'area geografica divenuta – magari a sua insaputa – una zona a rischio elevato per l'insorgere di un conflitto, e che nel replicare la propria domanda di protezione si limiti a riproporre la vicenda già esposta in precedenza: ecco che la presunzione di strumentalità-infondatezza della domanda, se letta come presunzione assoluta, *juris et de jure*, rivela immediatamente la sua debolezza intrinseca e si prospetta come irragionevole.

### 2.7. Risposte della giurisprudenza

È da ritenere che l'omissione di una nuova richiesta di convalida a seguito della manifestazione della volontà di reiterare la domanda di asilo, concreti una violazione dell'art. 6, d.lgs. 142/2015, che al comma 5 ultima parte prevede (senza distinguere tra domande reiterate e non) che in tali casi si debba procedere ad una seconda convalida dinanzi alle sezioni specializzate. Numerose pronunce di merito, oltre a disporre la trasmissione della domanda reiterata alle competenti Commissioni territoriali per le loro determinazioni, hanno quindi disposto la immediata liberazione dai CPR dei richiedenti che avevano presentato domanda dichiarata inammissibile *ex art. 29-bis*, la cui posizione non era stata trasmessa alle sezioni specializzate per una nuova convalida nel trattenimento. Esempiativa tra le altre la decisione del Tribunale di Roma dell'8.5.2019<sup>2</sup> secondo cui appunto «La procedura prevista dal nuovo testo dell'art. 29-bis del d.lgs. 25/08 non esclude l'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 142/15, in base al quale il trattenimento del richiedente protezione internazionale (anche se trattasi di domanda reiterata) deve essere convalidato dal Tribunale ordinario (comma 5, ultimo periodo), trattandosi di una disposizione che non ha subito modifiche per effetto dell'introduzione del c.d. decreto sicurezza e della legge di conversione n. 132/18. Di conseguenza, la convalida del trattenimento non richiesta al Tribunale, nonostante la proposizione della domanda (reiterata) di protezione presso il CPR, rende il trattenimento illegittimo ed emesso in violazione dell'art. 13 della Costituzione».

Altra pronuncia di rilievo – frutto di interpretazione della norma parzialmente diversa da quella proposta dall'ufficio romano –, è quella con la quale il Tribunale di Milano<sup>3</sup> ha ritenuto la disposizione in esame in contrasto con l'art. 40 della direttiva 2013/32/UE, sul presupposto che in essa sia effettivamente stabilita la competenza a decidere sulla ammissibilità della domanda in capo ad un ente accertatore diverso da quello previsto dagli artt. 3 e 4, d.lgs. 25/08, al di fuori delle ipotesi (tassative) previste dall'art. 4 co. 2, lett. a) e b), dir. 32/2013; la norma è censurata altresì in quanto propone una valutazione

2. Consultabile a [https://www.questionegiustizia.it/doc/trib\\_roma\\_Decreto\\_rg\\_20808\\_2019\\_all\\_5.pdf](https://www.questionegiustizia.it/doc/trib_roma_Decreto_rg_20808_2019_all_5.pdf).

3. Consultabile a <http://rivista.eurojus.it/il-tribunale-di-milano-da-rilevanza-al-primato-del-diritto-europeo-nella-disciplina-dellasilolo>.



automatica fondata sulla semplice sequenza temporale degli eventi, ed una presunzione assoluta di strumentalità della domanda. La decisione si segnala perché la soluzione adottata, di trasmissione degli atti alla Commissione ai fini dell'esame preliminare, discende dalla applicazione diretta ed immediata dell'art. 40 della direttiva, ritenuta dunque disposizione *self-executing*. La lettura in esame adotta il criterio della disapplicazione della norma interna come risoluzione dell'antinomia della stessa con la normativa dell'Unione, che secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (si veda Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389) rappresenta una soluzione doverosa ma limitata alla singola fattispecie per cui è adottata, e non producendo effetto sulla vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, lascia ferma l'esigenza che il legislatore interno risolva in via definitiva l'antinomia eliminando la norma contrastante con l'ordinamento sovranazionale.

Il problema del contrasto tra norma interna e norma eurounitaria, come, è noto si presta a soluzioni operative differenziate, che vanno dall'interpretazione conforme, alla disapplicazione, alla sottoposizione di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione, sino al ricorso alla Corte costituzionale (che si ritiene tuttavia comunemente soluzione riservata alle ipotesi di contrasto con una norma dell'Unione priva di efficacia diretta); quella dell'interpretazione conforme è l'opzione adottata dal Tribunale di Roma, che ha proposto dunque una lettura del nuovo art. 29-*bis* che faccia salva la competenza dell'organo accertatore a valutare dell'ammissibilità della domanda, e mantenga ferme le garanzie giurisdizionali assicurate in tema di libertà personale a tutti coloro che fanno richiesta di protezione internazionale. Due soluzioni – quelle di Roma e Milano – entrambe percorribili, e che hanno il pregio di offrire per diverse vie una risposta immediata all'esigenza di ricondurre gli aspetti maggiormente critici della riforma nel solco del diritto dell'Unione europea.

### **3. Ulteriori aspetti processuali**

#### *3.1. Avvio della fase giurisdizionale*

L'art. 28-*bis*, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 25/2008, in una visione di fondo che vede con sospetto e dunque con tendenziale sfavore la reiterazione della domanda, dispone che la domanda reiterata presentata senza addurre nuovi elementi venga trattata con procedura accelerata (co. 2 lett. b); sebbene i termini fulminanti previsti in linea generale dal comma 1 per le procedure di questa natura siano raddoppiati per le domande reiterate, essi restano comunque esigui ai fini di una compiuta articolazione delle ragioni del richiedente e ai fini dell'apprezzamento da parte della Commissione della situazione concreta ed individuale, tanto da indurre lo stesso legislatore, al comma 3, a prevederne il superamento, ove necessario, per assicurare un esame completo ed adeguato della domanda.

Ai sensi dell'art. 35-*bis*, d.lgs. 25/08 (norma che regola il procedimento di impugnazione delle decisioni negative delle Commissioni), il ricorso giurisdizionale è oggi (dopo le modifiche intervenute con d.l. 113/18) proponibile nel termine ordinario di 30 giorni. In precedenza era previsto invece un termine abbreviato di 15 giorni, in ordine al quale – in termini particolarmente rigorosi – si era espressa la Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 7880 del 16.4.2020, secondo la quale «In tema di reiterazione della domanda protezione internazionale, ai sensi dell'art. 28-*bis*, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 25 del 2008 (previgente al d.l. n. 113 del 2018, conv. con modif. in legge n. 132 del 2018), il termine per impugnare il provvedimento della Commissione territoriale è ridotto della metà senza che rilevi l'omessa informativa al richiedente circa la procedura accelerata, atteso che oggetto della controversia non è il provvedimento negativo della Commissione, ma il diritto soggettivo alla protezione e la riduzione del termine discende direttamente dalla legge ed è pertanto rilevabile da chi impugna dal tenore del provvedimento», mentre diverso ragionamento era stato seguito in precedenza dalla stessa Corte con l'ordinanza n. 25876 del 12 settembre 2019 secondo la quale in caso di decisione di inammissibilità pronunciata dalla Commissione in seguito ad audizione e valutazione di nuovi documenti, doveva ritenersi operante il termine ordinario per l'impugnazione in luogo di quello ridotto, giacché «...ai fini del termine per la proposizione dell'impugnazione deve aversi riguardo all'effettivo contenuto del provvedimento impugnato, che, nel caso di specie, si atteggiava quale rigetto nel merito di una domanda reiterata ammissibile, nonostante l'incongruo dispositivo».

Il procedimento segue le regole ordinarie della impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni territoriali, non è soggetto a sospensione feriale, deve essere trattato in via di urgenza, dovrebbe astrattamente concludersi in primo grado entro quattro mesi ed in sede di legittimità nel termine di sei mesi.

### *3.2. Valutazione di ammissibilità della domanda*

Secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. 18440/2019; 5089/2013; 4522/2015), il giudizio di ammissibilità della domanda reiterata presuppone che siano fatti valere elementi significativi ai fini della protezione intervenuti dopo la precedente decisione, ovvero nuovi riscontri e prove di fatti già allegati, che – incolpevolmente – non si sia potuto esibire in precedenza; ancora, è possibile sostenere la richiesta sulla base di elementi preesistenti, ma non dedotti perché all'epoca non supportati da prove. In altre parole, la deduzione di fatti pregressi e la produzione di prove preesistenti può ammettersi solo se la relativa omissione nella fase precedente può ritenersi scusabile.

Più in generale, appare logico ritenere che anche la valutazione della domanda reiterata segua i medesimi criteri di indagine previsti dall'art. 3 del d.lgs. 251/07 in materia di esame dei fatti e delle circostanze rilevanti, norma che prevede che l'interessato debba presentare

– appena ne ha la disponibilità – tutti gli elementi e gli eventuali documenti che possono motivare la sua richiesta di protezione. Si può ritenere poi che anche l’indagine circa la “scusabilità” della precedente omissione, in fase di esame della domanda reiterata, possa avvalersi di alcune delle regole probatorie di cui al comma 5 dell’articolo citato: in altre parole, per valutare la fondatezza delle ragioni per le quali alcuni elementi sono stati portati all’attenzione dell’organo decidente, solo in occasione della domanda successivamente proposta, potrà essere utilizzato il criterio della coerenza interna delle spiegazioni rese in proposito dal richiedente, oppure potrà essere valorizzata la eventuale presenza di riscontri esterni, o infine considerata la generale attendibilità del dichiarante.

#### 4. Conclusioni

Si deve rimarcare che anche laddove le domande reiterate, superate le barriere immaginate dal legislatore, pervengano all’esame delle Commissioni e quindi delle sezioni specializzate, risulterà comunque determinante per l’esito del procedimento, l’impostazione culturale adottata in sede di valutazione dei presupposti della protezione, cui non dovrebbe in linea di principio fare velo alcuna forma di precomprensione.

Esempio virtuoso – a parere di chi scrive – di un modo corretto di affrontare il tema in esame, si rinviene nella pronuncia del 29.7.2019 del Tribunale di Bologna<sup>4</sup>: qui il giudice, nel ripercorrere la vicenda di una giovane donna nigeriana, è stato in grado di far emergere ed indagare elementi di valutazione in precedenza non tenuti in considerazione, dando conto approfonditamente nella motivazione delle ragioni per le quali alcuni aspetti della vicenda non erano emersi nel corso della prima richiesta di protezione, e vagliando la credibilità dei nuovi elementi secondo il percorso logico delineato dall’art. 3, d.lgs. 251/07, sia con riferimento alla coerenza interna che al riscontro con le fonti internazionali ed in particolare con linee guida dell’UNHCR a proposito degli indicatori sintomatici della soggezione al fenomeno della tratta.

Se dunque la disciplina delle domande reiterate presenta una veste apparente di razionalità, apprezzabile soprattutto in termini di economia processuale, di velocizzazione delle procedure, di automatizzazione (e dunque semplificazione) delle decisioni, è bene sottolineare che l’attrattiva che inevitabilmente ne consegue, non deve e non può tradursi in una mortificazione del lavoro del giudice della protezione, che se pure è esonerato (così come la Commissione) dal replicare necessariamente un esame “completo” (v. art. 40 direttiva procedure) deve comunque vigilare affinché non restino inascoltati aspetti significativi ed inclusivi della vicenda personale, che non può e non deve essere “liquidata” per il solo fatto

---

5. Consultabile: <https://www.meltingpot.org/Nigeria-domanda-reiterata-e-riconoscimento-dello-status-di.html#.X15V4mgzbl>.

di essere oggetto di reiterazione, in armonia con quanto dispongono in linea generale l'art. 3 e l'art. 8, co. 3 del d.lgs. 251/07, e prima ancora l'art. 47 della Carta di Nizza, l'art. 46 della direttiva procedure e l'art. 4 della direttiva 211/95 UE a mente del quale «Lo Stato membro è tenuto in cooperazione con il richiedente ad esaminare tutti gli elementi significativi della domanda».

## 5. Il decreto legge n. 130/2020

Nelle more della pubblicazione di questo scritto, il Governo in carica ha approvato il decreto legge n. 130/2020 che reca tra le altre, «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare ...», il cui testo è stato pubblicato il 21 ottobre. Sin dal preambolo appare chiara la finalità di ricondurre la disciplina dell'immigrazione nel quadro «dei principi costituzionali e internazionali vigenti in materia», e superare dunque alcune delle criticità che sono state da più parti individuate nella riforma del 2018, alcune delle quali – come si è cercato di delineare – anche incidenti sul tema delle domande reiterate.

L'art. 28-*bis*, in tema di procedure accelerate, viene integralmente sostituito: la nuova formulazione dispone che in caso di domanda reiterata presentata senza addurre nuovi elementi (art. 29, co. 1, lett. b), la Questura provveda senza ritardo a trasmettere la documentazione necessaria alla Commissione, affinché questa adotti a sua volta la decisione entro i successivi cinque giorni. Scompare il riferimento al raddoppio dei termini originariamente previsto dal comma 2, ma viene introdotta – in aderenza al dettato comunitario che attribuisce il diritto ad un esame effettivo –, la previsione per cui «i termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo dalla domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'art. 27 commi 3 e 3-*bis*» (ovvero 6 mesi +9 mesi e – in casi eccezionali – ulteriori 3 mesi).

Ma è soprattutto la modifica dell'art. 29-*bis* che sembra intervenire a ricondurre ad unità il sistema: la norma – che mantiene inalterato il titolo – viene sostituita dal testo che segue: «Se lo straniero presenta una prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, la domanda è trasmessa con immediatezza al Presidente della Commissione territoriale competente che procede all'esame preliminare entro tre giorni e contestualmente ne dichiara l'inammissibilità ove non siano stati addotti nuovi elementi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett b)»; viene dunque ad essere ricomposta la frattura che si era venuta a creare con l'interpretazione data dalle Questure al testo previgente dell'articolo in esame, con la netta riaffermazione dell'investitura delle sole Commissioni Territoriali – o meglio dei loro Presidenti – a valutare dell'ammissibilità delle nuove domande di protezione internazionale.

Se il testo sarà convertito nella formulazione qui riportata, potrà essere indubbiamente superata una delle maggiori criticità che sopra si è tentato di evidenziare, sia sul piano della corretta ripartizione delle competenze tra diverse autorità amministrative, sia quanto alla attribuzione a coloro che reiterano la richiesta di protezione internazionale, della qualità di richiedenti asilo, sino al pronunciamento dei Presidenti delle Commissioni Territoriali, con ogni conseguenza anche sul piano delle garanzie in tema di libertà personale.