

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2023

LE SEZIONI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE A CINQUE ANNI DALLA LORO ISTITUZIONE. UN'INDAGINE SUL CAMPO

di Luca Perilli

Abstract: L'articolo contiene un'analisi del lavoro delle sezioni specializzate per la protezione internazionale a cinque anni dalla loro istituzione che fu dettata dall'impennata nel numero dei casi giudiziari conseguenti alle imponenti ondate migratorie del quadriennio 2014-2017. Esso considera gli effetti positivi della specializzazione del giudice sulla qualità del processo e della decisione ma anche le gravi difficoltà nella gestione dei casi, conseguenti all'inadeguata dimensione delle sezioni per l'insufficienza dei giudici ad esse destinati. Una ricerca condotta presso gli uffici giudiziari, in preparazione di questo articolo, mette in luce che la pressione "dei numeri" ha determinato non solo un progressivo aumento della durata dei procedimenti e dell'arretrato ma anche l'adozione di prassi differenziate per farvi fronte, non sempre virtuose. L'articolo illustra, inoltre, le caratteristiche del processo di protezione internazionale italiano, plasmato da una giurisprudenza costituzionalmente orientata, nel contesto del Sistema comune europeo dell'asilo.

Abstract: This paper analyses the work performed by the specialised sections for the international protection since their establishment five years ago. The creation of the specialised section was triggered by the high number of judicial files that followed the mass arrival of migrants on the Italian coasts in the period 2014-2017. The paper considers the positive impact of the judges' specialisation on the quality of the procedure and of the decision. It also considers the serious difficulties that judges have faced in managing the cases because of the shortage of human resources. A research conducted in view of the preparation of this paper shows that the huge workload pressure has induced not only a progressive increase of the backlog and of the proceedings' duration but also different practices, not always virtuous. The paper remarks on the characteristics of the Italian international protection trial, shaped by a constitutional oriented jurisprudence, in the wider context of the Common European asylum system.

LE SEZIONI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE A CINQUE ANNI DALLA LORO ISTITUZIONE. UN'INDAGINE SUL CAMPO

di Luca Perilli*

SOMMARIO: 1. L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. – 2. Le sezioni specializzate: specializzazione e criteri di competenza. – 3. Risorse, termini processuali, rito. – 4. L'organizzazione delle sezioni specializzate. – 5. Le sezioni nel Sistema comune europeo dell'asilo. – 6. L'accertamento dei diritti, i fatti e le domande. – 7. Il lavoro delle sezioni specializzate. La programmazione della gestione dei casi e l'individuazione delle priorità. – 8. L'udienza e l'audizione. – 9. Il dovere di cooperazione istruttoria. *Country of origin information* (CoI). – 10. L'ufficio per il processo. – 11. La prospettiva.

1. L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea

Nel quadriennio 2014-2017 sono sbarcati sulle coste italiane oltre 600.000 migranti, provenienti in prevalenza da Paesi di transito dell'Africa settentrionale. Gran parte di loro, tra i quali donne e minori, ha percorso la pericolosa rotta del deserto nigerino o algerino, prima di conoscere la prigionia in Libia, per poi affidarsi alle infide acque del Mediterraneo centrale¹.

Si è trattato di un flusso poderoso ed inatteso, sol che si consideri che in quei quattro anni le nostre coste hanno accolto un numero di persone migranti superiore a quello di coloro che hanno raggiunto l'Italia via mare nei venti anni precedenti.

La quasi totalità di questi migranti ha chiesto all'Italia di ricevere protezione con domande che si sono trasformate in procedure per il riconoscimento della protezione internazionale davanti alle Commissioni territoriali.

* Giudice e coordinatore della sezione specializzata per la protezione internazionale del Tribunale di Trento.

1. M. Giovannetti, *I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari*, in *Questione Giustizia*, 3 maggio 2021, www.questionegiustizia.it.

Dal 2015 al 2020 i dinieghi di protezione, in sede amministrativa, hanno riguardato in media il 50% delle domande, per superare il 70% nell'anno 2019 e nei primi mesi del 2020². Le decisioni di accoglimento hanno avuto un esito altalenante con riguardo alla forma di protezione concretamente riconosciuta³.

Oltre il 94% dei dinieghi delle Commissioni territoriali è stato impugnato davanti ai Tribunali civili che, solo nel 2016, sono stati investiti da 48.087 nuovi procedimenti. L'inaspettata ondata di ricorsi ha trovato i Tribunali impreparati a gestire i flussi di nuovi casi: nel corso del 2016, i Tribunali italiani hanno definito 14.839 procedimenti di protezione internazionale, accumulando così una pendenza di quasi cinquantamila fascicoli (49.503)⁴.

All'onda d'urto dei nuovi casi e al peso dell'arretrato accumulato in un solo anno il Governo ha reagito, nel febbraio 2017, con un provvedimento d'urgenza, intitolato «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale»: si tratta del d.l. 17.02.2017 n. 13, pubblicato sulla G.U. n. 40 e poi convertito dalla l. 13.04.2017, n. 46, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea in ogni Tribunale ordinario del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello⁵, ha

2. Osserva M. Giovannetti, *op. cit.*, che, nel 2019 e nel 2020, l'effetto del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, con il quale è stata soppressa la protezione umanitaria ed è stata sostituita da forme di protezione nazionale tipiche ha determinato un crollo nella percentuale degli accoglimenti, considerato che su 136.813 domande esaminate dalle Commissioni territoriali gli esiti positivi hanno riguardato solo 28.276 domande (circa il 20%). Le decisioni si sono polarizzate prevalentemente sulle forme di protezione internazionale. In particolare, se nel 2019 vi è stata un'impennata di riconoscimenti di *status* di rifugiato (6 su 10), nel corso del 2020 su circa 10.000 decisioni positive il numero degli *status* di rifugiato riconosciuti equivale a quello delle protezioni sussidiarie (rispettivamente 49,2% e 43%) mentre la protezione nazionale è riservata solo al 7,8% dei ricorsi.

3. M. Giovannetti, *op. cit.*: «I dinieghi nel loro complesso (...) hanno registrato un andamento crescente dal 2012 in poi, riguardando oltre la metà delle decisioni assunte sino al 2017 e giungendo ad oltrepassare, mediamente il 70% nel triennio 2018-2020. (...). Dal 2010 in poi si è assistito ad un forte incremento delle decisioni che contemplavano da parte delle Commissioni la proposta di rilascio di un permesso per motivi umanitari ed in particolare nel 2012, a seguito dei provvedimenti adottati in merito alla cd. Emergenza Nord Africa, ha riguardato oltre il 70% delle decisioni positive. In questo stesso periodo, il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria ha toccato il valore minimo (rispettivamente il 9,3% e il 20,4%), mentre l'anno successivo vi è stata una significativa flessione dell'umanitaria (giunta al 40%) a favore del riconoscimento della protezione internazionale (*status* rifugiato 21,4% e sussidiaria 38,7%). Dal 2014, le decisioni di protezione umanitaria aumentano nuovamente raggiungendo nel 2018 il 63,7% degli esiti positivi, così come incrementano i riconoscimenti afferenti allo *status* di rifugiato (20,3%) i quali superano per la prima volta il numero dei provvedimenti che riconoscono la protezione sussidiaria (che scendono al 13,7%)».

4. Si vedano le tavole statistiche contenute nella Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, del Consiglio superiore della magistratura, delibera 13 ottobre 2021, pratica num. 535/VV/2020, cui l'autore di questo articolo ha collaborato nella veste di consulente del Consiglio.

5. Il d.l. aveva previsto 14 sezioni specializzate presso i Tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia. La legge di conversione n. 46 del 13.04.2022, votata il 29 marzo 2017 al Senato e l'11 aprile 2017 alla Camera con un iter parlamentare rapido e concluso

introdotta un rito semplificato per la trattazione delle controversie in materia di protezione internazionale e ha abolito la possibilità di appello avverso le decisioni negative del giudice⁶.

2. Le sezioni specializzate: specializzazione e criteri di competenza

Con tale intervento⁷ il legislatore ha innanzitutto riconosciuto la natura specialistica e internazionale della materia dell'asilo e ha stabilito che essa debba essere affrontata da un giudice dotato di competenza professionale specifica⁸, che possibilmente conosca le lingue inglese e francese – utili a comunicare con alcuni richiedenti protezione e a cercare informazioni sui loro Paesi di origine – e che sia coinvolto costantemente in attività di formazione e aggiornamento professionale, realizzata dalla Scuola superiore della magistratura con il contributo di organizzazioni internazionali attive nel settore dell'asilo, quali l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO, oggi trasformato in Agenzia e denominato EUAA⁹) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR)¹⁰.

con voto di fiducia, ha istituito 26 sezioni specializzate presso i Tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello.

6. Nei procedimenti introdotti dopo il 17 agosto 2017 il decreto di rigetto del Tribunale può essere impugnato solo con ricorso per cassazione.

7. Per un primo commento alla legge si veda: G. Savio, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in questa *Rivista*, n. 3.2017.

8. Le sezioni specializzate sono composte da magistrati dotati di specifiche competenze (art. 2). La norma prevede che sia data preferenza a coloro che siano già stati addetti alla trattazione dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate per almeno due anni e che abbiano frequentato appositi corsi di formazione; sono preferiti i candidati che abbiano conoscenza delle lingue inglese o francese.

9. *European Union Agency for Asylum*, istituita con regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.12.2021 istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

10. La legge prevede che siano organizzati specifici corsi di formazione da parte della Scuola superiore della magistratura (SSM), in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), cui i magistrati hanno l'obbligo di partecipare almeno una volta l'anno per i primi tre anni dopo l'assegnazione alle sezioni e ogni due anni nel periodo successivo.

Il legislatore ha, inoltre, attribuito alle sezioni specializzate un'ampia competenza per materia¹¹, senza tuttavia preoccuparsi di ricondurre a unità i diversi riti¹² con cui le diverse materie sono trattate¹³ e, anzi, ripristinando il rito camerale¹⁴ per i procedimenti di protezione internazionale avviati dopo il 17 agosto 2017¹⁵; inoltre, non ha proceduto a un riordino della giurisdizione, lasciando alla cognizione del giudice amministrativo¹⁶ diverse ipotesi di controversie su diniego di permesso al soggiorno, e al Giudice di pace significative competenze sulle misure di allontanamento e sulla convalida del trattenimento dei migranti che non siano richiedenti protezione internazionale¹⁷.

In questo scritto, stante l'ampiezza della competenza delle sezioni specializzate e la pluralità di riti e delle questioni procedurali connesse, si farà riferimento al funzionamento delle sezioni specializzate nella gestione delle controversie in materia di protezione internazionale, ampiamente preponderanti dal punto di vista quantitativo nell'ambito delle

11. La competenza per materia delle sezioni specializzate è definita all'art. 3 della l. 46/2017: 1.a) le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari di cui all'articolo 8 del d.lgs. 06.02.2007, n. 30. 1.b) Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 20 del d.lgs. 06.02.2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo d.lgs., nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del d.lgs. 06.02.2007, n. 30. 1.c) Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 35 del d.lgs. 28.01.2008, n. 25, per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, co. 5, del d.lgs. 18.08.2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.03.2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, co. 6, del predetto d.lgs. n. 142/2015. 1.d) Le controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'articolo 32, co. 3, del d.lgs. 28.01.2008, n. 25. 1.e) Le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, co. 6, del d.lgs. 25.07.1998, n. 286. 1.e-bis) Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.06.2013. 2. (...) Le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana. 3. Le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2.

12. Alla luce del complesso tessuto normativo, le competenze sub. 1.a), 1.d), 1.e), 2. sono trattate con rito sommario e decise da giudice monocratico. Le competenze sub. 1.b) e le convalide sub 1.c) sono trattate con rito camerale e decise da giudice monocratico. Le competenze sub 1.c) in materia di protezione internazionale, sub 1.d) se connesse a una domanda di protezione internazionale, sub 1.e-bis in materia di procedimenti Dublino sono trattate con rito camerale e decise da giudice monocratico.

13. Le norme sul rito applicabile, oltre che nella l. 46/2017 sono contenute nel d.lgs. 01.09.2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione».

14. Già utilizzato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 01.09.2011 n. 150 che, all'art. 19, aveva stabilito si applicasse dal 30 settembre 2015 il rito sommario.

15. Articolo 21, co. primo, del d.l.

16. G. Tropea, *Riparto di giurisdizione e immigrazione: note critiche sul "nomadismo giurisdizionale"*, in questa *Rivista*, n. 1.2022.

17. Casi in cui la competenza è trasferita alle sezioni specializzate per l'immigrazione.

materie assegnate alle sezioni, alle quali è stata affiancata, per intervento del legislatore del 2017, una nuova competenza, relativa alle «controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale», le cd. controversie Dublino, regolate dal nuovo co. 3-*bis* dell'art. 3, inserito dalla legge nel d.lgs. 25/2008. Si tratta di competenza prevista dall'art. 27 del regolamento (CE) n. 604/2013¹⁸ che ha riconosciuto al richiedente protezione, che sia stato colpito da un ordine di trasferimento in un altro Paese dell'Unione europea, il diritto un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale. Il d.l. ha, così, introdotto il rimedio interno per l'opposizione al trasferimento, lasciando tuttavia una serie di dubbi interpretativi sulla portata della sua applicazione che, uniti a incertezze interpretative su alcune previsioni del regolamento (in particolare: gli articoli 2.3 e 17) hanno indotto, nel 2020, la Corte di cassazione e cinque Tribunali a sollevare altrettante questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁹.

L'indagine sul funzionamento delle sezioni specializzate è stata condotta con l'ausilio dei risultati di un questionario somministrato alle sezioni stesse²⁰ e contenente 65 quesiti, suddivisi in 8 ambiti d'indagine²¹ riguardanti le prassi degli uffici.

Dell'esito della ricerca si dà conto nei paragrafi da 7 a 10 dedicati al lavoro delle sezioni specializzate mentre i paragrafi che seguono, dal terzo al sesto, riguardano l'assetto processuale ed organizzativo delle sezioni specializzate alla luce del Sistema comune europeo dell'asilo, della legge italiana di attuazione delle direttive europee, delle linee-guida organizzative del Consiglio superiore della magistratura nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione.

3. Risorse, termini processuali, rito

Oltre a rimarcare l'alta specializzazione delle nuove sezioni, il legislatore ha riconosciuto la necessità di un forte impulso organizzativo per far fronte ai numeri della protezione, prevedendo all'art. 5, co. 1 della legge che, nelle materie dell'articolo 3, le competenze riservate dalla legge al presidente del Tribunale spettino al presidente delle rispettive sezioni

18. Regolamento Dublino III.

19. Rispetto alle quali, alla data del presente scritto, non è stato ancora pubblicato il parere dell'Avvocato generale incaricato.

20. Al questionario hanno risposto i presidenti delle sezioni specializzate di Brescia, Bologna, Firenze e Salerno e i ricercatori EUAA in servizio presso le principali sezioni specializzate: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia.

21. Gli 8 ambiti di indagine sono i seguenti: 1. La verifica preliminare e la trattazione dei fascicoli (9 quesiti). 2. L'udienza (17 quesiti). 3. Gli addetti all'ufficio per il processo (5 quesiti). 4. CoI (14 quesiti). 5. La Camera di Consiglio (7 quesiti). 6. La decisione (cinque quesiti). 7. Protocolli anti-tratta (6 quesiti). 8. Convalida della detenzione amministrativa (un quesito complesso, composto da tre domande a risposta multipla).

specializzate, così concependo una norma ad alto contenuto enfatico, dimostratasi tuttavia di scarsa portata applicativa.

Il co. terzo dell'articolo 2 prevede inoltre che con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura siano stabilite le modalità con cui è assicurato, con cadenza annuale, lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate.

Si tratta di una serie di previsioni positive, perché focalizzate sulla qualità del lavoro e della decisione di un giudice della protezione internazionale che si distingue per competenza e conoscenza di carattere specialistico della materia, formazione e aggiornamento professionale costanti, anche sui molteplici riflessi internazionali delle proprie ricerche e decisioni, consapevole della giurisprudenza e di prassi applicative e dotato di capacità organizzative.

L'intervento si è però dimostrato gravemente incompleto: a fronte dell'urgenza che ne ha giustificato l'adozione, ossia l'incremento esponenziale dei numeri di casi di protezione internazionale, la risposta non si è tradotta, come sarebbe stato logico e necessario, in un incremento delle risorse per farvi fronte. Il d.l. ha, infatti, introdotto l'ennesima riforma processuale civile a "costo zero"²² e quindi non solo a risorse invariate ma anche a risorse squilibrate, perché il trasferimento della competenza presso la sede del Tribunale distrettuale ha determinato una concentrazione del contenzioso su pochi uffici e la liberazione di altri, senza un corrispondente travaso di risorse. L'unica soluzione di sistema prevista dalla legge riguarda la possibilità per il Consiglio superiore della magistratura di tamponare le sezioni con un piano di applicazioni extradistrettuali di magistrati²³ per la durata di diciotto mesi: si tratta, tuttavia, di una misura non solo inadeguata all'ampiezza del problema ma anche contraddittoria rispetto all'istanza di specializzazione, considerato che i primi mesi dell'applicazione sono inevitabilmente destinati all'acquisizione di competenze specialistiche e i 18 mesi dell'impiego sono un tempo insufficiente per consolidarle.

Numerose previsioni rendono, poi, evidente l'intento principale dell'intervento normativo del 2017, che è quello di velocizzare le procedure giudiziarie di esame delle domande di protezione internazionale, come chiarisce la stessa intitolazione del d.l.:

22. Alla cui attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche (art. 1, co. 1).

23. L'art. 11 della l. 46/2017 prevede l'applicazione straordinaria di magistrati, in deroga alle norme sull'ordinamento giudiziario, da parte del Consiglio superiore della magistratura tramite la predisposizione di un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti connessi con le richieste di protezione internazionale e umanitaria e di altri procedimenti connessi ai fenomeni dell'immigrazione. Tali applicazioni straordinarie hanno durata di 18 mesi, rinnovabili per un periodo non superiore ad altri sei mesi.

«Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale». Diverse previsioni sanciscono termini brevi di decadenza per la proposizione dei ricorsi, termini brevi di durata del procedimento e norme che vorrebbero imprimere una spinta per accelerare i ritmi di lavoro. I termini per impugnare sono stabiliti dal d.lgs. 25 del 2008 in 15 giorni per contestare il provvedimento conclusivo delle procedure trattate dalla Commissione territoriale come accelerate e in 30 giorni per contestare il diniego emesso dalle Commissioni nelle ipotesi ordinarie²⁴; inoltre, il termine è di 30 giorni per la proposizione di ricorso per cassazione²⁵. Si tratta di termini di decadenza molto stringenti e addirittura dimezzati rispetto ai termini ordinari di ricorso per l'impugnazione di un provvedimento amministrativo davanti al giudice amministrativo²⁶ e dimezzati rispetto ai termini ordinari per il ricorso per cassazione. Termini così ridotti mal si conciliano con la condizione dei ricorrenti, soggetti stranieri per lo più ignari della lingua e delle regole sociali e legali del Paese in cui sono approdati e sovente privi di conoscenze e di risorse materiali per orientarsi nel sistema amministrativo e legale dello Stato. Tale condizione è riconosciuta dallo stesso d.lgs. 25/ 2008 che, in attuazione della direttiva europea sulle procedure²⁷, ha stabilito norme²⁸ che mirano a tutelare in modo speciale il diritto di accesso alle procedure e il diritto alla piena informazione e all'assistenza legale, anche a mezzo di mediazione linguistica, dei richiedenti protezione. La previsione di termini di decadenza, per giunta molto stretti, stride poi con la qualificazione, per come si dirà in seguito, del procedimento, non quale impugnazione del provvedimento dell'autorità amministrativa ma quale giudizio di accertamento su di un diritto soggettivo fondamentale.

La brevità dei termini di decadenza per i richiedenti appare in contrasto con la previsione dell'articolo 46, co. 4 della direttiva procedure²⁹, perché irragionevole, se si considera che i procedimenti di protezione internazionale, la cui durata dovrebbe essere di pochi mesi, hanno tempi reali di svolgimento di circa dieci volte superiori a quelle legali. I paragrafi 13, 14, 15 dell'art. 35-*bis* stabiliscono, infatti, termini di durata di quattro mesi

24. I termini sono stabiliti dall' art. 35-*bis*, co. 3 del d.lgs. 28.01.2008, n. 25, di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante «Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato».

25. Art. 35-*bis*, co. 13 del d.lgs. 28.01.2008, n. 25.

26. Va sul punto osservato che, quando la competenza in materia di asilo era attribuita al giudice amministrativo, anche l'art. 5 della l. 28.02.1990, n. 39 aveva previsto che i termini stabiliti agli articoli 21 e seguenti della legge 06.12.1971, n. 1034 fossero ridotti alla metà.

27. Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26.06.2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

28. Si vedano in particolare gli articoli 6, 10, 16, 17.

29. Per il quale gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso.

in primo grado e di sei mesi nel grado di legittimità e prevedono non solo che nel periodo feriale non operi la sospensione dei termini processuali ma anche, in modo piuttosto enfatico e senza chiare ricadute sul processo, che «la controversia sia trattata in ogni grado in via di urgenza». Si tratta di un esplicito intento di accelerazione che si scontra con i numeri imponenti e con le esigue risorse delle sezioni specializzate, per ciò che si metterà in luce nel paragrafo che segue.

Infine, l'intenzione che ha animato il legislatore di indurre una rapida definizione delle procedure di protezione internazionale è dimostrata dalla scelta del rito camerale a contraddittorio scritto e udienza eventuale, rispetto a quello sommario in precedenza utilizzato³⁰, unita alla soppressione del grado di appello³¹.

Si replica, dunque, anche nella materia della protezione internazionale, l'equivoco che ha accompagnato numerose riforme del processo civile degli ultimi trent'anni³², per il quale interventi sul rito – in questo caso la possibilità che il procedimento si svolga con il mero scambio documentale e senza la presenza delle parti – avrebbero l'effetto di velocizzare i tempi del processo, anche a fronte di pendenze molto consistenti e in assenza di risorse aggiuntive; quando, invece, la durata del processo è una variabile strettamente dipendente dalla entità delle pendenze e dai flussi dei casi giudiziari rapportata alle risorse disponibili per affrontarli. Ma soprattutto l'eliminazione dell'udienza, anche se solo eventuale, contrasta con il riconoscimento, contenuto nella stessa legge, delle competenze professionali, del livello di specializzazione e di aggiornamento professionale e della propensione internazionale del giudice immigrazione, ossia di conoscenze e capacità che, in molti casi, trovano proprio nell'udienza e nella sua preparazione la massima espressione.

La l. 46 del 2017 ha avuto, tuttavia, il pregio di accompagnare la previsione dell'applicazione del rito camerale, scarnamente regolato dagli artt. 737 e ss. c.p.c., alle controversie in materia di protezione internazionale e di procedimenti Dublino, con l'introduzione³³ di una serie previsioni specifiche contenute nei diversi paragrafi del nuovo art. 35-*bis* del d.lgs. 28/2005. È stato così disegnato un processo della protezione internazionale caratterizzato da flessibilità ma anche da completezza e che si è dimostrato, nei fatti, idoneo a consentire l'esercizio da parte del giudice della protezione del dovere di cooperazione, ossia di un potere/dovere istruttorio tipico dei procedimenti di protezione internazionale e che implica l'attivazione di poteri di ufficio.

30. L'art. 54 della l. 18.06.2009, n. 69, aveva previsto che le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del d. lgs. 28.01.2008, n. 25, fossero regolate dal rito sommario di cognizione.

31. Come chiarisce la relazione illustrativa al d.l. 13/2017, ove si afferma che i tempi dilatati del procedimento non sono in linea con gli standard europei e con le ragioni di urgenza della materia.

32. A partire dalla l. 26.11.1990 n. 353, recante provvedimenti urgenti per il processo civile.

33. Nell'art. 6.

La pratica giudiziaria ha poi dimostrato non solo che l'udienza è diventata indefettibile nei processi di protezione ma che, anzi, in numerosi procedimenti, che più implicano l'esercizio delle competenze e delle conoscenze specialistiche, le udienze sono più d'una e anche di notevole durata, anche se le prassi variano molto da sezione a sezione e anche a giudice delegato a giudice delegato.

Certamente fallito è invece, come dimostra il paragrafo seguente, l'obiettivo dichiarato dal legislatore della ragionevole durata dei procedimenti di protezione internazionale, frustrato, nei primi cinque anni di funzionamento delle sezioni, dall'assenza di risorse unite alla complessità della materia.

4. L'organizzazione delle sezioni specializzate

Il Consiglio superiore della magistratura è intervenuto con sollecitudine, ancor prima della conversione del d.l., a emanare una risoluzione³⁴ volta a guidare la transizione degli uffici giudiziari nella creazione delle nuove sezioni specializzate.

La risoluzione affonda le radici delle sue conclusioni nell'analisi del fenomeno storico e sociologico dell'immigrazione in Italia³⁵, definito quale «fenomeno con carattere strutturale»; la risoluzione considera strutturale anche il flusso di procedimenti destinati alle sezioni specializzate, partendo dal dato di oltre 46.000 procedimenti pervenuti nel 2016 e pronosticando «un flusso sostanzialmente stabile di ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni territoriali» anche per gli anni a seguire.

Tale predizione del CSM si è rivelata fondata, alla luce della successiva risoluzione, adottata il 13 ottobre 2021³⁶. Questa seconda risoluzione, volta a fare il punto della situazione sul funzionamento delle sezioni specializzate a quattro anni dal loro avvio, ha rilevato un flusso medio annuo di procedimenti di protezione internazionale, dal 2017 al 2020, superiore ai 49.500.

I casi di protezione internazionale sono così diventati una parte significativa delle pendenze, superiore al 20% complessivo, dei Tribunali distrettuali³⁷, con differenze molto

34. Delibera del 15 marzo 2017, pratica num. 643/VV/2015, cit.

35. Si afferma nella risoluzione che: «il fenomeno delle migrazioni scaturisce dall'instabilità, dai conflitti nell'area mediorientale e dalle complesse situazioni etnico-religiose e politiche dell'Africa sub sahariana, oltre che dalle persecuzioni per ragioni religiose, dai disastri ambientali, dalla nuove forme di schiavitù nel lavoro, non di meno le cause delle migrazioni non si risolvono solo in questi ambiti, ma trovano una loro origine anche nelle disparità delle condizioni sociali, umane, economiche tra le diverse parti del pianeta, amplificate dalla globalizzazione delle informazioni».

36. Delibera 13 ottobre 2021, pratica num. 535/VV/2020, cit.

37. Le tabelle statistiche contenute nella risoluzione del CSM del 13 ottobre 2021 evidenziano che i procedimenti pendenti presso i Tribunali distrettuali rappresentano oltre il 20% del totale del contenzioso civile ordinario degli uffici. Il maggior numero di pendenze si registra nei distretti di Milano, Roma, Bologna, Napoli, Venezia, Torino e Firenze che, cumulativamente, compongono più del 50% delle iscrizioni.

significative nei tassi di riconoscimento dei ricorsi³⁸. La grandissima maggioranza dei dinieghi si è poi trasformata in ricorsi e pendenze di fronte alla Corte di cassazione, il cui lavoro nel quinquennio 2017-2022 è stato pesantemente condizionato dai numeri della protezione internazionale³⁹.

La risoluzione del CSM del 2017 ha promosso un principio organizzativo, declinato in tre criteri, che avrebbe dovuto guidare gli uffici giudiziari per scongiurare un ulteriore aumento delle pendenze, ridurre quelle accumulate nei due anni precedenti e riavvicinare i tempi dei procedimenti a quelli previsti dalla legge. Il principio è quello della trattazione prioritaria dei procedimenti di protezione internazionale, non solo in ragione dei brevi termini di durata stabiliti dalla legge e del carattere di urgenza del processo di protezione ma anche in forza della considerazione che «il diritto del richiedente asilo afferisce ai diritti inviolabili dell'uomo». Il principio della priorità è stato poi declinato in tre limpidi criteri organizzativi contenuti nella stessa risoluzione⁴⁰ e poi confermati dai successivi atti di normazione secondaria del CSM: 1. l'assegnazione di un numero di giudici e di risorse adeguate a garantire la qualità e la celerità della risposta giudiziaria; 2. la destinazione di risorse giudiziarie alle sezioni immigrazione in via prioritaria e quindi con trasfusione, se necessario, da altre sezioni dello stesso Tribunale; 3. l'adozione di misure straordinarie per la definizione dell'arretrato. Il Consiglio ha poi lasciato discrezionalità ai dirigenti degli uffici giudiziari nell'adozione di programmi di gestione e di piani di definizione dell'arretrato in adesione ai suddetti criteri, invitando i dirigenti giudiziari a esercitare la propria discrezionalità tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche del singolo ufficio e dell'esigenza di specializzazione⁴¹ del giudice della protezione internazionale. Nella

38. M. Giovannetti, *op. cit.*: nel periodo tra il 2016 e il primo semestre del 2020 il 37,5% dei procedimenti si è concluso con un provvedimento di accoglimento ma è interessante osservare come valori significativamente più elevati risultino presenti nei distretti di Firenze (76%), Genova (74%), Roma (60,2%), Palermo (59%), Trento e L'Aquila. Al contrario, percentuali di accoglimento molto più basse della media nazionale si riscontrano nei Tribunali di Catanzaro (8%), Reggio Calabria (12%), Brescia (20%), Potenza (21%), Milano, Torino e Venezia.

39. Sull'incremento del contenzioso dinanzi alla Corte di cassazione conseguente all'eliminazione dell'appello, si vedano i dati statistici citati dal primo presidente dalla Corte di cassazione nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018 presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 (in *Foro it.*, 2019, V, 168 ss.), che ha rilevato un aumento del 512,4 per cento del numero dei ricorsi per cassazione proposti nel corso del 2018 rispetto a quelli introdotti nel 2017.

40. La statuizione contenuta nella risoluzione è la seguente: «Il Consiglio ribadisce che la priorità *ex lege* nella trattazione dei procedimenti da protezione internazionale impone da subito, ed ancor più nell'ambito delle sezioni specializzate, l'individuazione di un numero di giudici e di risorse adeguato alla qualità e alla necessaria celerità della risposta giurisdizionale. Le scelte di allocazione delle risorse, da parte dei dirigenti, potranno implicare un inevitabile rallentamento nella trattazione degli altri procedimenti, almeno finché non troverà soluzione l'arretrato da protezione internazionale. Occorre, di conseguenza, che, accanto al dimensionamento adeguato per numero di giudici della sezione o del gruppo di magistrati addetti alla protezione internazionale, per far fronte nei tempi previsti dal legislatore alla definizione delle sopravvenienze, vengano anche predisposte misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato».

41. La specializzazione è ritenuta dal Consiglio adeguata al principio organizzativo per il quale «la specializzazione assicura una risposta più efficace, qualitativamente e quantitativamente, nonché più celere, oltre la prevedibilità ed

successiva risoluzione del 2021, il CSM, nel confermare ed enfatizzare la bontà dell'impostazione organizzativa raccomandata nel 2017, ha dovuto prendere atto che gli uffici giudiziari, in modo pressoché trasversale, non hanno dato attuazione al criterio di priorità nella trattazione dei casi di protezione internazionale. I dati statistici, pubblicati nella risoluzione, mettono in evidenza che, nel quinquennio 2016-2020, i Tribunali hanno ricevuto circa 248.000 casi contenziosi nella materia dell'immigrazione e protezione internazionale, definendone poco più 164.000. A un flusso medio superiore ai 49.500 procedimenti contenziosi per anno ha fatto riscontro una risposta di definizioni di circa 32.800 procedimenti annui. Ne consegue che le sezioni per l'immigrazione hanno alimentato l'arretrato, in ciascun anno del quinquennio, con una media di 16.600 procedimenti l'anno. La pendenza di procedimenti per l'immigrazione, al termine del quinquennio, ha sfiorato i 100.000 (99.586), a fronte dei 16.260 pendenti al primo gennaio 2016 e degli oltre 49.500 al 31.12.2016.

L'evoluzione delle pendenze e dell'arretrato si pone dunque in netto contrasto con le indicazioni contenute nelle direttive del Consiglio, sotto tutti i profili sopra evidenziati.

Inoltre, i dati pubblicati dal CSM evidenziano una durata prospettica dei procedimenti, al 31.12.2000, calcolata secondo l'indicatore del *disposition time*⁴², di 1.192,31 giorni, e quindi di 10 volte superiore a quella stabilita dalla legge in 120 giorni⁴³.

Particolarmente allarmanti sono i calcoli del CSM circa le risorse mancanti negli uffici giudiziari per far fronte alle sopravvenienze prospettiche e all'arretrato. A livello nazionale, le sezioni immigrazioni dovrebbero disporre di più del doppio delle risorse (il 126,1% in più).

omogeneità degli orientamenti» ed ammette che esso possa essere bilanciato con gli ulteriori principi organizzativi della flessibilità e non esclusività. La flessibilità è considerata funzionale ad affrontare picchi di sopravvenienze o piani di smaltimento dell'arretrato e, a tal fine, il CSM ha previsto la possibilità per gli uffici di prevedere: per affrontare i flussi, la creazione di gruppi di lavoro interni alle sezioni o allargati, nonché il ricorso allo strumento delle co-assegnazioni; per far fronte all'arretrato, la promozione di applicazioni endo-distrettuali da parte del presidente della Corte d'appello, potendo l'esigenza di definizione dell'arretrato essere fronteggiata anche con applicazioni costruite intorno a progetti per obiettivi. La non esclusività è criterio organizzativo che tiene conto delle diversità di flussi e di pendenze nei diversi uffici distrettuali. Il CSM ha pertanto previsto che i giudici addetti alle sezioni specializzate possano occuparsi anche di altre materie civili, se ciò corrisponda a peculiari esigenze organizzative dell'ufficio.

42. Per la stima della durata media prospettica, sono due le formule utilizzate convenzionalmente: la prima è la cosiddetta formula di magazzino sviluppata dall'ISTAT e la seconda, più diffusa, il c.d. *disposition time*, adottato, a livello europeo, dalla CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia). La formula di magazzino (o giacenza media) si calcola nel modo seguente: $365 * [(Pendenti\ iniziali + Pendenti\ finali) / (Iscritti + Definiti)]$. Il *disposition time*: $365 * [Pendenti\ finali / Definiti]$. La formula adottata dalla CEPEJ ha il vantaggio di consentire un'interpretazione più immediata. Assumendo che ogni anno si definisca lo stesso numero di procedimenti (definiti), l'indice può essere interpretato come il tempo necessario per definire i procedimenti pendenti alla fine di un dato anno (procedimenti finali).

43. La durata prospettica del *disposition time* è ancora più allarmante in alcuni grandi uffici come Napoli (2.129 giorni), Milano (1.883), Catania (864), Bologna (1.532), Venezia (1.492) mentre Roma (1.130) è in linea con la media nazionale.

In questo contesto organizzativo complesso e deficitario di risorse hanno dunque operato negli ultimi cinque anni le sezioni specializzate, avendo come obiettivo quello, irrealizzabile nella maggior parte degli uffici, di una risposta celere, dovendo al contempo assicurare un processo e una decisione di qualità, che tengano conto delle condizioni individuali di ogni richiedente protezione internazionale e del dovere di approfondire i casi alla luce delle informazioni sul Paese di origine in conformità alle regole dettate dal Sistema comune europeo dell'asilo.

5. Le sezioni nel Sistema comune europeo dell'asilo

L'azione del giudice si colloca, infatti, nel contesto normativo comune europeo dell'asilo (CEAS).

Il CEAS è un quadro legislativo istituito dall'UE, che si compone di fonti primarie e secondarie⁴⁴ ed è basato sulla conformità alla Convenzione di Ginevra delle Nazioni Unite del 1951 sullo *status* dei rifugiati⁴⁵, come integrata dal protocollo del 1967⁴⁶.

Il CEAS stabilisce norme comuni in materia di qualifiche e procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria e crea uno spazio comune europeo per la protezione internazionale. La direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai Paesi dell'Unione europea ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, ha sostituito la precedente direttiva 2005/85/CE che conteneva norme minime per le procedure applicate negli Stati membri. Il d.lgs. 25/2008 contiene la disciplina interna di attuazione delle norme europee.

44. Esso, inizialmente fondato sull'articolo 63 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), si è poi ampliato con l'adozione dell'articolo 70 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che fornisce la base giuridica per gli strumenti normativi adottati dall'Unione europea a partire dal gennaio 2012 ed attualmente vigenti. L'art. 78 co. 1 del TFUE dà vita a una politica comune dell'UE in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, e consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare ampie misure per la creazione di un Sistema comune europeo di asilo che comprenda, oltre alle regole sullo *status* dei richiedenti protezione, anche le procedure per ottenere la protezione e i sistemi di accoglienza dei richiedenti protezione. Il Sistema comune europeo dell'asilo si compone oggi di un tessuto normativo molto ampio, composto da tre regolamenti e quattro direttive, di seguito elencati: direttiva sulla protezione temporanea, n. 55/2011 del 20.01.2011; regolamento della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento Dublino, n. 1560/2003, del 2.09.2003; direttiva qualifiche (rifusione) n. 55/2013, del 20.11.2013 (direttiva qualifiche); regolamento Eurodac (rifusione), n. 603/2013, del 26.06.2013; regolamento Dublino III (rifusione) n. 604/2013 del 26.06.2013 (regolamento Dublino); direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), n. 33/2013 del 26.06.2013 (direttiva accoglienza); direttiva sulle procedure di asilo (rifusione), n. 32/2013 del 26.06.2013 (direttiva procedure).

45. Entrata in vigore il 22 aprile 1954.

46. Entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

La direttiva procedure (rifusione) del 2013 introduce dunque il concetto di procedura unica⁴⁷ per il riconoscimento della protezione internazionale⁴⁸. Con riferimento alla celerità delle procedure, principio al quale è ispirata anche la l. 46/2017, il considerando 18 della direttiva stabilisce che «è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo». La celerità è dunque un obiettivo che non deve pregiudicare la qualità della decisione, che presuppone una considerazione completa dei fatti e, per quanto si dirà, delle informazioni sul Paese di origine. Tale esame deve inoltre essere adeguato al profilo individuale del richiedente protezione che può, oltretutto, essere portatore di situazioni di vulnerabilità.

La normativa europea prevede due gradi di esame.

Il primo grado è necessario⁴⁹ e si svolge dinanzi all'«Autorità accertante», ossia l'organo di uno Stato membro, abbia esso natura giudiziaria o amministrativa, competente a esaminare le domande d'asilo e a prendere una decisione di primo grado⁵⁰ nel contesto dei principi e delle garanzie della direttiva e secondo regole procedurali comuni. La maggior parte delle norme procedurali della direttiva riguarda infatti il giudizio di primo grado. Una parte importante di queste norme, contenute nel capo II, mira ad assicurare che l'esame della domanda avvenga nel contesto di garanzie che lo Stato Membro deve assicurare e che consentano un pieno accesso alla procedura (art. 6): si tratta di garanzie di piena informazione, interpretariato e mediazione culturale, riguardanti la possibilità per il richiedente di comunicare con l'UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale o altra consulenza, garanzie di accesso alle informazioni detenute dall'autorità, garanzie di informazione sull'esito della decisione in una lingua compresa dal richiedente – o in una lingua che è ragionevole egli possa comprendere – e sui termini per l'impugnazione del diniego; di informazioni giuridiche e procedurali gratuite; del diritto al colloquio personale secondo metodo e contenuti definitivi dalla direttiva (artt. 12-17). Inoltre, la direttiva stabilisce garanzie particolari di accesso alle procedure per le persone in condizioni di vulnerabilità (art. 23) e per i minori non accompagnati (art. 24).

Il capo III regola poi in modo analitico «le procedure di primo grado», ivi comprese le «procedure di esame» e i relativi termini, le domande infondate (art.32), quelle inammissibili (art. 33), le domande reiterate (art.40) le procedure di frontiera (art. 43), oltre a definire i

47. Il considerando 13 della direttiva stabilisce che «è opportuno che il quadro dell'Unione sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale si fondi sul concetto di una procedura unica».

48. Dal 2016 è aperta una discussione, a livello politico dell'Unione europea, per sostituire la direttiva con un regolamento.

49. Corte giust., *Ahmedbekova*, 04.10.2018, C-652/16.

50. Corte giust., *H.I.D.*, 31.01.2013, C-175-11.

concetti di «Paese di primo asilo», «Paese di origine sicuro», «Paese terzo sicuro» e «Paese terzo europeo sicuro» (articoli 35-39).

La direttiva investe dunque sull'accertamento di primo grado da parte di un'autorità che deve essere dotata di competenze e risorse adeguate ad assicurare le garanzie e l'accesso alle procedure e a svolgere un colloquio secondo un metodo strutturato che, nel sistema italiano, dovrebbe essere video-registrato ma di fatto è solo verbalizzato.

Il secondo grado, di natura giurisdizionale, è invece solo eventuale e ha una funzione di rimedio alle carenze del primo accertamento. Esso è regolato dal capo V della direttiva che si compone di un solo articolo, il 46, che contiene pochi ma importanti principi: che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice (paragrafo 1) e che il ricorso effettivo preveda un esame completo e *ex nunc* degli elementi di fatto e diritto rilevanti per la decisione (paragrafo 3), anche alla luce della direttiva qualifiche. L'articolo 20 stabilisce, poi, il diritto all'assistenza e rappresentanza legale gratuite, quando sia indispensabile per assicurare l'accesso al processo.

Il diritto al ricorso effettivo presuppone un giudice dotato di indipendenza interna ed esterna⁵¹ che assicuri appunto una tutela giudiziaria effettiva, secondo il principio generale sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵², salva l'autonomia procedurale dello Stato⁵³: ne consegue che l'effettività del rimedio deve essere valutata con riferimento al sistema giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso⁵⁴.

Le condizioni per un rimedio effettivo sono che il giudice della protezione effettui un esame completo in fatto e in diritto del caso, per porre rimedio a eventuali violazioni delle garanzie nel procedimento di primo grado o a incompletezze ed errori nell'accertamento compiuto dall'autorità di primo grado, utilizzando per questo esame strumenti di indagine adeguati e aggiornati al momento della decisione (*ex nunc*). Quest'ultimo principio assume particolare pregnanza nell'ordinamento italiano, per la lunga durata dei processi, come sopra evidenziata, nel corso dei quali si verificano, in molti casi, significativi cambiamenti nel Paese di origine e nelle condizioni personali e di vita del richiedente protezione.

Le norme procedurali interne debbono, infine, essere interpretate alla luce della direttiva, secondo il principio dell'interpretazione conforme che esige che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza secondo i metodi di interpretazione riconosciuti dal diritto nazionale, al fine di garantire la piena effettività della direttiva e pervenire a una soluzione conforme alle finalità da essa perseguita⁵⁵.

51. Corte giust., Associazione dei giudici portoghesi, 27.02.2018, C-268/06.

52. Corte giust., *DEB*, 22.12.2010, C-279/09, punti 30 e 31; Corte giust., *Samba Diouf*, 28.07.2011, C-69/10.

53. Corte giust., *Samba Diouf, cit.*, punto 49.

54. Corte giust., *Samba Diouf, cit.*, punto 46.

55. Corte giust., *Samba Diouf, cit.*, punto 60; Corte giust., *Impact*, 15.06.2008, C-268/06.

6. L'accertamento dei diritti, i fatti e le domande

Il giudice delle sezioni specializzate, alla luce del Sistema comune europeo dell'asilo, ha, come detto, il compito di verificare che siano state rispettate le garanzie generali, per ogni richiedente protezione, e particolari per i soggetti vulnerabili, per un pieno accesso alle procedure; che il colloquio diretto dalla Commissione territoriale abbia consentito di acquisire i fatti in modo completo e adeguato; che la Commissione territoriale abbia adempiuto correttamente al suo dovere di cooperazione e abbia inquadrato i fatti nel contesto della situazione del Paese di origine, ricostruendola attraverso fonti aggiornate (CoI); che abbia correttamente interpretato le norme internazionali ed europee sul diritto alla protezione.

Nonostante questo sia il ruolo attribuito dalla direttiva al giudice, la legge italiana e l'interpretazione della giurisprudenza hanno disegnato per il giudice italiano delle sezioni specializzate una funzione molto più ampia, perché il giudice non gestisce un mero processo di impugnazione della decisione amministrativa ma dà avvio a una nuova fase di pieno accertamento del diritto del ricorrente, nel contesto delle garanzie giurisdizionali.

Fin dal 2006, la Corte di cassazione⁵⁶ ha chiarito che la cognizione del giudice interviene solo a conclusione dell'espletamento dell'iter amministrativo che il richiedente deve necessariamente percorrere e dunque solo in sede di opposizione al provvedimento di diniego.

Nel 2010, autorevole dottrina⁵⁷ ha definito il procedimento di protezione internazionale come un procedimento a struttura bifasica per l'accertamento di un diritto soggettivo fondamentale.

Nel corso degli anni successivi fino a quelli recenti, la Corte di cassazione ha, appunto, affermato senza incertezze che il giudizio di opposizione non ha natura di impugnazione della decisione negativa assunta in sede amministrativa e non può condurre all'annullamento di tale decisione con rinvio all'autorità amministrativa ma ha natura di accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale e si conclude con una decisione di merito circa la spettanza o meno del diritto⁵⁸.

La stessa consistenza di diritto soggettivo e la stessa natura di accertamento del relativo procedimento sono riconosciute dalla giurisprudenza anche alla domanda di protezione nazionale, prima qualificata come protezione umanitaria e, dall'ottobre 2020, quale

56. Cass., sez. I, 23.08.2006, n. 18353, in *Nuova giur. civ.*, 2007, I, 605; Cass., sez. I, 01.09.2006, n. 18940, in *Giust. civ.*, 2007, I, 619.

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

58. Cass., sez. 1, 23.11.2020, n. 26576; Cass., sez. 6-1, 29.09.2020, n. 20492; Cass., sez. 1, 27.06.2019, n. 17318; Cass., sez. 6-1, 22.03.2017, n. 7385.

protezione speciale⁵⁹. La trattazione congiunta della protezione internazionale e di quella nazionale in un unico processo è conforme all'ampiezza dell'interpretazione offerta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione sul contenuto del diritto di asilo previsto all'art. 10, co. 3° della Costituzione italiana, che si realizza attraverso la complementarità della protezione nazionale rispetto a quella internazionale⁶⁰.

Il giudizio esteso al riconoscimento della protezione nazionale amplia così l'oggetto del giudizio e dell'accertamento del giudice e inserisce un elemento di marcata differenza del processo di protezione italiano rispetto a quello condotto da giudici di altri ordinamenti europei.

L'ampiezza del giudizio e dell'accertamento non trova poi limitazioni certe nemmeno nel principio della domanda, alla luce della recente giurisprudenza della Corte di cassazione che, nel 2020, ha stabilito che «il giudice del merito è tenuto ad esaminare la possibilità di riconoscere una delle forme di protezione previste dalla legge, qualora i fatti storici allegati risultino pertinenti, a prescindere dalle istanze formulate dalla parte, trattandosi di giudizi relativi a domanda autodeterminata, avente ad oggetto diritti fondamentali, in relazione alla quale non ha importanza l'indicazione precisa del *nomen iuris* del tipo di protezione invocata ma esclusivamente la prospettazione di situazioni concrete che consentano di configurare lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria. Non rileva, di conseguenza, l'espressa limitazione della domanda ad alcune soltanto delle modalità di protezione»⁶¹. L'individuazione del diritto e della domanda, attraverso il racconto di una storia di vita individuale, senza riferimento ai fatti costitutivi che individuano il diritto nei c.d. diritti eterodeterminati, si giustifica con l'unicità e irripetibilità della situazione sostanziale⁶².

Il perimetro della decisione del giudice è così delimitato non dalla domanda ma solo dalle allegazioni del ricorrente. Anche questo aspetto giuridico, delle allegazioni, rischia tuttavia

59. Introdotta dal d.l. 21.10.2020, n. 130, convertito dalla l. 18.12.2020, n. 173.

60. Cass., SU, 27.11.2018, n. 30658: «il diritto alla protezione umanitaria ha, al pari del diritto allo *status* di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta e non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica».

61. Cass., sez. III, 12.05.2020, n. 8819.

62. I. Pagni, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, in *Questione Giustizia*, 08.02.2021, www.questionegiustizia.it: «come si insegna, *amplius quam semel res mea esse non potest*, e questo principio, predicato con riguardo ai diritti reali, vale anche per gli *status*, per l'individuazione dei quali non rileva la ragione del loro costituirsi, come avviene anche per la proprietà e per gli altri diritti reali di godimento. (...). Ciò non toglie che siano necessarie alcune precisazioni, perché, in materia di protezione internazionale, lo *status* di cui si discute non è unico, come è invece lo *status civitatis*: il d.lgs. 251/2007 contempla, infatti, *status* diversi (lo *status* di rifugiato, art. 2, co. 1, lett. f), e lo *status* di protezione sussidiaria, art. 2, co. 1, lett. h)), dei quali regola partitamente anche le cause di cessazione, di esclusione e di revoca».

di sfumare per le modalità con cui i fatti sono introdotti nel procedimento bifasico della protezione internazionale, secondo il Sistema comune europeo dell'asilo.

I fatti rilevanti ai fini della decisione del giudice si formano, infatti, progressivamente ben prima dell'intervento del giudice al quale il CEAS attribuisce una funzione di completamento (l'esame completo): essi sono sommariamente enunciati nel documento con il quale è registrata la domanda di protezione internazionale e si delineano con completezza solo nel corso del colloquio davanti alla Commissione territoriale che, nella gran parte dei casi, è reso senza l'assistenza tecnica di un difensore che traduca tali fatti in allegazioni. Il verbale del colloquio, che l'amministrazione deve produrre in giudizio⁶³, diventa poi il principale veicolo delle allegazioni e il principale mezzo istruttorio nel processo davanti al giudice.

In questo senso va intesa l'affermazione giurisprudenziale per la quale «il racconto del richiedente asilo diviene, al tempo stesso, allegazione dei fatti rilevanti e prova degli stessi ove completo, circostanziato, tempestivo, intrinsecamente coerente e compatibile con le condizioni politiche, economiche e normative del Paese di origine»⁶⁴.

Tali fatti assumono rilievo non solo per il riconoscimento della protezione internazionale ma anche ai fini di quella nazionale, stando all'indirizzo della Corte di cassazione, per il quale «sebbene i presupposti necessari al riconoscimento della protezione umanitaria debbano essere individuati autonomamente rispetto a quelli previsti per le due protezioni maggiori (quella di rifugiato e quella sussidiaria), non essendo tra loro sovrapponibili, tuttavia i fatti storici posti a fondamento della prima ben possono essere gli stessi già allegati per le seconde, spettando poi al giudice di qualificare i fatti ai fini della riconduzione all'una o all'altra forma di protezione»⁶⁵.

Il giudice interviene, dunque, quando i fatti sono già formati, risolvendosi così il principio dell'allegazione essenzialmente nel divieto per il giudice di introdurre nel processo nuovi fatti in via officiosa⁶⁶.

63. Co. 8 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 25/2008.

64. Cass, sez. I, 19.11.2019, n. 29056, recentemente ripresa da Cass. sez. I, 29.12.2021, n. 41863.

65. Ilaria Pagni, *op. cit.*: «Iniziando dall'aspetto della natura autodeterminata della domanda, non vi è dubbio che diritti e *status* familiari, diritti della personalità, e *status civitatis* siano unici per ciascuna delle posizioni in cui consistono e che richiedano, per questo, un trattamento processuale identico a quello che si segue per il diritto di proprietà».

66. Cass., sez. I, 15.05.2019, n. 13097; Cass., sez. VI, 22.03.2017, n. 7385; Cass., sez. VI, 28.09.2015, n. 19197: «il ricorso al Tribunale costituisce atto introduttivo di un giudizio civile, retto dal principio dispositivo: principio che, se nella materia della protezione internazionale viene derogato dalle speciali regole di cui al cit. d.lgs. n. 251 del 2007, art. 3 e all'art. 8, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, che prevedono particolari poteri-doveri istruttori (anche) del giudice, non trova però alcuna deroga quanto alla necessità che la domanda su cui il giudice deve pronunciarsi corrisponda a quella individuabile in base alle allegazioni dell'attore», cosicché «i fatti costitutivi del diritto alla protezione internazionale devono necessariamente essere indicati dal richiedente, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli in giudizio d'ufficio, secondo la regola generale».

L'ampio raggio di cognizione del giudice ordinario riguarda, infatti, anche le ipotesi in cui, nella fase giurisdizionale, il richiedente protezione introduca fatti nuovi e persino tali fatti emergano nel corso del processo. La possibilità di deduzione di fatti nuovi davanti al giudice è coerente con la natura del giudizio che non ha carattere impugnatorio ma di accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale; l'ammissibilità dell'emersione di fatti nuovi in corso di processo è coerente con la natura autodeterminata della domanda, per la quale i fatti in precedenza dichiarati non esauriscono il diritto ma possono appunto emergere durante l'udienza, l'audizione o attraverso l'acquisizione di altri mezzi di prova.

Queste conclusioni trovano un espresso riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di cassazione, in base alla quale: «non sussiste alcun vincolo, derivante dai precedenti motivi esposti innanzi alla Commissione, quanto al *thema decidendum*, né sussiste alcuna ragione ostativa alla deduzione, in sede giurisdizionale, di nuovi elementi di fatto a sostegno dei motivi originari o di nuovi motivi»⁶⁷.

Il questionario somministrato, in funzione della preparazione di questo articolo, a giudici e ricercatori che operano nelle principali sezioni specializzate conferma che tutte le sezioni specializzate ammettono fatti nuovi all'inizio e nel corso del giudizio, tanto nel caso in cui si tratti di fatti nuovi sopravvenuti rispetto alla decisione della Commissione territoriale, e quindi non deducibili nel primo procedimento, quanto nel caso in cui si tratti di fatti preesistenti al colloquio e relativi alla storia personale del richiedente protezione. L'unico limite all'ammissione è che si tratti di fatti rilevanti.

Si tratta, per usare la terminologia della direttiva procedure di «elementi o risultanze nuovi che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE» e che potrebbero giustificare la proposizione di una domanda reiterata; con la precisazione che nel sistema italiano questi fatti nuovi sovente rilevano ai fini della protezione nazionale e riguardano la situazione di vita del ricorrente in Italia.

L'ammissibilità di fatti nuovi sopravvenuti è confermata da diverse previsioni normative della legge nazionale⁶⁸ e della normativa europea⁶⁹ nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁷⁰, per la quale il dovere di esame completo ed *ex nunc* impone al

67. Cass., SU, 09.09.2009, n.19393; Cass., sez. VI, 22.03.2017, n. 7385.

68. Il co. 10 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 25/2008 stabilisce l'obbligo per il giudice di rinnovare l'audizione del richiedente quando nel ricorso siano dedotti fatti nuovi a sostegno della domanda; il co. 13 dello stesso articolo stabilisce che il Tribunale decida sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione.

69. L'articolo 46.2 della direttiva procedure in base al quale l'esame del giudice deve essere completo ed *ex nunc*. L'articolo 5 della direttiva qualifiche che codifica il principio della protezione *sur place*.

70. Corte giust., *Alheto*, 25.07.2018, C-585/16, punto 10: «In quest'ottica, per quanto riguarda l'espressione "assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto", occorre, per

giudice di esaminare i nuovi elementi, sia quelli di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe potuto tenere conto sia quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima.

La prassi condivisa dalle sezioni specializzate conduce poi alla disapplicazione della norma contenuta nell'articolo 40, co. 4 della direttiva procedure relativa ai fatti preesistenti e in base alla quale: «gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame» in presenza di elementi preesistenti solo «se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a farli valere, nel procedimento precedente». La prassi delle sezioni specializzate, che non pretendono l'assenza di colpa nell'allegazione dei fatti preesistenti, si giustifica con l'omessa trasposizione della norma nel diritto nazionale, perché l'articolo 29, 1-*bis* del d.lgs. 25/2008 fa riferimento soltanto «a nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale», senza distinzione tra fatti preesistenti e sopravvenuti.

Il sistema italiano della protezione internazionale appare, invece, confliggere con il Sistema comune europeo dell'asilo nel caso in cui i fatti nuovi consistano in «nuove dichiarazioni» del ricorrente, nel caso cioè questi non offra nuovi elementi utili al riconoscimento della protezione ma quando racconti una storia completamente diversa rispetto a quella oggetto del colloquio personale e che deve essere sottoposta a un nuovo accertamento. Normalmente si tratta di nuove dichiarazioni che chiamano in causa un nuovo motivo di protezione: si pensi al caso in cui il richiedente, dopo avere raccontato una storia di persecuzione politica, religiosa o familiare, si determini a dichiarare solo davanti al giudice, quale vero motivo dell'espatrio, la persecuzione per motivi di orientamento sessuale; oppure il caso, non infrequente, della vittima di tratta che racconti la persecuzione per ragioni di sfruttamento solo dopo che il Tribunale abbia disposto, con il suo consenso, il *referral* presso un Centro anti-tratta. In queste ipotesi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia⁷¹, il caso dovrebbe tornare in primo grado per seguire l'iter completo

non privarla del suo significato abituale, interpretarla nel senso che gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, ad adattare il loro diritto nazionale in modo tale che il trattamento dei ricorsi in questione preveda un esame, da parte del giudice, di tutti gli elementi di fatto e di diritto che gli consentano di procedere a una valutazione aggiornata del caso di specie». Punto 111: «A tale riguardo, la locuzione “*ex nunc*” mette in evidenza l'obbligo del giudice di procedere a una valutazione che tenga conto, se del caso, dei nuovi elementi intervenuti dopo l'adozione della decisione oggetto dell'impugnazione». Punto 113: «Dal canto suo, l'aggettivo “completo” di cui all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 conferma che il giudice è tenuto a esaminare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe potuto tenere conto sia di quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima».

71. Corte giust., *Ahmedbekova*, 04.10.2018, in C-652/16, punto 94: «da ciò non deriva, per contro, che il richiedente protezione internazionale può, senza esporsi a un esame complementare da parte dell'autorità accertante, modificare la causa della sua domanda e, così, le circostanze del caso di specie invocando, durante il procedimento di ricorso, un motivo di protezione internazionale che, pur essendo relativo ad eventi o a minacce asseritamente verificatisi prima dell'adozione

previsto dal Sistema comune europeo dell'asilo, perché l'esame della domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità accertante «costituisce una fase essenziale delle procedure comuni istituite dalla direttiva 2013/32 e il diritto del richiedente di ottenere un esame completo ed *ex nunc* dinanzi a un giudice, riconosciuto dall'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva, non può essere interpretato in un senso che attenui l'obbligo per il richiedente in questione di cooperare con tale autorità»⁷².

Le sezioni specializzate non provvedono a tale rinvio che dovrebbe comportare una quiescenza del processo non prevista dalla legge e si trovano, pertanto, ad affrontare un caso che determina un impegno eccezionale, perché implica la capacità del giudice di condurre un colloquio con metodo strutturato su vicende di particolare complessità. Tanto è stato affermato anche dalla Corte di cassazione, per la quale⁷³ «l'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25/2008, letto in conformità al disposto dell'art. 46, par. 3, della direttiva UE 2013/32 nell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, comporta che quando il ricorso contro il provvedimento di diniego di protezione contiene motivi o elementi di fatto nuovi, il giudice, se richiesto, non può sottrarsi all'audizione del richiedente, trattandosi di strumento essenziale per verificare, anche in relazione a tali nuove allegazioni, la coerenza e la plausibilità del racconto, quali presupposti per attivare il dovere di cooperazione istruttoria».

7. Il lavoro delle sezioni specializzate. La programmazione della gestione dei casi e l'individuazione delle priorità

I prossimi paragrafi sono dedicati a esaminare come i Tribunali hanno organizzato concretamente il loro lavoro, per rispondere ai doveri di accertamento del diritto dei richiedenti protezione, stabiliti dall'ordinamento europeo e da quello nazionale.

Molte informazioni di seguito riportate sono state estratte dalle risposte al questionario sopra citato, le quali confermano innanzitutto un dato, che si può ricavare anche dalle statistiche del CSM, ossia che i giudici della protezione internazionale sono assegnatari di ruoli molto consistenti che variano dalle 300 alle oltre 1.000 assegnazioni. Ciò significa che, seguendo l'ordine temporale di iscrizione a ruolo dei ricorsi, le udienze possono essere fissate solo a distanza di anni dall'iscrizione⁷⁴.

Lo stretto criterio temporale di esame dei fascicoli, a partire dall'iscrizione più antica, avrebbe così l'effetto di penalizzare i richiedenti che siano portatori di pregnanti esigenze di

della decisione di tale autorità, o addirittura prima della presentazione della domanda, è stato taciuto dinanzi a detta autorità».

72. *Ivi*, punto 96.

73. Cass., sez. I, 23.10.2019, n. 27073.

74. Nel 2022, diversi uffici giudiziari non hanno ancora esaurito le pendenze iscritte nel 2018; mentre la parte maggiore degli uffici è impegnata a trattare i numerosi fascicoli iscritti del 2019.

protezione. Per tale ragione, seguendo un criterio estratto dalla direttiva procedure⁷⁵ e promosso anche dalle linee guida del CSM dell'ottobre 2021, tutti gli uffici interpellati hanno stabilito criteri di priorità nella trattazione dei casi.

Gli uffici giudiziari interpellati ritengono concordemente che debbano essere considerati prioritari i casi proposti da richiedenti protezione che si trovino in una situazione di vulnerabilità soggettiva⁷⁶, con particolare evidenza per i casi di vittime di tratta di essere umani.

Concordemente prioritari sono, poi, considerati i casi in cui, a una prima delibazione, la domanda sia verosimilmente fondata e tra questi sono facilmente identificabili i casi dei richiedenti asilo provenienti dai Paesi con riguardo ai quali il Tribunale riconosce la protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 14, lett. c), d.lgs. n. 251/2007, perché interessati da conflitti interni o internazionali cui consegua una situazione di violenza indiscriminata; oltre a quelli in cui, in base a una valutazione caso per caso⁷⁷, il giudice ritenga probabile l'accoglimento della protezione internazionale (rifugio o protezione sussidiaria).

Diversi uffici considerano, inoltre, prioritari i procedimenti riguardanti i trasferimenti di richiedenti protezione ai sensi del regolamento Dublino III che stabilisce termini serrati per gli atti di esecuzione della cooperazione tra gli Stati interessati.

Sono, infine, urgenti, per loro natura, le cosiddette sospensive sia nei procedimenti di protezione internazionale⁷⁸ sia nei procedimenti Dublino, nonché le convalide e le proroghe dei trattenimenti.

75. L'articolo 31, co. 7 della direttiva procedure individua le seguenti procedure prioritarie: a) qualora la domanda sia verosimilmente fondata; b) qualora il richiedente sia vulnerabile ai sensi dell'art. 22 della direttiva 2013/33/EU, o necessiti di garanzie procedurali particolari, specialmente se si tratta di un minore non accompagnato.

In coerenza con la direttiva, la l. 18.12.2020, n. 173 di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 21.10.2020, n. 130, all'articolo 28 co. 2 prevede che: «La domanda è esaminata in via prioritaria, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, quando: a) ad una prima valutazione, è verosimilmente fondata; b) è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari».

76. Un elenco di soggetti vulnerabili è contenuto nell'art. art. 19, co. 2 lettere d) e *d-bis*) del d.lgs. 286/1998: persone affette da disabilità; anziani; richiedenti giunti in Italia in età minore; componenti di famiglie monoparentali con figli minori; vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali; donne vittime di tratta; donne in stato di gravidanza; persone che versano in condizioni di salute di particolare gravità o affette da disturbi mentali. Le fonti europee, oltre a considerare non solo le donne ma tutte le persone vittime della tratta di esseri umani (art. 21 della direttiva accoglienza e art. 20.3 della direttiva qualifiche), menziona anche le persone portatrici di disabilità (art. 21 della direttiva accoglienza; considerando 29 della direttiva procedure e articolo 20.3 della direttiva qualifiche), le vittime di tortura (art. 21 della direttiva accoglienza; considerando 29 della direttiva procedure e articolo 20.3 della direttiva qualifiche) e le persone perseguitate per ragioni di genere o di orientamento sessuale (articolo 18, paragrafi 3 e 4 della direttiva accoglienza e considerando 29 della direttiva procedure).

77. Che sarà più o meno approfondita in ragione del numero dei fascicoli assegnati al singolo giudice.

78. In caso di opposizione a una decisione di diniego assunta dalla Commissione territoriale all'esito di una procedura accelerata oppure in caso di ricorso per cassazione contro il diniego del Tribunale.

Nessuno tra gli uffici interpellati considera invece prioritaria la trattazione nel merito dei procedimenti di opposizione al diniego emesso dalla Commissione territoriale all'esito di procedure accelerate⁷⁹.

Una volta fissati i fascicoli prioritari, per gli altri la trattazione segue il criterio dell'anzianità di iscrizione.

Il lavoro di filtro dei fascicoli ha preso vigore ed è diventato sistematico con l'assunzione, all'inizio del 2022, degli addetti all'Ufficio per il processo (UPP). L'arrivo di nuove risorse ha, infatti, consentito agli uffici di procedere a una classificazione dei fascicoli, al fine di una programmazione che tenga conto dell'aumento di produttività atteso, grazie all'apporto dei nuovi assistenti del giudice.

A seconda degli uffici, i fascicoli sono stati così classificati tenendo conto della nazionalità, della provenienza e del *claim* del richiedente protezione; sono stati poi separatamente evidenziati per un verso i casi, di semplice definizione, che presentino questioni processuali di carattere preliminare e, per altro verso, quelli nei quali la necessità di procedere al rinnovo dell'audizione personale richiede invece la programmazione di un sufficiente tempo d'udienza. Prassi virtuose suggeriscono, poi, l'accorpamento di casi nella stessa udienza per gruppi omogenei di richiedenti che si esprimono nella stessa lingua – al fine di razionalizzare l'utilizzo di mediatori culturali – ovvero che presentano *claims* analoghi.

Diversi modelli organizzativi si registrano, invece, con riguardo alla programmazione delle udienze. Come emerge dal questionario, alcune sezioni provvedono a fissare la data dell'udienza in tutti i fascicoli anche ad anni di distanza dal ricorso mentre altri uffici mantengono le assegnazioni in quiescenza e programmano l'udienza con l'anticipo di alcune settimane solo quando i giudici sono concretamente nella condizione di trattare il fascicolo. Il secondo metodo organizzativo, convalidato dalle linee guida del CSM dell'ottobre 2021, ha il pregio della flessibilità, perché consente di inserire nel calendario nuovi fascicoli prioritari ed evita il dispendio di tempo ed energie connesso allo spostamento delle udienze, nel caso non infrequente di mutamento del giudice relatore. Tale metodo organizzativo rischia però di scontare un difetto di informazione per il richiedente protezione che potrebbe restare per mesi senza sapere quando il suo caso sarà trattato. Pertanto, come suggeriscono anche le linee guida del CSM, il secondo modello organizzativo dovrebbe, per ragioni di trasparenza pubblica, essere accompagnato da un sistema informativo sui presumibili tempi di fissazione dell'udienza e di decisione.

79. Sulle procedure accelerate si veda: N. Morandi, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis d.lgs. n. 25/2008*, in questa *Rivista*, n.3.2020.

8. L'udienza e l'audizione

Un secondo aspetto organizzativo che evidenzia marcate diversità di approccio nei diversi uffici giudiziari riguarda le modalità di svolgimento dell'udienza.

Come sopra evidenziato, il legislatore del 2017 ha sostituito il previgente rito sommario con il rito camerale, privilegiando un processo a contraddittorio scritto e a udienza eventuale che ha considerato funzionale all'obiettivo di ridurre il "tempo morto" intercorrente tra la data del ricorso e quella dell'udienza⁸⁰.

Quest'ultima ha nuovamente acquisito il carattere di necessità per via giurisprudenziale, da quando, nel 2018, la Corte di cassazione⁸¹ ha stabilito che la mancanza della videoregistrazione del colloquio reso dal richiedente di fronte alla Commissione territoriale renda ineludibile l'udienza, senza che il giudice disponga di alcun potere discrezionale al riguardo.

La decisione della Corte di cassazione concerne l'udienza che va però distinta dall'audizione del richiedente protezione. L'udienza è finalizzata a consentire un contraddittorio orale con i difensori, salvi i diritti delle parti di comparire davanti al giudice. L'audizione della parte ricorrente, invece, è, per un verso, uno strumento per il chiarimento e il completamento dei fatti rilevanti e, per altro verso, un mezzo istruttorio.

A tale ultimo riguardo, è punto fermo nella giurisprudenza della Corte di cassazione⁸² che fa leva sull'orientamento della Corte di giustizia espresso nel caso *Moussa Sacko*⁸³, su

80. Sul punto della compatibilità con il principio del giusto processo del procedimento camerale su diritti soggettivi, valga l'ampia giurisprudenza della Corte di cassazione che ha anche ritenuto che, pur in assenza dell'udienza, il contraddittorio sia comunque garantito dal deposito di difese scritte. Cass., sez. VI, 06.11.2018, n. 28205 e Cass., sez. I, 05.07.2018, n. 17717, in *Foro it.*, 2019, I, 212, con commento di F. 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*.

81. Cass. n. 17717/2018, cit.; Cass., sez. VI, 08.05.2019, n. 12065, che hanno ritenuto come ciò sia reso palese dalla lettera della disposizione del co. 11 dell'art. 35-*bis*, in ragione dell'uso dell'indicativo nella locuzione «L'udienza è altresì disposta...» quando «a) la videoregistrazione non è disponibile» e dal raffronto tra l'ipotesi di cui al co. 10 e quelle indicate dal co. 11 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 25/2008.

82. Cass. n. 17717/2018, cit.

83. Corte giust., *Moussa Sacko*, 26.07.2017, C-348/16: «La direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, e in particolare i suoi artt. 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che non osta a che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, respinga detto ricorso senza procedere all'audizione del richiedente qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza di tale decisione, a condizione che, da una parte, in occasione della procedura di primo grado sia stata data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale, conformemente all'art. 14 di detta direttiva, e che il verbale o la trascrizione di tale colloquio, qualora quest'ultimo sia avvenuto, sia stato reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell'art. 17, paragrafo 2, della direttiva medesima, e, dall'altra parte, che il giudice adito con il ricorso possa disporre tale audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto contemplato all'art. 46, paragrafo 3, di tale direttiva».

rinvio pregiudiziale del Tribunale di Milano, che l'obbligo di fissare l'udienza di comparizione non comporti anche la necessità di procedere all'audizione del ricorrente.

Inoltre, la stessa Corte di giustizia, con riferimento alla necessità o meno dell'audizione del richiedente protezione internazionale, muovendo dalla considerazione della natura di impugnazione della fase giudiziaria, ha stabilito che il diritto al colloquio non debba essere garantito in ogni fase della procedura, essendo sufficiente che esso avvenga nel corso dell'accertamento di primo grado⁸⁴.

Sul punto è intervenuta anche la Corte di cassazione, precisando che il giudice può esimersi dall'audizione del richiedente qualora a questi sia garantita la facoltà di rendere le proprie dichiarazioni davanti alla Commissione territoriale e sia disponibile il verbale ovvero la trascrizione del colloquio, oppure quando la domanda di protezione internazionale risulti manifestamente infondata sulla sola base degli elementi di prova desumibili dal fascicolo e di quelli emersi attraverso l'audizione o la videoregistrazione eseguite nel corso della fase amministrativa⁸⁵.

È rimasta, invece, isolata e disapplicata dalla prassi una pronuncia della Corte di cassazione che ha sancito il diritto di ogni richiedente all'audizione da parte del proprio giudice.⁸⁶

Una nuova restrizione al principio dell'oralità è tuttavia divenuta possibile alla luce della disciplina d'urgenza adottata, nel corso della pandemia da Covid-19, dal legislatore che ha introdotto nell'ordinamento processuale civile la possibilità che l'udienza sia svolta a distanza, tra lo studio dell'avvocato e la stanza del giudice, tramite videoconferenza ovvero che l'udienza sia sostituita da un contraddittorio scritto con mero scambio di memorie (cosiddetta udienza cartolare), nei casi in cui non sia necessaria la presenza personale delle parti o di testimoni⁸⁷. Questa disciplina è stata poi resa stabile dalla riforma del processo civile⁸⁸ adottata nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸⁹.

84. Corte giust., *Milkiyas Addis*, 06.07.2020, C-517/17.

85. Cass., sez. I, 28.02.2019, n. 5973; Cass., sez. I, 24.07.2020, n. 15954.

86. Cass., sez. II, 20.05.2020, n. 9228, «la generale cameralizzazione del rito nella materia della protezione internazionale, unitamente alla previsione di un solo grado di merito, pur trovando la propria ragione nelle esigenze di celerità e concentrazione del giudizio, non può comportare una compressione del diritto della persona ad essere sentita dal «suo giudice», diritto che «è da ritenersi inerente all'essenza stessa della tutela giurisdizionale in uno Stato democratico».

87. L'introduzione è stata prevista con l'art. 2, co. 2, lett. h), d.l. 08.03.2020, n. 11 e poi con l'art. 83, co. 7, lett. h), del d.l. 17.03.2020, n. 18 e infine con l'art. 221, co. 4, l. 17.07.2020, n. 77 di conversione del d.l. cd. Rilancio, d.l. 19.05.2020, n. 34.

88. Art. 127-ter c.p.c., introdotto dal d.lgs. n. 149/2022 e in vigore dal 1° gennaio 2023.

89. Un piano di investimenti finanziati da sovvenzioni e da prestiti a tassi agevolati dell'Unione europea, che si inserisce all'interno del programma *Next Generation EU (NGEU)*, volto a rilanciare l'economia europea in risposta al rallentamento causato dalla pandemia da Covid-19.

Non constano precedenti della Corte di cassazione sulla compatibilità dell'udienza cartolare con il processo di protezione internazionale per il caso dell'assenza di videoregistrazione del colloquio reso di fronte alla Commissione territoriale.

Ciò detto, le risposte al questionario evidenziano prassi molto differenziate nel ricorso all'udienza cartolare ma anche nelle modalità di esercizio della delega ai giudici onorari di pace (GOP) alla conduzione dell'udienza; così come evidenziano prassi differenziate con riguardo ai casi di celebrazione di udienza collegiale e alle evenienze e modalità di rinnovazione dell'audizione personale.

In un primo gruppo di uffici giudiziari, la prassi prevede lo svolgimento di una prima udienza davanti a un giudice professionale, che sarà il relatore del caso in Camera di Consiglio, volta a valutare la necessità di ulteriore istruttoria, di rinnovo dell'audizione del richiedente protezione o della ricerca di informazioni sul Paese di origine (CoI). In alcuni tra questi uffici giudiziari, l'attività istruttoria (l'audizione del ricorrente) è poi delegata al giudice onorario, in altri è invece svolta dallo stesso giudice professionale, per lo meno per le audizioni più complesse e impegnative. L'udienza successiva alla prima o all'audizione è poi svolta in modalità cartolare quando si tratti di acquisire documentazione utile alla decisione, spesso ai fini del riconoscimento della protezione nazionale. Quando l'attività istruttoria è delegata al giudice onorario, si rende poi necessaria la fissazione di una nuova udienza davanti al giudice professionale per la precisazione delle conclusioni che, altrimenti, sono da questi fatte precisare davanti a sé al termine dell'udienza istruttoria.

In altri uffici giudiziari la prima udienza di comparizione delle parti è delegata al giudice onorario che provvede all'esame del ricorrente presente, sovente sulla base di uno schema di domande seriali, differente a seconda del *claim* rappresentato dal ricorrente. Il fascicolo è poi rimesso al giudice relatore che fissa davanti a sé un'udienza di precisazione delle conclusioni, con modalità cartolare o in presenza. L'udienza di precisazione delle conclusioni può svolgersi anche a diversi anni di distanza dalla prima e ciò rende necessario un aggiornamento delle informazioni sulla situazione nel Paese di origine e sulla presenza del ricorrente in Italia, in ossequio al principio per il quale la decisione debba essere assunta con istruttoria *ex nunc*.

Un terzo gruppo di uffici svolge la prima e potenzialmente anche l'unica udienza con modalità cartolare, con la finalità di raccogliere, attraverso lo scambio documentale, informazioni aggiornate sul caso. All'esito dello scambio documentale, il giudice valuta se riferire il caso in Camera di Consiglio per la decisione oppure se disporre un approfondimento istruttorio con attività svolta dallo stesso giudice o delegata al giudice onorario. La delega al giudice onorario comporta la fissazione di una successiva udienza davanti al giudice professionale delegato, per la precisazione delle conclusioni.

Un solo ufficio, tra quelli che hanno risposto al questionario, svolge l'attività di udienza e quella di audizione orale interamente davanti al Collegio⁹⁰ che trattiene la causa in decisione dopo l'esecuzione dell'attività istruttoria.

Raramente è utilizzato il sistema della videoconferenza per le udienze e ancor meno per le audizioni.

Tutti gli uffici hanno concordemente risposto che, quando il ricorrente è incoraggiato a comparire, per l'udienza o per l'audizione, questi usualmente compare.

Con riguardo ai casi nei quali sia disposta la rinnovazione dell'audizione, gli uffici giudiziari si affidano innanzitutto alla previsione di legge⁹¹, in base alla quale il giudice ha l'obbligo di rinnovare l'audizione del richiedente in tre casi, quando: a) nel ricorso siano dedotti fatti nuovi a sostegno della domanda; b) il giudice ritenga necessaria l'acquisizione di chiarimenti in ordine alle incongruenze o alle contraddizioni rilevate nelle dichiarazioni del richiedente; c) il richiedente proponga istanza di audizione nel ricorso, precisando gli aspetti in ordine ai quali intende fornire chiarimenti.

Alcuni uffici, inoltre, dispongono l'audizione in tutti i casi in cui nel ricorso sia espressamente e analiticamente contestata la valutazione di credibilità effettuata dalla Commissione territoriale⁹².

Alcuni uffici fissano sempre l'audizione quando si tratti di soggetti vulnerabili. La particolare rilevanza attribuita all'audizione del soggetto vulnerabile si comprende per il fatto che la condizione di vulnerabilità può giustificare un "alleviamento" dell'onere della prova che, nei procedimenti di protezione internazionale, trova la sua regola nel parametro della lettera e) dell'articolo 3, co. 5 del d.lgs. 251/2007⁹³, per il quale il racconto può essere considerato credibile se «dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile», dovendosi intendere per riscontri gli indicatori elencati alle lettere da a) a d) dello stesso articolo. Inoltre, la situazione di vulnerabilità può incidere sulla interpretazione delle definizioni sostanziali dei concetti di atti persecutori e di agente non statale di persecuzione.

Nei diversi uffici, con l'apparente eccezione di quelli nei quali la prima udienza/audizione è svolta da un giudice onorario, le domande per l'audizione sono predisposte o dal ricercatore dell'EUAA oppure dall'addetto all'UPP, assegnatario del fascicolo, sotto la supervisione o in collaborazione con il giudice delegato. Inoltre, solo alcuni uffici ricorrono in modo sistematico al servizio dei mediatori culturali, predisposto da EUAA a servizio dei Tribunali;

90. Con l'eccezione delle domande reiterate.

91. Art. 35-*bis*, co. 10 del d.lgs. 25/2008.

92. Per quanto si tratti di un caso assimilabile a quello della lettera b) sopra elencata.

93. Riproduce l'articolo 4, co. 5 della direttiva qualifiche che, nella traduzione italiana, prevede che la domanda può essere considerata provata, anche in assenza di prove documentali o di altro tipo, quando «e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile».

altri non vi ricorrono mai e si affidano a interpreti volontari individuati dal ricorrente; altri ancora ricorrono al servizio dei mediatori culturali di EUAA solo per i casi più complessi.

Secondo le risposte al questionario, al termine dell'udienza in cui la causa è trattenuta in decisione con riserva di riferire al Collegio, il giudice valuta discrezionalmente quando riferire in Camera di Consiglio, in una cornice variabile di tempo, da pochi giorni a qualche settimana dalla data d'udienza. Nella quasi totalità degli uffici la data della Camera di consiglio non è inserita nei registri telematici.

9. Il dovere di cooperazione istruttoria. *Country of origin information (CoI)*

L'articolo 4.1 della direttiva qualifiche stabilisce il principio caratterizzante l'istruttoria del processo di protezione internazionale, ossia il dovere di cooperazione istruttoria, per il quale il giudice, a determinate condizioni, non solo può esercitare poteri istruttori d'ufficio, come consente l'art. 738, terzo co. del codice di procedura civile che regola la fase di trattazione e istruttoria del processo camerale («Il giudice può assumere informazioni) ma deve esercitarli. Tale dovere, che deroga al principio civilistico della disponibilità delle prove, non determina alcuna perdita di terzietà e imparzialità da parte del giudice⁹⁴, essendo invece dettato dalla esigenza di realizzare il giusto processo: il giudice è, infatti, chiamato a riequilibrare una posizione di asimmetria nell'accesso alle informazioni e alle prove delle parti, trovandosi sovente il richiedente protezione in una posizione di svantaggio e con oggettive difficoltà di accesso alle prove, a causa della distanza fisica e o temporale dai fatti, della distanza culturale rispetto al decisore, della estraneità rispetto alla lingua e al linguaggio del processo, per possibili situazioni di vulnerabilità soggettiva.

Il dovere di cooperazione del giudice è complicato dall'assenza di un autentico contraddittorio nel processo di protezione internazionale, nel quale l'Amministrazione è sostanzialmente assente, limitandosi, nella maggior parte dei casi, ad una costituzione formale con la quale richiama il provvedimento di diniego, che non è poi seguita dalla presenza in udienza, da istanze istruttorie e da conclusioni⁹⁵.

A tal riguardo, fin dal 2008 le Sezioni unite della Corte di cassazione⁹⁶ hanno affermato che «i principi che regolano l'onere della prova, incombente sul richiedente, devono essere interpretati secondo le norme di diritto comunitario contenute nella direttiva 2004/83/CE,

94. M. Acierno, M. Flamini, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in questa *Rivista*, n. 1/2017.

95. In altri Paesi dell'Unione europea, soggetti al comune Sistema europeo dell'asilo, lo Stato è invece presente nel processo e nell'udienza, che segue uno svolgimento rigorosamente *adversarial*: il dovere di cooperazione del giudice è realizzato solo in seguito al pieno confronto tra le parti. È ad esempio il caso della Corte amministrativa della Svezia, che l'autore di questo articolo ha avuto l'opportunità di visitare nell'ottobre 2022, nel contesto di un progetto della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN).

96. Cass., SU, 17.11.2008, n. 27310.

recepita con il d.lgs. n. 251 del 2007: secondo il legislatore comunitario, l'autorità amministrativa esaminante ed il giudice devono svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario e libero da preclusioni o impedimenti processuali, oltre che fondato sulla possibilità di assumere informazioni ed acquisire tutta la documentazione necessaria». Gli elementi rispetto ai quali deve svolgersi il dovere di cooperazione del giudice sono stabiliti dall'art. 4.2 della direttiva qualifiche, con riguardo: «alle dichiarazioni del richiedente e a tutta la documentazione in suo possesso, in merito alla sua età, estrazione – anche, ove occorra, dei congiunti –, identità, cittadinanza, Paese o Paesi, luogo o luoghi in cui ha soggiornato, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché con riguardo i motivi della sua domanda di protezione internazionale». Si tratta di uno spettro molto ampio di possibile approfondimento istruttorio, che il giudice conduce, oltre che rinnovando il colloquio, anche ricorrendo, tramite apposite ricerche, alle informazioni sul Paese di origine.

La ricerca delle informazioni sul Paese di origine è attività complessa che presuppone la conoscenza specifica della collocazione e del valore informativo delle fonti, la conoscenza di una metodologia di ricerca e la conoscenza quantomeno della lingua inglese, utilizzata da molte organizzazioni internazionali che si occupano di raccogliere e ordinare informazioni in rapporti tematici.

Sulla base di tale presupposti, la legge 25/2008 ha stabilito che tanto le Commissioni territoriali quanto i giudici svolgano le proprie ricerche, delegandole a un corpo professionale e specializzato di ricercatori, collocato presso la Commissione nazionale sul diritto d'asilo. L'art. 8, co. 3, d.lgs. 25/2008, richiamato dal co. 9 dell'art. 35-*bis* stabilisce che il giudice «si avvale» per la decisione relativa a «ciascuna domanda» 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».

Il tenore della norma non ha impedito alla Corte di cassazione di affermare la non esclusività del ricorso al meccanismo stabilito dall'articolo 8, «ben potendo le informazioni sulle condizioni del Paese estero essere tratte da concorrenti canali di informazione, quali ad esempio i siti *internet* delle principali organizzazioni non governative attive nel settore dell'aiuto e della cooperazione internazionale»⁹⁷, con le precisazioni da parte della Corte che è onere del giudice specificare la fonte in concreto utilizzata e il contenuto dell'informazione

97. Cass., sez. I, 30.06.2020, n. 13253.

da essa tratta e ritenuta rilevante ai fini della decisione, così da consentire alle parti la verifica della pertinenza e della specificità di tale informazione rispetto alla situazione concreta del Paese di provenienza del richiedente la protezione⁹⁸ e con la conseguenza che, in caso di utilizzo di CoI generiche o non specificamente individuate, la decisione rischia di essere cassata sotto il profilo della motivazione apparente⁹⁹.

Con lo sviluppo della professionalità e della specializzazione dei giudici della protezione, indotta dalle sezioni specializzate, si è diffusa la consapevolezza dell'importanza delle ricerche CoI e della frequenza con cui esse debbono essere condotte, sia per collocare la storia individuale del ricorrente nel contesto di provenienza, ai fini della valutazione della credibilità delle sue dichiarazioni e della valutazione del rischio in caso di rimpatrio ma anche per inquadrare, più in generale, la situazione politica, di rispetto dei diritti umani e della sicurezza nel Paese di provenienza, in quest'ultimo caso anche ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria della lettera c) dell'art. 14 del d.lgs. 251/2007, dovendo il giudice effettuare un'analisi specifica circa l'assenza di conflitti armati interni e internazionali che generino violenza indiscriminata, in tutti i casi in cui non sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato.

L'effettuazione delle ricerche implica, però, una capacità che non appartiene alla professionalità tipica del giudice e che richiede formazione adeguata.

Certamente sarebbe più semplice per il giudice rivolgersi a un corpo professionale che si occupi delle ricerche. Il ricorso al meccanismo dell'articolo 8 ha invece conosciuto un progressivo declino¹⁰⁰, nonostante nel 2017 sia stato stipulato un protocollo d'intesa tra CSM, Ministero della giustizia e Ministero dell'interno volto a mettere a disposizione degli uffici giudiziari i prodotti delle ricerche CoI elaborati dal Ministero e a dispetto del forte aumento di produttività dei Tribunali conseguente all'istituzione delle sezioni specializzate.

Il regresso nel ricorso al meccanismo dell'art. 8, oltre a tradire la diffidenza del giudice nella richiesta di un elemento di prova a un'unità di ricerca funzionalmente dipendente da una parte del processo (il Ministero dell'interno), è stato inversamente proporzionale rispetto alla progressiva acquisizione di una capacità di ricerca autonoma da parte degli uffici giudiziari che, dall'inizio del 2020, si sono avvalsi del supporto di ricercatori professionali distaccati presso le sezioni specializzate dall'Ufficio europeo di supporto all'asilo.

98. Cass., sez. I, 25.01.2021, n. 1462; Cass., sez. II, 19.02.2021, n. 4557.

99. Cass., sez. II, 20.05.2020, n. 9230.

100. Dati non ufficiali prodotti dalla Commissione nazionale sul diritto d'asilo nel contesto di un gruppo istituzionale di lavoro, cui ha partecipato l'autore di questo articolo, evidenziano che le richieste rivolte da Tribunali e Corti d'appello alla Commissione nazionale erano circa 200 nel 2016, per ridursi a circa 100 negli anni 2017 e 2018, per scendere a circa 40 nel 2019, e quindi precipitare a 10 nel 2020 e 4 nel 2021.

Emerge dalle risposte ai questionari che, in seguito a questa dislocazione di esperti, alcuni uffici giudiziari, in particolare quelli più grandi, hanno organizzato delle vere e proprie unità interne per la ricerca delle informazioni sul Paese di origine, composte dai ricercatori EASO (oggi EUAA) e, in alcuni uffici, da addetti all'UPP e tirocinanti. Le unità di ricerca dotate di maggiori risorse¹⁰¹ effettuano e aggiornano regolarmente ricerche sulla situazione politica e sul livello del rispetto dei diritti umani (così dette schede-paese), sul livello di sicurezza (cosiddette schede-sicurezza) con riguardo ai Paesi dai quali più frequentemente provengono i richiedenti protezione; inoltre, i ricercatori conducono ricerche specifiche relative a questioni che interessano il caso trattato dal giudice (cosiddette *queries*). In altri uffici, l'unità CoI predispone e aggiorna le schede sulla sicurezza solo a richiesta dell'assegnatario del fascicolo e provvede a rispondere alle *queries*.

I ricercatori EUAA seguono una metodologia consolidata basata sulla ricerca di prodotti CoI aggiornati, obiettivi, affidabili, tracciabili, neutrali e rilevanti.

In alcuni uffici, quelli più grandi e strutturati, la richiesta è indirizzata al coordinatore dell'Unità CoI della sezione che provvede all'assegnazione della ricerca secondo criteri definiti all'interno della stessa unità. Negli uffici più piccoli la trasmissione delle ricerche e l'assegnazione delle stesse seguono canali informali e accordi interni tra i ricercatori.

In nessun ufficio sono stati predisposti modelli per le richieste di ricerche CoI, che sono così effettuate sulla base di richieste informali, più o meno precise sui fatti del caso sottoposto all'esame del giudice.

Emerge dal questionario che in tutti gli uffici le ricerche, sia di carattere generale (schede) sia specifico (risposte a *queries*) sono condivise in una cartella accessibile dai giudici, professionali e onorari, dai ricercatori EUAA – che spesso, sono gli unici soggetti abilitati a modificare la cartella – dagli addetti all'UPP e dai tirocinanti addetti alla sezione.

Il questionario conferma che gli uffici non indirizzano *queries* all'Unità della Commissione nazionale sul diritto d'asilo, con l'eccezione di richieste isolate.

Il questionario chiarisce, poi, che vigono diverse prassi con riguardo al momento del procedimento in cui il giudice dà impulso ad una ricerca: in alcuni uffici essa è condotta a fini di preparazione dell'udienza, in altri ai fini della Camera di Consiglio o della decisione. Vale sottolineare la buona prassi della ricerca effettuata ai fini dell'udienza che, oltre a consentire un'approfondita conoscenza del caso in funzione delle domande che il giudice intende rivolgere alla parte, appare anche rispettosa del principio del contraddittorio, anche se il questionario restituisce un quadro in cui raramente i giudici sottopongono gli esiti della ricerca al contraddittorio¹⁰².

101. Negli uffici maggiori i ricercatori EASO (oggi EUAA) hanno raggiunto le cinque unità, mentre gli uffici più piccoli si sono avvalsi di un unico ricercatore.

102. Cass., sez. I, 11.11.2019, n. 29056.

Il ricorso a ricercatori dislocati presso i Tribunali ha consentito alle sezioni specializzate una grande capacità di ricerca diffusa e di affrontare con flessibilità ricerche indispensabili in un grande e crescente numero di procedimenti. Ciò ha avuto un forte impatto positivo sulla qualità delle decisioni.

Si tratta tuttavia di un sistema che presenta alcuni limiti evidenti. Dai questionari è infatti emersa una mancanza di circolazione all'interno del circuito delle sezioni specializzate di ricerche che potrebbero essere utilizzate, o adattate ai casi, da uffici diversi rispetto a quelli che le hanno prodotte; inoltre, vi è uno spreco di risorse qualificate, perché, quantomeno nei Tribunali maggiori, i ricercatori effettuano e aggiornano ricerche sul Paese o sulla sicurezza che sono replicate in altri uffici giudiziari.

Il sistema sconta poi un problema maggiore che è quello dell'accessibilità esterna dei prodotti CoI che, ove pubblicati e trasfusi nei maggiori portali di ricerca, potrebbero essere utilizzati dalle parti e dai loro difensori, con evidente rafforzamento del diritto di difesa, della qualità degli atti e dell'intero procedimento. Inoltre, le ricerche potrebbero essere utilizzate anche nei procedimenti giudiziari di opposizione alle espulsioni e nei procedimenti di estradizione, ove venga in rilievo il comune principio di *non refoulement*. Infine, tramite l'inserimento nei principali portali internazionali, esse potrebbero essere accessibili anche dall'estero. Tale principio di accessibilità dovrebbe essere assicurato anche alla luce dell'art. 12 (d) della direttiva procedure.

La pubblicazione delle CoI presupporrebbe tuttavia un procedimento di validazione della qualità e della metodologia utilizzata che solo corpi professionali, altamente specializzati e dotati di risorse adeguate possono garantire.

A tale corpo professionale dovrebbero essere assicurate indipendenza, risorse¹⁰³ e professionalità adeguate¹⁰⁴, tali da consentire la produzione di ricerche oggettive, neutrali e di qualità. Ciò ridurrebbe il ricorso a ricerche autonome da parte delle sezioni specializzate ma non lo eliminerebbe, perché la conservazione del principio di non esclusività del meccanismo centralizzato di ricerca è necessaria all'esercizio indipendente della giurisdizione, trattandosi dell'acquisizione officiosa di elementi di prova. A tale ultimo riguardo, considerato che il piano operativo di EUAA, con il quale è garantito il supporto di ricercatori in favore delle sezioni specializzate, verrà a scadenza nel 2024, le sezioni dovrebbero organizzarsi per esercitare le competenze acquisite nel tempo in materia di

103. L'Unità CoI della Commissione nazionale sul diritto d'asilo ha una pianta organica di soli cinque ricercatori.

104. Un esempio di unità CoI centralizzata, dotata di professionalità specifica, proviene dal Centro di ricerca *Landinfo* della Norvegia che impiega 26 tra *Country analysts* e ricercatori, con specializzazione nelle ricerche riguardanti alcuni Paesi specifici, i quali hanno la possibilità di svolgere missioni di ricerca sul campo. *Landinfo* pubblica, in seguito ad una revisione da parte di un Comitato editoriale, circa 40 rapporti tematici all'anno di cui 10 in lingua inglese e 40 risposte a *queries*, tutti accessibili tramite la pagina web www.landinfo.no. Tutti i rapporti CoI di *Landinfo* sono inoltre caricati sul portale CoI di EUAA. Queste informazioni provengono da una visita di studio che l'autore dell'articolo ha svolto presso *Landinfo* nell'ottobre 2022 nel contesto di un progetto di EUAA.

ricerca, avvalendosi del personale interno addetto all'UPP e dovrebbero coordinarsi per una condivisione delle ricerche indipendenti, al fine di garantire un miglior utilizzo delle risorse.

10. L'ufficio per il processo

Nel 2022 hanno preso avvio, negli uffici giudiziari, le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) volte a ridurre fino all'80% l'arretrato di cause civili pendenti in primo grado da oltre tre anni e a ridurre fino al 40% la durata prospettica (*disposition time*) dei procedimenti civili (cd. *targets*). Tali misure si sono concretizzate in un'iniezione temporanea (pari alla durata triennale del progetto) di risorse umane: per 1.660 unità di personale amministrativo e tecnico; 750 unità di personale tecnico specialistico; 3.000 addetti all'inserimento dati e 16.500 addetti all'ufficio per il processo¹⁰⁵, dei quali 8.171 entrati in servizio nel febbraio 2022; oltre che in investimenti per la digitalizzazione degli uffici giudiziari e nella realizzazione di riforme della giustizia civile e delle procedure di insolvenza (cd. *milestones*).

Il PNRR è strutturato secondo progetti per obiettivi per il raggiungimento dei *targets*¹⁰⁶. L'UPP è così diventato il nucleo organizzativo su cui sono costruiti i progetti organizzativi degli uffici giudiziari italiani.

Le sezioni specializzate hanno, negli anni passati, rappresentato un terreno di sperimentazione dell'UPP: come sopra chiarito, la necessità di effettuare ricerche sui Paesi di origine ha indotto alcuni uffici giudiziari a costituire *teams* di lavoro a supporto del giudice, costituiti, oltre che dai ricercatori dislocati dall'Ufficio europeo di supporto all'asilo, da giudici onorari, da tirocinanti¹⁰⁷ e dal personale di Cancelleria individuato sulla base di specifici programmi.

In assenza di adeguate risorse giudiziarie, il recupero di efficienza delle sezioni specializzate è oggi affidato all'aumento di produttività atteso dall'apporto al lavoro della sezione da parte dei nuovi assistenti del giudice.

Dalle risposte al questionario risulta che le sezioni specializzate hanno predisposto progetti organizzativi volti ad assicurare non solo un aumento di produttività, con la destinazione degli assistenti del giudice allo studio e alla preparazione dei casi in funzione della decisione e della successiva scrittura della bozza di provvedimento, ma anche a servizi volti ad accrescere la qualità della risposta giudiziaria. A tale ultimo riguardo, in diversi uffici, gli addetti all'UPP sono chiamati a svolgere attività a servizio della sezione: quali la

105. Di cui agli articoli 11 e seguenti del d.l. 09.06.2021 n. 80, convertito dalla l. 09.08.2021 n. 113.

106. L'articolo 12, co. 3 del d.l. 80/2021 prevede che il capo dell'ufficio giudiziario, di concerto con il dirigente amministrativo, predisponga un progetto organizzativo che individui attività e risorse.

107. Coloro che svolgono lo *stage* ai sensi dell'articolo 37, co. 5 del d.l. 98/2011 e coloro che svolgono il tirocinio formativo di cui all'art. 73 del d.l. 69/2013.

cura dell'agenda di lavoro dell'intera sezione con l'individuazione delle priorità; l'effettuazione di ricerche giurisprudenziali e la predisposizione di modelli di decisione o di punti di motivazione che possano essere riprodotti in più decisioni; la catalogazione delle decisioni in banche dati a supporto degli indirizzi giurisprudenziali della sezione e per la comunicazione esterna; la preparazione delle riunioni di confronto giurisprudenziale *ex art.* 47 della legge sull'ordinamento giudiziario e, come detto, la ricerca delle informazioni sul Paese di origine (CoI), in unità organizzative più o meno strutturate.

Le attività di affiancamento al giudice prevedono invece: l'individuazione dei fascicoli prioritari; la collaborazione alla definizione dell'agenda del giudice; la razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro, con l'accorpamento di casi che presentino questioni analoghe; la preparazione e lo studio del fascicolo assegnato dal giudice; la preparazione delle domande in vista dell'audizione del richiedente protezione; la verbalizzazione dell'udienza; la scrittura della bozza di provvedimenti.

Emerge dal questionario che solo in una minoranza di uffici gli addetti all'UPP sono assegnati tutti a servizio dell'intera sezione con attività di affiancamento al giudice a rotazione; nella maggior parte degli uffici prevale invece il criterio dell'affiancamento stabile al singolo giudice. Nel modello di affiancamento le risposte al questionario suggeriscono che gli addetti trattano, a seconda degli uffici, da due a cinque casi a settimana, essendo assegnatari dei casi più semplici. La diversa quantità di lavoro è correlata alla diversa produttività degli uffici, che varia da 4-5 casi settimanali per giudice nei Tribunali con minore produttività a 9-10 in quelli con produttività più elevata.

11. La prospettiva

Nei primi cinque anni di attività le sezioni specializzate hanno fronteggiato con grave difficoltà un numero elevatissimo di procedimenti. La pressione del numero di nuovi casi, unita all'esigenza di rendere più rapidi i tempi delle decisioni, come richiesto dal Sistema comune europeo dell'asilo che al contempo impone un esame adeguato e completo, ha dato vita a diversi modelli organizzativi e generato prassi diverse, in verità non sempre virtuose. L'azione delle sezioni è stata resa ancor più complessa dalle profonde riforme della protezione nazionale¹⁰⁸, che hanno sollecitato numerosi interventi interpretativi della giurisprudenza di merito e della Corte di cassazione sulle norme sostanziali e sul processo. Si è trattato sovente di interpretazione costituzionalmente orientata, volta ad assicurare un pieno accesso al processo e la piena tutela dei diritti dei richiedenti protezione. Si è così progressivamente costruito il processo della protezione internazionale.

108. Prima il d.l. 04.10.2018, n. 113 che ha abolito la protezione umanitaria e poi il d.l. 21.10.2020, n. 130 che ha introdotto la protezione speciale.

Dopo cinque anni, i problemi dell'affaticamento delle sezioni e della loro difficoltà a rendere una decisione in tempi ragionevoli permangono, pur a fronte di modelli organizzativi che hanno fortemente puntato sull'aumento della produttività.

La capacità delle sezioni di rendere una risposta di giustizia di qualità ed in tempi ragionevoli deve, inoltre, fare i conti con i nuovi casi che perverranno in futuro.

In seguito a reazioni difensive dell'Unione europea¹⁰⁹ e dell'Italia¹¹⁰ ai flussi migratori degli anni 2014-2017, con una tendenza all'esternalizzazione delle frontiere, gli arrivi via mare sulle coste italiane sono diminuiti di oltre il 70%, passando dai 119.369 del 2017 ai 34.154 di fine 2020¹¹¹.

Essi hanno ripreso però forza nei due anni successivi. Secondo il cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'interno, al 31 dicembre 2022 sono sbarcati sulle coste italiane 105.140 migranti, contro i 67.477 del 2021 e i 34.154 del 2020, alla stessa data.

Dei nuovi arrivi, oltre ai 12.687 minori non accompagnati, colpiscono le prevalenti nazionalità dichiarate, trattandosi di oltre 20.500 migranti provenienti dall'Egitto e oltre 18.000 dalla Tunisia. Si può presumere che molte richieste di protezione di migranti tunisini si tradurranno in procedure accelerate per richiedenti che provengono da Paese di origine sicuro e che i dinieghi si traducano in nuovi flussi di domande per i Tribunali.

La prospettiva per il futuro è innanzitutto quella della dotazione delle sezioni di risorse umane adeguate che consentano al giudice di dedicare ad ogni persona il tempo indispensabile per un esame individuale approfondito e adeguato della sua storia di vita.

In attesa delle risorse, la sfida maggiore riguarda, poi, la diffusione delle prassi virtuose che rendano l'audizione del richiedente il momento centrale del processo, intorno al quale sia costruita la decisione: ciò implica la capacità di individuare i casi – che rischiano di sfuggire ad un esame sommario –, in cui l'audizione sia doverosa e di preparare l'audizione in aderenza alle linee guida internazionali e sulla base di CoI pertinenti e sottoposte al contraddittorio. In tale ottica, vanno valorizzati quei modelli organizzativi che investono sulla costruzione progressiva della decisione che muove dalla identificazione del contenuto dei fascicoli, a partire da quelli prioritari, per procedere a un'analisi dei fatti del caso alla luce delle informazioni del Paese di origine e in preparazione dell'udienza, nella quale la presenza della persona che richiede protezione, se opportunamente valorizzata, è sempre un'importante fonte di ricchezza informativa.

109. Il riferimento è agli accordi tra Unione europea, Stati membri e Turchia del marzo 2016.

110. Gli accordi tra Italia e Libia del febbraio 2017, più volte rinnovati, da ultimo il 2 novembre 2022.

111. M. Giovannetti, *op. cit.*