

La nuova legge sull'immigrazione – le competenze delle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione

di SILVIA VITRO'

24/7/2018

D.l. 17.2.2017, n. 13, — Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale (G.U., 17.2.2017, n. 40), conv., con modif., in l. 13.4.2017, n. 46 (G.U. 18.4.2017, n. 90).

Sommario

1. Premessa. — 2. Aspetti processuali.

1.Premessa. Il d.l. n. 13/2017,conv. nella l. n. 46/2017, detta una serie di norme volte ad accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale e a contrastare l'immigrazione illegale, anche attraverso modifiche al t.u. dell'immigrazione.

Il legislatore si è proposto di dettare una serie di disposizioni volte a far fronte alla situazione emergenziale dovuta alla crescita esponenziale delle domande per il riconoscimento della protezione internazionale e alla conseguente esigenza di affermare, così anche in conformità con il dato costituzionale, sovranazionale e euro-unitario (di seguito indicato), il principio di effettività ed efficacia della risposta giurisdizionale.

Il primo Capo del decreto legge, reca le norme occorrenti all'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e asilo nonché alle loro competenze.

Il secondo capo contiene disposizioni volte, secondo l'intenzione del legislatore, ad accelerare i tempi per la definizione delle procedure amministrative e giurisdizionali per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché interventi in materia di esecuzione penale esterna e messa alla prova.

Il terzo capo è composto da disposizioni destinate a garantire le operazioni di identificazione dei cittadini stranieri, con particolare riguardo alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, nonché l'effettività dei provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini stranieri che non hanno diritto a soggiornarvi.

Il quarto capo prevede che il Governo relazioni al Parlamento per i primi tre anni dopo l'entrata in vigore del decreto sullo stato di attuazione delle norme di cui si tratta e porta disposizioni transitorie, finanziarie, indicando anche la data di entrata in vigore.

Nel corso dell'*iter* il decreto legge è stato modificato in più punti. In particolare, il nuovo testo prevede che le disposizioni di questo provvedimento non si applicano ai minori non accompagnati (art. 19-*bis*). Inoltre, *a*) il testo originario istituiva 14 **sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia; ciò al fine di assicurare maggiore specializzazione dei giudici e celerità ai ricorsi giurisdizionali. Nel corso dell'*iter* le sezioni **sono state portate a 26**, pari al numero delle Corti d'appello, ed ampliate le loro competenze (per l'impugnazione dei provvedimenti sulla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale e le controversie in materia di accertamento dello stato di cittadinanza italiana) (artt. 1-5 e 11);

b) Sono state introdotte alcune **modifiche al procedimento di riconoscimento della protezione**, con particolare riferimento in particolare alle notificazioni, al colloquio personale, all'adozione del rito camerale e alla videoregistrazione dei colloqui con la Commissione (artt. 6-10). Alcuni emendamenti sono stati introdotti nel corso dell'esame al Senato prevedendo in particolare una serie di casi nei quali l'udienza si deve comunque tenere e la decisione deve essere collegiale;

c) È prevista la partecipazione dei richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, ad **attività sociali in favore delle collettività locali** (art. 8);

d)Il provvedimento prevede l'assunzione di 250 unità per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo e di 60 unità della professionalità giuridico pedagogica, di servizio sociale e mediatore culturale; è inoltre disposto l'incremento di 10 unità delle sedi diplomatiche e consolari in Africa (artt. 12-14);

e) È prevista l'applicazione del **rito abbreviato nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai provvedimenti di espulsione** dello straniero adottati dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato o di prevenzione del terrorismo (art. 16);

- f) È prevista in particolare una **nuova disciplina del riconoscimento**, un miglioramento dei sistemi informativi e l'istituzione dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), dislocati sull'intero territorio nazionale: in tali Centri non possono essere ospitati soggetti vulnerabili (minori, disabili, donne in stato di gravidanza etc.); è previsto un ampliamento del periodo massimo di trattenimento dei migranti in tali Centri (artt. 8 e 17-19);
- g) È prevista una **relazione annuale al Parlamento** sullo stato di attuazione delle disposizioni del decreto legge e ai risultati conseguiti (art. 20).

3. Aspetti processuali. Gli aspetti processuali più significativi e nello stesso tempo più criticati della riforma operata con il d.l. n. 13/2017 e la sua l. di conv. n. 46/2017 concernono l'esclusione della pubblicità dell'udienza, che il giudice fisserà solo in determinati casi, il passaggio al rito camerale e l'abolizione dell'appello.

Parte I

ISTITUZIONE DI SEZIONI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

ART 1 Istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea (1) — 1. Sono istituite, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

2. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche.

(1) Articolo così sostituito in sede di conversione. Il testo dell'articolo era il seguente: « 1. Sono istituite presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche ».

Sommario

1. Le sezioni specializzate.

1. Le sezioni specializzate. Come si è osservato, *supra*, la legge di conversione n. 46/2017 del d.l. n. 13/2017, ha modificato l'impianto e il numero delle sezioni specializzate, passando dai 14 tribunali ordinari a **26 sezioni specializzate in materia di immigrazione**, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'Appello.

Permane una non coincidenza con le Commissioni che sono competenti per il procedimento amministrativo e che non si trovano in tutte le Regioni. Peraltro, considerando che la legge di conversione, modificando il c. 1 dell'art. 4 del decreto, ha previsto che territorialmente competente a decidere sia la Sezione Specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, la competenza non sarà mai radicata presso alcune Sezioni Specializzate e, precisamente, quelle che si trovano nelle circoscrizioni in cui non vi è la Commissione (tranne che nei casi previsti dai commi successivi dell'art.4 cit Si veda anche l'art. 1 del d.lgs. 220/2017, che ha precisato il numero e la composizione delle Commissioni Territoriali e delle loro sezioni). Non sono previsti maggiori oneri per la finanza pubblica, né incrementi di dotazioni organiche. Però l'**art. 11 del d.l.** prevede **applicazioni straordinarie** di magistrati per l'emergenza connessa con i procedimenti di riconoscimento dello status di persona internazionalmente protetta e altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione.

ART 2 Composizione delle sezioni e degli organi giudicanti. — 1. I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze. La Scuola superiore della magistratura organizza, in collaborazione con l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo, istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, e con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, corsi di formazione per i magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in materia. Ai fini dell'assegnazione alle sezioni specializzate, è data preferenza ai magistrati che, per essere stati già addetti alla trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 3 per almeno due anni ovvero per avere partecipato ai corsi di cui al periodo precedente o per altra causa, abbiano una particolare competenza in materia. È considerata positivamente, per le finalità di cui al periodo precedente, la conoscenza della lingua inglese o della lingua francese (1). Nei tre anni successivi all'assegnazione alla sezione specializzata, i giudici devono partecipare almeno una volta l'anno a sessioni di formazione professionale organizzate a norma del secondo periodo del presente comma. Per gli anni successivi, i medesimi giudici hanno l'obbligo di partecipare, almeno una volta ogni biennio, ad un corso di aggiornamento professionale organizzato ai sensi del presente comma. I corsi prevedono specifiche sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio.

2. All'organizzazione delle sezioni specializzate provvede, nel rispetto del principio di specializzazione e anche in deroga alle norme vigenti relative al numero dei giudici da assegnare alle sezioni e fermi restando i limiti del ruolo

organico della magistratura ordinaria, il Consiglio superiore della magistratura, con delibera da adottarsi entro la scadenza del termine di cui all'articolo 21, comma 1.

3. Con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura sono 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. A tal fine è autorizzata la spesa di 12.565 (2) euro a decorrere dall'anno 2017.

(1) Le parole « o della lingua francese » sono state aggiunte in sede di conversione.

(2) La parola « 12.565 » è stata sostituita alla parola « 6.785 » in sede di conversione.

Sommario

1. Composizione delle sezioni. — 2. La magistratura onoraria.

1. Composizione delle sezioni. Non è previsto il numero minimo di magistrati da assegnare alle sezioni specializzate, anzi il legislatore ha cura di precisare che, fermo il principio di specializzazione, è possibile derogare alle disposizioni vigenti relative al numero dei giudici da assegnare alle sezioni. Il riferimento è evidentemente all'art. 46, c. 5, r.d. n. 12/1941, aggiunto dall'art. 2, c. 1, d.lg. n. 138/1999, secondo cui i giudici destinati a ciascuna sezione non possono essere comunque in numero inferiore a cinque. Il che, comunque, non esonera dal rispetto dell'art. 46, c. 4, r.d. n. 12/1941 a norma del quale nella formazione delle tabelle ai sensi dell'articolo 7-bis, sono destinati giudici nel numero richiesto dalle esigenze di servizio, tenuto conto del numero dei processi pendenti, dell'urgenza della definizione delle controversie, nonché del numero delle controversie sulle quali il tribunale giudica in composizione collegiale. La consistenza numerica deve essere, dunque, tale da assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore in termini di rapidità e qualità della risposta giudiziaria a siffatta particolare tipologia di domanda di giustizia (in tal senso: Parere CSM, pratica n. 8/PA/2017, VI commissione — pratica n. 150/VV/2017 VII commissione, seduta del 15.3.2017).

2. La magistratura onoraria. Ulteriore problema applicativo è quello della possibilità che di tali procedimenti si occupi la **magistratura onoraria.**

La lettera della legge non esclude la possibilità di adibire a tali sezioni specializzate i magistrati onorari.

Va evidenziato che la stesura finale del decreto legge in oggetto all'art. 6 non riporta la previsione originariamente contenuta nello schema di decreto legge con cui era espressamente disciplinata la delegabilità della trattazione di tali procedimenti ai magistrati onorari. Nulla muta in sede di conversione.

Data la preminenza dei diritti fondamentali in gioco, ove si ritenga di attribuire la possibilità di trattazione dei procedimenti da parte dei giudici onorari, dovrà essere garantito agli stessi, oltre che un grado elevato di specializzazione, anche il loro inserimento, con finalità di coordinamento, formazione e servizio, nell'ambito dell'ufficio per il processo.

Del resto, alla luce del divieto, recentemente confermato dalla circolare del CSM sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti (delibera del 25.1.2017), di attribuire ai giudici onorari gli appelli avverso le sentenze pronunciate dai giudici di pace, proprio in vista dell'esigenza di assicurare che, in almeno un grado di merito, la risposta giudiziaria provenga da un magistrato togato, dovrebbe di regola essere esclusa l'attribuibilità ai giudici onorari di un ruolo autonomo.

Come è già stato rilevato nella delibera consiliare all'ordine del giorno dell'assemblea plenaria dell'otto marzo 2017 del CSM, può essere ipotizzata l'istituzione di un Ufficio per il Processo dell'Immigrazione (UPI), funzionale non solo al singolo magistrato, ma anche come complessivamente addetto al gruppo specializzato di magistrati che si occupano della materia, in cui siano inseriti sia i giudici onorari che i tirocinanti laureati ex art. 73 l. 9.8.2013, n. 98 (in tal senso: Parere CSM, pratica n. 8/PA/2017 VI commissione — pratica n. 150/VV/2017 VII commissione, seduta del 15.3.2017).

Si è poi osservato (SAVIO), che la questione circa la possibilità di utilizzare i **giudici onorari** in queste materie (nulla dicendo la legge espressamente) è, appunto, controversa. Da un lato, l'art. 106, c. 2, Cost. prevede che possano essere nominati giudici onorari «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli»: siccome le controversie in materia di protezione internazionale e quelle relative alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale sono attribuite al tribunale in composizione collegiale, va da sé che i giudici onorari non potrebbero esercitare queste funzioni. Peraltro, da sempre i giudici onorari le hanno svolte e il notevole carico di lavoro che grava sugli uffici consente di ritenere che difficilmente i presidenti di sezione rinunceranno al loro apporto.

A questo proposito, è stata approvata una circolare del CSM (**Pratica num. 643/VV/2015, Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea a seguito del decreto-legge 17 febbraio 2017**, delibera del 1 giugno 2017) avente ad oggetto l'organizzazione delle nuove sezioni che, sul punto specifico dell'utilizzo dei giudici onorari, assume una posizione tendente al rispetto formale del citato disposto costituzionale, ma tiene altresì conto delle concrete esigenze connesse ai carichi di lavoro. Questo il sistema escogitato, tenendo conto che le sezioni specializzate sono operative dal 17.8.2017, così come la riforma processuale relativa alle cause in materia di protezione internazionale e di determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di protezione:

a) per la trattazione dei ricorsi introdotti prima del 17.8.2017, la c.d. "trattazione del vecchio rito", può ritenersi ammesso il ricorso alla magistratura onoraria;

b) dopo il 17 agosto 2017, per i procedimenti trattati collegialmente i magistrati onorari «possono essere inseriti nell'ambito di una struttura di supporto funzionale ad una pronta decisione dei procedimenti»;

- c) per i procedimenti per cui è rimasta ferma la monocraticità, è consentita la trattazione dei processi da parte dei giudici onorari;
- d) in entrambi i casi (trattazione collegiale o monocratica) è comunque possibile che il giudice onorario coadiuvi quello togato, sotto la sua direzione e coordinamento egli può compiere «tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale, provvedendo tra l'altro allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle minute dei provvedimenti»;
- e) infine, si prevede che «ai fini di assicurare la ragionevole durata del processo, il giudice professionale può delegare a quello onorario compiti e attività anche a carattere istruttorio ritenuta dal magistrato togato utile alla decisione dei procedimenti»;
- f) i criteri attitudinali delineati all'art. 2, c. 1, l. n. 46/2017 sono validi anche per la scelta dei magistrati onorari da adibire alle sezioni specializzate, ivi compresa la frequentazione dei corsi di formazione organizzati dalla SSM.
- La soluzione adottata dal CSM è certamente compromissoria: i giudici onorari continueranno ad essere utilizzati, sia pure sotto tutela del magistrato professionale, nei procedimenti a trattazione collegiale.

ART 3 Competenza per materia delle sezioni specializzate. – 1. *Le sezioni specializzate sono competenti:*

a) *per 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 decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;*

b) *per 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 decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;*

c) *per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 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, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come introdotto dal presente decreto, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015;*

d) *per le controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25;*

e) *per 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, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;*

e-bis) *per 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 giugno 2013 (2).*

2. *Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana (3).*

3. *Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2.*

4. *Salvo quanto previsto dal comma 4-bis, (4) in deroga a quanto previsto dall'articolo 50-bis, primo comma, numero 3), del codice di procedura civile, nelle controversie di cui al presente articolo il tribunale giudica in composizione monocratica.*

4-bis. *Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale sono decise dal tribunale in composizione collegiale. Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione (5).*

(1) V., per una disposizione transitoria, il successivo art. 21 c. 1.

(2) Lettera aggiunta in sede di conversione.

(3) Le parole « *e dello stato di cittadinanza italiana* » sono state aggiunte in sede di conversione.

(4) Le parole « *Salvo quanto previsto dal comma 4-bis,* » sono state premesse in sede di conversione.

(5) Comma aggiunto in sede di conversione.

Sommario

1. La competenza per materia. — 2. La determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. — 3. Giudizio monocratico e collegiale. — 4. Riflessione sulla istituzione delle sezioni specializzate e sulle loro competenze.

1. La competenza per materia. La competenza per materia delle sezioni specializzate è definita all'art. 3 in commento, nei seguenti termini: *a) controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno ai cittadini UE ed ai loro familiari ex art. 8 d.lg. n. 30/2007 (composizione monocratica); b) controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di allontanamento dei cittadini UE e dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza, per altri motivi di pubblica sicurezza (art. 20 d.lg. n. 30/2007), per cessazione delle condizioni che determinano il diritto al soggiorno (art. 21 d.lg. n. 30/2007) e per la convalida dei provvedimenti di allontanamento coattivo adottati dal questore (art. 20-ter d.lg. n. 30/2007) (composizione monocratica). Si tratta, dunque, dell'intero contenzioso inerente al diritto di soggiorno e all'allontanamento dei cittadini comunitari e dei loro familiari (previsto dagli artt. 8, 20, 20-ter, 21, e 22 del d.lg. n. 30/2007); c) controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 35, d.lg. n. 25/2008) (composizione collegiale), convalida dei provvedimenti questorili di trattenimento o proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale (artt. 6, c. 5, d.lg. n. 142/2015, 10-ter t.u. imm., 28, reg. UE n. 604/2013) (composizione monocratica), nonché per la convalida delle misure alternative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale qualora vengano meno i presupposti del trattenimento (art. 14, c. 6, d.lg. n. 142/2015) (composizione monocratica); d) controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria (art. 32, d.lg. n. 25/2008) (composizione monocratica); e) controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari e relative a tutti i provvedimenti emessi dall'autorità amministrativa in materia di unità familiare (art. 30, c. 6, d.lg. n. 286/1998) (composizione monocratica); f) controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta (unità Dublino) alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (reg. UE n. 604/2013) (composizione collegiale); g) controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana (composizione monocratica). La competenza circa le cause in materia di accertamento dello stato di cittadinanza italiana è stata introdotta dalla legge di conversione del d.l. A questo proposito si evidenzia che non è affatto chiaro se tutte le cause in materia di cittadinanza rientrino nella competenza delle nuove sezioni, in particolare, ove il rifiuto di cittadinanza fosse determinato da motivi di ordine pubblico o inerenti alla sicurezza dello Stato, parrebbe sussistere la giurisdizione amministrativa (SAVIO).*

Sussiste anche l'opinione che appartenga al giudice amministrativo la giurisdizione in materia di domanda di cittadinanza per naturalizzazione, essendo la cittadinanza per naturalizzazione una concessione e residuando così al giudice un potere discrezionale ampio. *h) cause e procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelle precedentemente indicate. Per esempio: richiesta di risarcimento danni a seguito di ritardo nel rilascio del visto d'ingresso ai familiari o in caso di ritardo nel provvedere sulla richiesta della cittadinanza. In realtà, secondo la dottrina (SAVIO) l'individuazione delle cause e procedimenti che presentino ragioni di connessione con quelli di competenza delle sezioni specializzate è problematica. Infatti, le cause assegnate a queste sezioni si caratterizzano per essere procedimenti di tipo impugnatorio di provvedimenti della PA che toccano diritti soggettivi, è quindi difficile che si realizzi la tipica situazione processualciviltistica che genera la modificazione della competenza per ragioni di connessione (cause accessorie, di garanzia, incidentali, eccezione di compensazione). Però, dato che il legislatore ha utilizzato il termine "connessione", il criterio guida deve essere quello dettato dall'art. 40 c.p.c. secondo cui se sono proposte davanti a giudici diversi più cause che, per ragione di connessione, possono essere decise in un solo processo, il giudice fissa un termine per la riassunzione della causa accessoria davanti al giudice della causa principale.*

Certamente non v'è connessione, idonea a mutare la competenza, tra cause pendenti aventi giurisdizioni differenti: così non sono connesse le cause di revoca delle misure di accoglienza (attribuite ai TAR) con quelle relative alla protezione internazionale. La connessione può comportare deroghe alla ordinaria competenza per materia o per territorio, ma se non c'è connessione (ossia interferenza tra i *petita*) non si possono modificare le competenze e tantomeno la giurisdizione per il solo fatto che vengono proposte domande che attengono alla stessa materia: di qui la difficoltà di immaginare cause connesse nella materia oggetto d'indagine, anche perché quasi tutte le cause in questione sono già di competenza delle sezioni specializzate.

Pertanto, escludendo le controversie attribuite alla giurisdizione amministrativa, non restano che le impugnazioni dei decreti prefettizi di espulsione avanti i giudici di pace. A mero titolo esemplificativo, si potrebbe ipotizzare la connessione tra una causa avverso un decreto espulsivo o di respingimento e quella avverso il diniego della protezione internazionale. Sarà poi necessario chiarire se i rapporti tra sezione specializzata in materia di immigrazione e le restanti sezioni del Tribunale vadano ricostruiti in termini di competenza o di mera ripartizione interna degli affari (sembra più razionale questa seconda soluzione).

2. La determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Una delle competenze per materia della sezione specializzata è relativa all'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta (unità Dublino) alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (reg. UE n. 604/2013).

Il primo passaggio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale presuppone, difatti, l'individuazione dello Stato competente ad esaminare la domanda. La questione della determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo è stata affrontata, a livello comunitario, prima con la Convenzione di Dublino del 15.6.1990 e poi con il reg. CE n. 343/2003 del Consiglio del 18.2.2003 (c.d. reg. Dublino II). In data 26.6.2013 è stato emanato il **reg. UE n. 604/2013** del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. **reg. Dublino III**) che abroga il reg. n. 343/2003 e stabilisce i nuovi « criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro

competente per l'esame di una domanda di protezione Internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide ».

I **Regolamenti Dublino** disciplinano particolareggiatamente non solo i criteri di individuazione dello Stato competente ma anche i tempi (comprese le modalità di calcolo dei termini) e i modi di richiesta di presa in carico, di ripresa in carico, di risposta dello Stato membro richiesto e di trasferimento del richiedente. La disciplina del reg. n. 343/2003 è stata completata con il reg. CE n. 1560/2003 della Commissione del 2.9.2003 che ne specifica ulteriormente le modalità applicative e che rimane in vigore anche se alcune norme sono state abrogate dal reg. Dublino III. I meccanismi istituiti con le norme Dublino si fondano anche sul « **sistema Eurodac** », richiamato nei *considerando* n. 10 e 11 del preambolo del reg. n. 343/2003 e nel *considerando* n. 29 del preambolo del reg. n. 604/2013.

In base al sistema Eurodac, quando un cittadino di un Paese terzo di età non inferiore ai 14 anni presenta domanda di protezione oppure quando viene fermato, provenendo da un Paese terzo, in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera, le sue **impronte digitali** vengono rilevate ed inserite in una banca dati centralizzata denominata Eurodac: in questo modo, ogni volta che emerge che le impronte digitali del richiedente erano già contenute nella banca dati Eurodac perché inserite da altro Stato membro, può essere avviata la procedura prevista per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione.

Inoltre — anche allo scopo di agevolare l'applicazione del reg. CE n. 343/2003 — con il reg. CE n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9.7.2008 è stato istituito il **c.d. sistema VIS**, che concerne lo scambio di informazioni e di dati tra i Paesi dell'Unione Europea in materia di visti di ingresso per soggiorni di breve durata e che disciplina l'accesso ai dati per la determinazione dello Stato competente e per l'esame delle domande di asilo.

Il **sistema previsto dal reg. Dublino II** (reg. CE n. 343/2003) è fondato sul presupposto che tutti gli Stati membri sono rispettosi del **principio di non respingimento** e sono sicuri per i cittadini dei Paesi terzi.

Tale principio è stato affermato prima nella sentenza della Corte di Strasburgo 21.1.2011 (M.S.S. c. Belgio e Grecia, ric. n. 30696/09) e, poco dopo, nella sentenza della Corte di Giustizia 21.12.2011 (procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10, N.S. c. Secretary of State e M.E. + altri c. Refugee Applications Commissioner), sentenze che hanno influenzato le nuove norme del reg. Dublino III.

Il percorso argomentativo sviluppato dalla Corte EDU è partito dal richiamo a suoi precedenti, nei quali (anche se il ricorso era stato dichiarato irricevibile) era stato affermato il principio che gli Stati membri non possono limitarsi ad una applicazione automatica del regolamento Dublino II, ma devono invece sempre accertare che lo Stato di destinazione garantisca effettivamente al richiedente l'accesso alle condizioni di accoglienza ed alla procedura previste per i richiedenti asilo e che, in mancanza di tali garanzie, il trasferimento del richiedente costituisce una violazione dell'art. 3 CEDU. (**v. precedenti:** A.A. c. Grecia, ric. N. 12186/08; Tabesh c. Grecia, ric. n. 8256/07; S.D. c. Grecia, ric. n. 53541/07).

Pur mantenendo la struttura generale del reg. n. 343/2003, il **reg. UE n. 604/2013 (c.d. Dublino III)** — che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una « domanda di protezione internazionale » presentata in uno degli Stati membri da un « cittadino di un Paese terzo » o da « un apolide » — procede ad una **riorganizzazione della materia**, apportando le modifiche necessarie per migliorare l'efficienza del sistema Dublino in vista dell'esperienza acquisita e tenendo conto delle principali sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulle norme del precedente regolamento.

Sul piano sostanziale, le **principali novità** riguardano:

- a) le maggiori garanzie e possibilità di ricongiungimento per i minori e per le persone a carico;
- b) viene espressamente stabilito il divieto di trasferire un richiedente in uno Stato membro in cui vi siano fondati motivi di ritenere che corra il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti.
- c) viene inoltre meglio articolato l'obbligo dello Stato membro di informare l'interessato, non appena questi abbia presentato la domanda di protezione internazionale, sulle finalità e sui criteri della procedura Dublino e sulle conseguenze in caso di spostamento in altri Stati
- d) viene introdotto l'obbligo dello Stato che ha avviato la procedura di effettuare un colloquio personale con il richiedente prima che sia stata adottata la decisione di trasferimento.

Sul piano procedimentale, le principali novità riguardano:

- e) l'introduzione di termini per la richiesta di presa in carico e, in generale, di termini più rigorosi per lo svolgimento della procedura.
- f) viene anche stabilito che, anche se il ricorso avverso una decisione di trasferimento ha un effetto sospensivo automatico, gli Stati devono prevedere meccanismi per l'esame della richiesta di sospensione dell'attuazione del trasferimento.
- g) completamente nuove sono invece le norme che regolamentano il trattenimento delle persone soggette alla procedura Dublino e le norme che introducono «un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione della crisi», meccanismo che viene predisposto per prevenire e comunque gestire i problemi di funzionamento del sistema asilo dei paesi membri.

Anche alle **persone trattenute**, per assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato competente, si applicano le norme della direttiva 2013/33/UE (nuova direttiva accoglienza) concernenti le condizioni per il trattenimento e le garanzie applicabili alle persone trattenute.

L'art. 33, reg. Dublino III introduce un « **meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi** » per prevenire e comunque gestire i problemi funzionamento del sistema asilo degli Stati membri. Il meccanismo si fonda sulla **collaborazione dell'European Asylum Support Office (EASO)**.

Gli **Stati membri competenti in forza delle norme del reg. Dublino III sono obbligati**, salva l'applicazione delle clausole discrezionali, a prendere o riprendere in carico il ricorrente alle condizioni stabilite nel regolamento stesso. Nella « **presa in carico** », lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione viene determinato in forza dei criteri di cui agli artt. da 7 a 16 del regolamento. Nella « **ripresa in carico** » lo Stato membro è competente in quanto ha già per lo meno avviato l'esame della domanda di protezione internazionale ed è dunque tenuto a riprendere in carico il richiedente e, eventualmente, a portare a termine l'esame della domanda.

Nella **gerarchia dei criteri** da applicarsi per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, il reg. UE n. 604/2013 ribadisce e rafforza la **priorità di quelli fondati sul rispetto dell'unità del nucleo familiare e stabilisce che l'interesse superiore del minore** costituisce un criterio fondamentale di cui gli Stati membri devono sempre tenere conto.

I criteri fondati sul **principio dello Stato maggiormente responsabile per la presenza del richiedente protezione sul territorio dell'Unione Europea** sono contenuti negli artt. da 12 a 15 del reg. Dublino III e presentano poche differenze rispetto a quelli indicati nel reg. CE n. 343/2003. Viene infatti confermato che se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno o di un visto in corso di validità, lo Stato competente per l'esame della domanda di protezione è quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno o il visto.

In base alla clausola di sovranità (prevista dall'art. 17, par. 1, reg. UE n. 604/2013 rubricato « Clausole discrezionali », che riprende il contenuto dell'art. 3, § 2, reg. Dublino II), « ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide anche se la domanda non gli compete in base ai criteri stabiliti nel regolamento stesso » e, in tal caso, diventa lo Stato membro competente ed assume gli obblighi connessi a tale competenza.

Il reg. CE n. 343/2003, all'art. 15, prevedeva la c.d. **clausola umanitaria**, in forza della quale, qualsiasi Stato membro — in deroga ai principi del regolamento e con il consenso espresso per iscritto delle persone interessate — poteva procedere « al ricongiungimento di membri della stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali ». Nel **reg. Dublino III**, la clausola umanitaria è prevista nell'art. 17, par. 2, che **conferma la facoltà degli Stati di procedere al ricongiungimento familiare del richiedente per motivi di tipo umanitario**. In base a questa norma — che rispetto alla formulazione dell'art. 15 del reg. n. 343/2003 non riprende le parti concernenti le persone che dipendono dall'assistenza di un familiare e i minori non accompagnati che hanno in un altro Stato parenti in grado di occuparsene (criteri ora diventati obbligatori e regolamentati dagli artt. 16 e 8 del reg. n. 604/2013) — lo Stato che procede alla determinazione dello Stato competente o lo stesso Stato competente possono, prima che sia presa una decisione di merito, **chiedere ad un altro Stato** « di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali ».

In caso di « **disaccordo persistente** » tra gli Stati su qualsiasi aspetto dell'applicazione del regolamento, l'art. 37, reg. UE n. 604/2013 prevede un **nuovo meccanismo conciliativo** in luogo di quello regolamentato dall'abrogato art. 14 reg. CE n. 1560/2003. Un **comitato** composto da tre membri, appartenenti a Stati non coinvolti nella controversia, propone una **soluzione conciliativa che gli Stati interessati** si impegnano a tenere nel massimo conto. La decisione del comitato, tuttavia, rimane non vincolante come già quella proposta dal Comitato istituito a norma del reg. CE n. 1560/2003. In base all'art. 36, reg. n. 604/2013, gli Stati possono anche concludere o mantenere accordi bilaterali relativi alle modalità pratiche di esecuzione del regolamento, al fine di aumentarne l'efficacia e facilitarne l'esecuzione.

La **procedura di presa in carico**, regolata dagli artt. 21 e 22, reg. UE n. 604/2013, è rimasta quasi immutata rispetto alla disciplina precedente. Lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di protezione internazionale e ritiene competente per l'esame della stessa un altro Stato membro può chiedere a quest'ultimo di prendere in carico il richiedente. Tale richiesta deve essere inoltrata « quanto prima » e comunque entro tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Se invece la **competenza viene individuata attraverso il sistema Eurodac**, il reg. Dublino III precisa che la richiesta di presa in carico deve essere inviata allo Stato membro ritenuto competente entro due mesi dal ricevimento della risposta di Eurodac. Se la richiesta di presa in carico non è formulata entro i suddetti termini, la competenza all'esame della domanda spetta allo Stato in cui la domanda è stata presentata. Lo Stato membro richiesto deve decidere entro due mesi decorrenti dal ricevimento della richiesta e la mancata risposta entro questo termine equivale ad accettazione e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona interessata e di prendere disposizione appropriate all'arrivo della stessa.

La **procedura** per la determinazione dello Stato membro competente è solo eventuale. Infatti, lo **Stato italiano** — oltre che dichiararsi competente sulla base dei criteri indicati dai regolamenti Dublino — può sempre dichiararsi **competente**

all'esame di una domanda di protezione in applicazione della clausola di sovranità. Se la procedura viene avviata, il richiedente — secondo quanto previsto in via generale dal reg. CE n. 343/2003 — ha il diritto di essere informato, per iscritto ed in una lingua che possa sufficientemente comprendere, dell'**applicazione della "procedura Dublino"**, delle date e degli effetti pertinenti e, dietro sua richiesta, di conoscere i dati trattati che lo riguardano. Quando l'Unità Dublino conferma la competenza dello Stato italiano ovvero quando la procedura non viene avviata entro il termine di tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione (o entro due mesi in caso di individuazione dello Stato competente attraverso il sistema Eurodac) o il trasferimento del richiedente non avviene nel termine di sei mesi — prorogabile fino ad un anno se l'interessato è detenuto e fino a diciotto mesi se l'interessato si è reso irreperibile — lo Stato italiano deve assumersi la responsabilità per l'esame nel merito della domanda. Quando invece lo Stato membro richiesto accetta di prendere (o riprendere) in carico il richiedente, lo Stato italiano deve notificare all'interessato la sua « decisione di non esaminare la domanda e l'obbligo di trasferimento [...] verso lo Stato membro competente » e, nel caso di ripresa in carico, « la decisione relativa alla richiesta allo Stato membro competente a riprenderlo in carico ». Contro queste decisioni, il richiedente poteva presentare richiesta di riesame alla stessa Unità Dublino oppure impugnare direttamente con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica o con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale e, successivamente, al Consiglio di Stato. Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale non aveva effetto sospensivo ma l'interessato poteva presentare una richiesta di sospensione cautelare ed urgente del provvedimento impugnato.

Nel caso in cui l'esecuzione del provvedimento comportasse un fondato rischio di violazione di un diritto fondamentale protetto dalla CEDU, era anche possibile presentare alla Corte EDU — in via urgente, ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte — un'istanza finalizzata alla sospensione cautelare del provvedimento dell'autorità nazionale. Dell'avvio della procedura Dublino viene informata anche la Commissione Territoriale competente alla quale è stata trasmessa la domanda di protezione. La Commissione, in attesa dell'esito della procedura, sospende l'esame della domanda e, se viene determinata la competenza di altro Stato membro, dichiara l'estinzione del procedimento. Se invece l'Unità Dublino conferma la competenza dello Stato italiano o comunque questo deve assumere la responsabilità per l'esame del merito della domanda di protezione per l'inutile decorso dei termini previsti dai Regolamenti n. 343/2003 e n. 614/2013 per l'inizio della procedura o per il trasferimento del richiedente, il procedimento davanti alla Commissione Territoriale viene riavviato.

Per quanto riguarda l'**autorità giurisdizionale competente a decidere in materia di provvedimenti sulla procedura Dublino**, ad un certo punto il giudice amministrativo aveva cominciato a negare la propria competenza, sostenendo che la materia in questione riguardasse diritti soggettivi e non interessi legittimi. Così, il TAR Lazio, n. 11700/16, decidendo il caso di un ragazzo curdo iraniano (il TAR si è pronunciato in maniera identica per un ragazzo ceceno), per il quale era stata decisa la ripresa in carico della Norvegia della domanda di protezione, ha statuito la **fine della giurisdizione amministrativa per i casi Dublino, affidando i contenziosi al giudice ordinario**, poiché tra i motivi del ricorso *ab origine*, vi sono motivi di carattere umanitario ("c.d. clausola umanitaria"), costituenti diritti soggettivi che non possono essere degradati a interessi legittimi. Il TAR Lazio, n. 9831/16 — seguendo l'ultimo orientamento del CSt., III, n. 5738/15, per cui v. *infra* — ribadisce la **competenza del giudice ordinario** in tema di definizione della competenza per l'applicazione del Regolamento Dublino quanto meno in tutti i casi in cui viene invocata la applicazione della c.d. clausola umanitaria. L'interpretazione è sicuramente condivisibile in quanto parte dal presupposto che anche in questa fase non si può che parlare di diritto soggettivo e non anche di interesse legittimo. Si aprono nuovi scenari, il giudice ordinario non potrà che dimostrarsi più attento in relazione ai legami anche culturali del richiedente asilo oltre che ai suoi problemi di salute. Rimane da vedere chi dei due giudici si dichiarerà competente sulla questione delicatissima del **paese sicuro per carenze sistemiche di cui all'art. 3 del Regolamento Dublino**.

Il Consiglio di Stato (CSt., III, n. 5738/15), ha ritenuto, — se pure in difformità da quanto in precedenza statuito su analoga questione (CSt., III, n. 3825/15) — che, come correttamente rilevato dal TAR, la **situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente protezione internazionale** rientri nel novero dei **diritti umani fondamentali**, con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo. Ne deriva che anche i provvedimenti di determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del reg. UE 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26.6.2013, adottati in applicazione delle "clausole discrezionali" ai fini dell'adempimento degli "obblighi dello Stato membro competente", di cui agli artt. 17 e 18 del cit. reg. CE n. 604/2013, non possono considerarsi incidenti su mere posizioni di interesse legittimo, in quanto la procedura di protezione internazionale, in ogni sua fase (anche, dunque, quella dell'interpello dello Stato estero, della sua risposta positiva e della c.d. ripresa in carico, pur connotata dalla facoltà di tale richiesta e dalla sua proceduralizzazione entro termini definiti e celeri: v. par. 2 e 3 dell'art. 23 del cit. reg. n. 604/2013), ha per oggetto il diritto soggettivo dello straniero richiedente alla protezione invocata, per nulla affievolito dalla discrezionalità valutativa attribuita dal citato *corpus* normativo al singolo Stato membro che riceva una domanda di protezione internazionale laddove viene stabilito che «in deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento» (art. 17, § 1, del reg. n. 604/2013) o che «uno Stato membro presso il quale una persona di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere b), c) o d), abbia presentato una nuova domanda di protezione internazionale che ritenga che un altro Stato membro sia competente ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 5, e dell'articolo

18, paragrafo 1, lettere b), c) o d), può chiedere all'altro Stato membro di riprendere in carico tale persona» (art. 23, par. 1, del reg. n. 604/2013). Pertanto, secondo il Consiglio di Stato, qualsiasi controversia attinente qualsivoglia fase della procedura stessa ricade comunque nella giurisdizione del giudice ordinario, che è il giudice “naturale” dei diritti soggettivi. Né si può distinguere, ai fini di cui si tratta, tra due diverse fasi della procedura attivata con la presentazione della richiesta di protezione internazionale, ciascuna connotata da una diversa posizione giuridica facente capo al richiedente (in una prima fase di interesse legittimo e poi di diritto soggettivo), atteso che la già sottolineata posizione indistinta di diritto soggettivo si radica, e permane, nella sfera giuridica dell'interessato per effetto della mera presentazione di detta domanda secondo le procedure previste dal d.lg. n. 25/2008 e dal reg. UE n. 604/2013; procedure, queste, investenti diritti fondamentali (basti qui ricordare le disposizioni del citato regolamento recate dall'art. 3 in ordine all'impossibilità di trasferire il richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente, proprio nel giudizio davanti al Consiglio di Stato invocate dal ricorrente laddove pretende che lo Stato Italiano avrebbe dovuto assumere la competenza non potendosi considerare la Norvegia un Paese membro “sicuro”; ovvero quelle di cui all'art. 26 in relazione alla «notifica di una decisione di trasferimento» (qui appunto contestata) e dunque diritti soggettivi, la cui tutela è affidata al giudice ordinario.

E poi la Corte di Cassazione, SU, con provvedimento pubblicato il 30/3/2018, Rel. Aciermo (Ricorso al TAR ex art. 27 reg. U.E. n. 604/13 avverso provvedimento di trasferimento in altro Paese U.E. di richiedente Protezione Internazionale – Mutamento della giurisprudenza del C.d.S. in merito alla giurisdizione sulle predette controversie – Ricorso per regolamento preventivo) ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario. Anche nella disciplina anteriore al comma 3-bis dell'art. 3 del d.lgs. n. 25 del 2008, introdotto dal d.l. n. 13 del 2007, spetta al giudice ordinario conoscere del provvedimento di determinazione dello Stato competente all'esame di una domanda di protezione internazionale.

Ora la l. n. 46/2017, di conversione del d.l. n. 13/2017, ha assegnato definitivamente la competenza al giudice ordinario.

3. Giudizio monocratico e collegiale. Nelle controversie di cui all'articolo in commento, ai sensi del disposto del c. 4, in deroga a quanto previsto dall'art. 50-bis, c. 1, n. 3), c.p.c., **il tribunale giudica in composizione monocratica.** Tuttavia, in base a quanto precisato dal c. 4-bis dello stesso art. 1, sono decise dal **tribunale in composizione collegiale** le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35 d.lg. n. 25/2008, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Si specifica poi che per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. È inoltre previsto che il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione.

4. Riflessione sulla istituzione delle sezioni specializzate e sulle loro competenze. La complessità del diritto dell'immigrazione, soggetto a continui mutamenti ad opera del legislatore, comunitario e nazionale, nonché della giurisprudenza interna e sovranazionale, richiede indubbiamente attori professionali e competenti, soprattutto tra gli organi decisori. Pertanto, l'intento di assicurare una giurisdizione unica e specializzata in capo al giudice ordinario per la cognizione di tutte le controversie in materia di diritto degli stranieri sarebbe auspicabile. Senonché l'attribuzione di solo alcune delle competenze al tribunale ordinario, non soddisfa questa esigenza. Anzi, il permanere di **numerose competenze in materia di immigrazione in capo ai giudici di pace (espulsioni) e ai giudici amministrativi (permessi di soggiorno)**, indebolisce il ruolo del giudice specializzato che non ha giurisdizione su tutta la materia del diritto degli stranieri. Non si tratta di competenze di poco momento perché, a ben vedere, ingresso, soggiorno e allontanamento costituiscono il cuore della disciplina dell'immigrazione, sicché una sezione specializzata “in materia di immigrazione” non può prescindere da tali competenze. Il risultato è una **specializzazione parziale**. Il modello che ne è uscito continua ad essere non del tutto razionale. Si pensi agli istituti – tra loro affini – dei **respingimenti alla frontiera e delle espulsioni prefettizie: i primi soggetti al sindacato del tribunale** (secondo l'indicazione di CC, S.U., n. 15115/13, quanto ai respingimenti differiti, e del CSt., III, n. 4543/13, quanto a quelli immediati), le **secondo soggette alla cognizione del giudice di pace.**

Si pensi, ancora, alle udienze di convalida e proroga dei trattenimenti, ove, se il trattenuto presenta richiesta di protezione la competenza passa al tribunale, per ritornare poi al giudice di pace dopo il rigetto della CT e del tribunale, salvo sospensiva.

Sfugge la *ratio* per cui i **tribunali** si occupano degli **allontanamenti dei cittadini dell'Unione europea**, mentre i **giudici di pace** sono competenti per gli **allontanamenti dei cittadini di Paesi terzi**, sempre che costoro non abbiano instaurato procedimenti pendenti in materia di tutela del diritto all'unità familiare (art. 30, c. 6, t.u. imm.) o richieste di autorizzazione al soggiorno nell'interesse del minore (art. 31, c. 3, t.u. imm.) perché in tali casi persiste la competenza del tribunale ai sensi dell'art. 1, c. 2-bis, d.l. n. 241/2004.

Infine, si pensi alle numerosissime ipotesi in cui il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno costituisca atto presupposto della successiva espulsione: in questi casi il rigoroso riparto di giurisdizione inibisce al giudice ordinario di

sindacare, anche solo in via incidentale, la legittimità del provvedimento presupposto pena l'usurpazione di funzioni da parte del giudice ordinario rispetto a quello amministrativo (CC, S.U., n. 22217/06).

Si è, quindi, persa una buona occasione per ridisegnare in modo razionale l'intero assetto della giurisdizione in materia di immigrazione (SAVIO).

ART 4 Competenza territoriale delle sezioni (1). — 1. *Le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, sono assegnati alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1. È competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato* (2).

2. *Per l'assegnazione delle controversie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, l'autorità di cui al comma 1 è costituita dalla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o dalla sezione che ha pronunciato il provvedimento impugnato ovvero il provvedimento del quale è stata dichiarata la revoca o la cessazione.*

3. *Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applica il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede.*

4. *Per l'assegnazione dei procedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, si applica il criterio di cui al comma 1, avendo riguardo al luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento soggetto a convalida.*

5. *Le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, sono assegnate secondo il criterio previsto dal comma 1, avendo riguardo al luogo in cui l'attore ha la dimora.*

(1) V., per una disposizione transitoria, il successivo art. 21 c. 1.

(2) Comma così sostituito in sede di conversione. Il testo del comma era il seguente: « 1. *Le controversie e i procedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, sono assegnate alle sezioni specializzate secondo il seguente criterio: a) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio del distretto della Corte di appello di Bari è competente la sezione specializzata di Bari; b) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna e Marche è competente la sezione specializzata di Bologna; c) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio del distretto della Corte di appello di Brescia è competente la sezione specializzata di Brescia; d) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio della Regione Sardegna è competente la sezione specializzata di Cagliari; e) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle province di Catania, Enna, Messina, Ragusa e Siracusa è competente la sezione specializzata di Catania; f) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio della Regione Calabria è competente la sezione specializzata di Catanzaro; g) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle Regioni Toscana e Umbria è competente la sezione specializzata di Firenze; h) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio della Regione Basilicata e del distretto della Corte di appello di Lecce è competente la sezione specializzata di Lecce; i) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio del distretto della Corte di appello di Milano è competente la sezione specializzata di Milano; l) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle province di Agrigento, Caltanissetta, Palermo e Trapani è competente la sezione specializzata di Palermo; m) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio della Regione Lazio e della Regione Abruzzo è competente la sezione specializzata di Roma; n) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle Regioni Campania e Molise è competente la sezione specializzata di Napoli; o) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle Regioni Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta è competente la sezione specializzata di Torino; p) quando il luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato è compreso nel territorio delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino e Veneto è competente la sezione specializzata di Venezia ».*

Sommario

1. La competenza territoriale

1. La competenza territoriale. La competenza si incardina: **a)** nel luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato (la Commissione Territoriale); **b)** nel luogo in cui ha sede la struttura di accoglienza governativa o del sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del d.l. 416/1989, conv. con modif., in l. n. 39/1990 (CAS o SPRAR), ovvero il centro di cui all'art. 14 t.u. imm. (CPR, centro di permanenza per il rimpatrio, ex CIE) in cui è presente il ricorrente; **c)** ovvero nel luogo in cui il richiedente ha la dimora (in caso di richiesta di accertamento dello stato di apolidia o dello stato di cittadinanza).

Per le controversie aventi ad oggetto il **diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari** è competente la sezione specializzata del tribunale in cui ha sede l'autorità (questura/prefettura) che ha emanato il provvedimento, però, in caso di impugnazione del diniego di visto per ricongiungimento familiare, è competente il foro erariale (Roma) perché l'autorità che ha emanato il provvedimento che si intende impugnare è l'ambasciata italiana all'estero.

Anche per 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 (**Unità Dublin**) competente territorialmente è il Tribunale di Roma.

La determinazione che nella versione originaria del d.l. n. 13/2017 appariva disordinata e casuale, è stata modificata in sede di conversione in l. n. 46/2107: si prevede che siano istituite «presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'Appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea». Si avrà, a tale stregua, l'istituzione di **26 sezioni specializzate** invece che di 14, ma permane una **non coincidenza con le Commissioni** che sono competenti per il procedimento amministrativo e che non si trovano in tutte le Regioni. Peraltro, considerando che la legge di conversione, modificando il c. 1 dell'art. 4 del d.l. , ha previsto che territorialmente competente a decidere sia la Sezione Specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, la competenza non sarà mai radicata presso alcune Sezioni

Specializzate e, precisamente, quelle che si trovano nelle circoscrizioni in cui non vi è la Commissione (salvo la competenza nelle altre ipotesi di cui all'art. 4 in esame. Si veda anche l'art. 1 del d.lgs. 220/2017, che ha precisato il numero e la composizione delle Commissioni Territoriali e delle loro sezioni).

ART 5 Competenze del Presidente della sezione specializzata. – 1. *Nelle materie di cui all'articolo 3, le competenze riservate dalla legge al Presidente del tribunale spettano al Presidente delle rispettive sezioni specializzate.*

Sommario

1. La competenza del presidente del tribunale.

1. La competenza del presidente del tribunale. Nel seguire il **modello normativo** di cui al d.lg. n. 168/2003, in tema di sezioni specializzate in materia di impresa, il legislatore ripropone l'art. 5, secondo cui, nelle materie devolute alle sezioni specializzate, le competenze che la legge riserva al presidente del tribunale spettano al presidente delle rispettive sezioni. Si segnala che la delibera del CSM dell'11.7.2012, in tema di Tribunale per le Imprese, ha evidenziato che le competenze di cui all'art. 5 hanno natura prettamente giurisdizionale, avendo cura di precisare che nel caso in cui sia istituita una sezione specializzata con **due presidenti** ovvero nel caso in cui siano mantenute due sezioni coordinate tra loro, le competenze di cui all'art. 5 del d.lg. n. 168/2003, come modificato dalla l. 24.3.2012, n. 27, sono esercitate da ciascun presidente per gli affari attribuiti rispettivamente al suo collegio o alla sua sezione.

Parte II

Misure per la semplificazione e l'efficienza delle procedure innanzi alle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e di integrazione dei cittadini stranieri nonché per la semplificazione e l'efficienza dei procedimenti giudiziari di riconoscimento dello status di persona internazionalmente protetta e degli altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione. Misure di supporto ad interventi educativi nella materia dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova

ART 6 Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (1). *(Omissis).*

(1) Modifica gli artt. 3, 11, 12, 32, 33 e 35, sostituisce l'art. 14 e inserisce l'art. 35-bis d.lg. 28.1.2008, n. 25. V. anche *supra*.

Sommario

1. Le controversie avverso la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo. — 2. La nuova disciplina delle notifiche: 2.1. Il richiedente accolto o trattenuto; 2.2. Il richiedente non accolto né trattenuto; 2.3. Gli obblighi d'informazione; 2.4. La qualifica di pubblico ufficiale. — 3. La videoregistrazione. — 4. Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale: 4.1. Sintesi della nuova procedura; 4.2. Il rito camerale; 4.3. Altre questioni procedurali; 4.4. La soppressione dell'appello (nuovo art. 35 bis, comma 13, d.lg. n. 25/2008); 4.5. Sospensione feriale dei termini processuali; 4.6. La competenza e il rito in materia di protezione umanitaria; 4.7. Il gratuito patrocinio.

1. Le controversie avverso la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo. Come si è sopra visto, conformemente al più recente orientamento giurisprudenziale (cfr. *sub* art. 3), si prevede l'**attribuzione al giudice ordinario** delle controversie avverso le **decisioni dell'Unità Dublino**.

Il ricorso è proposto a pena d'inammissibilità entro 30 giorni dalla notifica della decisione di trasferimento, alla sezione specializzata e si applica la **procedura camerale ex artt. 737 ss. c.p.c.** L'efficacia esecutiva della decisione impugnata **può essere sospesa**, ad istanza di parte formulata con il ricorso introduttivo, in presenza di gravi e circostanziate ragioni, con decreto motivato de plano, entro 5 gg. dalla presentazione dell'istanza stessa.

Qui si apre un articolato **contraddittorio cartolare**: entro 5 giorni dalla comunicazione del decreto le parti possono depositare memorie difensive; entro i successivi 5 giorni possono depositarsi note di replica; in tali casi, il giudice, entro i successivi 5 giorni, con nuovo decreto, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati con decreto non impugnabile. Impressionante la strettissima cadenza temporale di 5 giorni in 5 giorni con l'obbligo, per il giudice, di rivedere il suo provvedimento. Il ricorso è notificato a cura della cancelleria, l'Unità Dublino può depositare entro 15 giorni dalla notifica del ricorso una nota difensiva, unitamente ai documenti da cui risultino elementi di prova e circostanze indiziarie sulla base delle quali è stata adottata la decisione di trasferimento. Entro i 10 giorni successivi il ricorrente può depositare una nota difensiva.

Esaurito il contraddittorio cartolare nel termine complessivo di 25 giorni il procedimento è trattato **col rito camerale**, **l'udienza di comparizione è fissata solo quando il giudice lo ritenga necessario** e la decisione (**collegiale**) ha la forma del decreto non reclamabile ed è assunta entro 60 giorni dal deposito del ricorso.

Il decreto è ricorribile per Cassazione entro 30 giorni, **con procura alle liti conferita, a pena d'inammissibilità, successivamente alla comunicazione del decreto**, con certificazione della data di conferimento da parte del difensore, quindi, se non è stata disposta la sospensiva ed il ricorrente è stato trasferito medio tempore il ricorso in cassazione sembra impossibile, a meno che il difensore si rechi nel Paese di trasferimento, perché la norma non prevede che la procura al difensore possa essere rilasciata dinanzi all'autorità consolare, a differenza di quanto stabilito all'art. 35-bis,

c. 2, in tema di ricorso contro la decisione della CT. La Cassazione decide entro 2 mesi dal deposito del ricorso. Si delinea così un marchingegno sulla carta perfetto quanto all'integrazione del contraddittorio cartolare, ma di difficile attuazione nei termini strettissimi delineati, con aggravio di lavoro per il personale di cancelleria.

In applicazione dell'art. 47 TFUE, cioè del principio di effettività, la **sospensione avrebbe comunque dovuto operare automaticamente.**

Per quanto riguarda le “vecchie cause” in materia di trasferimenti “Dublino”, si pone la questione se la competenza rimanga del giudice amministrativo o se si debbano interpretare le vecchie norme nel senso di assegnare comunque le cause alla competenza del giudice ordinario. Poiché il Consiglio di Stato nel 2015 (CSt., III, n. 5738/15 è arrivato a ritenere che la competenza fosse del giudice ordinario), perché uno dei criteri di Dublino III fa riferimento alla clausola umanitaria, e pertanto la materia inerisce a diritti soggettivi, si ritiene che spetti al g.o. la competenza anche per le cause iniziate prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

Con riguardo al **ricorso per Cassazione in materia di trasferimenti Dublino (nuovo c. 3-septies dell'art. 3 d.lg. n. 25/2008) e in materia di protezione internazionale (nuovo art. 35-bis d.lg. cit.),** è espressamente prevista la necessità che la **procura ad litem sia posteriore alla comunicazione del provvedimento del tribunale impugnato**, con obbligo per l'avvocato di attestarne la data.

Ci si è chiesti che cosa avvenga nel caso in cui, non essendovi stata sospensione del provvedimento di trasferimento o di diniego di protezione, lo straniero o richiedente si trovi in un altro paese al momento in cui deve rilasciare la procura speciale a ricorrere per cassazione: non essendo espressamente prevista la possibilità di autenticazione della procura da parte dell'autorità diplomatica o consolare, come potrà l'interessato rilasciarla (v. DE CHIARA).

Il c. 2 del nuovo art. 35-bis, d.lg. cit., prevede, quanto al giudizio di protezione internazionale di primo grado, che l'autenticazione della (sottoscrizione del ricorrente residente all'estero sulla) « **procura speciale** » sia eseguita dai **funzionari delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane** (cui è affidato anche il compito di inoltrare l'atto all'autorità giudiziaria). La disposizione in parola — che riproduce il testo dell'abrogato art. 18, c. 3, d.lg. 1.9.2011, n. 150, il quale a sua volta risente del testo degli abrogati c. 9 e 10 dell'art. 13 t.u. imm., che disciplinavano il ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione dello straniero consentendo, tra l'altro, al ricorrente di stare in giudizio senza ministero di difensore (e ciò spiega forse una certa ridondanza del testo della disposizione in esame) — prevede che « se il ricorrente risiede all'estero » il ricorso « può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare ». Poiché l'unica sottoscrizione che il ricorrente appone è quella relativa alla procura in favore del suo difensore, mentre è quest'ultimo che sottoscrive il ricorso (che, com'è noto, è atto del difensore, salvo il caso — che in materia di protezione internazionale non ricorre — di autorizzazione della parte a stare in giudizio personalmente), la disposizione prevede, in definitiva, l'autenticazione della procura speciale *ad litem* da parte dei funzionari delle rappresentanze (diplomatiche o) consolari italiane all'estero.

Per quanto il contesto in cui la disposizione è inserita sia quello del ricorso al giudice di primo grado, si parla comunque di procura speciale in genere, e la procura speciale costituisce la regola appunto per il ricorso per cassazione (art. 369, c. 2, n. 3, c.p.c.); mentre per il giudizio di merito è ammessa anche la procura generale, ai sensi dell'art. 83 c.p.c.); inoltre la specifica previsione della procura speciale è inserita in un periodo a sé stante del complesso testo del comma. Potrebbe allora ragionevolmente concludersi che la disposizione si riferisca anche alla procura speciale a ricorrere per cassazione, e che nel c. 13 dell'art. 35-bis d.lg. n. 25/2008, specificamente riferito al ricorso per cassazione, la previsione dell'autenticazione diplomatica o consolare non sia contenuta in quanto inutile, essendo già compresa nella generale previsione di cui al c. 2. Del resto non si vede perché mai il fatto che si tratti di procura speciale a ricorrere per cassazione dovrebbe essere di ostacolo all'autenticazione diplomatica o consolare.

Quanto ai trasferimenti Dublino, invece, **manca, nel novellato art. 3 d.lg. n. 25/2008**, qualsiasi previsione dell'autenticazione diplomatica o consolare della sottoscrizione del ricorrente, sia con riguardo al giudizio di cassazione, sia con riguardo al giudizio di merito. La ragione, probabilmente, risiede nella presupposizione che chi impugna un trasferimento Dublino si trovi in Italia, dunque non sarebbe necessario prevedere l'autentica diplomatica o consolare.

Se ciò è esatto, c'è forse spazio per una interpretazione analogica che ammetta — per i casi in cui l'interessato si trovi invece all'estero (essendo stato, appunto, il trasferimento eseguito nelle more in difetto di sospensiva) — il rilascio della procura speciale a ricorrere per cassazione anche con autenticazione diplomatica o consolare, come previsto (per quanto osservato sopra) per il giudizio di protezione internazionale. Tale interpretazione, peraltro, sembrerebbe preferibile anche per evitare sospetti di incostituzionalità per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., considerato che l'autentica diplomatica o consolare è prevista altresì per il ricorso in materia di espulsione (art. 18, c. 3, d.lg. n. 150/2011). Essa sembra inoltre consigliabile in ossequio al disposto di cui all'art. 27, par. 5 ss., del regolamento (UE) n. 604/2013 (c.d. regolamento Dublino), secondo cui gli Stati membri devono assicurare l'accesso dell'interessato all'assistenza legale nelle procedure di trasferimento.

Trattandosi di soluzione interpretativa e non espressamente enunciata dalla legge, occorrerà che della sua (eventuale) fondatezza si persuadano anche le autorità diplomatiche o consolari tenute in concreto all'autenticazione. Ma questo problema potrebbe essere risolto con una circolare del Ministero competente.

La necessità che la procura *ad litem* relativa al ricorso per cassazione sia **successiva** all'emissione del provvedimento impugnato deriva, invece, direttamente dal carattere speciale di tale procura (art. 369, c. 2, n. 3, c.p.c., cit.), che vale per tutti i processi, sicché non sembrerebbero prospettabili, per tale profilo, questioni di costituzionalità. Si rinvia anche, *supra*, al commento, nella presente Parte III, *sub* artt. 3 e 35-*bis* d.lg. n. 25/2008.

2. La nuova disciplina delle notifiche.

In tema di notificazioni occorre **distinguere** se il richiedente è **accolto o trattenuto** presso i centri o le strutture di cui agli artt. 6 (CPR — centro di permanenza per il rimpatrio—, ex CIE), 9 (strutture di prima accoglienza), 11 (misure di accoglienza straordinaria — CAS) e 14 (centri SPRAR — sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati) del **d.lg. n. 142/2015**, oppure **se non beneficia né di misure di accoglienza né è soggetto a detenzione amministrativa** nei Centri di permanenza per i rimpatri.

2.1. Il richiedente accolto o trattenuto. Nel caso in cui il richiedente sia accolto o trattenuto le **notificazioni** degli atti e dei provvedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale sono validamente effettuate **presso il centro o la struttura in cui si trova**.

La novità è l'**introduzione delle comunicazioni a mezzo posta elettronica certificata**. Infatti la notifica avviene in forma di documento informatico sottoscritto con firma digitale o di copia informatica per immagine del documento cartaceo (cioè una fotografia) inviata — mediante PEC — **all'indirizzo di posta elettronica certificata del responsabile del centro o della struttura** che deve consegnarlo al destinatario, facendo sottoscrivere per ricevuta.

Una volta effettuata la notificazione, che **si perfeziona mediante la consegna del provvedimento a mani del destinatario**, il medesimo responsabile dà immediata comunicazione alla CT via PEC indicando data ed ora della notifica. Se il richiedente rifiuta di ricevere l'atto o di sottoscrivere la ricevuta lo stesso responsabile deve darne immediata comunicazione a mezzo PEC alla CT e, solo in questo ultimo caso, la notificazione si intende eseguita nel giorno e nell'ora in cui il messaggio PEC è disponibile nella casella PEC della CT (art. 11, c. 3, d.lg. n. 25/2008).

Quindi, **il luogo della notifica è l'indirizzo di posta elettronica certificata del responsabile del centro di trattenimento ovvero del centro di accoglienza**, indirizzo che deve essere comunicato alla CT, non possono essere utilizzati altri indirizzi di posta elettronica che non sia quello dedicato del responsabile del centro.

Tuttavia, la notifica non si perfeziona con il ricevimento del documento da parte del responsabile del centro, perché costui dovrà stamparlo, consegnarlo materialmente all'interessato, fargli sottoscrivere la ricevuta e, solo dopo avere compiuto queste attività la notifica si intenderà validamente effettuata (dice la legge: « dell'avvenuta notificazione il responsabile del centro dà immediata comunicazione...»), successivamente lo stesso responsabile dovrà darne comunicazione alla CT indicando data ed ora dell'avvenuta consegna, allegando altresì la sottoscrizione per ricevuta.

In sintesi, la notifica si intende eseguita — come secondo le regole generali — quando l'atto è consegnato a mani dell'interessato. Solo nel caso di rifiuto di ricezione o di sottoscrizione per ricevuta, la notifica si intenderà eseguita nel momento in cui nella casella PEC della CT perviene la comunicazione negativa del responsabile del centro. Qualora il responsabile del centro o della struttura sia a conoscenza dell'*attuale domicilio* del richiedente dimesso dal centro o dalla struttura, può darne comunicazione alla CT perché la stessa sia effettuata a quell'indirizzo a mezzo del servizio postale. In caso di dimissione dal centro o dalla struttura si consiglia di comunicare, tramite indirizzo di PEC del responsabile, il nuovo domicilio alla CT.

La legge non prevede la presenza di interpreti/mediatori interculturali all'atto delle notificazioni. **La notificazione deve essere redatta nella lingua correntemente parlata dal destinatario**. È possibile, qualora l'atto da notificare non sia redatto nella suddetta lingua, inviarlo alla CT per l'opportuna traduzione prima dell'atto della notificazione.

Riguardo **l'atto delle notificazioni**, la legge non prevede l'obbligo di verbale di notifica né di registro delle notifiche né di invio dell'atto di notifica alla CT. Prevede esclusivamente la trasmissione della data e dell'ora di notifica

La legge **non impone termini tassativi entro i quali l'operazione di notificazione deve essere effettuata**: è solo la comunicazione di avvenuta notificazione (o di rifiuto di ricezione o di sottoscrizione) che deve essere immediata. Il fatto che nulla si dica sui tempi entro i quali deve essere effettuata la notifica consente di ritenere che possa configurarsi *l'omissione di atti d'ufficio* ex art. 328, c. 2, c.p. da parte del responsabile del centro (che al solo scopo dell'attività di notificazione è considerato pubblico ufficiale) solo dopo 30 giorni successivi alla richiesta da parte della CT, sempre che non risponda sulle ragioni del ritardo. Può quindi ritenersi che il predetto responsabile abbia 30 giorni di tempo per effettuare la notifica e che possa giustificare le ragioni del ritardo (ad es. per il numero elevato di notifiche da effettuare), senza incorrere in sanzioni penali.

Resta da chiarire **come debba essere individuato il responsabile della struttura** e se costui possa delegare a terzi le operazioni di notificazione o, addirittura, possa rifiutare di effettuarle (per ragioni di coscienza, di opportunità, di rapporto personale/confidenziale o amicale con il destinatario dell'atto od altro). Per quanto concerne l'individuazione del responsabile — premesso che deve essere pacificamente una persona fisica — occorre distinguere tra CPR, CAS e SPRAR:

a) per i centri di permanenza per i rimpatri, poiché l'art. 22, c. 1 reg. att. t.u. imm. individua nel prefetto colui che provvede alla attivazione e gestione del centro, ma prescrive altresì — al c. 3 — che costui individui il responsabile della gestione del centro stesso, consegue che il responsabile del CPR sarà la persona fisica individuata dal prefetto (che ben potrebbe individuare il funzionario dell'ufficio immigrazione della questura di stanza al centro);

b) per i centri SPRAR allo stato attuale è noto che il Ministero dell'interno ha richiesto al Servizio centrale dello SPRAR di acquisire dagli enti locali titolari di progetti SPRAR (i Comuni) l'indicazione di una persona fisica designata

come responsabile per l'attività di notificazione e l'attivazione di una PEC dedicata. Occorrerà vedere come i Comuni si comporteranno, cioè se indicheranno un loro funzionario, ovvero il responsabile della gestione della singola struttura;

c) i problemi maggiori si pongono **per i CAS**, verosimilmente ciascuna prefettura chiederà ad ogni struttura di accoglienza straordinaria di indicare una persona fisica designata come responsabile per le notifiche e l'attivazione di una PEC dedicata, che dovrebbe essere individuata, secondo il capitolato d'appalto relativo alla fornitura di beni e servizi alle strutture dei centri di accoglienza reso noto il 23.5. 2017 dal Dipartimento delle libertà civili del Ministero dell'interno, nel responsabile del centro nominato dall'ente gestore come unico referente nei confronti della prefettura. Il che avrà delle ripercussioni anche sotto il profilo del trattamento economico di questi responsabili che si troveranno ad avere nuovi e gravosi oneri (soprattutto in termini di responsabilità, anche penali) che si rifletteranno anche sul rapporto contrattuale.

La questione relativa alla possibilità di **delega a terzi** della funzione di responsabile ai fini della notificazione non trova soluzioni univoche. Infatti, se da un lato si può sostenere che il responsabile del centro o della struttura è considerato dalla legge pubblico ufficiale limitatamente alle operazioni di notificazione (come si preciserà meglio in seguito), senza previsioni derogatorie e quindi questa qualifica gli deriva direttamente dalla legge con la conseguenza che da questa funzione non si può spogliare, è altrettanto vero che l'art. 357 c.p. rubricato «nozione di pubblico ufficiale» delinea questa figura in relazione all'esercizio di funzioni pubbliche (legislative, giudiziarie o amministrative), e che è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e caratterizzata dall'esercizio di poteri (con riguardo al caso di specie) certificativi. Quindi, se la qualifica di pubblico ufficiale è determinata in via generale dall'esercizio di pubbliche funzioni nei termini sopra descritti, chiunque svolga detta funzione è pubblico ufficiale. Quest'ultima considerazione consentirebbe di estendere la qualifica di pubblico ufficiale su base funzionale anche a chi non è espressamente definito come tale dalla legge, il che permetterebbe al responsabile del centro o della struttura di delegare l'attività di notificazione a terzi, pur senza perdere la qualifica di pubblico ufficiale che la legge in commento gli riconosce per il solo fatto di esser responsabile dell'ente. Questa soluzione agevolerebbe il veloce esercizio dell'attività di notifica, specie per le strutture più grandi ovvero nei casi in cui, per le più svariate ragioni (ferie, malattia o altro), il responsabile della struttura sia temporaneamente impedito all'esercizio della funzione. Se si accede a questa soluzione occorre comunque che il delegante indichi prima la/le persone delegate per le notificazioni, in modo da evitare abusi o contestazioni sulla validità della notifica stessa. Infine, certamente il responsabile non può spogliarsi della qualifica di pubblico ufficiale che gli è conferita per legge, pena la violazione dell'art. 328, c. 1, c.p. (rifiuto di atti d'ufficio) anche se, in concreto, tale qualifica lo porrà in condizioni potenzialmente sgradevoli nei confronti dei richiedenti che non lo vedranno più come figura terza, tra Stato e richiedenti, ma come figura statale. Ovviamente, potrà solo non accettare la qualifica di responsabile della struttura, col rischio di dovere cambiare mestiere.

2.2. Il richiedente non accolto né trattenuto. Se, invece, il richiedente non è accolto o trattenuto gli atti e i provvedimenti inerenti il procedimento di protezione sono effettuati **presso l'ultimo domicilio comunicato** dal richiedente a mezzo del servizio postale da parte della Commissione Territoriale (art. 11, c. 3-*bis*, d.lg. n. 25/2008). In questi casi è la CT l'ente notificatore e la notifica non viene effettuata con la raccomandata ordinaria (quella che si fa in posta) bensì ai sensi della l. n. 890/1982 (notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), con tutte le garanzie in caso di consegna a persona diversa dal destinatario (la c.d. doppia notifica, con raccomandata), o di sua assenza.

È importante rammentare che il **richiedente è tenuto ad informare l'autorità competente** (questura, CT) circa ogni suo **mutamento di residenza o domicilio** (art. 3, c. 2, d.lg. n. 25/2008, e art. 5, c. 1, d.lg. n. 142/2015). Nella prassi però l'accesso alla questura è assai disagiata per il ricorrente, con la conseguenza che questi, pur animato dalle migliori intenzioni di comunicare il mutamento del domicilio, non riesce materialmente ad ottemperare a tale obbligo proprio in ragione delle difficoltà di accedere alla questura. Al fine di superare tali difficoltà di mero fatto, ma tali da incidere pesantemente sul prosieguo dell'iter della domanda di protezione, le difficoltà di accesso potrebbero essere risolte comunicando il mutamento del domicilio a mezzo PEC o raccomandata A/R.

Qualora la notifica dell'atto al richiedente (intendendosi per notifica la consegna della copia a mani dell'interessato) da parte del responsabile del centro o della struttura di accoglienza sia **impossibile per irreperibilità dello stesso** (es. perché costui si è allontanato senza comunicare il mutamento di domicilio) e nei casi in cui alla CT pervenga l'avviso di ricevimento del servizio postale da cui risulta l'impossibilità della notifica per inidoneità del domicilio (persona sconosciuta, trasferita, indirizzo inesistente ...), l'atto è reso disponibile al richiedente **presso la questura** del luogo in cui ha sede la CT da parte della Commissione stessa mediante messaggio PEC. Decorsi 20 giorni dalla trasmissione dell'atto alla questura via PEC, l'atto si intende notificato (art. 11, c. 3-*ter*, d.lg. n. 25/2008). Quando l'atto è notificato con queste modalità (trasmesso in questura e attesi i 20 giorni) copia dello stesso è resa disponibile **presso la CT** (art. 11, c. 3-*quater*, d.lg. n. 25/2008). Nei casi, dunque, in cui la notifica presso il domicilio dichiarato a mezzo del servizio postale non vada a buon fine, o qualora la stessa non possa essere effettuata dal responsabile del centro o della struttura per irreperibilità del richiedente, la legge prevede che l'atto sia disponibile per il richiedente presso la questura in cui ha luogo la CT e la notifica si intende eseguita dopo 20 giorni dalla trasmissione dell'atto via PEC dalla CT alla questura, una sorta di compiuta giacenza. Una volta che l'atto risulta notificato è però disponibile presso la CT.

Volendo pensare ad una interpretazione garantista, si potrebbe ritenere che fino a che la notifica non è perfezionata (finché non sono trascorsi 20 giorni dalla trasmissione dell'atto alla questura) l'atto è disponibile in questura ed il richiedente ha diritto di riceverne copia, successivamente, lo stesso atto è disponibile presso la CT e non lo è più in questura, in tal modo si evita il rischio che il richiedente, che si reca in questura per avere notizie della sua domanda di

protezione quando è ormai spirato il termine per proporre impugnazione, senza — ovviamente — che lui ne sia consapevole, possa essere immediatamente espulso. Tale prospettazione pare tuttavia meramente teorica, perché in questi casi il richiedente ignora sia che son trascorsi i 20 giorni per cui la notifica si considera perfezionata, sia, e ancor di più, che son trascorsi i 30 giorni per impugnare.

In questi casi, per evitare di vedersi notificare un decreto di espulsione inatteso, occorre verificare la possibilità di ritirare il provvedimento conclusivo del procedimento a mezzo procuratore secondo la *procedura di accesso* agli atti *ex* artt. 22 ss. l. n. 241/1990. Il diritto di accesso postula l'esistenza in capo al richiedente di una posizione cui deve correlarsi, in termini di attualità e concretezza, un interesse conoscitivo. Il TAR Campania, VI, con sent. n. 369/16 ha dichiarato sussistente l'obbligo, in capo all'Amministrazione dell'interno, di consentire allo straniero, anche a mezzo di altra persona munita di procura, di prendere visione ed estrarre copia del provvedimento di diniego del permesso di soggiorno con la seguente motivazione: « la legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi deve ritenersi consentita a chiunque possa dimostrare che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti anche nei suoi confronti; pertanto, il diritto di accesso può essere esercitato anche indipendentemente dall'esistenza di una lesione della posizione giuridica del richiedente, essendo invece sufficiente un interesse personale e concreto, serio e non emulativo, a conoscere gli atti già posti in essere e a partecipare alla formazione di quelli successivi (cfr. T.A.R. Roma Lazio, II, 1.12.2011, n. 9461) ».

Si ritiene che principi possano essere applicati anche ai richiedenti protezione internazionale per il ritiro dell'esito della decisione della CT, evitando così di essere immediatamente espulsi nei casi in cui l'esito fosse negativo e fosse decorso il termine di 30 giorni per proporre impugnazione, magari al fine di chiedere la remissione in termini per impugnare.

Infine, occorre prestare attenzione al fatto che il sistema di notificazione sopra descritto vale anche per le notifiche della Commissione nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 6, lett. e).

La l. n. 46/2017, in sede di conversione del d.l. n. 1372017, ha introdotto e il c. 3-*bis* nel testo dell'art. 33, d.lg. n. 25/2008, rubricato «Revoca e cessazione della protezione internazionale riconosciuta». Quindi lo stesso metodo di notifica si applica anche per i provvedimenti di revoca della protezione internazionale. Ma la revoca o la cessazione possono avvenire anche a distanza di anni dall'uscita dal centro (o magari dall'ultimo domicilio comunicato dal richiedente quando ancora il procedimento per il riconoscimento era pendente); il che significa che tali procedimenti potrebbero aprirsi e chiudersi con una revoca senza che la persona riconosciuta ne venga mai a conoscenza in quanto la notifica a mezzo servizio postale non andrà sicuramente a buon fine.

Si rinvia anche al commento, nella presente Parte III, *sub* artt. 11 e 33 d.lg. n. 25/2008.

2.3. Gli obblighi d'informazione. Grava sulla **questura** l'obbligo di informare il richiedente al momento della dichiarazione di domicilio che in caso di inidoneità del domicilio le notificazioni saranno eseguite con le modalità sopra descritte. Analogo onere grava sul **responsabile del centro di detenzione amministrativa o della struttura di accoglienza**, i quali, al momento dell'ingresso del richiedente nella struttura/centro, informano il richiedente che in caso di allontanamento ingiustificato dalla struttura o di fuga dal CPR le notifiche degli atti della CT saranno eseguite come sopra (art. 11, c. 3-*quinquies*, d.lg. n. 25/2008).

2.4. La qualifica di pubblico ufficiale. Nello **svolgimento delle operazioni di notifica** degli atti della CT ai richiedenti accolti o trattenuti, il responsabile del centro o della struttura è considerato **pubblico ufficiale** ad ogni effetto di legge (art. 11, c. 3-*sexies*, d.lg. n. 25/2008).

La modifica delle **modalità di notificazione degli atti delle Commissioni territoriali** consistente nell'utilizzo della **posta elettronica certificata** risponde certamente all'esigenza di celerità ed è volta a colmare lunghe attese, della durata anche di alcuni mesi, intercorrenti tra l'adozione della decisione della CT e la sua comunicazione al richiedente che fino ad ora è sempre avvenuta ad opera degli uffici immigrazione delle questure. In tal modo il carico di lavoro delle questure diminuirà fortemente, il che è senza dubbio positivo. Tuttavia, l'attribuzione indiscriminata della qualifica di pubblico ufficiale anche a privati cittadini, pur se appare giustificata dalla delicata funzione che sono chiamati a svolgere i responsabili dei centri di accoglienza, desta molte perplessità (v. SAVIO). « In primo luogo perché, come le recenti cronache giudiziarie hanno evidenziato, taluni CAS sono gestiti da cooperative i cui responsabili sono inquisiti a vario titolo in relazione al loro ruolo, inoltre, costituisce esperienza comune la constatazione che non tutti i CAS sono uguali: a fronte di cooperative altamente specializzate che offrono forme di accoglienza volte all'integrazione per il tramite della scolarizzazione, della formazione e dell'inserimento lavorativo, ve ne sono altre che offrono ai richiedenti molto poco, per cui è lecito dubitare della capacità e serietà nell'espletamento di pubbliche funzioni assai delicate per il futuro del richiedente, posto che è dalla data della notifica dell'atto che decorre il termine per proporre impugnazione ».

Inoltre, la qualifica di pubblico ufficiale ai responsabili delle strutture di accoglienza, da un lato li espone ai reati propri connessi alla loro qualifica, e, d'altro canto, espone i richiedenti al rischio di commissione di reati come l'oltraggio, la resistenza, la violenza a PU ed altri, senza che costoro siano avvisati (perché dell'obbligo di fornire questa informazione non c'è traccia nella legge) della nuova veste giuridica che i responsabili delle strutture rivestono, sia pur limitatamente alle funzioni di agenti notificatori.

Con la circolare del Ministero dell'interno del 10.8.2017 (Protocollo 0006300), le norme sulle **notifiche** degli atti delle Commissioni Territoriali sono state sospese.

3. La videoregistrazione

Già il d.lg. n. 142/2015, all'art. 25, introduceva il c. 2-*bis* nell'art. 14 d.lg. n. 25/2008 che prevedeva la possibilità di registrare il colloquio con mezzi meccanici, con possibilità di acquisire la registrazione in sede giurisdizionale, norma destinata a restare sulla carta, almeno nella maggioranza dei casi.

Ora il passo avanti è notevole: la videoregistrazione del colloquio e la sua trascrizione in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale sono strumenti essenziali ed autorizzano la speranza di superare recriminazioni, accuse ed incomprensioni tra interprete, richiedente ed intervistatore.

Anche la rilettura del verbale dell'audizione in CT, la sua correzione e la possibilità di far inserire in calce allo stesso tutte le osservazioni non recepite in sede di correzione del testo è previsione altamente positiva. Siamo in presenza di una vera e propria rivoluzione del sistema di verbalizzazione, in senso ampiamente garantista.

Però, al richiedente è consegnata copia della trascrizione in italiano ma non anche la videoregistrazione che sarà resa disponibile al richiedente solo in sede di ricorso giurisdizionale, quando, invece, sarebbe utile averla prima, al fine di predisporre il ricorso, considerato che la videoregistrazione e la trascrizione sono destinate a costituire la prova principale della decisione del giudice, in caso di impugnazione della decisione della CT ai sensi del nuovo art. 35-*bis* d.lg. n. 25/2008.

Potrebbe comunque instaurarsi la prassi di consegnare comunque subito allo straniero il dischetto con la videoregistrazione.

È positiva la previsione secondo cui è consentito al richiedente di opporsi alla videoregistrazione con istanza motivata (motivi di salute, religiosi, per timore di diffusione del contenuto) su cui decide la CT con provvedimento non impugnabile. Pare di capire che la decisione della CT debba essere collegiale e non del singolo commissario che conduce l'audizione.

Secondo taluni (SAVIO), l'espressa previsione di non impugnabilità sarebbe illegittima alla luce dell'art. 13 Cost., che non pare ammettere deroghe in ordine alla possibilità di tutela giurisdizionale contro gli atti della PA. È opportuno, allora, come sopra detto, che la decisione della CT sia collegiale.

La norma in questione – art. 14 d.lg. n. 25/2008, come modificato d.l. n. 13/2017, conv., con modif., in l. n. 46/2017 – e dunque la realizzazione dell'esame da parte della CT mediante videoregistrazione, si applica (*ex art. 21, c. 2 del d.l. citato*) solo alle **domande di protezione internazionale presentate dopo il 17.8.2017. Per le domande presentate anteriormente** si continuano ad applicare le disposizioni precedenti. Il che significa che, nel caso in cui relativamente alle domande di protezione internazionale presentate prima del 17.8.2017, la causa giudiziaria inizi dopo il 17.8.2017 (perché il ricorso per impugnazione del provvedimento della CT è depositato successivamente a tale data), in applicazione delle altre nuove norme, tra cui quella di cui all'art. 35-*bis*, c. 10, non essendovi stata videoregistrazione, **l'udienza con la comparizione personale delle parti** deve sempre essere disposta. Pertanto, per questo tipo di cause e per tutte quelle comunque sorte dopo il 17.8.2017, aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti assunti dalla CT senza lo svolgimento della videoconferenza (non essendo ancora disponibili i relativi materiali), dovrebbe sempre essere fissata l'udienza di comparizione personale delle parti (questo, dunque, per tutte le nuove impugnazioni per i prossimi mesi). **Tuttavia**, potrebbe ritenersi che:

a) la *ratio* del c. 11, lett. a), dell'art. 35-*bis* d.lg. n. 25/2008, secondo il quale l'udienza di comparizione personale delle parti va sempre disposta quando la videoregistrazione non è disponibile, potrebbe essere quella di disporre l'audizione personale del richiedente asilo da parte del tribunale qualora lo stesso non sia stato sentito davanti alla CT, o lo sia stato tramite videoregistrazione che, però, per motivi tecnici vari, non è disponibile;

b) **non si porrebbe invece questa necessità** (di sentire personalmente il richiedente asilo da parte del tribunale), qualora il richiedente sia stato sentito davanti alla CT, ma del colloquio non sia stata effettuata videoregistrazione (per motivi tecnici, o perché si tratta di domanda presentata anteriormente al 17.8.2017 e quindi di caso cui non è applicabile la norma sulla videoregistrazione, o perché la CT non ha ancora la disponibilità dei materiali necessari per realizzare la videoregistrazione, o perché il richiedente ha rifiutato di avvalersi di tale supporto), **bensì verbalizzazione scritta** (art. 14, c. 7), che in questi casi sostituisce la videoregistrazione (con conseguente assenza della necessità di risentire il richiedente davanti al tribunale, **tranne che** negli altri casi previsti dai c. 10 e 11 dell'art. 35-*bis* d.lg. n. 25/2008).

Adesso la Prima Sezione Civile della **Corte di Cassazione, con la sentenza n. 17717/18 del 5 luglio 2018**, ha affermato un importante principio di diritto destinato a risolvere uno dei punti processualmente più delicati dei procedimenti in materia di protezione internazionale regolati dal decreto Minniti:

Senza la videoregistrazione del colloquio del richiedente la protezione, il giudice deve fissare l'udienza di comparizione.

4. Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

4.1. Sintesi della nuova procedura. I termini per impugnare: 30 giorni dalla notificazione del provvedimento della CT, ovvero 60 se il ricorrente risiede all'estero, possibilità di invio a mezzo del servizio postale, o tramite rappresentanza consolare o diplomatica italiana.

I termini sono ridotti a 15 giorni nei casi di cui all'art. 28-*bis*, c. 2, d.lg. n. 28/2005: a) domanda manifestamente infondata (il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il

riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del d.lg. n. 251/2007); *b*) domanda reiterata senza addurre nuovi elementi; *c*) domanda presentata dopo essere stato fermato per avere escluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera, ovvero fermato in condizioni di soggiorno illegale, al solo scopo di impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento; *d*) nei casi di trattenimento *ex art. 6 d.lg. n. 142/2015*.

Ordinariamente la **presentazione tempestiva del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento della CT, ad eccezione** dei seguenti casi:

a) richiedente trattenuto in un CPR (*ex CIE*); *b*) provvedimento di inammissibilità della domanda; *c*) domanda ritenuta manifestamente infondata; *d*) domanda presentata dopo essere stato fermato per avere escluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera, ovvero fermato in condizioni di soggiorno illegale, al solo scopo di impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

In questi casi la sospensiva non è automatica, può essere accordata a seguito di richiesta del ricorrente in presenza di gravi e circostanziate ragioni con decreto motivato da assumersi — inaudita altera parte — entro 5 giorni dal deposito della richiesta. Entro 5 giorni dalla notifica del decreto che accoglie o respinge la sospensiva, le parti possono presentare al giudice note difensive, entro i 5 giorni successivi note di replica. Entro i 5 giorni successivi alla presentazione delle note e delle repliche, il giudice deve nuovamente pronunciarsi sul decreto che aveva emesso per confermarlo, modificarlo o revocarlo. Se la sospensiva è accolta, tranne che il ricorrente sia trattenuto in un CPR, gli è rilasciato un permesso di soggiorno per attesa asilo. Non è mai sospesa l'efficacia esecutiva del provvedimento della CT nei casi in cui questa dichiarata, per la seconda volta, inammissibile la domanda reiterata senza addurre elementi nuovi.

Il ricorso è notificato, a cura della cancelleria, al Ministero c/o la CT o alla CN nei casi di cessazione o revoca; lo stesso entro 20 giorni è trasmesso al P.M. per l'indicazione della sussistenza delle cause ostative (condanne). Il Ministero può comunicare entro 20 giorni dalla notifica una nota difensiva.

Per quanto concerne gli oneri della CT, entro 20 giorni dalla notifica del ricorso, deve rendere disponibile copia della domanda di protezione (C3), della videoregistrazione, del verbale di trascrizione della videoregistrazione, dell'intera documentazione comunque acquisita, ivi compresa l'indicazione delle COI utilizzate per la decisione.

La trasmissione della documentazione deve avvenire telematicamente, ai sensi dei commi 16 e 18 dell'art. 35 bis (norme speciali rispetto l'art. 16 bis, co. 1, l. 179/2012 conv. nella l. 221/2012 e ss. mod.).

Il procedimento è collegiale, trattato in camera di consiglio, avvalendosi delle COI. Il giudice fissa **udienza di comparizione** nei seguenti casi:

- a*) ritiene necessaria l'audizione dopo avere visto la videoregistrazione;
- b*) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;
- c*) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova;
- d*) la videoregistrazione non è disponibile;
- e*) il ricorrente ne fa motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice ritiene la trattazione in udienza essenziale ai fini della decisione;
- f*) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa "di primo grado".

Il ricorrente può depositare note difensive entro 20 giorni dopo la scadenza del termine per la presentazione delle note difensive da parte del Ministero (20 giorni dopo la notifica del ricorso).

Il Tribunale in composizione collegiale decide con decreto nel termine di 4 mesi dalla presentazione del ricorso sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione (*ex nunc* e non *ex tunc*): rigetta il ricorso ovvero riconosce una delle protezioni previste. In caso di rigetto viene meno l'effetto della sospensiva, anche se il decreto non è definitivo.

Il decreto non è reclamabile ma ricorribile in Cassazione entro 30 giorni dalla comunicazione della cancelleria.

La procura alle liti va conferita, a pena d'inammissibilità, successivamente alla comunicazione del decreto, con certificazione della data di conferimento da parte del difensore. **La cassazione — in caso di rigetto — decide entro 6 mesi** dal deposito del ricorso, il che lascerebbe presumere che in caso di accoglimento parziale non vi sia termine per la decisione. Se sussistono fondati motivi, **il tribunale che ha pronunciato il decreto impugnato, può sospendere l'efficacia esecutiva** se ne è fatta richiesta entro 5 giorni dal deposito del ricorso per cassazione. La controparte può depositare nota difensiva entro 5 giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione. Il tribunale decide entro i successivi 5 gg. con decreto non impugnabile. Secondo taluni (SAVIO) si tratterebbe di previsione incompleta, posto che pare assai improbabile che lo stesso collegio che ha respinto un ricorso pochi giorni dopo ne sospenda l'efficacia esecutiva. È quindi auspicabile che la decisione sull'istanza di sospensiva in pendenza del ricorso per cassazione sia assunta dalla sezione specializzata in composizione diversa da quella che ha deciso negativamente il ricorso giurisdizionale, a fine di scongiurare evidenti incompatibilità, ovvero il verificarsi del *ne bis in idem* cioè di due giudizi sulla stessa domanda.

La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera in tali procedimenti.

Se il ricorrente è ammesso al **gratuito patrocinio**, e se l'impugnazione ha ad oggetto una decisione della CT per inammissibilità della domanda o per manifesta infondatezza, il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, deve indicare, nel decreto di pagamento, i motivi per cui non ha ritenuto le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini dell'art. 74, c. 2, d.P.R. n. 115/2002, cioè ai fini della revoca del gratuito patrocinio disposto provvisoriamente dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Per quanto riguarda la fase istruttoria, si osserva che possono essere disposte **CTU** in materia sanitaria, per esempio per aiutare la compatibilità di tracce e ferite con il racconto del ricorrente, o ispezioni. Nel caso in cui il motivo di

persecuzione lamentato si riferisca alla affermata omosessualità del ricorrente, il giudice può invitare il ricorrente a prendere contatto con una locale associazione che si occupa dei diritti delle persone omosessuali e disporre che il ricorrente produca in giudizio relazioni mensili della predetta associazione, che riferiscano sui contatti (e sulla frequenza degli stessi) presi con essa dal richiedente, sulla sua partecipazione alle iniziative sociali ed eventi pubblici dell'associazione e, in generale, forniscano, ogni elemento utile per la valutazione della personalità dell'interessato (Si tenga conto però che Il 25 gennaio 2018 la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che i test psicologici per accertare l'orientamento sessuale dei richiedenti asilo che sostengono di essere omosessuali, e perciò perseguitati in patria, non sono attendibili, violano la privacy e quindi non devono essere usati- C-473/16 del 25/1/2018, **F c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal**-).

Si ritiene che la **fase istruttoria** (come anche l'**audizione** del ricorrente) possa essere **delegata** al giudice relatore (si veda l'art.3, co. 4 bis, del d.l. 13/2017, come modif. dalla l. 46/2017)

4.2. Il rito camerale. Nei giudizi sul riconoscimento della protezione internazionale si è passati dal **modello camerale** (previsto dalla l. n. 39/1990) a quello sommario di cognizione (introdotto dall'art. 19 d.lg. n. 150/2011) per riapprodare al modello camerale ad opera del d.l. n. 13/2017, con espressa previsione di **non reclamabilità al collegio**.

La scelta del rito camerale come unico grado di giudizio di merito, unitamente alla previsione che l'udienza di comparizione è solo un'eventualità, disegna una procedura in forza della quale il giudizio sulle controversie di protezione internazionale è interamente cartolare.

In primo luogo si osserva che sul **diritto** di un cittadino di un paese terzo in condizione di irregolarità di essere **ascoltato** prima dell'adozione di una decisione che può ledere i suoi interessi si è pronunciata la Corte di Giustizia (per es.:CGUE, 5.11.2014, Mukarubega C-166/13).

Secondo taluni (SAVIO), ALLORA, questo rito camerale costituisce un grave *vulnus* al principio del contraddittorio e della pubblicità del processo: una procedura speciale in materia di diritti fondamentali delle persone, a fronte di un sistema processuale che consente tre gradi di giudizio anche per le contravvenzioni al codice della strada.

Rito camerale, contraddittorio solo cartolare, abolizione del secondo grado: nessuna di queste previsioni è di per sé incostituzionale, ma il loro combinato disposto consente di ravvisare una violazione del principio di eguaglianza e di quello di difesa.

Inoltre, la previsione di un'udienza, in ogni caso mai pubblica, parrebbe incidere pesantemente sul principio di pubblicità del giudizio, previsto **dall'art. 6 CEDU**, con conseguente contrasto con l'art. 117 Cost. per effetto della violazione della norma convenzionale interposta.

Sempre secondo questa tesi, va sottolineato che **l'art. 46 direttiva procedure (Direttiva 2013/32/UE del 26/6/2013)**, al par. 3, prevede che gli Stati membri, al fine di garantire un ricorso effettivo davanti ad un giudice, prevedano l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE (direttiva qualifiche, del 13/12/2011), quantomeno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

L'art. 4, par. 3, direttiva qualifiche, prescrive che l'esame della domanda di protezione — effettuato su base individuale — si basa sulle dichiarazioni del richiedente (in particolare, sulla sua situazione individuale e sulle circostanze personali addotte), e pure il successivo par. 5, in punto valutazione di credibilità del dichiarante, è tutto incentrato su una valutazione in termini assolutamente soggettivi, quando le sue dichiarazioni non siano suffragate da prove documentali o di altro genere. Parrebbe pertanto evidente che l'art. 46 direttiva procedure, al fine di ottemperare agli obblighi dell'art. 4 direttiva qualifiche, debba essere interpretato nel senso di garantire sempre l'ascolto del richiedente da parte del giudice di primo grado. Se si condivide questa tesi, non parrebbe superfluo interpellare la Corte di giustizia dell'UE al fine di verificare se le disposizioni dell'art. 35-*bis* d.lg. n. 25/2008 di nuovo conio siano compatibili con il combinato disposto derivante dall'art. 46 direttiva procedure e dell'art. 4 direttiva qualifiche, nella parte in cui indicano come residuale l'ascolto del richiedente da parte del giudice. In alternativa, si dovrà pervenire ad un'interpretazione comunitariamente orientata dell'art. 35-*bis*, d.lg. n. 25/2008 nel senso di **rendere residuali** i casi in cui il giudice non procede all'audizione del ricorrente, utilizzando tutti gli strumenti che la norma stessa offre al giudicante per disporre l'audizione che sono stati sopra illustrati.

Nel merito, sempre secondo l'autore predetto, occorre porre attenzione al fatto che il nuovo modello processuale — ispirato ad una sostanziale mancanza di oralità — si pone in netto contrasto con le peculiarità della materia della protezione internazionale. Materia in cui assume una assoluta centralità la descrizione dei fatti e delle circostanze narrate dal richiedente, ove il giudice è chiamato a valutare la credibilità del ricorrente e ad accertare la fondatezza dei fatti integranti le condizioni per il riconoscimento di una delle tre forme di protezione, con la previsione di un onere attenuato della prova in capo al richiedente ed un obbligo di cooperazione istruttoria in capo al giudice: è arduo immaginare che queste peculiarità possano essere soddisfatte con un modello processuale meramente cartolare.

Nel nuovo contesto la videoregistrazione del colloquio davanti alla CT costituirà il mezzo di prova principale per il giudice di merito. È esperienza comune che le audizioni in CT durano mediamente dalle due alle quattro ore, con estenuanti pause dovute alla traduzione delle domande e delle risposte e per la successiva verbalizzazione. Difficile per

il giudice seguire ore ed ore di videoregistrazione davanti al PC, quando invece potrebbe rivolgere chiare e mirate domande al ricorrente — quelle ritenute utili per comprendere — dopo avere studiato il verbale e il ricorso.

L'art. 35-*bis* in esame consente di fissare udienza di comparizione nei casi indicati. Ogniqualevolta, dopo avere visionato la videoregistrazione, il giudice ritiene necessario disporre l'audizione del ricorrente, fissa udienza di comparizione: trattasi di previsione che lascia un'ampia discrezionalità al giudice che mal si concilia con la natura dei diritti da accertare. Senza previsioni tassative ciascun giudice deciderà secondo il suo arbitrio, la sua preparazione, il suo orientamento, il suo carico di lavoro, la sua sensibilità, se procedere o meno alla fissazione dell'udienza. Si prevede altresì che l'udienza debba essere disposta se l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado. Ed allora sarà sufficiente che l'avvocato nella redazione del ricorso aggiunga elementi nuovi per ottenere automaticamente la fissazione dell'udienza, ove la ritenga necessaria nell'interesse del suo assistito.

Si tenga infine presente che i casi di necessità di audizione possono essere ricorrenti e la sua omissione, quando sollecitata dalla difesa, se immotivata, può integrare la violazione del principio del contraddittorio, censurabile in cassazione. Di qui il rischio di aumento del contenzioso in sede di legittimità, senza più il filtro dell'appello. In definitiva, si profila rischio che invece di ridurre i tempi di decisione questi aumentino, vanificando così l'effetto utile della novella.

Nello stesso senso, critico verso il rito camerale in questione, v. in dottrina C. ASPRELLA, secondo la quale la riforma esclude tendenzialmente il contatto diretto tra il ricorrente e il giudice durante l'intero arco del giudizio, esclusione che, a parte la dubbia compatibilità con il nostro sistema costituzionale, si pone senz'altro in contrasto con il principio della pubblicità del giudizio di cui all'art. 6 CEDU.

Il contatto diretto tra il ricorrente e il giudice è limitato sia perché la comparizione delle parti nel primo grado davanti al giudice diventa meramente eventuale, sia perché viene abolito il secondo grado di giudizio, sia infine perché non vi è alcun recupero della pubblicità dell'udienza in sede di ricorso per cassazione, unica modalità impugnatoria ammessa.

In relazione a tali contrasti con il principio di pubblicità dell'udienza, la *Relazione* di accompagnamento al “decreto Minniti” evidenzia come le garanzie alla base del ricorso giurisdizionale possono essere differenziate rispetto alla natura della materia e del grado di giudizio e che la garanzia dell'udienza orale, non derogabile in sede penale, può esserlo nei processi di tipo diverso quali quello civile o amministrativo. Tuttavia le deroghe a tali garanzie devono essere coerenti con il principio di proporzionalità e, pertanto, poiché il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale è un processo che incide sui diritti soggettivi, esso è assimilabile quanto ad effetti a quello di una sentenza penale e andava, pertanto, assicurata la garanzia della pubblicità dell'udienza in ogni grado e l'altrettanto ineludibile garanzia del contatto diretto tra il ricorrente e il giudice in ogni caso, non subordinato ad alcuna valutazione discrezionale.

Bisogna considerare al riguardo come la pubblicità dell'udienza non sia **recuperabile nemmeno in sede di ricorso di legittimità** (ASPRELLA) a causa delle recenti riforme che hanno interessato — senza precedenti nella legislazione italiana processuale — il giudizio civile di cassazione. Già la riforma del 2006, nell'ottica di ampliamento dei casi di rito camerale a discapito della pubblica udienza, aveva affidato al giudice relatore il compito di intraprendere la via della camera di consiglio qualora ritenesse che il ricorso non dovesse essere deciso in udienza pubblica. A tal fine era stato dettato il meccanismo previsto dall'art. 380-*bis* c.p.c. secondo cui il giudice relatore doveva depositare in cancelleria una “relazione con la concisa esposizione dello svolgimento del processo e dei motivi in fatto e diritto in base ai quali ritiene che il ricorso possa essere deciso in camera di consiglio”. Il decreto presidenziale che fissava l'adunanza della camera di consiglio con la nomina del relatore, insieme alla relazione, erano comunicati al p.m. e notificati agli avvocati delle parti. Il p.m. può presentare osservazioni scritte, gli avvocati delle parti memorie non oltre cinque giorni prima dell'adunanza. Le parti avevano la possibilità di chiedere di essere sentite oralmente nei casi contemplati dai n. 1, 3 e 5 dell'art. 375 c.p.c. La Corte infine deliberava nel segreto della camera di consiglio con ordinanza. Soprattutto con favore si era salutato il meccanismo ideato dal legislatore della c.d. “ordinanza opinata” con cui si era descritta la decisione presa dalla Corte di cassazione in camera di consiglio che consentiva, il rispetto del principio del contraddittorio a fronte della decisione anticipata, in via progettuale, dalla relazione del Giudice relatore.

Il d.l. 31.8.2016, n. 168, conv., con modif., in l. 25.10.2016, n. 197, oltre a rendere ancora più generale il procedimento camerale in cassazione ha eliminato del tutto il meccanismo sopra descritto della “ordinanza opinata”, togliendo il contraddittorio con le parti che non possono più essere sentite oralmente e che possono soltanto scrivere memorie che devono essere depositate 10 giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. Questo modello di decisione camerale (incentrato sulla anticipata sottoposizione della proposta di decisione al contraddittorio con le parti) somigliava molto al risalente e nobile istituto, proprio della tradizione nazionale, del c.d. “opinamento”. Nella parte che qui a noi direttamente interessa, il legislatore di ottobre 2016 ha generalizzato la procedura camerale eliminando al contempo l'opinamento, e così escludendo la possibilità per le parti di essere sentite oralmente e conservando in capo ad esse il solo potere di redigere memorie scritte da depositare dieci giorni prima della adunanza in camera di consiglio. **Alla regola della decisione “con ordinanza in camera di consiglio” si può adesso derogare** — così da consentire lo svolgimento della pubblica udienza — solo in caso di «**particolare rilevanza della questione di diritto**» mentre, al di là di queste ipotesi, non è previsto alcun recupero della pubblicità dell'udienza e del procedimento. La riforma in parola riverbera necessariamente i suoi effetti anche sul procedimento di cui al “decreto Minniti” nel quale, di conseguenza, la pubblicità dell'udienza non è recuperabile in nessun grado di giudizio.

Va peraltro segnalato con riferimento all'adozione del rito camerale che, in precedenza, con il **d.lg. 1.9.2011, n. 150** si erano invece assoggettate le controversie relative all'impugnazione del decreto di espulsione dei cittadini extracomunitari al rito sommario di cognizione, sostituendo il regime processuale precedentemente mutuato dal

modello camerale. L'adozione del rito sommario di cognizione, che era stato scelto dal legislatore del 2011 in virtù dei caratteri di semplificazione della trattazione e dell'istruzione della causa propri di tali procedimenti, determinava un sicuro incremento delle garanzie difensive rispetto alla disciplina previgente che, invece, rinviava — come ora — ad un rito non strutturato e affidato sostanzialmente al potere discrezionale del giudice. Adesso si torna indietro con l'abolizione del rinvio al rito sommario e la reintroduzione del rito camerale.

Peraltro bisogna considerare come, nell'ambito della generale cameralizzazione dei giudizi sui diritti soggettivi, la Cassazione ha affermato (CC. S.U., n. 5629/96) che la giurisdizione camerale, sorta come un'attività di amministrazione del diritto affidata ad organi giurisdizionali, caratterizzata, sotto il profilo strutturale, dalla revocabilità e dalla modificabilità e, sotto quello funzionale, dal non incidere su diritti, è finita col divenire, "un contenitore neutro" che può assicurare, da un lato, la speditezza e la concentrazione del procedimento, ed essere, dall'altro, rispettosa dei limiti imposti all'incidenza della forma procedimentale dalla natura della controversia che in quanto relativa a diritti o *status* gode di apposite garanzie costituzionali. In questo "contenitore" possono essere ricompresi sia i procedimenti di giurisdizione volontaria sia i procedimenti di natura contenziosa predisposti per la tutela dei diritti soggettivi, purché sia bilanciato il *deficit* garantistico conseguente a tale adozione con il rispetto dei principi fondamentali alla base del contraddittorio e con la garanzia del controllo di legittimità.

In tal senso anche il Comunicato dell'ANM del 14.2.2017, secondo cui va evidenziato che il complesso degli interventi sopra menzionati, in correlazione con la riforma del giudizio di cassazione introdotta dal l. n. 97/2016, di conversione del d.l. n. 168/2016 (la quale, com'è noto, ha cameralizzato, in linea di principio, il giudizio civile di cassazione, v. art. 375, c. 2, nuovo testo, c.p.c.), produce l'effetto di una tendenziale esclusione del contatto diretto tra il ricorrente ed il giudice nell'intero arco del giudizio di impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale. Nel primo grado, infatti, la comparizione delle parti è solo eventuale, il secondo grado viene abolito ed il giudizio di legittimità è, di nuovo, tendenzialmente camerale. Tale situazione non può che destare dubbi di legittimità in relazione al principio della pubblicità del giudizio fissato dall'art. 6 CEDU. In proposito va sottolineato come in una recente pronuncia della Corte di Cassazione (CC, VI, ord. n. 395/17) si sia precisato che il **principio di pubblicità dell'udienza è di rilevanza costituzionale** — in quanto connaturato ad un ordinamento democratico e previsto, tra gli altri strumenti internazionali, appunto dall'art. 6 CEDU — e che tale principio può essere derogato nel giudizio di cassazione, in ragione della conformazione complessiva del procedimento, a fronte della pubblicità del giudizio assicurata in prima o seconda istanza. Proprio alla luce di tali principi, appare allora fortemente dubbia la compatibilità con l'art. 6 CEDU di una disciplina che, contemporaneamente, escluda la pubblicità dell'udienza in primo grado ed abolisca il secondo grado di merito.

Anche il CSM (parere 15.3.2017) ha espresso perplessità sul rito camerale in esame. Con precipuo riguardo alla compatibilità costituzionale di detto rito, anche in ipotesi di controversie riguardanti la titolarità di diritti soggettivi, secondo il CSM giova richiamare la sentenza della C. cost. n. 103/85 nonché l'ordinanza n. 35/02 (dichiarativa dell'infondatezza della questione di costituzionalità sollevata con riguardo all'applicazione del rito camerale ai procedimenti per l'impugnazione dei provvedimenti di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e di assistenza disposto dal Questore). Significativo quanto affermato nella pronuncia da ultimo menzionata dal Giudice delle leggi: « Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la procedura camerale, quando sia prevista senza l'imposizione di specifiche limitazioni del contraddittorio, non viola di per sé il diritto di difesa, e l'adozzarla in vista della esigenza di speditezza e semplificazione delle forme processuali è una scelta che solo il legislatore, avuto riguardo agli interessi coinvolti, può compiere e che sfugge al sindacato di questa Corte salvo che non si risolva nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (sentenze n. 573 e n. 543 del 1989; ordinanza n. 121 del 1994) ». Pertanto — continua il CSM — in linea generale **tale rito non pare in sé incompatibile con la tutela dei diritti soggettivi e degli status personali, purché tuttavia sia garantito il principio del contraddittorio e il rispetto dell'effettività del diritto di difesa**. Se in via generale appare compatibile con il sistema la previsione di una procedura che, in talune fasi, privilegi la celerità e la snellezza, la valutazione complessiva della disciplina unitariamente intesa impone di operare un giudizio maggiormente attento sul rispetto dell'effettività del diritto di difesa e sulla garanzia di partecipazione del richiedente al giudizio. **Invero, laddove ad una riduzione delle garanzie in primo grado si accompagni l'eliminazione del doppio grado di merito, sorgono indubbi profili di eccessiva compressione dei diritti individuali**. In altri termini informando alla sola esigenza di celerità e snellezza procedimentale la costruzione delle fasi giurisdizionali la materia della protezione internazionale, non sembra reggere alla prova di resistenza con il principio del diritto di difesa e della effettività della stessa. D'altronde l'aver voluto, nell'attuale assetto normativo, condizionare la struttura del giudizio — su tutte, in particolare, con riferimento alla eventuale celebrazione dell'udienza — alla fase amministrativa innanzi alle commissioni territoriali lungi dal costituire un rafforzamento delle garanzie del richiedente, rischia di affievolire ulteriormente le concrete possibilità di rappresentare compiutamente il fondamento dei propri diritti. Venendo specificatamente ai **profili problematici relativi al giudizio di primo grado**, se in linea generale il principio del contraddittorio non richiede necessariamente la comparizione personale delle parti, devono tuttavia essere sottolineate le peculiarità del procedimento di protezione internazionale che dovrebbero favorire l'audizione della parte come momento necessario al fine dell'effettività del diritto di difesa. Peraltro, in tali procedimenti operando la deroga ai principi che reggono l'onere della prova in materia civile, a fronte di dichiarazioni del richiedente non suffragate da prova — circostanze che peraltro costituiscono la regola, tenuto conto del fatto che solo in ipotesi del tutto residuali il richiedente la protezione internazionale è in grado di fornire prove delle persecuzioni — la decisione si fonda sulla veridicità delle dichiarazioni. In tal senso la previsione

dell'art. 3 d.lg. 19.11.2007, n. 251, di attuazione della direttiva 2004/83/CE. È attraverso l'audizione che il richiedente assolve al proprio seppur attenuato onere della prova.

Se questo è il fondamento dell'audizione, appare evidente come la sua mancata previsione non possa essere compensata dal mero esame cartolare delle dichiarazioni rese dinanzi alla Commissione, né dall'esame delle videoregistrazioni che non consentono una reale interlocuzione tra la parte e il giudice. Sotto questo profilo l'introduzione di una audizione solo come eventuale in quanto rientrante nei poteri officiosi del giudice potrebbe non apparire rispettosa dell'effettività del diritto di difesa, che si deve espletare nell'udienza.

Problematica pare peraltro la compatibilità del rito così come strutturato, con la mancata previsione sia di un'udienza pubblica che della trattazione orale della causa, con il modello internazionale del giusto processo, in particolare con l'art. 6 CEDU. Nell'intero arco della procedura giudiziaria non vi è alcuna fase in cui — fatte salve le eccezioni di cui al c. 10 dell'art. 6 — il richiedente protezione internazionale ha, non la semplice possibilità rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudicante, ma il diritto di comparire davanti al suo giudice.

Secondo altre opinioni (DE CHIARA) — —, circa il **carattere solo eventuale dell'udienza in primo grado (nuovo art. 35-bis, c. 10 e 11, d.lg. n. 25/2008)**, più che i sospetti di incostituzionalità vale l'esigenza di dare ad essa un'interpretazione rispettosa dei principi costituzionali (artt. 24 Cost.) e delle Carte dei diritti sovranazionali, in primo luogo la CEDU, art. 6 (diritto all'equo processo), e la direttiva UE sulle procedure di definizione delle richieste di protezione internazionale (direttiva 2013/32/UE del 26.6.2013, che sancisce, all'art. 14, il diritto del richiedente a un « colloquio personale » nella fase amministrativa e, all'art. 46, il diritto a « un ricorso effettivo dinanzi a un giudice »), oltre allo stesso TFUE, art. 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale).

A fini di sintesi del ragionamento, che deve spaziare tra le norme delle predette fonti europee e la giurisprudenza delle due Corti rispettivamente di Strasburgo e di Lussemburgo, è utile tenere distinte le seguenti nozioni:

- a) il diritto di (esporre le proprie ragioni e di) essere ascoltato;
- b) il diritto di essere ascoltato *personalmente*;
- c) il diritto a una udienza (orale);
- d) il diritto a una udienza pubblica.

Il nucleo essenziale dei diritti processuali riconosciuti al richiedente protezione dai predetti strumenti sovranazionali è costituito dal diritto *sub a)*, ossia il diritto di essere ascoltato dal giudice.

Il **diritto di essere ascoltato**, tuttavia, non implica necessariamente l'ascolto *personale* (il « colloquio personale » con il richiedente protezione è previsto soltanto nella fase amministrativa, ai sensi dell'art. 14 della direttiva 2013/32/UE) e, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, neppure il diritto a una udienza (orale), della quale è consentito fare a meno (sia nei casi di rinuncia ad essa da parte dell'interessato, sia allorché « non sia necessaria, a causa di circostanze eccezionali del caso, per esempio quando non si pongono questioni di fatto o di diritto che non possano essere adeguatamente risolte sulla base dei documenti allegati e delle osservazioni scritte delle parti »; *ex multis*: Corte EDU, 12.11.02, *Döry c. Svezia*, ricorso n. 28394/95; ; 23.2.94, *Fredin c. Svezia*; 26.4.95, *Fischer c. Austria*).

Quanto alla **pubblicità dell'udienza**, infine, le eccezioni sono espressamente indicate nell'art. 6 CEDU. Un sospetto di incostituzionalità dell'art. 35-bis, c. 10 e 11, d.lg. n. 25/2008, cit., per contrasto con l'art. 117 Cost., sotto il profilo della violazione della norma interposta di cui all'art. 6 CEDU (diritto all'udienza, eventualmente pubblica), non sembra in realtà prospettabile, poiché la disposizione in esame non vieta — anzi espressamente ammette — la convocazione dell'udienza tutte le volte, in definitiva, che sia necessario, conformemente alla giurisprudenza della Corte EDU, e ammette la stessa rinnovazione, ove necessario, dell'audizione del richiedente anche da parte del tribunale.

Ciò tuttavia non significa che sono risolti i problemi di compatibilità della nuova procedura con la norma convenzionale; significa soltanto che **il problema si sposta dal piano della norma astratta a quello della sua applicazione in concreto da parte del giudice**. La giurisprudenza della Corte EDU sopra richiamata, infatti, riferisce la compatibilità con l'art. 6 della Convenzione non alle norme, bensì alle fattispecie concrete, ossia ai singoli processi, che in tanto sono considerati rispettosi del diritto all'udienza (orale) pur in mancanza della celebrazione di questa, in quanto effettivamente «quella» concreta causa consenta una decisione sulla base dei documenti e delle osservazioni scritte delle parti; altrimenti l'art. 6 è violato.

Sarà quindi compito dei tribunali assicurare il rispetto del diritto all'udienza limitando l'esclusione di questa ai soli casi in cui la decisione possa effettivamente essere presa sulla base dei soli documenti (compresa la videoregistrazione dell'audizione davanti alla commissione, ovviamente) acquisiti agli atti e delle difese scritte delle parti.

La **casistica dei c. 10 e 11, dell'art. 35-bis** d.lg. n. 25/2008, cit., del resto è abbastanza completa e tale da coprire, se correttamente interpretata, tutte le ipotesi prospettabili di impossibilità di decidere allo stato degli atti. Tra tali ipotesi sembra compreso — e va sottolineato — anche il caso in cui il Tribunale abbia necessità di fare riferimento, nella motivazione della sua decisione, a C.O.I. non rientranti già nel dibattito processuale, perché ignorate dalla Commissione e dalle parti. Le C.O.I., invero, sono elementi di prova: in quanto tali, non possono essere acquisite — ancorché d'ufficio, come impone l'art. 8 d.lg. n. 25/2008 — solitariamente o privatamente dal giudice; devono, invece, essere acquisite formalmente e sottoposte al contraddittorio delle parti (art. 115 c.p.c.). Il che potrà avvenire solo previa fissazione dell'udienza, nella quale il giudice evidenzierà alle parti le (nuove) C.O.I. che intenda eventualmente utilizzare. Peraltro la necessità di sottoporre al contraddittorio le C.O.I. acquisite d'ufficio dal giudice era un principio preesistente alla novella di cui al d.l. n. 13/2017, ma che fino ad ora era rimasto «sotto traccia», coperto dal doppio grado di giurisdizione di merito: le C.O.I. eventualmente utilizzate di ufficio dal tribunale erano sottoposte al

contraddittorio in appello e il giudice di secondo grado poteva tenerne conto grazie ai suoi poteri sostitutivi del giudice di prima istanza. Con la soppressione del secondo grado di giurisdizione di merito, invece, la violazione del contraddittorio in primo grado non potrà essere sanata in sede di impugnazione, perché rimane il solo ricorso per cassazione, il giudice del quale non è investito dei poteri sostitutivi propri del giudice di appello; con la conseguenza che la violazione del contraddittorio sulle C.O.I. non potrà che portare alla cassazione della decisione (decreto) di primo grado.

Sarà quindi necessario che i tribunali, per evitare di dover ripetere il lavoro fatto, convochino l'udienza anche in tutti i casi in cui le C.O.I. già acquisite agli atti non siano appaganti. Nello stesso senso, in dottrina (v. CASTELLANETA, http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-08-17/asilo-via-26-sezioni-specializzate-063646.shtml?uuid=AERSKvDC&refresh_ce=1), secondo la quale il giudice competente potrà valutare se fissare un'udienza che è, quindi, eventuale seppure obbligata nei casi in cui non sia disponibile la videoregistrazione del colloquio del richiedente con la CT. La trascrizione è obbligatoria con i mezzi tecnologici di riconoscimento vocale. Non è richiesta, quindi, l'audizione diretta di chi presenta la domanda.

Un sistema che, seppure criticato, appare in linea con la sentenza della CGUE, 26.7.17, Moussa Sacko, C-348/16, che, proprio su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Milano, ha precisato che, malgrado il diritto ad essere ascoltato in ogni procedimento sia parte integrante del diritto di difesa, è conforme all'art. 47 della CDFUE (e anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) un sistema che non prevede in via obbligatoria un'udienza pubblica e l'audizione dell'interessato, se il colloquio personale del richiedente con la CT è messo a disposizione del giudice competente. Questo vuol dire che il sistema di videoregistrazione introdotto con il d.l. n. 13/2017 e che permette, quindi, la possibilità di saltare l'audizione diretta, è conforme alla direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale e non dovrebbe incontrare ostacoli in sede internazionale.

Secondo la su citata sentenza Corte di Giustizia dell'UE (26.7.17, Moussa Sacko, 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 articoli 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva ».

Si osserva, inoltre, che le **difficoltà nascenti dalla lunghezza della videoregistrazione** che il giudice deve leggere potrebbero essere ovviate dall'indicazione nel verbale di trascrizione dei passaggi di maggiore interesse, in modo che il giudice concentri l'attenzione su tali punti della videoregistrazione.

4.3. Altre questioni procedurali. Circa la **sospensione** dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato: come sopra detto, si richiama l'art. 46 della Direttiva Procedure, che presuppone l'effetto sospensivo automatico, perché il rimedio dell'impugnazione, sia reso **effettivo** (mentre l'odierna legge prevede casi in cui non si verifica la sospensione automatica).

L'art. 35-bis d.lg. n. 25/2008 dispone, al **c. 3**, come sopra visto, che la proposizione del ricorso *sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi* espressamente indicate alle lett. *a), b), c) e d)*, al verificarsi delle quali il **c. 4** dello stesso articolo consente, su istanza di parte, di ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato *con decreto motivato*, il quale ultimo può essere infine confermato, modificato o revocato **dal giudice**, con nuovo decreto, da mettersi entro i successivi 5 giorni dallo scambio delle note di cui al 3° e 4° periodo dello stesso c. 4.

Sembra plausibile affermare che il **giudice** che emette il decreto *inaudita altera parte* e, all'occorrenza (qualora siano state depositate note, nei termini indicati nel c. 4), lo conferma, modifica o revoca, sia da identificare con *quello che tratta* la controversia in materia di riconoscimento della protezione internazionale, e dunque con il **giudice relatore** designato dal presidente del collegio *ex c. 4-bis* dell'art. 3 del d.l. n. 13/2017, e non con il collegio nella sua interezza, il quale decide in camera di consiglio (solo) sul merito della controversia (così *c. 4-bis*), e non procede all'espletamento di attività istruttoria né decide sulle eventuali istanze di natura cautelare e/o interlocutorie. E infatti, al c. 13 della lett. *g)* dell'art. 6 del d.l. n. 13/2017 si fa riferimento al Tribunale come organo che decide sul merito, mentre al c. 4 della stessa lett. *g)* dell'art. 6 cit. si fa un generico riferimento al giudice (che, appunto, è quello designato dal presidente della sezione specializzata). Viceversa per le richieste di **sospensiva della provvisoria esecutorietà del decreto che decide nel merito** è competente, a norma dell'ultima parte dello stesso c. 13, il giudice che lo ha pronunciato e quindi, per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, il Collegio.

L'art. 35-bis c. 6 d.lg. n. 25/2008 prevede che il ricorso è **notificato** a cura della cancelleria al Ministero dell'interno, presso la commissione o la sezione, che ha adottato l'atto impugnato, nonché, limitatamente ai casi di cessazione o revoca della protezione internazionale, alla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Inoltre il ricorso è **trasmesso** al P.M., che, entro venti giorni, stende le sue conclusioni, a norma dell'art. 738, c. 2, c.p.c., rilevando l'eventuale sussistenza di cause ostative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria. La norma non reca, neanche ai c. 10 e 11 dell'art. 35-bis, alcuna menzione di un **decreto** con cui (fissando o meno udienza) si ordina la notificazione o la comunicazione da parte del giudice, anche perché nella impostazione normativa l'ipotesi di fissazione di udienza dovrebbe essere eccezionale. Sembra in ogni caso opportuno che il giudice emetta comunque un decreto con il quale ordina la notificazione, per diverse ragioni. Si deve premettere che dopo l'iscrizione a ruolo, e prima di qualsiasi altro adempimento, il fascicolo deve essere assegnato da parte del presidente della sezione specializzata al giudice designato tabellarmente. Ciò impone una sua trasmissione, telematica o cartacea, a quel giudice, il quale è l'unico soggetto a cui spetta valutare se ricorra o meno una delle ipotesi in cui procedere a fissare udienza di comparizione.

A questo punto:

- a) qualora il giudice decida che il ricorso è inammissibile ai sensi dell'art. 35-bis c. 2, d.lg. n. 25/2008, o per altra ragione, non dovrebbe procedersi ad alcuna notificazione: è questa una prima ragione che sicuramente sconsiglia un automatismo notificatorio del ricorso senza decreto da parte del giudice;
- b) qualora il giudice decida che ricorre una delle ipotesi, l'emissione del decreto si imporrà logicamente, in quanto si tratta di un procedimento comunque di natura contenziosa, malgrado il rito camerale: la Suprema Corte di Cassazione (sent. n. 5526/01), ha insegnato che « la *vocatio in ius* del convenuto — con cui si realizza il principio del contraddittorio — non è compito attribuito esclusivamente all'attore, ma è effetto anche del decreto del giudice di fissazione dell'udienza di discussione, alla quale le parti devono comparire; ne consegue che, in tale udienza, il primo potere — dovere di detto giudice, preliminare ad ogni altra attività, è quello di controllare, anche d'ufficio, la regolarità del contraddittorio con riferimento, anzitutto, alla validità del decreto da lui stesso emesso... »;
- c) qualora il giudice ritenga di non dover fissare udienza per la trattazione in camera di consiglio del ricorso, siccome lo stesso non gli appare inammissibile, dovrà comunque emettere un decreto con il quale ordina la notificazione e la comunicazione al P.M., in quanto in tal modo risulterà "tracciabile" il decorso temporale che culminerà alla fine nella decisione della domanda entro l'ipotetico termine ordinatorio di quattro mesi dalla presentazione del ricorso stesso.

L'art. 35-bis, c. 7, d.lg. n. 25/2008 prevede che anche il Ministero dell'Interno (e per esso la CT) pur quando si costituisca a mezzo di dipendenti (invece che a mezzo dell'Avvocatura) abbia l'onere di **depositare (solo) telematicamente** la comparsa. Infatti il **c. 18** dello stesso art. 35-bis sembra indicare che con riferimento ai «procedimenti di cui al presente articolo» il deposito «degli atti di parte» ha luogo «esclusivamente con modalità telematiche», prevedendo poi come unica eccezione il caso del «ricorrente» che risieda all'estero, il quale ha facoltà di effettuare il deposito con modalità non telematiche.

Questa norma, invero, apparirebbe speciale — poiché applicantesi in via esclusiva nei procedimenti di protezione internazionale — rispetto a quelle generali, di cui sarebbe appunto derogativa, poste dall'art. 16-bis c. 1, d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012, come da ultimo modificato con la novella, che invece prevedono: a) che gli atti introduttivi possono esser depositati anche in formato cartaceo e b) che i dipendenti di cui si avvalgono le Amministrazioni per stare in giudizio non sono equiparati ai difensori ai fini dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti.

L'art. 35-bis c. 8 d.lg. n. 25/2008 regola in dettaglio l'**obbligo di ostensione degli atti** posto a carico della Commissione, sancendo, segnatamente, che l'Organo che ha adottato il provvedimento impugnato è tenuto a *rendere disponibili*, entro venti giorni dalla notifica del ricorso, una copia della domanda di protezione internazionale ricevuta, la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente, il verbale della relativa trascrizione e l'intera altra documentazione comunque acquisita nel corso del procedimento di esame della domanda di protezione internazionale, ivi compresa la documentazione sulla situazione socio-politica-economica dei paesi di provenienza del soggetto richiedente. La locuzione non è soddisfacente in quanto apre a margini di incertezza applicativa e sarebbe preferibile prevedere l'obbligo di trasmissione degli atti all'AG senza ritardo e comunque entro giorni 20. A proposito della fissazione dell'**udienza di comparizione personale delle parti**, di cui all'art. 35-bis c. 11, si rinvia a quanto sopra osservato *sub* § 3, con riferimento alla disciplina transitoria di cui all'art. 21, c. 2 d.l. n. 13/2017.

Circa la questione inerente il **rilascio della procura per il ricorso in cassazione** (la norma di cui al c. 13 dell'art. 35-bis d.lg. n. 25/2008 non prevede che la procura al difensore per il ricorso per cassazione possa essere rilasciata dinanzi all'autorità consolare, a differenza di quanto stabilito all'art. 35-bis, c. 2, dello stesso d.lg. in tema di ricorso contro la decisione della CT), si richiama quanto sopra detto a proposito dell'impugnazione delle decisioni sulla determinazione dello Stato competente (v. *supra* § 2) e in particolare l'applicabilità **analogica** del disposto del citato c. 2 dell'art. 35-bis alla situazione oggetto del c. 13 del medesimo articolo.

4.4. La soppressione dell'appello (nuovo art. 35-bis, c. 13, d.lg. n. 25/2008). Secondo talune opinioni dottrinali (v. DE CHIARA), l'appello non è previsto dalla Costituzione; quindi è arduo ipotizzare eventuali criticità, sotto il profilo della legittimità costituzionale, alla sua soppressione in materia di protezione internazionale. Non può, tuttavia, non rilevarsi come l'appello sia normalmente previsto per cause civili di importanza, per i beni in gioco, enormemente inferiore.

L'argomento che il doppio grado di giurisdizione di merito non si giustificerebbe in materia di protezione internazionale essendovi già una prima fase procedimentale in sede amministrativa, improntata anch'essa ad imparzialità, non sembra fondato. Infatti, in tutti i giudizi che hanno ad oggetto provvedimenti della PA — e dunque in tutti i giudizi davanti al giudice amministrativo —, nonostante vi sia prima un procedimento amministrativo nel quale la p.a. è tenuta ad essere imparziale (art. 97 Cost.), è comunque prevista la fase dell'appello al Consiglio di Stato.

Pur tenendo conto della speciale imparzialità delle commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale, sembra che la giustificazione della soppressione del secondo grado del giudizio di merito per le cause di protezione internazionale non possa basarsi su di essa, bensì su ragioni di mera opportunità: si privilegia, cioè, l'esigenza di rendere più **rapida la definizione dei giudizi** sullo *status* dei richiedenti protezione, anche in considerazione dei costi (economici, sociali e politici) della loro permanenza sul territorio nazionale in attesa della decisione. Si trascura, peraltro, che **l'abolizione dell'appello determinerà un incremento esponenziale dei ricorsi per cassazione**, allo stato di difficile quantificazione, in vista del quale non è contemplata alcuna misura di prevenzione o sostegno e che, dunque, è destinato puramente e semplicemente ad ingolfare viepiù i ruoli della Corte, con effetti palesemente e fortemente contraddittori rispetto alla fissazione del termine di sei mesi per la conclusione del giudizio di legittimità (v. anche quanto esposto *infra*).

Se, in linea di principio, favorire la sollecita definizione dei processi non può certo considerarsi cosa inopportuna, si tratta, però, di non sacrificare garanzie essenziali. Tuttavia, per dare centralità al giudizio e alla decisione di primo grado, è necessario mettere il giudice di primo grado nelle condizioni di svolgere una istruttoria approfondita, che costituisca la base di una decisione, perciò ben argomentata e quindi autorevole. Nel caso di specie, vi sono taluni segnali non incoraggianti presenti nel d.l. n. 13/2017, come convertito in l. n. 46/2017, quali i tempi viepiù ristretti (4 mesi, rispetto ai 6 precedenti) per la decisione, nonché la soppressione della necessità dell'udienza.

Va considerata la strategia indicata dal legislatore nel configurare il giudice della protezione internazionale come giudice specializzato. Questo vuol dire sia dare alle costituite sezioni specializzate dotazioni organiche adeguate, sia interpretare le nuove disposizioni normative in maniera coerente con le caratteristiche proprie del processo giurisdizionale. **La collegialità** introdotta in primo grado, perlomeno, può essere vista come un rimedio garantistico. **Taluni autori assumono una posizione di maggiore contrasto circa la scelta legislativa in esame**, soprattutto sottolineando l'effetto negativo che si produce sul carico di lavoro della Cassazione. In particolare, secondo ASPRELLA, l'abolizione dell'appello, sostanzialmente strutturale al ritorno al rito camerale, è senz'altro una **scelta disarmonica rispetto ai diritti tutelati, quale il diritto alla protezione internazionale**, né sono dirimenti a tale disarmonia la considerazione che nella maggioranza dei paesi europei vi sia un solo grado di merito atteso che in essi il regime impugnatorio è strutturato in modo completamente diverso dal nostro; né il fatto che l'appello non sia nel nostro Paese garantito costituzionalmente, atteso che esso, pur con l'introduzione del filtro, è comunque garantito nella quasi totalità delle controversie o compensato dalla collegialità della decisione laddove non previsto. Peraltro, escludendo qualunque *revisio prioris instantiae* a causa dell'abolizione dell'appello, non si coerenza poi tale eliminazione con alcuna garanzia del riesame in fatto data la natura di legittimità del giudizio in cassazione. In tal modo si rischia che con l'eliminazione dell'accertamento del fatto, tanto più importante in giudizi come quello diretto alla protezione internazionale che non può essere scisso dall'esame delle condizioni specifiche dell'espellendo, venga meno ogni possibilità di correggere gli errori in cui il tribunale possa essere incorso nella valutazione dello *status quo*; a ciò si aggiunga il rischio, nemmeno troppo remoto, che il giudizio sia stato reso in totale assenza di contatto tra il richiedente e il giudicante. Non si può non considerare, peraltro, che l'abolizione dell'appello non è compensata dalla possibilità di dedurre in cassazione il vizio di motivazione laddove il provvedimento non sia viziato da *errores in procedendo* o *in iudicando*. Si tenga conto infatti che l'area del vizio di motivazione a seguito delle recenti riforme è precisata, ma anche di gran lunga ridotta, perché sono espulsi da suo ambito giudizi che finora erano intimamente connessi con il controllo sulla motivazione. Senza contare, infine, l'appesantimento che consegue all'attribuzione alla Corte di Cassazione dei giudizi impugnatori prima deflazionati con il secondo grado; in controtendenza, ad esempio, con quanto il legislatore ha fatto in riferimento al giudizio secondo equità in cui si è passati dalla generalizzazione del ricorso in cassazione con esclusione dell'appello, all'introduzione di un appello peculiare, a critica sostanzialmente vincolata, proprio per evitare che moltissime controversie — in quel caso di modesto valore economico — ingolfassero i già intasati ruoli del nostro Giudice Supremo.

Secondo l'ANM (comunicato del 14.2.2017), in primo luogo va evidenziato che il complesso degli interventi sopra menzionati, in correlazione con la riforma del giudizio di cassazione introdotta dalla l. 25.10.2016 n. 97, di conversione del d.l. 31.8.2016 n. 168 (la quale ha cameralizzato, in linea di principio, il giudizio civile di cassazione, v. art. 375, c. 2, nuovo testo, c.p.c.), produce l'effetto di una tendenziale esclusione del contatto diretto tra il ricorrente ed il giudice nell'intero arco del giudizio di impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale. Continua l'ANM osservando che in una recente pronuncia della Corte di cassazione (CC. VI, ord. n. 395/17) si è precisato che il **principio di pubblicità dell'udienza** è di rilevanza costituzionale — in quanto connaturato ad un ordinamento democratico e previsto, tra gli altri strumenti internazionali, appunto dall'art. 6 CEDU — e che tale principio può essere derogato nel giudizio di cassazione, in ragione della conformazione complessiva del procedimento, a fronte della pubblicità del giudizio assicurata in prima o seconda istanza. Proprio alla luce di tali principi, appare allora fortemente dubbia la compatibilità con l'articolo 6 CEDU di una disciplina che, contemporaneamente, escluda la pubblicità dell'udienza in primo grado ed abolisca il secondo grado di merito.

In secondo luogo va evidenziato che — ancorché la previsione di un doppio grado di merito non sia costituzionalmente necessaria e, d'altra parte, sia innegabile la complessità dei problemi posti dalla gestione di imponenti flussi di richiedenti protezione internazionale — tuttavia **la scelta di eliminare del tutto la garanzia dell'appello in materia di diritti fondamentali della persona**, qual è il diritto alla protezione internazionale, appare obiettivamente disarmonica, ai limiti dell'irragionevolezza, nel quadro di un ordinamento processuale che, come il nostro, prevede tale garanzia per la stragrande maggioranza delle controversie civili, anche di infimo valore patrimoniale o extrapatrimoniale, comprese le impugnazioni delle sanzioni amministrative irrogate per la violazione di un divieto di sosta.

Secondo il CSM (parere del 15.3.2017), si sancisce che il d.l. n. 13/2017, diversamente da quanto previsto in genere con riguardo ai procedimenti camerati *ex art. 739 c.p.c.*, non è reclamabile, ma solo ricorribile per Cassazione entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla sua comunicazione a cura della Cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituitasi.

La scelta legislativa in favore di un **unico grado di merito**, seppur criticata perché ritenuta ulteriormente riduttiva delle garanzie della parte richiedente la protezione, trova giustificazione, in ottica governativa, nel fatto che i flussi dei procedimenti di protezione internazionale attualmente registrati presso le Corti d'Appello sono tali da non consentire la costituzione di sezioni specializzate presso il giudice di secondo grado. D'altro canto, come menzionato nella *Relazione* di accompagnamento al decreto legge, la mancata previsione di un secondo grado di merito trova l'avallo della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, essendosi affermato (CGUE, 28.6.2011, Brahim Samba Diouf, C-69/10), che il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dalla legislazione europea conferisce al singolo il diritto di adire un giudice, ma non anche il diritto a fruire di più gradi di giudizio. La più gran parte degli Stati membri dell'UE (Francia, Spagna, Belgio, Olanda) adotta oltretutto sistemi nei quali l'esame in fatto e in diritto è riservato esclusivamente al primo grado, mentre nel procedimento di secondo grado possono dedursi mere censure di legittimità. Né la previsione di un unico grado di giudizio contrasta con i dettami della Costituzione, ove si consideri che la garanzia del doppio grado in materia civile non ha copertura costituzionale. Sul punto giova richiamare il costante orientamento della Corte Costituzionale, che, in più occasioni, ha avuto modo di affermare che la Costituzione non impone al legislatore di prevedere un appello o di attuare il doppio grado di giurisdizione in materia civile (in tal senso sent. n. 110/63 ; n. 41/65: n. 54/68 ; n. 22/73, n. 72/79, n. 69/82, sent. n. 301/86; n. 363/91, n. 438/94, n. 288/97, n. 585/00). Assai eloquente è, al riguardo, la sentenza n. 190/13, in cui la Consulta, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, c. 37, d.lg. n. 150/2011 rispetto agli artt. 3, 24, c. 1 e 2, 111, c. 1, e 77, c. 1, Cost., ha affermato che « la garanzia del doppio grado di giudizio non gode, di per sé, di una copertura costituzionale, sicché non appare fondato il dubbio prospettato dalle odierne ordinanze relativo a una compressione del diritto di difesa conseguente al fatto che la pronuncia emessa in primo grado dalla Corte d'Appello può essere impugnata solo con il ricorso per cassazione ».

Anche secondo il CSM, però (secondo il CSM parere del 15.3.2017, cit.), l'abolizione dell'appello ridonda negativamente sul funzionamento della Corte di cassazione, il cui possibile stato di *default* è stato denunciato in plurime sedi dai vertici del giudice di legittimità. È infatti chiaro che la soppressione del grado di appello potrebbe comportare, *omisso medio*, l'afflusso in Cassazione dei procedimenti definiti in senso negativo per il richiedente, con un incremento esponenziale e difficilmente sostenibile dal giudice di legittimità, innanzi al quale peraltro non potranno essere fatti valere vizi motivatori, se non nei limiti segnati dal giudice supremo di nomofilachia.

4.5. Sospensione feriale dei termini processuali.

È sorta la questione circa l'applicabilità della sospensione feriale dei termini, che è stata espressamente esclusa dal d.l. n. 13/2017, nel testo convertito, con modificazioni, in l. n. 46/2017. Ciò perché il d.lg. 28.1.2008, n. 25, (artt. 3 c. 3-*novies* e 35-*bis*, c. 14), come modificato dal d.l. n. 13/2017, conv. in l. n. 46/2017, ha appunto stabilito che la sospensione **non si applica ai procedimenti in materia di protezione internazionale**; tuttavia, l'art. 21 c. 1 dello d.l. n. 13/2017 (in vigore dal 19.4.2017) dispone che le suddette disposizioni **si applicano alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore** del suddetto decreto, mentre alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti **anteriormente alla scadenza del termine** di cui al periodo precedente continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore dello stesso decreto.

Secondo la Cassazione (v. CC. Civ., sez. 6°, n. 18704/15) la sospensione feriale era applicabile alle cause di protezione internazionale. Mentre il d.l. 13/2017 ha stabilito la non applicazione della sospensione feriale ai giudizi sorti dopo il 17.8.2017.

Il problema sorge per i procedimenti di impugnazione di un provvedimento che sia stato notificato tra 2.7.2017 e il 17.7.2017, e più precisamente, si pone la questione se la disciplina della sospensione feriale, che sarebbe stata applicata in caso di impugnazioni proposte fino al 16.8.2017, continui ad operare per chi non ha ancora proposto impugnazione, oppure se dev'essere considerata superata dalla nuova normativa, di modo che la sospensione feriale viene definitivamente interrotta dall'entrata in vigore della norma. Non sfugge che la conseguenza, in caso di risposta negativa (la sospensione feriale non opera più ed il termine si considera come mai sospeso se il ricorso è stato depositato dopo il 16.8.2017), sarebbe quella della improcedibilità dell'impugnazione per tardività.

Si osserva, allora che l'art. 21 c. 1 del d.l. stabilisce l'applicazione della nuova normativa alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto stesso; l'espressione «cause e

procedimenti giudiziari» appare riferirsi ai ricorsi avverso le decisioni della Commissione depositati dal 17.8.2017, in poi. Infatti, al comma successivo, intendendo diversamente, il legislatore ha fatto riferimento alla presentazione di domande di protezione internazionale.

Ciò significa che se un ricorso è stato depositato il 17.7.2017 o dopo è un ricorso la cui tempestività si valuta senza contare la sospensione feriale; oppure, il termine si considera sospeso dall'1.8.2017 fino al 17.8.2017. Da questa data (coincidente con l'entrata in vigore della novella) si ricomputano i termini per il ricorso. Con la notifica del provvedimento della Commissione avvenuta il 17.7.2017 il termine per proporre ricorso scade il 2.9.2017.

4.6. La competenza e il rito in materia di protezione umanitaria.

L'art. 3, c. 1, lett. d), del d.l. n. 13/2017, conv. in l. n. 46/2017 attribuisce alle sezioni specializzate la competenza per le controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria *ex art. 32, c. 3, d.lg. n. 25/2008*. Però, il nuovo art. 35-bis, d.lg. n. 25/2008, (rubricato «Delle controversie in materia di protezione internazionale»), stabilisce che solo le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35, d.lg. n. 25/2008 sono regolate dal nuovo rito (quelle relative alle forme di protezione tipiche), mentre pacificamente esulano da quella disposizione quelle previste dall'art. 32 d.lg. n. 25/2008, relative, appunto, alla protezione c.d. umanitaria (che è misura di protezione atipica).

A questo proposito sono prospettabili differenti interpretazioni: secondo una **prima interpretazione**, fondata sull'esame testuale delle disposizioni citate, e, quindi, sulla non estendibilità della norma sul rito, si ritiene che le controversie in materia di protezione umanitaria certamente **rientrano nelle competenze delle istituende sezioni, ma non seguono il rito camerale collegiale**, previsto per le controversie relative alla protezione internazionale tipica e privo di appello, proprio delle controversie *ex art. 35 d.lg. n. 25/2008*, cit., sicché si potrebbe prospettare una **duplicazione di giudizi** (protezione internazionale, con un ricorso, motivi umanitari con altro) e non sarebbe possibile riunirli perché l'interesse è, con il secondo ricorso, quello di utilizzare un rito differente che prevede l'appello.

Invece, **secondo una seconda interpretazione**, potrebbero astrattamente configurarsi le seguenti distinte situazioni:

a) la CT respinge *in toto* ogni domanda e il ricorrente impugna il rigetto **chiedendo gradatamente** sia il riconoscimento dello *status*, che la protezione sussidiaria o, subordinatamente, quella umanitaria. In tal caso parrebbe che la domanda di protezione umanitaria sia *connessa* con quelle principali e pacificamente rientra nel rito previsto dal nuovo art. 35-bis d.lg. n. 25/2008, cit.

b) La **CT respinge ogni domanda, ma il ricorrente lamenta solo il mancato riconoscimento della protezione umanitaria**. In tal caso (peraltro assai frequente), secondo un orientamento dottrinale (ACIERNO), si ritiene necessaria la trattazione avanti la **sezione specializzata in composizione collegiale**, perché la situazione giuridica sottesa alla domanda di protezione umanitaria è riconducibile alla *categoria dei diritti umani fondamentali* garantiti dall'art. 2 Cost. e 3 CEDU e soggiace allo **specifico regime probatorio** (attenuazione dell'onere probatorio e obbligo di cooperazione istruttoria del giudice) proprio delle cause relative alla protezione internazionale. Tale soluzione pare convincente rispetto alla considerazione che il giudice della protezione è svincolato dal principio della domanda (il giudizio non ha carattere impugnatorio, ma dichiarativo) e, in ipotesi astratta, potrebbe riconoscere una misura tipica anche a chi si limita a chiedere il riconoscimento di quella atipica, inoltre ormai da anni la giurisprudenza della cassazione ha statuito che la tripartizione delle misure di protezione contiene in sé la previsione dell'asilo costituzionale, sicché parrebbe evidente che anche la protezione umanitaria rientri nell'ambito del più generale "sistema asilo".

c) L'autonoma proposizione della domanda che non transita dalla CT ma è **effettuata direttamente al questore** (casistica rara), che la respinge. In tali casi la domanda è del tutto svincolata da una fase amministrativa volta al riconoscimento di una forma di protezione internazionale e non v'è ragione per attribuirli alla sezione in composizione collegiale e con la procedura camerale.

A proposito della **competenza** in materia di **permesso umanitario**, si ricorda che (CC. S.U. civili n. 11535 del 19.5.2009 e CC. S.U. civili n. 19393 del 9.9.2009) la valutazione e la decisione circa la sussistenza o meno delle condizioni per accedere alla protezione umanitaria ai sensi dell'art. 5, co. 6, d.lg. 286/98 citato, spettano definitivamente ed esclusivamente alla **Commissione Territoriale** (così come previsto dall'art. 32, co. 3, d.lgs. 25/2008). E il sindacato su tale decisione della Commissione Territoriale spetta al **giudice ordinario**, avendo la Suprema Corte (CC. S.U. civili n. 19393 del 9.9.2009 e CC. S.U. civili n. 5059 del 28.2.2017) osservato che la situazione giuridica dello straniero che richiede il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo (con la conseguenza che al potere amministrativo è affidata solo una mera discrezionalità tecnica, consistente nell'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria).

Di solito, dunque, la domanda di permesso umanitario viene rivolta alla CT, che, se accoglie, trasmette gli atti al questore (artt. 32, co. 3, d.lg. 25/2008, 5, co. 6, TU 286/1998 e 11, co. 1, lett. c ter e 28 lett. d d.P.R. 394/1999). Se la CT respinge la domanda o se il questore, dopo la pronuncia positiva della CT, non rilascia il permesso umanitario, lo straniero può ricorrere al giudice ordinario (e si pongono allora i problemi sui indicati di rito, connessione, ecc.), mentre si esclude che possa adire direttamente il giudice ordinario, senza passare attraverso il vaglio della CT.

Può accadere (ma, come sopra detto, i casi sono rari) che lo straniero si rivolga **direttamente al questore**. In questa ipotesi di solito la questura neppure consente il deposito della domanda. Ma nei rari casi in cui la prenda in

considerazione e pronunci un provvedimento di rigetto, non vi è dubbio che la competenza sia del giudice ordinario (sempre perché si tratta di diritti soggettivi e l'autorità amministrativa non è dotata di discrezionalità). Si ritiene che la competenza appartenga ugualmente alle sezioni specializzate (anche se apparentemente l'art. 3, co. 1, lett. d d.l. Minniti si riferisce solo alle controversie ex art. 32, co. 3, d.lg. 25/2008), ma senza l'applicazione del nuovo rito, riservato alle cause di protezione internazionale e a quelle connesse.

Può verificarsi anche il caso dell'impugnazione del **diniego di rinnovo** del permesso umanitario, diniego pronunciato dalla CT o dal questore, previo o senza parere della CT. Si tratta sempre di diritti soggettivi, dunque la competenza è del giudice ordinario. Il rito dovrebbe essere quello monocratico, per gli stessi motivi appena esposti.

In tal senso la giurisprudenza: Trib. Milano, sez. specializzata p.i., 31/1/2018:

“Con ricorso ex artt. 35 D.Lvo 25/2008 e successive modifiche, M C ha adito la Sezione specializzata chiedendo che, in contraddittorio con il Ministero dell'Interno e con la C.T. di Milano venga accertata la permanenza dei seri motivi di carattere umanitario, già riconosciuti dalla C.T. di Milano con decisione in data aprile 201. Lamenta infatti il ricorrente che il corrispondente permesso di soggiorno, rilasciato dal Questore di Milano in ottemperanza alla decisione della C.T., gli era stato revocato con provvedimento 17 ottobre 20** nell'ambito del procedimento finalizzato al rinnovo di detto permesso che sarebbe scaduto nel successivo mese di novembre 20**. Il Questore aveva chiesto il previo parere alla C.T. che con provvedimento in data 31 agosto 20** aveva ritenuto, stanti i precedenti penali dell'interessat*, di non procedere al rinnovo del riconoscimento della protezione....*

Occorre anzitutto verificare se la controversia così introdotta appartenga alle materie attribuite a tale sezione con il decreto citato. Ritiene il Collegio che la risposta debba essere positiva....

*La parte ricorrente si duole della revoca (o più precisamente mancato rinnovo alla scadenza) del permesso di soggiorno per motivi umanitari sostenendo, in sostanza, che l'autorità amministrativa, competente per il rinnovo, non aveva il potere di effettuare tale revoca, permanendo i gravi motivi di carattere umanitario che a suo tempo avevano portato la C.T. a riconoscergli la corrispondente forma di protezione. **Si tratta, allora, di domanda che ben può essere ricondotta alla materia del “riconoscimento della protezione umanitaria” attribuita alla competenza delle sezioni specializzate.** Infatti l'art. 3 comma 2 lettera d) attribuisce alla competenza delle specializzate le controversie “in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'art. 32, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25”. Tale disposizione non deve essere letta, ad avviso del Tribunale, in senso restrittivo limitato cioè alla sola devoluzione alla specializzata delle controversie che abbiano a oggetto il mancato riconoscimento della protezione umanitaria all'esito della prima fase amministrativa, ma nel senso che attribuisce alla sezione **la cognizione di tutte le pretese che scaturiscono dal mancato riconoscimento delle condizioni che giustificano la protezione umanitaria** anche quando, come nel caso in esame, tale mancato riconoscimento avvenga nella fase in cui l'autorità amministrativa procede alla revisione del corrispondente permesso di soggiorno a suo tempo rilasciato...Ritiene pertanto il Tribunale che correttamente il ricorrente abbia adito la sezione specializzata ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera d) “controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'art. 32, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n.25”.*

*Ritiene tuttavia il Collegio che **non sia applicabile a questo tipo di controversie il rito camerale “speciale”** disciplinato dall'art. 35 bis (introdotto dal decreto legislativo n.13/2017) espressamente destinato a regolare le controversie in “materia di riconoscimento della protezione internazionale”. Quel rito infatti si applica **alle sole controversie che abbiano ad oggetto l'intera domanda di protezione nelle quali si discute della spettanza, in generale, di una delle forme di protezione previste dall'ordinamento di derivazione comunitaria ovvero dal diritto interno (protezione umanitaria).***

*Nel presente caso, invece, il ricorrente, già titolare della forma di protezione che ha il suo fondamento nel diritto interno, contesta la decisione dell'amministrazione di non mantenere tale riconoscimento, senza che venga nuovamente in considerazione la domanda di protezione internazionale. Coerentemente con tale impostazione, **ex art. 3 comma 4 bis** decreto legislativo n.13/2017, le controversie di cui al comma 1 lettera d) dello stesso articolo non sono decise dal Tribunale in composizione collegiale secondo le regole del rito “speciale” disciplinato dall'art. 35 bis stesso decreto. Si deve inoltre rilevare che né il decreto n.13/2017, né il Testo Unico Immigrazione, né infine il decreto legislativo n.150/2011 prevedono un rito specifico per l'impugnazione dei provvedimenti come quello di cui si discute. Occorre pertanto **individuare il rito applicabile.** Ritiene il Collegio che la causa possa essere trattata secondo il rito sommario di cui agli artt.702 bis e ss c.p.c....In conclusione, ferma restando la competenza della sezione specializzata in materia di immigrazione e asilo, deve essere disposto il mutamento del rito da “camerale speciale” a sommario di cognizione e deve essere ad ogni effetto confermata la nomina del giudice relatore quale giudice designato alla trattazione (in forma monocratica) del presente procedimento”.*

Per quanto la motivazione sopra esposta sia convincente, si nota però che di contrario avviso è stato il Trib. Torino, sez. specializzata p.i., 24/1/2018, che da una interpretazione letterale delle disposizioni di cui all'art. 3 d.l. 13/2017 conv. nella l. 46/2017, ha desunto la conclusione che in ordine alla materia delle impugnazioni dei provvedimenti del Questore di revoca o diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari sia competente il giudice amministrativo e che le pronunce della Cassazione sopra riportate non siano rilevanti, alla luce dell'emissione del nuovo dettato normativo.

Tornando al tema del rito da seguire davanti alle sezioni specializzate, si osserva che è ovvio che la trattazione o meno della controversia avanti il giudice monocratico o collegiale abbia evidenti conseguenze sia relativamente all'applicabilità del rito camerale o di quello sommario di cognizione, sia alla possibilità di mantenere — nel secondo caso — il diritto all'appello. In definitiva, sembra che il **criterio scriminante** debba ricercarsi nella autonomia della domanda di permesso di soggiorno per motivi umanitari rispetto al riconoscimento della protezione internazionale, ovvero nella sua diretta o indiretta connessione.

Connessa alla questione appena trattata è quella della **contemporanea pendenza di due ricorsi distinti**, uno avente ad oggetto la richiesta dello status di rifugiato e protezione sussidiaria, l'altro, sempre in impugnazione del medesimo

provvedimento della CT, promosso ex art. 702-bis c.p.c. per la richiesta della protezione umanitaria. Ci si chiede se sia o meno possibile la **riunione**, dal momento che, come sopra visto, le due materie (protezione internazionale e protezione umanitaria), pur essendo entrambe di competenza della sezione specializzata in protezione internazionale dovrebbero seguire due diversi riti, l'uno collegiale, l'altro monocratico.

Nel caso, sopra visto, in cui il **ricorso** sia **unico**, la domanda principale assorbe quella subordinata (di protezione umanitaria) e si segue il rito collegiale, per connessione tra le domande.

Nel caso in cui i **ricorsi siano distinti**, la diversità di rito dovrebbe impedire la riunione dei giudizi. Infatti, l'applicazione dell'art. 40, c. 4, c.p.c. (secondo il quale, nell'ipotesi in cui le cause connesse siano assoggettate a diversi riti speciali, prevale quello previsto per la causa in ragione della quale viene determinata la competenza o in subordine per la causa di maggior valore), comporterebbe il venir meno per la causa inerente alla protezione umanitaria della possibilità di utilizzo degli strumenti processuali, come l'appello, che avevano costituito la ragione del promovimento separato della domanda di protezione umanitaria.

4.7. Il gratuito patrocinio.

L'art. 35-bisd.lg. n. 25/2008, introdotto, dal d.l. n. 13/2017, conv. con modif. nella l. n. 46/2017), prevede al c. 17 che quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi degli artt. 29 e 32, c. 1, lett. *b-bis*), dello stesso d.lg., il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento adottato a norma dell'art. 82 del d.P.R. n. 115/2002, le ragioni per cui non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'art. 74, c.2, del predetto d.P.R.

Si pone il problema dell'**impugnazione di una decisione** della CT, che abbia dichiarato la domanda **inammissibile** perché il ricorrente è già stato dichiarato rifugiato o perché ha reiterato la domanda senza addurre nuovi elementi o **manifestamente infondata** per insussistenza dei presupposti o perché strumentale ad evitare l'espulsione. Se le ragioni del ricorrente risultano **manifestamente infondate**, ai sensi dell'art. 74 d.P.R. n. 115/2002 (testo unico in materia di spese di giustizia), **l'ammissione al gratuito patrocinio va revocata (art. 136, co. 2, d.P.R. 115/2002)**. La nuova norma dispone che, se il giudice rigetta l'impugnazione del ricorso non per manifesta infondatezza, **deve specificare** le ragioni per le quali non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'art. 74, c. 2. Altrimenti dovrebbe revocare l'ammissione al gratuito patrocinio. Sembra si possa ritenere che **difficilmente** il ricorso contro il provvedimento della CT possa essere respinto per manifesta infondatezza, considerato che l'esame del giudice è più approfondito di quello della CT e verte su di una materia che registra palesi divergenze e **orientamenti contrastanti** tra i diversi uffici giudiziari (per esempio: diverse opinioni rispetto alla protezione umanitaria, allo stato di pericolo dei paesi di origine, ecc.). Pertanto, è difficile che un ricorso in cui si richieda anche la concessione della protezione umanitaria (per esempio per integrazione nel tessuto sociale economico italiano) possa apparire *prima facie* infondato. Non è facile, dunque, in questa materia, affermare con un certo grado di serietà che le domande siano manifestamente infondate, già solo per il fatto (come è noto) che esistono posizioni giurisprudenziali assai diversificate sui criteri in base ai quali può essere riconosciuta la protezione sussidiaria (da conflitto) o la protezione umanitaria. Inoltre, la **situazione** del paese di origine può essere fluida e diversa da quella che era sussistente al momento della decisione della CT, per cui il ricorso all'autorità giudiziaria anche per questo difficilmente è manifestamente infondato. Se poi il giudice fissa l'udienza, vuole visionare la videoregistrazione, ecc., è evidente che aveva un ragionevole dubbio sui diritti del ricorrente, con conseguente esclusione di impugnazione palesemente infondata.

Ed è difficile dire che l'impugnazione davanti al Tribunale non contenga **nuovi elementi**, perché perlomeno, rispetto alla domanda alla CT, contiene i punti di diritto. Comunque, le CT dovranno specificare nel dispositivo se la domanda è *inammissibile ex art. 29*, o è manifestamente infondata *ex art. 31*.

Il giudice, se la CT ha semplicemente respinto il ricorso, non può disporre il rigetto per manifesta infondatezza.

Fra l'altro si osserva che la norma comunque può essere fonte di responsabilità contabile per il giudice. D'altra parte, i provvedimenti con i quali il Consiglio dell'Ordine ha rigettato la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio per manifesta infondatezza sono in genere carenti di motivazione e inadeguati a fondare qualunque vincolo rispetto alla decisione giudiziale. Se il Consiglio dell'Ordine non ammette il ricorrente al gratuito patrocinio o non provvede, l'istanza va **reiterata** al giudice, che ha il potere di decidere in merito (art. 126 d.P.R. 115/2002). A volte certi Consigli dell'Ordine richiedono la formalità della **certificazione di non abbenza**; il ricorrente dovrebbe richiederla alla propria Ambasciata (poco possibile, se è un esule perseguitato). Sono dunque illegittimi i provvedimenti del Consiglio dell'Ordine che formulano queste richieste. Peraltro si osserva che, ai sensi degli artt. 8 DPR 21/2015, 16 d.lg 25/2008 e 94 DPR 115/2002, la suddetta documentazione può essere sostituita da una "dichiarazione sostitutiva di certificazione" resa dall'interessato.

ART 7 Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. – 1. Al decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 16, comma 2, le parole: «del luogo ove dimora il ricorrente» sono sostituite dalle seguenti: «sede della sezione specializzata in materia di migrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui il ricorrente ha la dimora»;

b) all'articolo 17, comma 2, le parole: «, in composizione monocratica,» sono sostituite dalle seguenti: «sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea»;

c) l'articolo 19 è abrogato;

d) dopo l'articolo 19 è inserito il seguente:

«Art. 19-bis (Controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia). - 1. Le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana sono regolate dal rito sommario di cognizione (1).

2. È competente il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea del luogo in cui il ricorrente ha la dimora.»;

e) all'articolo 20, comma 2, le parole: «in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha la residenza» sono sostituite dalle seguenti: «sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, del luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato».

(1) Capoverso così modificato in sede di conversione.

SOMMARIO

1. In genere.

1. In genere. Le controversie in materia di accertamento dello **stato di apolidia** e dello **stato di cittadinanza** sono attribuite alla sezione specializzata in materia di immigrazione. Il rito previsto è quello **sommario di cognizione**, ancora disciplinato dal d.lg. n. 150/2011.

ART 8 Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. – 1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, comma 1, le parole: «dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150» sono sostituite dalle seguenti: «dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»;

a-bis) dopo l'articolo 5 è inserito il seguente:

« Art. 5-bis (Iscrizione anagrafica). – 1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente.

2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti.

3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1 » (1);

b) all'articolo 6:

1) al comma 3, le parole: «in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»;

2) al comma 5 le parole, ovunque ricorrano, «tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea»;

3) al comma 5, dopo il terzo periodo sono inseriti i seguenti: «La partecipazione del richiedente all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nel quale egli è trattenuto. Il collegamento audiovisivo si svolge in conformità alle specifiche tecniche stabilite con decreto direttoriale d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, e, in ogni caso, con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto. È sempre consentito al difensore, o a un suo sostituto, di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente. Un operatore della polizia di Stato appartenente ai ruoli di cui all'articolo 39, secondo comma, della legge 1° aprile 1981, n.121, è presente nel luogo ove si trova il richiedente e ne attesta l'identità dando atto che non sono posti impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà a lui spettanti. Egli dà atto dell'osservanza delle disposizioni di cui al quinto periodo del presente comma nonché, se ha luogo l'audizione del richiedente, delle cautele adottate per assicurarne la regolarità con riferimento al luogo ove si trova. A tal fine interpellata,

ove occorra, il richiedente e il suo difensore. Delle operazioni svolte è redatto verbale a cura del medesimo operatore della polizia di Stato.» (2);

4) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. Il richiedente trattenuto ai sensi dei commi 2 e 3 che presenta ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 35-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di cui al comma 4 del medesimo articolo 35-bis, nonchè per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto.»;

b-bis) all'articolo 7, comma 5, dopo le parole: «le cui condizioni di salute» sono inserite le seguenti: «o di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1,» (1);

c) all'articolo 14:

1) al comma 4, secondo periodo le parole: «ai sensi dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»;

2) al comma 4, terzo periodo, le parole: «Nei casi di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150» sono sostituite dalle seguenti: «Nei casi di cui all'articolo 35-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»;

3) al comma 5, le parole: «ai sensi dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150,» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'articolo 35-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni,»;

4) al comma 6, le parole: «tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea;»;

d) dopo l'articolo 22, è inserito il seguente:

«Art. 22-bis (Partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale). - 1. I prefetti promuovono, d'intesa con i Comuni e con le regioni e le province autonome, anche nell'ambito dell'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione di cui all'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, nel quadro delle disposizioni normative vigenti (3).

2. Ai fini di cui al comma 1, i prefetti promuovono la diffusione delle buone prassi e di strategie congiunte con i Comuni, con le regioni e le province autonome e le organizzazioni del terzo settore, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di intesa (3).

3. Per il coinvolgimento dei richiedenti protezione internazionale nelle attività di cui al comma 1, i Comuni, le regioni e le province autonome possono predisporre, anche in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, appositi progetti da finanziare con risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo. I progetti presentati dai Comuni, dalle regioni e dalle province autonome che prestano i servizi di accoglienza di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono esaminati con priorità ai fini dell'assegnazione delle risorse di cui al presente comma. » (3).

(1) Lettera aggiunta in sede di conversione.

(2) Numero così modificato in sede di conversione.

(3) Capoverso così modificato in sede di conversione.

Sommario

1. Iscrizione anagrafica. — 2. Trattenimento: 2.1. La (parzialmente) nuova disciplina del trattenimento; 2.2. La nuova disciplina dell'udienza di convalida del trattenimento. La videoconferenza.

1. Iscrizione anagrafica. A seguito della novella introdotta in sede di conversione in l. n. 46/2017 del d.l. n. 13/2017 è specificamente disciplinata – nel nuovo art. 5-bis d.lg. n. 142/2015 – l'iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale, con previsione di cancellazione in caso di revoca delle misure di accoglienza o di allontanamento ingiustificato del richiedente (si rinvia, *amplius*, al commento *sub* art. 5-bis d.g. n. 142/2015).

2. Trattenimento.

Il d.l. n. 13/2017 ha novellato l'**art. 6 d.lg. n. 142/2015**, attuativo della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'**accoglienza** dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante **procedure comuni** ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. Si rinvia altresì al commento *sub* art. 6 d.lg. n. 142/2015.

2.1 La (parzialmente) nuova disciplina del trattenimento. Con la modifica operata all'art. 6, c. 3, d.lg. n. 142/2015, si è esteso l'obbligo di mantenere il trattenimento anche per lo straniero che si trova in un CPR in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento differito, nel caso in cui presenti domanda di protezione dopo la notifica del provvedimento di respingimento, quindi dall'interno del centro, qualora la domanda stessa sia strumentale allo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione del provvedimento ablativo.

Simile previsione era stata introdotta dal d.lg. n. 142/2015, ma riguardava solo gli espulsi e non anche i respinti. Molte questure avevano tentato di emettere decreti di trattenimento anche per i respinti, ma i tribunali non avevano convalidato questi provvedimenti amministrativi perché le misure limitative della libertà personale sono soggette a stretta interpretazione, e non è ammissibile una loro estensione analogica.

Secondo alcuni autori (v. SAVIO), saggiamente il legislatore del 2015 aveva escluso tale possibilità per le persone oggetto di respingimento, prevedendola solo per gli espulsi, in ossequio alla previsione di cui all'**art. 10, c. 4, t.u. imm.** che sancisce l'inapplicabilità delle disposizioni sul respingimento «nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari». Ora il legislatore ha voluto superare la rigida e garantistica giurisprudenza appena ricordata. Si ripropone la questione relativa all'obbligo di adeguata informazione circa la possibilità di chiedere, o anche solo di manifestare in qualsiasi modo la volontà di chiedere, la protezione internazionale, a partire dai "punti di crisi" — gli *hotspot*: perché è lì, nell'immediatezza dello sbarco che si decide la sorte del migrante. Se il migrante non è adeguatamente informato, o se la sua istanza di protezione, in qualsiasi modo venga espressa, non è raccolta, costui verrà inviato alle procedure di allontanamento e, se inviato in un CPR — che sia in attesa di esecuzione di un decreto di espulsione o di respingimento ora non fa alcuna differenza —, se presenta domanda di protezione dall'interno del CPR, lì resterà in regime di detenzione amministrativa potenzialmente per 12 mesi, qualora vi siano fondati motivi per ritenere che la richiesta di protezione sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione. L'unica strategia difensiva, in questi casi, consiste nel sostenere che non sussistono "fondati motivi" per ritenere che la domanda di protezione sia pretestuosa. Fondamentalmente perché il suo contenuto non è ancora noto e non è stato compiutamente esplicitato, posto che — al massimo — ci sarà la compilazione di un generico C3 e le ragioni per cui si chiede asilo verranno esplicitate solo dopo, in sede di audizione avanti la CT. Quindi, se non si conoscono bene le ragioni della domanda di asilo, perché non sono ancora state adeguatamente esplicitate, come si può sostenere che quella domanda è sorretta da intenti meramente dilatori, per prendere tempo, per allontanare l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento? Occorre vigilare attentamente per impedire che si acceda a valutazioni meramente presuntive: i fondati motivi non sono una presunzione, ma debbono essere valutati caso per caso. **La sede in cui far valere questi argomenti è l'udienza di convalida del trattenimento** del richiedente asilo innanzi al tribunale, più correttamente definita come "ri-convalida" o "seconda convalida" perché la prima è già stata effettuata davanti al giudice di pace. In senso favorevole riguardo a questa norma, invece, è il CSM (parere del 15.3.2017), secondo il quale, con la disposizione in esame viene sostanzialmente equiparato il trattamento previsto per i richiedenti protezione destinatari di un provvedimento di respingimento a quello già operante per i richiedenti protezione destinatari di un provvedimento di espulsione e ciò al fine di apprestare anche per i primi misure finalizzate ad evitare il pericolo di fuga sotteso alla presentazione di richieste meramente strumentali.

2.2. La nuova disciplina dell'udienza di convalida del trattenimento. La videoconferenza.

L'**art. 6, c. 5, d.lg. n. 142/2015**, nella nuova formulazione introdotta dall'art. 8 d.l. n. 13/2017, come conv., in l. n. 46/2017, prevede che la **partecipazione del richiedente trattenuto alle udienze di convalida** del trattenimento avvenga a distanza, mediante un **collegamento audiovisivo** tra l'aula d'udienza e il CPR.

Si pongono tre problemi: 1) lo "sdoppiamento" del difensore, nella maggioranza dei casi d'ufficio, che dovrebbe — contestualmente — essere presente davanti al giudice e presso il centro ove il trattenuto si trova, eventualmente avvalendosi di collaboratori, oppure sceglie tra l'aula del tribunale o il CPR; 2) non è prevista alcuna possibilità di comunicazione riservata tra trattenuto e difensore. Per la verità una prima versione informale del decreto prevedeva che il difensore o il suo sostituto presenti nell'aula di udienza e il richiedente potessero consultarsi riservatamente per mezzo di strumenti tecnici idonei, ma questa previsione si è persa per la strada e né il d.l., né la legge di conversione la prevedono; 3) inoltre, tale previsione opera soltanto per la convalida del trattenimento e non anche per la sua proroga, che il legislatore si ostina a non volere disciplinare, consentendo così la prassi per cui le udienze di proroga si celebrano in assenza del trattenuto, anche qui in palese violazione dell'art. 24 Cost., come la **costante giurisprudenza della cassazione afferma fin dal 2010 -v. per es.:** CC., sez. I civile, 8.6.2010, n. 13767; CC., sez. VI civile, 18.6.2013, n. 15223; CC., sez. VI civile, 13.11.2017, n. 26803- (in tal senso, in dottrina v. SAVIO).

Riguardo al su indicato **problema dell'assistenza del difensore**, vi sono state varie osservazioni critiche. Come sottolineato da DE CHIARA, la videoconferenza era sinora prevista essenzialmente dall'art. 146-*bis* att. c.p.p. per la partecipazione degli imputati di gravissimi reati o detenuti in regime di art. 41-*bis* ord. penit. a complessi dibattimenti penali. Riservare il medesimo trattamento a migranti in stato di semplice detenzione amministrativa è effettivamente un passaggio che impressiona, ed è lecito chiedersi sino a che punto sia realmente giustificato; inoltre (sempre secondo DE CHIARA), che la videoconferenza incida sulle modalità di difesa della parte interessata è evidente; che tuttavia essa giunga ad intaccare il nucleo essenziale del diritto difesa costituzionalmente garantito è stato sinora escluso dalla Corte costituzionale, che, con la sent. 22.7.99, n. 342, nel pronunciarsi sul richiamato art. 146-*bis* att. c.p.p., ha fatto leva sulla « circostanza che la normativa in esame, lungi dal limitarsi a delineare i mezzi processuali o tecnici attraverso i quali

realizzare gli obiettivi perseguiti, ha tracciato un esauriente sistema di “risultati” che si presenta in linea con il livello minimo di garanzie che devono cautelare il diritto dell'imputato di “partecipare”, e quindi difendersi, per tutto l'arco del dibattimento. Fondamentale è infatti a questo proposito la previsione secondo la quale il collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza ed il luogo di custodia deve essere realizzato con modalità tali da rendere “effettiva”, e dunque concreta e non soltanto “virtuale”, la possibilità di percepire e comunicare, così saldando intimamente fra loro le potenzialità ed i perfezionamenti sempre offerti dalla tecnica alle esigenze di un “realismo partecipativo” che non può non ritenersi, in sè, del tutto in linea con gli strumenti che l'ordinamento deve necessariamente mettere a disposizione per consentire un adeguato esercizio del diritto di difesa nella fase del dibattimento. Esigenze, quelle appena accennate, che si completano attraverso la analoga cautela con la quale il legislatore ha inteso assicurare il contatto fra gli imputati, mentre al difensore è sempre consentito, eventualmente anche tramite un sostituto, di essere presente nel luogo dove si trova l'imputato, così come al difensore ed all'imputato sono parimenti posti a disposizione strumenti tecnici “idonei”, che assicurino la reciproca possibilità di consultarsi riservatamente. Il tutto ovviamente preservato dal potere-dovere del giudice del dibattimento di effettuare il necessario controllo circa l'impiego di strumenti e modalità tecniche attraverso i quali raggiungere quel livello di effettività partecipativa che il legislatore ha inteso doverosamente garantire, e di assicurare comunque la piena esplicazione della difesa anche con la presenza dell'imputato nell'aula quando in concreto quella finalità non sia altrimenti raggiungibile per inadeguatezza del mezzo tecnico ». DE CHIARA conclude osservando però che non può farsi a meno di notare che la disciplina introdotta per l'udienza di convalida dal d.l. n. 13/2017 non contiene, a differenza dell'art. 146 *bis* att. c.p.p., alcuna previsione di strumenti tecnici “idonei”, che assicurino la reciproca possibilità di consultarsi riservatamente al richiedente trattenuto e al suo difensore presente nell'aula di udienza davanti al giudice. Il che sembrerebbe giustificare dubbi di costituzionalità sulla base della giurisprudenza costituzionale appena richiamata, che invece (anche) su tale previsione fa leva per escludere che la videoconferenza violi il diritto di difesa.

Il CSM (parere del 5.3.2017) osserva che, con l'introduzione dell'art. 146-*bis* att. c.p.p., si è quindi generalizzato il ricorso ad un istituto volto ad evitare le conseguenze negative dello spostamento del detenuto e tenere quest'ultimo lontano dal suo *habitat* delinquenziale originario. Un ulteriore importante vantaggio, conseguito col venir meno delle traduzioni, è costituito dalla drastica riduzione dei costi, non rendendosi più necessario trasferire uomini e mezzi dai luoghi di detenzione sino a quelli di celebrazione dei processi. Ora, nella fattispecie della protezione internazionale si ripropone un modello processuale, in cui le innovazioni tecnologiche incidono sulla tradizionale unitarietà di tempo e di luogo della trattazione. E, se da un lato va riconosciuto che il ricorso ai collegamenti audiovisivi è certamente idoneo a garantire un contenimento dei rischi per la sicurezza e degli oneri economici connessi ai trasferimenti, dall'altro va evidenziato però che ogni qualvolta il giudizio abbia ad oggetto anche valutazioni personologiche sarebbe opportuno avere un contatto diretto con il proprio giudice.

Circa l'assistenza difensiva il CSM aggiunge che il difensore potrà essere alternativamente presente presso il centro di accoglienza, insieme al suo assistito, oppure svolgere le proprie difese presso l'ufficio giudiziario, di fronte al giudice. Nei primi commenti sulla norma, si è evidenziato (continua il CSM) che, «in ciascuna delle due ipotesi, *la pienezza della sua funzione risulterà compressa*, secondo un modello finora proprio dei soli processi di criminalità organizzata». In questa direzione, resta comunque prospettabile un margine di *disparità di trattamento* tra soggetti i quali siano in grado di assicurarsi l'assistenza da parte anche di un sostituto e quelli che non possono. Per la persona non abbiente la duplice assistenza risulta preclusa dalle previsioni del d.P.R. n. 115/2002, laddove stabilisce che l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non può essere concessa se il richiedente è assistito da più di un difensore. Un problema del tutto analogo si pone per la difesa di ufficio, possibile sempre da un solo professionista (art. 97 c. 1 c.p.p.).

La nuova legge prevede che la partecipazione del trattenuto all'udienza di convalida avvenga per il tramite della **videoconferenza**, oltre che nelle ipotesi dei richiedenti protezione internazionale, **anche nei casi di convalida dell'allontanamento dei cittadini comunitari e dei loro familiari**. Questa disposizione è dettata all'art. 10, l. n. 46/2017 che modifica l'art. 20-*ter*, d.lg. n. 30/2007.

Le nuove disposizioni **non riguardano invece** i trattenimenti relativi alle espulsioni e ai trattenimenti “normali”, quelli che erano e restano attribuiti alla competenza dei giudici di pace: qui non ci sarà alcuna videoconferenza, tutto procede come prima. La cosa però non è priva di rilievi sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, visto che per lo straniero trattenuto in attesa di esecuzione di un decreto di espulsione o di respingimento si prevede il diritto di essere ascoltato dal giudice di persona ed alla presenza del suo difensore senza intermediazioni tecnologiche, mentre per il cittadino dell'UE o un suo familiare, ovvero un richiedente protezione internazionale (quindi una persona che esercita un diritto costituzionalmente tutelato) è prevista soltanto l'udienza virtuale, senza neppure potersi consultare riservatamente con il suo difensore. Paradossalmente chi dovrebbe esser maggiormente tutelato lo è di meno, senza alcuna giustificazione razionale.(SAVIO).

ART 9 Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 in materia di permesso per motivi umanitari e di protezione internazionale (1). – (*Omissis*).

(1) Modifica gli artt. 9 e 29 t.u. imm.

Sommario.

1. Rinvio.

1. Rinvio. Viene disciplinato il **permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**, con riferimento al rapporto tra i vari Stati Membri dell'UE. Sono anche precisate le modalità di invio della **domanda di nulla osta** per il ricongiungimento familiare. Si rinvia ai commenti, nella Parte II, *sub artt. 9 e 29 t.u. imm.*

ART 10 Modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30. – 1. *All'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, sono apportate le seguenti modificazioni:*

- a) le parole: «*in composizione monocratica*» sono sostituite dalle seguenti: «*sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*»;
- b) sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «*Quando l'interessato è trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la sua partecipazione all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza, mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro. Il collegamento audiovisivo si svolge in conformità alle specifiche tecniche stabilite con decreto direttoriale d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, e, in ogni caso, con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto. È sempre consentito al difensore, o a un suo sostituto, di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente. Un operatore della polizia di Stato appartenente ai ruoli di cui all'articolo 39, secondo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, è presente nel luogo ove si trova il richiedente e ne attesta l'identità dando atto che non sono posti impedimenti o limitazioni all'esercizio dei diritti e delle facoltà a lui spettanti. Egli dà atto dell'osservanza delle disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma nonchè, se ha luogo l'audizione del richiedente, delle cautele adottate per assicurarne la regolarità con riferimento al luogo ove si trova. A tal fine interpella, ove occorra, il richiedente e il suo difensore. Delle operazioni svolte è redatto verbale a cura del medesimo operatore della polizia di Stato.*» (1).

(1) Lettera così modificata in sede di conversione.

Sommario.

1. Rinvio.

1. Rinvio. È prevista la partecipazione all'udienza mediate videoconferenza anche per il trattenimento dei cittadini comunitari. Per la **videoconferenza**, Si rinvia *supra*, al commento *sub art. 8 d.l. n. 13/2017*.

ART 11 Applicazioni straordinarie di magistrati per l'emergenza connessa con i procedimenti di riconoscimento dello status di persona internazionalmente protetta e altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione.– 1. *In deroga alla disciplina degli articoli 110 e seguenti dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, il Consiglio superiore della magistratura predispone un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale e di altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione. A tale fine il Consiglio procede all'individuazione degli uffici giudiziari sede della sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea interessati dal maggiore incremento dei suddetti procedimenti e del numero dei magistrati da applicare, fino a un massimo di venti unità, e stabilisce secondo criteri di urgenza le modalità per la procedura di interpello e la sua definizione.*

2. *In deroga a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 110 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, l'applicazione ha durata di diciotto mesi, rinnovabile per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi.*

3. *Il magistrato applicato a seguito di disponibilità manifestata con riferimento agli interpelli di cui al comma 1 ha diritto, ai fini di futuri trasferimenti, a un punteggio di anzianità aggiuntivo pari a 0,10 per ogni otto settimane di effettivo esercizio di funzioni oltre alla misura del 50 per cento dell'indennità di cui all'articolo 2 della legge 4 maggio 1998, n. 133, e successive modificazioni (1).*

3-bis. *Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di euro 391.209 per l'anno 2017, di euro 521.612 per l'anno 2018 e di euro 130.403 per l'anno 2019 (2).*

(1) Comma così modificato in sede di conversione.

(2) Comma aggiunto in sede di conversione.

ART 12 Assunzione di personale da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché disposizioni per la

funzionalità del Ministero dell'interno (1). – 1. Per far fronte alle indifferibili esigenze di servizio, al fine di accelerare la fase dei colloqui, di particolare rilevanza e urgenza, in relazione agli impegni connessi all'eccezionale incremento del numero delle richieste di protezione internazionale e al fine di garantire la continuità e l'efficienza dell'attività degli uffici della Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, il Ministero dell'interno è autorizzato, per il biennio 2017-2018, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, a bandire procedure concorsuali e, conseguentemente, ad assumere un contingente di personale a tempo indeterminato, altamente qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico, appartenente alla terza area funzionale dell'Amministrazione civile dell'Interno, nel limite complessivo di 250 unità, anche in deroga alle procedure di mobilità previste dagli articoli 30 e 34-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. A tal fine, è autorizzata la spesa di 2.766.538 euro per l'anno 2017 e di 10.266.150 euro a decorrere dall'anno 2018 (2).

1-bis. In relazione alla necessità di potenziare le strutture finalizzate al contrasto dell'immigrazione illegale e alla predisposizione degli interventi per l'accoglienza legati ai flussi migratori e all'incremento delle richieste di protezione internazionale, il Ministero dell'interno provvede, entro il 31 dicembre 2018, a predisporre il regolamento di organizzazione di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Entro il predetto termine, il medesimo Ministero provvede a dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 11, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con conseguente riassorbimento, entro il successivo anno, degli effetti derivanti dalle riduzioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del citato decreto-legge n. 95 del 2012 (3).

(1) Rubrica così modificata in sede di conversione.

(2) Comma così modificato in sede di conversione.

(3) Comma aggiunto in sede di conversione.

ART 13 Assunzione di funzionari della professionalità giuridico pedagogica, di servizio sociale e mediatore culturale.

– 1. Al fine di supportare interventi educativi, programmi di inserimento lavorativo, misure di sostegno all'attività trattamentale e al fine di consentire il pieno espletamento delle nuove funzioni e compiti assegnati al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità in materia di esecuzione penale esterna e di messa alla prova, il Ministero della giustizia, è autorizzato ad avviare nel biennio 2017-2018 le procedure concorsuali, anche previo scorrimento di graduatorie in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'assunzione di un numero massimo di 60 unità di personale da inquadrare nella Area III dei profili di funzionario della professionalità giuridico pedagogica, di funzionario della professionalità di servizio sociale nonché di mediatore culturale e, comunque, nell'ambito dell'attuale dotazione organica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

2. Le procedure di cui al comma 1, sono disposte in deroga ai limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente in materia di turn over, alle previsioni di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n.125, nonché in deroga all'articolo 30, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

3. Per le finalità di cui al comma 1, è autorizzata la spesa di euro 1.200.000 per l'anno 2017 e di euro 2.400.000 a decorrere dall'anno 2018.

3-bis. Al fine di assicurare la celerità di espletamento delle procedure assunzionali di cui al presente articolo, non si applica il limite per l'integrazione del numero di componenti di cui all'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e a ciascuna delle sottocommissioni, presieduta dal componente più anziano, non può essere assegnato un numero inferiore a 250 candidati (1).

(1) Comma aggiunto in sede di conversione.

ART 14 Disposizioni urgenti per la sicurezza e l'operatività della rete diplomatica e consolare. – (Omissis).

Parte III

Misure per l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di paesi non appartenenti all'unione europea nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di migranti

ART 15 Rifiuto di ingresso. 1. All'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 6 è inserito il seguente: (Omissis) (1).

2. All'articolo 135, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, dopo la lettera q-quater), è inserita la seguente:

«q-quinquies) le controversie relative alle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)».

(1) Inserisce il c. 6-bis nell'art. 4 t.u. imm., per cui v. *sub* Parte II.

ART 16 Disposizioni in materia di ricorso avverso il decreto di espulsione per motivi di sicurezza nazionale e di prevenzione del terrorismo. 1. All'articolo 119, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, dopo la lettera m-quinquies) è inserita la seguente:

«m-sexies) i provvedimenti di espulsione dello straniero adottati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e quelli adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.».

ART 17 Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare. – 1. Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo l'articolo 10-bis è inserito il seguente: (1).

(1) Inserisce l'art. 10-ter t.u. imm., per cui v. *sub* Parte II.

Sommario

1. *Hotspot*. – 2. Il trattenimento.

1. Hotspot. Il d.l. n. 13/2017, come convertito in l. n. 46/2017, ha introdotto il nuovo art. 10-ter nel t.u. imm. (v. anche *sub* Parte II) prevedendo che lo **straniero** rintracciato in occasione dell'**attraversamento irregolare della frontiera, ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio** in mare sia condotto presso gli appositi **punti di crisi** (gli *hotspot*, secondo la dizione della Commissione europea) allestiti nell'ambito delle **strutture di cui al d.l. n. 451/1995, conv., con modif. in l. n. 563/1995**.

Il citato d.l. n. 451/1995, nulla dice riguardo alla **natura** di tali centri, limitandosi a prevederne l'installazione e, in particolare non specifica se si tratti di centri aperti o chiusi. Benché tali centri siano finalizzati esclusivamente al primo soccorso medico e alla pre-identificazione, il **trattenimento in tali strutture dura ben oltre le 48 ore** (si veda quanto documentato dal Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, Roma, 2016, 22 ss.).

La **Corte di Strasburgo**, nella nota sentenza *Khlaifia* della (Corte EDU, Grande Camera, 15.12.2016) ha stabilito che il **trattenimento degli stranieri in strutture chiuse**, anche se disposto nell'immediatezza dei soccorsi ed in situazioni di accesso straordinario di migranti — ove nessuna norma interna preveda la restrizione della libertà in detti centri — configura una **detenzione di fatto, priva di base legale**, in contrasto con l'art. 5, par. 1, 2 e 4, CEDU. Oltre che — secondo il diritto interno — con gli artt. 10, c. 2 e 13, c. 2 e 3, Cost.

Il nuovo art. 10-ter t.u. imm. contiene la **base legislativa dei c.d. hotspot**. (v. DE CHIARA). Nella *Relazione* della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, approvata il 26.10.2016, essi sono stati definiti come luoghi di detenzione amministrativa priva di base legale.

La nuova disposizione, sopra richiamata, prevede che la **detenzione amministrativa** — il trattenimento — applicata ai migranti in caso di rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e segnaletici presso gli *hotspot* (denominati "punti di crisi") venga però eseguita nei centri di cui all'art. 14 t.u. imm. (**centri di permanenza per i rimpatri**, ex CIE). Ciò significa che nei centri di crisi i migranti non sono — non devono essere — ospitati in condizioni detentive. La nuova disposizione, dunque, costituisce la base legale degli *hotspot*, ma non della possibilità di trattenerli i richiedenti asilo (DE CHIARA).

2. Il trattenimento. Il c. 3 del nuovo art. 10-ter t.u. imm. prevede che il **rifiuto reiterato** dello straniero di sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici **configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei CPR**. Il **trattenimento è disposto con provvedimento del questore** e conserva la sua **efficacia per 30 giorni** dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto (cioè se l'interessato giunge a più miti consigli). Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, la **competenza per la convalida spetta alla sezione specializzata del tribunale** (quindi con videoconferenza), **negli altri casi** la competenza è del **giudice di pace**. Quindi, questa forma di trattenimento può applicarsi tanto ai richiedenti asilo che a tutti gli irregolari.

In conformità a quanto previsto dall'art. 29 del regolamento (UE) n. 603/2013, prima di procedere ai rilievi dattiloscopici, l'interessato dovrebbe **essere informato** « per iscritto e dove necessario oralmente, in una lingua che la persona comprende o che ragionevolmente si suppone a lei comprensibile: a) dell'identità del responsabile del trattamento; b) dello scopo per cui i suoi dati saranno conservati in Eurodac, unitamente ad una descrizione delle finalità del regolamento Dublino III (n. 604/2013)), nonché una spiegazione, in forma accessibile e con un linguaggio semplice e chiaro della possibilità di accesso delle autorità di polizia degli Stati membri e di Europol; c) dei destinatari dei dati; d) dell'esistenza di un obbligo di rilevamento delle impronte digitali; e) del diritto di accesso ai dati che la riguardano e del diritto di chiedere che i dati inesatti che la riguardano siano rettificati o che i dati che la riguardano trattati illecitamente siano cancellati, nonché del diritto di ottenere informazioni sulle procedure da seguire per esercitare tali diritti, compresi gli estremi del responsabile del trattamento e delle autorità nazionali di controllo». A tal riguardo, si rileva un profilo critico della nuova norma del t.u. imm., che, oltre a non contemplare un espresso richiamo al suddetto obbligo, non individua il soggetto preposto ad assicurare che tali informazioni vengano effettivamente date; si ritiene che al mancato adempimento di tale obbligo debba conseguire la non convalida del trattenimento (cfr. SAVIO).

La **nozione di rischio di fuga** contenuta nell'art. 10-ter t.u. imm. si differenzia sia da quella contenuta nell'art. 6, c. 2, lett. b), d.lg. n. 142/2015, che da quella indicata all'art. 13, c. 4-bis, t.u. imm. (DI MARTINO). Nei casi da ultimo indicati, il rischio di fuga è definito in relazione al pericolo che lo straniero si sottragga all'adozione o all'esecuzione di un provvedimento ablativo. Mentre nel caso del rifiuto reiterato dello straniero a sottoporsi ai rilievi dattiloscopici, tale opposizione dello straniero viene correlata all'intento dello stesso di sottrarsi all'applicazione del regolamento Dublino, al fine di presentare domanda di protezione in altro paese. A seguito dell'avvenuto rilevamento delle impronte, il «rischio di fuga» può essere però valutato ai sensi dell'art. 6, c. 2, d.lg. n. 142/2015, ovvero dell'art. 13, c. 4-bis, t.u. imm. In tali ipotesi, con riferimento ai termini di trattenimento, si rileva che i limiti massimi previsti dalle norme suindicate non siano superabili in forza di plurime nozioni di «rischio di fuga», che deve essere inteso unitariamente, e quindi non cumulabili con il termine di 30 giorni qui previsto.

Per un commento sistematico, si rinvia *sub* art. 10-ter t.u. imm., nella Parte II.

ART 18 Misure di contrasto dell'immigrazione illegale. – 1. All'articolo 12, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 9-sexies, è aggiunto, in fine, il seguente: (Omissis) (1).«».

2. (Omissis). 3. All'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale dopo le parole: «416, sesto e settimo comma,» sono inserite le seguenti: «416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'articolo 12, commi 3 e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.».

(1) Inserisce il c. 9-septies nell'art. 12 t.u. imm., per cui v. *sub* Parte II.

ART 19 Disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri. – 1. La denominazione: «centro di identificazione ed espulsione» di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è sostituita, ovunque presente in disposizioni di legge o regolamento, dalla seguente: «centro di permanenza per i rimpatri».

2. Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14, comma 5, dopo il sesto periodo è inserito il seguente: «Tale termine è prorogabile di ulteriori 15 giorni, previa convalida da parte del giudice di pace, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio.»;

b) all'articolo 16, dopo il comma 9, è aggiunto il seguente:

«9-bis. Nei casi di cui ai commi 1 e 5, quando non è possibile effettuare il rimpatrio dello straniero per cause di forza maggiore, l'autorità giudiziaria dispone il ripristino dello stato di detenzione per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del provvedimento di espulsione.».

3. Al fine di assicurare la più efficace esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero, il Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le iniziative per garantire l'ampliamento della rete dei centri di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale. La dislocazione dei centri di nuova istituzione avviene, sentito il presidente della regione o della provincia autonoma interessata, privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultano più facilmente raggiungibili e nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo, tenendo conto della necessità di realizzare strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona. Nei centri di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esercita tutti i poteri di verifica e di accesso di cui all'articolo 7, comma 5, lettera e), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Per le spese di realizzazione dei centri, pari a 13 milioni di euro, si provvede a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Per le spese di gestione dei centri è autorizzata la spesa di euro 3.843.000 nel 2017, di euro 12.404.350 nel 2018 e di euro 18.220.090 a decorrere dal 2019 (1).

4. Al fine di garantire l'esecuzione delle procedure di espulsione, respingimento o allontanamento degli stranieri irregolari dal territorio dello Stato, anche in considerazione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa, è autorizzata in favore del Ministero dell'interno per l'anno 2017, la spesa di euro 19.125.000 a valere sulle risorse del programma FAMI - Fondo Asilo, migrazione e integrazione cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito del periodo di programmazione 2014/2020.

5. Al fine di assicurare lo svolgimento delle attività umanitarie presso i centri per i rimpatri dei cittadini stranieri e garantire la gestione dei predetti centri e di quelli per l'accoglienza degli immigrati e dei richiedenti asilo, all'articolo 6, comma 6, primo periodo, del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, le parole: «secondo periodo» sono sostituite dalle seguenti: «terzo periodo».

(1) Comma così modificato in sede di conversione.

Sommario

1. I centri di permanenza per i rimpatri. — 2. La proroga dei termini massimi di trattenimento nel CPR

1. I centri di permanenza per i rimpatri. Con l'art. 19 d.l. n. 13/2017, conv., con modif., in l. n. 46/2017, i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) – secondo la denominazione introdotta dal d.l. n. 92/2008 conv. in l. n. 125/2008, che sostituiva quella precedente di Centri di permanenza temporanea (CPT) – sono stati ridenominati Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). V. anche *sub art. 8 e 17 d.l. n. 13/2017 e, infra, sub art. 6 d.lg. n. 142/2015.*

Inoltre, c. 3 dell'art. 19 del d.l., con l'intento esplicito di rendere «più efficace l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione» dispone l'ampliamento e il potenziamento dei centri, con una dislocazione distribuita su tutto il territorio nazionale, con una specifica procedura per quelli di nuova istituzione e privilegiando le aree esterne ai centri urbani.

2. La proroga dei termini massimi di trattenimento nel CPR. Il c. 2 dell'articolo in esame, modificando l'art. 14, c. 5 t.u. imm., interviene sui termini massimi di trattenimento nel CPR. Finora, nel caso lo straniero fosse stato già stato trattenuto presso una struttura carceraria per un periodo pari a novanta giorni, si prevedeva un trattenimento nel centro per un periodo massimo di trenta giorni. La novella del 2017 aumenta il periodo massimo trattenimento nel CPR a quarantacinque giorni, disponendo specificamente che il suddetto termine di trenta giorni è «prorogabile di ulteriori 15 giorni previa convalida da parte del giudice di pace nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio». Si rinvia, *amplius*, nella Parte II, *sub art. 14 t.u. imm.*

ART 19 bis Minori non accompagnati (1). – 1. *Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano ai minori stranieri non accompagnati, ad eccezione delle disposizioni che attribuiscono competenza alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, delle disposizioni che disciplinano procedimenti giurisdizionali nonché di quelle relative ai procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 18, comma 2-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.*

(1) Articolo aggiunto in sede di conversione.

(1) Le parole da « , ad eccezione » alla fine del comma sono state inserite dall'art. 2 c. 4 d.lg. 22.12.2017, n. 220, in vigore dal 31.1.2018.

Sommario.

1. Esclusione dell'applicazione ai minori non accompagnati. Rinvio.

1. Esclusione dell'applicazione ai minori non accomapagnati. Rinvio. La condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati è ora disciplinata dalla l. n. 47/2017, per la cui specifica trattazione si rinvia alla Parte V.

Secondo taluni autori (SAVIO), se la domanda di protezione internazionale è proposta da persona minore di età che però raggiunge la maggiore età prima della proposizione del ricorso giurisdizionale, questo seguirà le regole della nuova procedura.

Il **d.lg. n. 220 del 22.12.2017** ha comunque **modificato** l'art. 19 bis del d.l. n. 13/2017, conv. in l. 46/2017, estendendo ai minori non accompagnati la **competenza** delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e le norme che disciplinano i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi innanzi alle commissioni territoriali a alla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

La proposta emendativa è stata motivata, nei lavori preparatori del d.lg. 220/2017, con rifeirmento alla normativa speciale e di particolare tutela dettata per i minori stranieri non accompagnati, sia nel D.Lgs. 142/2015 sia nella proposta di legge approvata in via definitiva dalla Camera il 29 marzo 2017 (divenuta L. n. 47/2017).

La novella all'articolo 19-bis specifica la portata della clausola di inapplicabilità, stabilendo che per i minori non accompagnati **trovano applicazione esclusivamente** le disposizioni del D.L. 13/2017 che: attribuiscono **competenza alle sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE; disciplinano **procedimenti giurisdizionali**; sono relative ai **procedimenti amministrativi innanzi alle commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale a alla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Per tutte le altre disposizioni resta ferma l'esclusione per i minori stranieri non accompagnati.

Nella relazione illustrativa alla legge si rileva che escludere l'applicabilità delle disposizioni relative ai ricorsi e ai procedimenti in materia di protezione internazionale rappresenta un errore in quanto nel nostro ordinamento non esiste una procedura per il riconoscimento della protezione internazionale riservata ai minori né un procedimento giurisdizionale *ad hoc* per i ricorsi in materia. Ai minori infatti si applicano le norme generali previste dal D.Lgs. n. 25 del 2008, pur con le garanzie specifiche introdotte dalla L. n. 47/2017.

La relazione sottolinea che, paradossalmente, una interpretazione letterale della disposizione vigente dell'art. 19-bis, in particolare escludendo l'applicabilità delle norme sulle neo istituite sezioni specializzate, lascerebbe i minori non accompagnati privi di un procedimento giurisdizionale per la protezione internazionale.

Parte IV

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

TRANSITORIE E FINALI **Relazione del Governo sullo stato di attuazione.** – 1. *Entro il 30 giugno di ciascuno dei tre anni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo presenta alle Commissioni parlamentari competenti una relazione che evidenzia lo stato di attuazione delle disposizioni del presente decreto, con particolare riferimento agli effetti prodotti e ai risultati conseguiti.*

ART 21 Disposizioni transitorie. – 1. *Le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 6, comma 1, lettere 0a), d), f) e g), 7, comma 1, lettere a), b), d) ed e), 8, comma 1, lettere a), b), numeri 2), 3) e 4), e c), e 10 si applicano alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti anteriormente alla scadenza del termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto (1).*

2. *Le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), si applicano relativamente alle domande di protezione internazionale presentate dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Per le domande di protezione internazionale presentate anteriormente alla scadenza del termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.*

3. *Ai fini dell'adeguamento delle specifiche tecniche connesse all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a), b) ed e), le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale effettuate fino al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono effettuate con le modalità in vigore prima della predetta data (1).*

4. *Ai fini dei necessari adeguamenti del sistema informatico, le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b), si applicano alle domande presentate dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto (1).*

(1) Comma così modificato in sede di conversione

ART 21 bis Sospensione di adempimenti e versamenti tributari nell'isola di Lampedusa (1). – 1. *In considerazione del permanere dello stato di crisi nell'isola di Lampedusa in ragione dei flussi migratori e dei connessi adempimenti in materia di protezione umanitaria, il termine di sospensione degli adempimenti e dei versamenti dei tributi, previsto dall'articolo 1-bis del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, è prorogato al 15 dicembre 2017. Gli adempimenti tributari di cui al periodo precedente, diversi dai versamenti, sono effettuati con le modalità e nei termini stabiliti con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate .*

(1) Articolo aggiunto in sede di conversione.

ART 22 Disposizioni finanziarie. – (Omissis). **23 Entrata in vigore.** – 1. *Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.*

BIBLIOGRAFIA

ACIERNO, *Le novità introdotte dal DL 13/2017*, giudicedonna.it, 2017, n. 1; ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, CG 2017, n. 6; CASTELLANETA, *Asilo, al via 26 sezioni specializzate*, 17.8.2017, http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-08-17/asilo-via-26-sezioni-specializzate-063646.shtml?uuid=AERSKvDC&refresh_ce=1; COSENTINO, *L'Ann della Cassazione sul D.l. n. 13/2017*, questionegiustizia.it; DAMIANI, *Il procedimento camerale in Cassazione*, Napoli, 2011; DE CHIARA, *Il diritto di asilo e la protezione internazionale*, Incontro di Studio, Roma 19-20-21.4.2017; DI MARTINO, *Il "metodo hotspot" nella crisi migratoria*, www.meltingpot.org/IMG/pdf/il_metodo_hotspot_nella_crisi_migratoria.pdf; FINOCCHIARO, *D.L. immigrazione in G.U.: un intervento eminentemente "giudiziario" e "processuale"*, quotidianogiuridico.it 12.2.2017; GAETA, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, QG online, ; PANZAROLA, *Ultimissime sul giudizio di cassazione (a proposito della legge 25 ottobre 2016 n. 197)*, GiustiziaCivile.com, 4.11.2016; PICARDI, *L'ordinanza "opinata" nel rito camerale in cassazione*, Giusto processo civile, 2008, 321; PIRAINO, *Commento sub art. 18*, in *Codice di procedura civile commentato. La "semplificazione" dei riti e le altre riforme processuali 2010/2011*, a cura di CONSOLO, Milano, 2012, 228; SAVIO, *Decreto Minniti-Orlando : prime riflessioni interpretative dopo l'entrata in vigore*, asgi.it, 30.7.2017.