

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2021

### LA DICHIARAZIONE DEL RICHIEDENTE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE COME PROVA CIVILE

di Angelo Danilo De Santis

***Abstract:** Nel contesto del procedimento per la concessione delle varie forme di protezione internazionale operano regole che differenziano la tutela giurisdizionale. La cooperazione istruttoria, che ha lo scopo di agevolare il migrante nell'impervio percorso volto alla dimostrazione del proprio diritto, si serve di un particolare strumento, costituito dalla dichiarazione del richiedente. Questa riceve dalla legge la qualificazione di prova tipica, soggetta a valutazione di credibilità. Si pone dunque il problema di inquadrare questa nuova tipologia di prova nel sistema del processo civile.*

***Abstract:** In the context of international protection proceedings there are many special rules. The Court's power to investigate and gather evidences, which aims to facilitate migrants on their path to the statement of their rights, includes a specific tool, the claimant declaration. This declaration is considered as a proof, subject to credibility evaluation. This paper faces interpretative problems of this new form of proof.*

# LA DICHIARAZIONE DEL RICHIEDENTE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE COME PROVA CIVILE

---

di Angelo Danilo De Santis\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le regole e i criteri della c.d. cooperazione istruttoria. – 3. Il collocamento sistematico delle dichiarazioni del richiedente.

## 1. Premessa

La funzione strumentale che il diritto processuale civile riveste, rispetto alla tutela dei diritti sostanziali, giustifica l'ontologica disegualianza dei modelli e delle tecniche processuali.

La tutela giurisdizionale differenziata costituisce una conquista di civiltà del nostro ordinamento giuridico ed è compito dell'interprete adoperarsi affinché le regole siano applicate nel senso che possano condurre, nella misura del possibile, ad una decisione di merito.

Pur in un contesto culturale in cui si avverte l'esigenza di un ripensamento<sup>1</sup> della nozione di «differenziazione»<sup>2</sup>, venuta alla ribalta all'inizio degli anni settanta del novecento, dovuta alla constatazione della eterogeneità dei criteri che muovono le scelte del legislatore<sup>3</sup>,

---

\* Professore associato di diritto processuale civile nell'Università degli Studi Roma Tre.

1. Cfr. nel senso che «le recenti riforme non hanno nulla a che fare con la doverosa esigenza di adeguare le tecniche processuali alla tipologia delle controversie ed alla natura degli interessi in conflitto», v. G. Costantino, *Considerazioni impolitiche sulla giustizia civile*, in *Questione giustizia*, n. 6.2005, p. 1167 ss. nonché in Id., *Riflessioni sulla giustizia (in)civile*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 23, da cui si cita.

2. Cfr. A, Proto Pisani, *Tutela giurisdizionale differenziata e nuovo processo del lavoro*, in *Foro it.*, 1973, V, c. 209 ss.; alla frammentazione delle forme di tutela giurisdizionale differenziata e alle questioni tecniche che ne derivano sono stati dedicati l'XI (*Principio del contraddittorio e procedimenti speciali*, Sassari, 1-2 giugno 1975, Milano, Giuffrè, 1977, con spec. riferimento alle relazioni di V. Colesanti e di G.A. Micheli, anche in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 577 ss. e in *Riv. it. dir. fin.*, 1975, I, p. 545 ss.) e il XIII (*Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, Catania 28-30 settembre 1979, Milano, Giuffrè, 1981, con specifico riferimento alle relazioni di L. Montesano e A. Proto Pisani, anche in *Riv. dir. proc.*, 1079, p. 592 ss. e p. 536 ss., nonché in Id., *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, Cacucci, 1982, p. 216 ss.) Convegno nazionale dell'associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, nonché il XVII (*I procedimenti in camera di consiglio e la tutela dei diritti*, Palermo 6-7 ottobre 1989, Milano, Giuffrè, 1991) e il XXXI (*La tutela dei diritti e le regole del processo*, Padova 29-30 settembre 2017, con spec. riferimento alle relazioni di G. Costantino, *La tutela dei diritti e le regole del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 1418 ss. e di I. Pagni, *Principio di proporzionalità e regole minime, tra rito ordinario, rito del lavoro e tutela sommaria*).

3. Cfr., *inter alios*, M. Cappelletti, *Giustizia e società*, Milano, Giuffrè, 1972, spec. p. 299 ss.; V. Colesanti, *Principio del contraddittorio e procedimenti speciali*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, spec. p. 578 ss.; G. Verde, *Le tecniche processuali come strumenti di politica del diritto*, in *Dir. e giur.*, 1978, p. 241 ss.; Id., *Unicità o pluralità di riti*, in *Quaderni del*

la tutela dei diritti dei migranti costituisce un eccellente «banco di prova» per misurare il grado di modernità del nostro sistema, in termini di adattabilità alle mutevoli domande di giustizia e all'allargamento degli orizzonti del diritto sostanziale.

La tutela dei diritti del migrante extra UE a soggiornare nel territorio nazionale, declinato nelle varianti previste dalla legge sostanziale, passa per la «porta stretta» delle varie forme di tutela sommaria non cautelare<sup>4</sup>, giacché costituisce un esempio non certo fulgido<sup>5</sup> della cosiddetta «cameralizzazione» dei diritti<sup>6</sup>.

Le scelte delle tecniche adottate paiono mosse dall'applicazione di principi quali l'adeguatezza<sup>7</sup>, la proporzionalità<sup>8</sup> e la meritevolezza<sup>9</sup> e i risultati consistono nella

---

*Consiglio Superiore della magistratura*, 1986, p. 148 ss.; L. Montesano, *Luci ed ombre in leggi e proposte di «tutele differenziate» nei processi civili*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 592 ss.; A. Proto Pisani, *Breve premessa ad un corso sulla giustizia civile*, in *Dir. giur.*, 1977, p. 161 ss.; Id., *Note minime sulla c.d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Dir. giur.*, 1978, p. 534 ss.; Id., *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 536 ss.; Id., *Ancora sulla c.d. tutela giurisdizionale differenziata*, in *Dir. giur.*, 1980, p. 751 ss.; F. Mazzarella, *La procedura civile differenziata*, in AA.VV., *Il diritto degli italiani*, a cura di F. Satta, Milano, Giuffrè, 1978, I, p. 291 ss.; E.F. Ricci, *Il principio dispositivo come problema di diritto vigente*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, p. 410 ss.; F. Carpi, *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, p. 237 ss.; L. Lanfranchi, *La verifica del passivo nel fallimento. Contributo allo studio dei procedimenti sommari*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 93 ss.; Id., *Riflessioni de jure condito e de jure condendo sulla tutela cognitiva ordinaria e sommaria*, in *Riv. giur. lav.*, 1982, I, p. 7 ss.; C. Vocino, *Intorno al nuovo verbo «tutela giurisdizionale differenziata»*, in AA.VV., *Studi in onore di Carnacini*, Milano, Giuffrè; 1984, II, 1, p. 763 ss.; S. Chiarloni, *La domanda di giustizia: deflazione e/o risposte differenziate*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, p. 752 ss.

4. Cfr. AA.VV., *Diritto processuale dell'immigrazione*, a cura di D. Dalfino e G. Trisorio Liuzzi, Torino, Giappichelli, 2019, *passim*.

5. Sia consentito rinviare a A.D. De Santis, *Le novità per il processo civile nel c.d. «decreto sicurezza»*, in *Foro it.*, 2019, V, c. 181; Id., *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 1 ss.; Id., *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel processo per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questione giustizia*, n.2.2018, p. 206 ss.; F. del Rosso, *L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Giusto processo civ.*, 2017, p. 939.

6. Cfr. L. Lanfranchi, *La cameralizzazione del giudizio sui diritti*, in *Giur. it.*, 1989, IV, c. 33; V. Denti, *I procedimenti camerali come giudizi sommari di cognizione: problemi di effettività e di costituzionalità della tutela*, in AA.VV., *I procedimenti in camera di consiglio e la tutela dei diritti*, cit., p. 31 ss.; E. Grasso, *I procedimenti camerali e l'oggetto della tutela*, *ivi.*, p. 49 ss.; il modello del procedimento camerale per la tutela di diritto al riconoscimento della protezione internazionale è stato recentemente adottato dall'art. 6 d.l. 13/2017 conv., con modificazioni, dalla l. 46/2017; il procedimento era originariamente regolato secondo le forme camerali dall'art. 35 d.lgs. n. 25/2008, il quale disponeva che la sentenza fosse reclamabile davanti alla Corte di appello; successivamente era stato ricondotto al modello del procedimento sommario di cognizione, di cui all'art. 19 d.lgs. 150/2011, destinato a chiudersi con ordinanza appellabile; ora è tornato alle origini, con una struttura camerale, che però viene espressamente definita «a contraddittorio scritto e a udienza eventuale», ma senza appello.

7. Su cui v. D. Dalfino, *Accesso alla giustizia, principio di effettività e adeguatezza della tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2014, p. 907.

8. Su cui v., da ultimo, A. Panzarola, *Jeremy Bentham e la «Proportionate justice»*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, p. 1459; R. Caponi, *Il principio di proporzionalità nella giustizia civile: prime note sistematiche*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2011, p. 389 ss.

9. Intesa come requisito dell'interesse ad agire, su cui v. M.F. Ghirga, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio sull'abuso dell'azione giudiziale*, Milano, Giuffrè; 2004; id., *Abuso del processo e sanzioni*, Milano, Giuffrè, 2012, dal quale si cita, nonché in AA.VV., *L'abuso del processo. Atti del XXVIII Convegno Nazionale*

divaricazione del trattamento per categorie di diritti, rispetto ad alcune delle quali il legislatore appresta strumenti più raffinati e risorse maggiori (e migliori).

L'attuale contesto è contraddistinto dalla dominazione degli indici economici sulla produzione normativa e il processo civile è ormai considerato come uno strumento i cui margini di efficienza incidono sull'attrattiva del sistema economico e sugli investimenti delle imprese, anziché come uno strumento di attuazione dei diritti soggettivi<sup>10</sup>; sembra fare eccezione l'insieme di regole processuali integranti il c.d. onere di cooperazione istruttoria che permea il procedimento giurisdizionale davanti alle sezioni specializzate (nonché quello amministrativo dinanzi alle Commissioni territoriali) e che è funzionale a colmare lo squilibrio tra le parti del processo per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il legislatore, sulla scorta delle scelte compiute a livello eurounitario, ha mostrato la consapevolezza che esistono «diritti più diritti di altri»<sup>11</sup>, tali da richiedere una netta differenziazione dalle forme processuali ordinarie<sup>12</sup>.

## 2. Le regole e i criteri della c.d. cooperazione istruttoria

Nei giudizi per il riconoscimento della protezione internazionale vige il potere-dovere<sup>13</sup> di cooperazione istruttoria officiosa, nel senso che l'autorità amministrativa e il giudice

---

*dell'associazione italiana fra gli studiosi del processo civile*, Urbino 23-24 settembre 2011, Bologna, Bononia University Press, 2012, p. 87 ss.

10. Per queste riflessioni, si rinvia a A.D. De Santis, *Contributo allo studio della funzione deterrente del processo civile*, Napoli, Jovene, 2018, *passim*.

11. Cfr. M.G. Garofalo, *Intervento*, in AA.VV., *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, a cura di S. Mazzamuto, Napoli, Jovene, 1989, p. 1176.

12. È noto, infatti, che le *rationes* della tutela differenziata costituiscono un *post* rispetto alle scelte legislative, cioè alla selezione degli interessi meritevoli di tutela operata dalla legge sul piano sostanziale. Da questa prospettiva, come notato da G. Costantino, *Le espropriazioni forzate speciali. Lineamenti generali*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 10, «i principi di uguaglianza, infatti, nel processo, possono operare sia per quanto riguarda la posizione delle parti tra loro, sia per quanto riguarda la posizione di una delle parti rispetto a quella di chi vanta analoghe situazioni sostanziali».

13. Sulla qualificazione giuridica alla stregua di potere-dovere o di onere non è possibile, in questa sede, soffermarsi. Valga, per ora, il rinvio a M. Taruffo, *L'onere come figura processuale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2012, p. 436; il quale richiama il pensiero di G. Gavazzi, *L'onere. Tra la libertà e l'obbligo*, Torino, Giappichelli, 1970, rist. 1985; O.T. Scozzafava, voce *Onere. I. Onere (in generale): a) Nozione*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, p. 99 ss.; P. Gelato, voce *Onere*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XIII, Torino, Utet, 1995, p. 59 ss.; per ulteriori riferimenti, che testimoniano l'attenzione della dottrina processualcivile verso la figura dell'onere della prova, v. G.A. Micheli, *L'onere della prova*, Padova, Cedam, 1942, rist. 1966, p. 144; G. Verde, *L'onere della prova nel processo civile*, Napoli, Jovene, 1974; M. Taruffo, voce *Onere della prova*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., Torino, Utet, 1995, XIII, p. 65 ss.; L.P. Comoglio, *Le prove civili*, Torino, Giuffrè, 2010, p. 293 ss., anche per ulteriori riferimenti.

Secondo S. Satta, *Diritto processuale civile*, Padova, Cedam, 1948, p. 63, per il quale il dovere «non è anch'esso se non l'onere medesimo, considerato non in relazione al fine generale della regola e quindi in primo luogo alla giustizia, ma nella sua proiezione subiettiva che è l'interesse della controparte».

Cfr., anche, F. Lent, *Obblighi e oneri nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, 150 ss.

Per alcune perplessità nei confronti della figura dell'onere, v. F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, rist. 1999, p. 138 ss., la cui visione strettamente privatistica e individualistica dell'onere

specializzato (investito della impugnativa del provvedimento reso dalle Commissioni territoriali) svolgono un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, ovvero nella ricerca della prova dei presupposti che legittimano l'adozione di una delle tre misure previste dal nostro ordinamento (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria o umanitaria).

Il tema dei modi e delle forme attraverso le quali pervenire al convincimento del giudice è considerato di centrale importanza<sup>14</sup> nel contesto di controversie caratterizzate, per un verso, dalla natura fondamentale dei diritti in gioco, e, per l'altro, dalla frequente inadeguatezza degli strumenti (economici, linguistici, culturali etc.) della parte che invoca la tutela.

Sotto il profilo delle fonti, il potere-dovere di cooperazione istruttoria scaturisce dall'art. 4 della direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011, secondo cui «gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda»<sup>15</sup>.

Nell'ordinamento italiano, questa peculiare forma di attenuazione dell'*onus probandi*, derivante dall'oggettiva difficoltà per il richiedente di fornire una prova diretta dei fatti costitutivi del diritto<sup>16</sup>, è regolata dall'art. 3 d.lgs. 251/07.

La lettera della disposizione lascia chiaramente intendere l'abbandono, per le controversie *de quibus*, della regola dell'art. 2697 c.c., giacché stabilisce che «qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che: *a*) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; *b*) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; *c*) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; *d*) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; *e*) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile [...]».

---

ben si concilia con l'intera visione del fenomeno processuale che, come noto, si fonda sul concetto di «lite», intesa appunto come competizione tra interessi individuali (cfr., peraltro, P. Calamandrei, *Il concetto di «lite» nel pensiero di Francesco Carnelutti*, in Id., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, Napoli, Jovene, 1965, I, p. 200 ss.)

14. Cfr. A. Proto Pisani, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Foro it.*, 2010, I, c. 3043.

15. Cfr. Corte giust. UE 22 novembre 2012, causa C-277/11, secondo cui sebbene «il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa», giacché «lo Stato membro riveste una posizione più adeguata [...] per l'accesso a determinati tipi di documenti».

16. Cfr. Trib. Milano 8 marzo 2007, in *Giur. merito*, 2007, p. 3320, con commento di V. Santarsiere.

La norma che ne scaturisce, frutto del recepimento dell'art. 4 della direttiva 2004/83/CE, impone al richiedente un onere di cooperazione consistente nell'allegare, produrre o dedurre «tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la [...] domanda»; si tratta di una scelta ragionevole, giacché soltanto il ricorrente è in possesso delle informazioni relative alla sua storia personale tali da comporre il quadro necessario e sufficiente a far emergere i fatti costitutivi del suo diritto.

Tale circostanza assume una doppia valenza, perché, oltre ad essere sintomo del non completo accantonamento del principio dispositivo, dato che pur sempre grava sulla parte l'onere di attivare la tutela giurisdizionale e di allegare i fatti costitutivi del diritto vantato<sup>17</sup>, delinea l'importanza decisiva della conoscenza di questi elementi sui quali si fonda la valutazione della credibilità dell'istante<sup>18</sup>.

Il potere-dovere di cooperazione istruttoria emerge altresì dall'art. 8 d.lgs. 25/08, secondo cui «ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'Unhcr, dall'Easo, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative».

La norma va coordinata con l'art. 35-*bis*, co. 9, d.lgs. 25/08, ai sensi del quale per la decisione il giudice si avvale anche delle informazioni sulla situazione socio-politico-economica del Paese di provenienza elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'Unhcr (Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati), dall'Easo (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) e dal Ministero degli affari esteri.

---

17. Fermo il potere di qualificazione giuridica della fattispecie pur sempre riconosciuto al giudice; così come non è onere del ricorrente fornire una precisa qualificazione giuridica della tipologia di misura di protezione invocata, poiché spetta al giudice, avvalendosi dei poteri officiosi di indagine e di informazione di cui all'art. 8, co. 3, d.lgs. 25/08, verificare la sussistenza dei requisiti della protezione partendo dalla misura che integra una condizione di maggiore favore, ossia lo *status* di rifugiato (cfr. Cass. 16 luglio 2015, n. 14998), allo stesso modo la proposizione del ricorso giurisdizionale non si sottrae all'applicazione del principio dispositivo, sicché il cittadino straniero ha l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli d'ufficio nel giudizio (cfr. Cass. 28 settembre 2015, n. 19197).

18. Sul punto, si rinvia a M. Acierno-M. Flamini, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

### 3. Il collocamento sistematico delle dichiarazioni del richiedente

La disposizione *de qua* contiene peraltro una regola di giudizio, basata sulla verifica della buona fede soggettiva del richiedente, il quale, in presenza di una domanda tempestiva, completa di tutte le informazioni disponibili, logicamente plausibile (sia come coerenza intrinseca sia con riguardo alle informazioni relative allo Stato d'origine), consente al giudice di ritenere fondata la domanda, benché i fatti allegati dal cittadino straniero non siano suffragati da elementi di prova<sup>19</sup>.

La verifica dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dal ricorrente così come delineata dall'art. 3, co. 5, d.lgs. 251/2007<sup>20</sup>, pone all'interprete non secondarie questioni relative all'inquadramento sistematico e al concreto funzionamento della *regula juris*.

Infatti, l'impressione che si trae dall'analisi della giurisprudenza di legittimità, ma anche dalle prassi maturate in alcune sezioni specializzate, è di una certa ambiguità: a fronte di decisioni secondo cui la valutazione di credibilità opera alla stregua di presupposto o condizione di ammissibilità dell'attivazione dei poteri ufficiali del giudice<sup>21</sup>, altre propendono per ritenerla da questi svincolata e, anzi, come criterio residuale per la concessione della

---

19. Cfr. F. del Rosso, *Protezione internazionale e cooperazione istruttoria officiosa (brevi note sul combinato disposto degli art. 3 d.leg. 251/07 e 8 d.leg. 25/08)*, in *Foro it.*, 2018, I, c. 3264 ss.

20. Che per comodità si riporta: «Qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:

- a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;
- b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone;
- d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla;
- e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile. Nel valutare l'attendibilità del minore, si tiene conto anche del suo grado di maturità e di sviluppo personale».

21. Cfr. Cass. 12 maggio 2020, n. 8819, secondo cui «l'obbligo del giudice di acquisire informazioni sulla reale ed attuale situazione del Paese di origine (c.d. cooperazione istruttoria) non sorge per il solo fatto che sia stata proposta domanda di protezione internazionale, collocandosi in rapporto di stretta connessione con la circostanza che il richiedente abbia fornito una versione dei fatti quanto meno coerente e plausibile; tuttavia tale adempimento non può essere escluso solo perché, in base agli indicatori di credibilità soggettiva forniti dall'art. 3 d.lgs. n. 251 del 2007, le dichiarazioni della parte risultino intrinsecamente inattendibili, poiché, in questo modo, la valutazione di credibilità non atterrebbe più alla prova, ma diverrebbe una condizione di ammissibilità o un presupposto del riconoscimento del diritto o, comunque, si risolverebbe in un giudizio sulla lealtà processuale»; Cass. 11 agosto 2020, n. 16925, secondo cui «in materia di protezione internazionale, l'accertamento del giudice di merito deve innanzi tutto avere ad oggetto la credibilità soggettiva della versione del richiedente circa l'esposizione a rischio grave alla vita o alla persona, cosicché qualora le dichiarazioni siano giudicate inattendibili alla stregua degli indicatori di genuinità soggettiva di cui all'art. 3, d.lgs. n. 251 del 2007, non occorre procedere ad un approfondimento istruttorio officioso circa la prospettata situazione persecutoria nel Paese di origine, salvo che la mancanza di veridicità derivi esclusivamente dall'impossibilità di fornire riscontri probatori»; secondo Cass. 11 luglio 2016, n. 14157, il potere-dovere di cooperazione istruttoria non sorge a fronte di dichiarazioni intrinsecamente inattendibili alla stregua degli indicatori di credibilità soggettiva menzionati dall'art. 3 d.lgs. 251/2007.

tutela invocata<sup>22</sup>, mentre secondo una terza linea interpretativa, la credibilità si soppeserebbe con la lente delle informazioni assunte dal giudice (e dalla Commissione territoriale)<sup>23</sup>.

Non stupisce dunque che anche in dottrina ci si lasci sfuggire che «il dovere di cooperazione istruttoria si atteggia quale ulteriore vaglio di credibilità delle dichiarazioni *pro se* rese dal ricorrente nell'ambito del colloquio e sottoposte al prudente apprezzamento del giudice»<sup>24</sup>.

Sembra condivisibile ritenere che «il dovere di cooperazione sia vincolato alla preventiva valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente. In estrema sintesi, quindi, se l'obiettivo è quello di garantire effettività alla tutela dei diritti di protezione internazionale, allora non è né ragionevole né corretto escludere l'esercizio dei poteri istruttori da parte del giudice semplicemente per il fatto che le dichiarazioni del richiedente non appaiano credibili. Si può dire, al contrario, che proprio in questo caso (ossia quando le allegazioni sono carenti o contraddittorie) il giudice dovrebbe utilizzare i propri poteri istruttori»<sup>25</sup>.

---

22. Cass. 12 maggio 2020, n. 8819, secondo cui «in materia di protezione internazionale, il giudice, prima di decidere la domanda nel merito, deve assolvere all'obbligo di cooperazione istruttoria, che non può essere di per sé escluso sulla base di qualsiasi valutazione preliminare di non credibilità della narrazione del richiedente asilo, dal momento che anteriormente all'adempimento di tale obbligo, egli non può conoscere e apprezzare correttamente la reale e attuale situazione dello Stato di provenienza e, pertanto, in questa fase, la menzionata valutazione non può che limitarsi alle affermazioni circa il Paese di origine; ne consegue che solo ove queste ultime risultino immediatamente false, oppure la ricorrenza dei presupposti della tutela invocata possa essere negata in virtù del notorio, l'obbligo di cooperazione istruttoria verrà meno; alle stesse conclusioni, inoltre, dovrà giungersi qualora la difesa del ricorrente non esponga fatti storici idonei a rendere possibile l'esame della domanda, ovvero rinunci espressamente e motivatamente ad una delle possibili forme di protezione».

Nei giudizi per il riconoscimento della protezione internazionale l'onere della prova va inteso nel senso che, se il richiedente non ha fornito la prova di alcuni elementi rilevanti ai fini della decisione, le allegazioni dei fatti non suffragati da prova devono essere ritenuti, comunque, veritieri se il richiedente: a) ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) ha fornito un'idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi, le dichiarazioni rese sono coerenti, plausibili e correlate alle informazioni generali e specifiche riguardanti il caso; c) ha presentato la domanda il prima possibile o comunque ha avuto un valido motivo per ritardarla; d) dai riscontri effettuati il richiedente è emerso essere attendibile (cfr. Cass. 18 febbraio 2011, n. 4138); le lacune probatorie del racconto del richiedente asilo non comportano necessariamente inottemperanza al regime dell'onere della prova, potendo essere superate dalla valutazione che il giudice è tenuto a compiere delle circostanze indicate alle lett. da a) ad e) del citato art. 3 d.lgs. 251/2007 (cfr. Cass. 10 luglio 2014, n. 15782).

23. Cfr. Cass. 26 maggio 2020, n. 9815, secondo cui «l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, nella specie l'omosessualità, del richiedente protezione internazionale non può essere escluso dal rilievo che le dichiarazioni della parte non ne forniscano la prova, dal momento che l'art. 3, co. 5, d.lgs. n. 251 del 2007 dispone che tali dichiarazioni, se coerenti con i requisiti di cui alle lettere da a) ad e) della norma, possono da sole essere considerate veritiere pur se non suffragate da prova, ove comparate con Coi aggiornate».

24. Cfr. F. del Rosso, *Protezione internazionale e cooperazione istruttoria officiosa*, cit., c. 3265.

25. Cfr. L.P. Comoglio, *Il dovere di cooperazione istruttoria nei procedimenti di protezione internazionale: un difficile inquadramento sistematico*, in *Questione giustizia*, n. 3/2020, p. 9 ss.

Appare condivisibile il principio affermato da Cass. 12 maggio 2020, n. 8819, secondo cui «qualsiasi valutazione di non credibilità della narrazione non può in alcun modo essere posta a base, *ipso facto*, del diniego di cooperazione istruttoria cui il giudice è obbligato *ex lege*. Quel giudice non sarà mai in grado, *ex ante*, di conoscere e valutare correttamente la reale ed attuale situazione del Paese di provenienza del richiedente asilo, sicché risulta frutto di un evidente paralogismo



Occorre dunque provare a delineare l'oggetto della valutazione di credibilità, lo scopo che il legislatore si prefigge (quindi la funzione che assolvono le dichiarazioni), i limiti della sua ammissibilità e gli strumenti di controllo, oltre a tentarne una collocazione sistematica utile ad addivenire alla sua qualificazione giuridica.

*a) L'oggetto della valutazione di credibilità*

Oggetto della valutazione di credibilità sono le dichiarazioni rese dal richiedente tutela e, più precisamente, i fatti e le circostanze riportate in sede di audizione, davanti alla Commissione territoriale, o in udienza, davanti al giudice; non dunque i fatti semplicemente riportati nell'istanza o nel ricorso, ma il "racconto" della propria storia che il migrante rende oralmente dinanzi all'autorità amministrativa e, se del caso, giurisdizionale.

Viene dunque in rilievo un duplice aspetto problematico: per un verso, la valutazione è resa sulle dichiarazioni rese dal richiedente davanti alla Commissione territoriale, generalmente senza ausilio di un difensore e senza la mediazione culturale di una persona che lo abbia in precedenza ascoltato e compreso; per l'altro, il giudice ha cognizione di queste dichiarazioni sulla base di un testo scritto, visto che, al momento, non è ancora attivo, per quanto consta, il sistema della videoregistrazione<sup>26</sup>; se al tutto si aggiunge la eventualità che l'udienza per l'audizione non si svolga affatto, emerge un quadro preoccupante per la qualità della valutazione cui è chiamato il giudice.

Ponendosi dalla prospettiva giurisdizionale, le dichiarazioni rese nell'audizione davanti alla Commissione territoriale di cui il giudice deve avvalersi per svolgere la propria attività e valutare la credibilità del richiedente davanti a sé, anche se devono ritenersi soggette alle stesse regole di valutazione, si presentano come una diversa fonte di prova, non potendo esser assimilate all'audizione, svolta in udienza, con l'assistenza dell'avvocato e ad opera del giudice terzo ed imparziale<sup>27</sup>.

---

l'equazione mancanza di credibilità/insussistenza dell'obbligo di cooperazione. Ne consegue, inoltre, che, in tale fase del giudizio (evidentemente prodromica alla decisione di merito), la valutazione di credibilità dovrà limitarsi alle affermazioni circa il Paese di provenienza rese dal ricorrente (così che, ove queste risultassero false, si disattiverebbe immediatamente l'obbligo di cooperazione)» (in senso favorevole, v. M. Flamini, *Il dovere di cooperazione istruttoria nel procedimento di protezione internazionale: il punto di vista del giudice di merito*, in *Questione giustizia*, n. 3/2020).

Nel senso che, ai fini della credibilità, la Commissione territoriale e il giudice non devono dar rilievo a mere discordanze e contraddizioni su aspetti secondari e isolati quando si ritenga sussistere l'accadimento, v., da ultima, Cass. 4 gennaio 2021, n. 10.

26. Rispetto alla quale pure perplessità sono state espresse altrove; cfr. A.D. De Santis, *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questione giustizia*, n. 2.2018, p. 206 ss.

27. Cfr. l'ampia ricostruzione di L. Minniti, *La valutazione di credibilità come strumento di valutazione della prova dichiarativa. Ragioni e conseguenze*, in *Questione giustizia*, n.3/2020, p. 22 ss.

La regola generale è nel senso che le dichiarazioni, *rectius*, i fatti riportati nelle dichiarazioni, devono essere provati, seppur nel contesto generale di deroga al principio *onus probandi incumbit ei qui dicit* e quindi nel quadro della cooperazione istruttoria cui attende l'autorità giudicante.

Il giudice, dunque, in caso di corrispondenza tra le dichiarazioni e le prove assunte, non è tenuto ad alcuna valutazione di credibilità, il che consente di distinguere la valenza delle dichiarazioni dal generale onere di lealtà e probità gravante sulle parti del processo<sup>28</sup> e, ancor di più, di escludere che il legislatore abbia preteso dal richiedente asilo un obbligo di dire la verità, difficilmente configurabile<sup>29</sup>.

Gli spazi per la valutazione di credibilità, che conduce a considerare «veritieri» i fatti, si aprono soltanto nel caso in cui «taluni aspetti o elementi» delle dichiarazioni non siano stati dimostrati<sup>30</sup>, il che, come emerge nell'esperienza pratica, accade assai frequentemente<sup>31</sup>.

Fermo restando che, ai limitati fini del presente scritto, non è possibile approfondire le sfumature di cui si compone la valutazione di credibilità, vale la pena fissare alcuni concetti.

L'elenco di cui all'art. 3, co. 5, d.lgs. 251/2007 è considerato non tassativo dalla più recente giurisprudenza<sup>32</sup>, secondo cui «i criteri di giudizio elencati dall'art. 3, co. 5, d.lgs. 251/07 sono indicativi, non tassativi e non vincolanti per il giudice di merito. È dunque consentito reputare inattendibile lo straniero che richieda protezione internazionale anche quando il suo racconto soddisfi tutti i criteri suddetti, se il giudice ritenga che l'inattendibilità sia dimostrata da altre e diverse fonti di prova, ivi compreso il contegno processuale della parte, ai sensi dell'art. 116, co. 2, ultimo periodo, c.p.c.».

Senonché, tra i criteri, quello previsto dalla lett. e) («dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile»), pare configurarsi come una norma di chiusura<sup>33</sup>;

---

28. Sia consentito, ancora, rinviare, per più ampi riferimenti, a A.D. De Santis, *Contributo allo studio della funzione deterrente*, cit., p. 30 ss.

29. Si rinvia agli studi di M. Gradi, *L'obbligo di verità delle parti*, Torino, Giappichelli, 2018, *passim*.

30. Sull'inadeguatezza dei moderni sistemi processuali, e di quello italiano, *in primis*, a fornire tutela in situazioni in cui soltanto le parti possono avere diretta conoscenza dei fatti rilevanti per il giudizio, v. M. Cappelletti, *La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità*, Giuffrè, Milano, 1962, spec., parte I, p. 194.

31. Cfr. L. Minniti, *La valutazione di credibilità*, cit.

32. Cfr. Cass. 16 dicembre 2020, n. 28782.

33. In tal senso, v. anche L. Minniti, *La valutazione di credibilità*, cit., secondo cui il «senso letterale di ritenere sufficiente che il racconto sia credibile “nell’insieme”, dunque generalmente, complessivamente, globalmente, appunto “in generale”. Attribuire invece alla locuzione il significato opposto di “integralmente”, “totalmente”, “specificamente”, in ogni particolare credibile, significherebbe sovvertire il contenuto testuale della norma [38]. E questo anche ammettendo che una specifica incongruenza, sebbene relativa a un profilo accessorio, come la dinamica della fuga dal pericolo, possa, per il ruolo specifico della circostanza che ne risulta contaminata, destituire del tutto di credibilità e dunque di efficacia probatoria la dichiarazione.

In questo senso sono orientati tutti i contributi teorici di *soft law*, in particolare di Easo e di Unher. In tali importanti contributi si afferma, tra l'altro, che “La credibilità non è considerata come riferita alla sincerità dei richiedenti, bensì all'attendibilità complessiva del loro resoconto e, in particolare, alle dichiarazioni (...) a suffragio di una domanda”.

non si tratta di un indicatore di credibilità, ma di un criterio applicativo degli indicatori previsti dalle lettere precedenti del medesimo comma.

L'attendibilità, in altri termini, funge da criterio interpretativo delle dichiarazioni rese, tale da consentire la valutazione di credibilità anche in difetto del soddisfacimento degli altri criteri; in senso simmetricamente opposto, il rispetto degli altri indici previsti dalla disposizione non garantisce la positiva valutazione di attendibilità, a fronte di elementi che la smentiscono.

Quel che invece appare illogico è affermare – come fa Cass. 28782/2020 – che il giudice può disattendere tutti i criteri della disposizione *de qua* (nessuno escluso e quindi compreso quello della lett. e) se l'inattendibilità «è dimostrata» da altre fonti di prova, compreso il contegno processuale del richiedente.

Infatti, non sembra possibile ammettere che una parte possa essere, contemporaneamente, attendibile, ai sensi dell'art. 3, co. 5, lett. e) d.lgs. 251/2007, e inattendibile, alla stregua, per esempio, del contegno processuale assunto.

#### *b) Lo scopo della valutazione di credibilità*

Allorquando il quadro istruttorio, rispetto ai fatti allegati al giudizio dal richiedente mediante le dichiarazioni rese davanti all'autorità, sia carente, la valutazione di credibilità cui è chiamato il giudice costituisce uno strumento funzionale ad evitare l'applicazione del criterio decisionale dell'art. 2697 c.c.

In questo senso, cooperazione istruttorio e valutazione di credibilità costituiscono un'erma bifronte, giacché consentono di aggirare, nei procedimenti *de quibus*, per un verso, l'onere probatorio gravante sulle parti alla stregua dei principii generali – abilitando il giudice all'esercizio di poteri istruttori officiosi ed estendendo il *numerus clausus* delle prove civili a strumenti quali le *country of origin information* –; per l'altro, permettono al giudice di ritenere esistenti («veritieri») i fatti costitutivi del diritto, allegati in sede di dichiarazione, anche se la relativa prova manca.

Da un punto di vista tecnico processuale, la finalità consiste nel sottrarre quante più decisioni possibile alle maglie dell'art. 2697 c.c.

#### *c) La collocazione sistematica*

La regola generale nel processo civile, secondo cui è possibile per il giudice presumere l'esistenza di un fatto ignoto da circostanze indiziarie gravi, precise e concordanti (art. 2729 c.c.) parrebbe non rilevare nel contesto dei procedimenti relativi al riconoscimento della

---

E allora quello previsto dall'art. 3, co. 5, lett. e), d.lgs. n. 251/2007 ci appare non come uno degli indicatori di credibilità, ma come il criterio di chiusura del sistema di valutazione, il metodo applicativo di valutazione degli indicatori che lo precedono nella elencazione».

protezione internazionale, in cui le regole si differenziano sino al punto da consentire al giudice di ritenere fondata la domanda se alcuni suoi fatti costitutivi sono stati semplicemente oggetto di dichiarazione *pro se*, fatta dall'attore davanti a lui.

La dichiarazione del richiedente risulta dunque qualificabile alla stregua di un mezzo di prova tipico, applicabile soltanto nei procedimenti *de quibus*, perché espressamente previsto e regolato dalla legge.

È un mezzo di prova che, da solo, non è però in grado di fondare il convincimento del giudice<sup>34</sup>; a fronte della tipicità, si rilevano, da un lato, la natura di prova libera, perché rimessa, appunto, al libero apprezzamento del giudice, ma, dall'altro, una accentuata procedimentalizzazione della valutazione, il che costituisce un *unicum* nel panorama delle prove orali.

Il procedimento di assunzione si distingue dall'interrogatorio libero, giacché i risultati cui conduce sono (o, meglio, possono essere) completamente opposti; ancor più in caso di disposizione officiosa per la sua assunzione, sul richiedente grava un onere il cui mancato assolvimento è in grado di produrre una conseguenza pregiudizievole, traducibile nel *deficit* probatorio e nel conseguente rischio di rigetto della domanda.

#### *d) Il controllo della valutazione di credibilità*

Rinviando ad altra trattazione per quel che concerne la disamina dei parametri di valutazione che il giudice è tenuto ad applicare per la valutazione della attendibilità del richiedente<sup>35</sup>, vale la pena tener presente che, in presenza di dichiarazioni del richiedente, la decisione dovrà giocoforza fondarsi sulla loro valutazione di attendibilità, ogni qual volta i fatti costitutivi del diritto invocato non siano stati – ciascuno e tutti – dimostrati alla stregua dei mezzi di prova previsti dalla legge.

Ai fini del controllo sulla correttezza della decisione fondata sulla dichiarazione, si è al cospetto di un *iter* procedimentale funzionale all'«accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda»<sup>36</sup>.

Tenendo a mente che la sezione specializzata investita della domanda è giudice di unico grado e che dunque compete alla sola Cassazione il potere di controllo sulla correttezza della valutazione compiuta dal giudice *a quo*, gli spazi per la censura della decisione appaiono obiettivamente esigui.

La valutazione in ordine alla credibilità del racconto del cittadino straniero costituisce un apprezzamento di fatto rimesso al giudice del merito, il quale deve valutare se le dichiarazioni del ricorrente siano coerenti e plausibili: si ritiene, perciò, che tale

---

34. *Contra*, se ben si è inteso il suo pensiero, L. Minniti, *La valutazione di credibilità*, cit.

35. L. Minniti, *La valutazione di credibilità*, cit.

36. Corte giust. 22 novembre 2012, causa C-277/11, punti 64 ss.

apprezzamento di fatto sia censurabile in Cassazione solo ai sensi dell'art. 360, co. 1, n. 5, c.p.c. come omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, come mancanza assoluta della motivazione, come motivazione apparente, come motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile; mentre, deve escludersi la rilevanza della mera insufficienza di motivazione e l'ammissibilità della prospettazione di una diversa lettura ed interpretazione delle dichiarazioni rilasciate dal richiedente, trattandosi di censura attinente al merito<sup>37</sup>.

La Corte ha anche posto l'accento sulla considerazione per cui la valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente non è affidata alla mera opinione del giudice, ma è il risultato di una procedimentalizzazione legale della decisione, da compiersi non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, bensì alla stregua dei criteri indicati nel 5° comma dell'art. 3, d.lgs. n. 251/2007, tenendo conto «della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente» di cui al 3° comma dello stesso articolo, senza dare rilievo esclusivo e determinante a mere discordanze o contraddizioni su aspetti secondari o isolati del racconto; tale valutazione, se effettuata secondo i criteri previsti, dà luogo ad un apprezzamento di fatto, riservato al giudice del merito, essendo altrimenti censurabile in sede di legittimità per la violazione delle relative disposizioni<sup>38</sup>.

È stato altresì affermato che la prognosi negativa circa la credibilità del richiedente «non può essere motivata soltanto con riferimento ad elementi isolati e secondari o addirittura insussistenti quando, invece, viene trascurato un profilo decisivo e centrale del racconto»<sup>39</sup>. La valutazione effettuata dal giudice del merito in ordine al giudizio di credibilità delle dichiarazioni del richiedente, non solo deve rispondere ai criteri legali, ma deve essere anche argomentata in modo idoneo a rivelare la relativa *ratio decidendi*, senza essere basata, invece, su elementi irrilevanti o su notazioni, che, essendo prive di riscontri processuali, abbiano la loro fonte nella mera opinione del giudice cosicché il relativo giudizio risulti privo della conclusione razionale<sup>40</sup>.

Non consta alcun altro settore del contenzioso civile in cui la Corte di cassazione si sia spinta ad un così pervicace controllo motivazionale, il che denota uno sforzo davvero encomiabile nel sopperire alla lacuna del secondo grado di giudizio – davvero grave – se si considera il rango dei diritti in gioco.

---

37. Cfr. Cass. 5 febbraio 2019, n. 3340; Cass. 19 novembre 2019, n. 30031.

38. Cfr. Cass. 9 luglio 2020, n. 14674.

39. Cfr. Cass. 8 giugno 2020, n. 10908.

40. Cfr. Cass. 6 luglio 2020, n. 13944.