



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Luglio 2023

CRISI MIGRATORIE

Nuove sfide per i diritti umani

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Direttori CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Direttori CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Annull – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumghar – Laurence Burgorgue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Sergio García Ramírez – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile Osservatori: Raffaele Cadin

Coordinatore di redazione: Francesco Battaglia

Componenti: Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prospero – Valentina Zambrano

Segreteria: Marco Bolognese – Pierfrancesco Breccia – Alberto Marchese – Luigi Zuccari

Criteri di referaggio:

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a due *referees*.

CRISI MIGRATORIE

Nuove sfide per i diritti umani

CRISIS MIGRATORIAS

Nuevos desafíos a los derechos humanos

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 3/2023
luglio 2023
ISSN 2284-3531



INDICE

DAVID CARRIZO AGUADO, <i>Presentación</i>	III
LINA PANELLA, <i>Presentazione</i>	V

SEZIONE PRIMA

Crisi migratorie nella società internazionale contemporanea *Crisis migratorias en la sociedad internacional contemporánea*

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO, <i>Regulación jurídica de las migraciones en el espacio iberoamericano</i>	2
ANNALISA GERACI, <i>L'OIM e la "policy on the full spectrum of return, readmission and reintegration": le attività, il supporto dell'organizzazione agli Stati e la protezione dei diritti dei migranti</i>	13
VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO, <i>The special regime for border in Ceuta and Melilla: a critical analysis of the regularization of border rejection under international law</i>	27
CARMEN MÁRQUEZ CARRASCO, <i>Los derechos de las personas migrantes en situación de conflicto armado: ámbitos de protección en el marco del derecho internacional humanitario</i>	48
RABIÂ M'RABET TEMSAMANI, <i>Une réflexion sur la protection des mineurs non accompagnés à la lumière du droit international et du droit européen</i>	66

SEZIONE SECONDA

Cause ed effetti delle crisi migratorie in una prospettiva regionale *Causas y consecuencias de las crisis migratorias: análisis desde una perspectiva regional*

IRENE BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, <i>Crisis migratoria vs. igualdad de trato: la difícil andadura en el marco euromediterráneo</i>	89
LORENA CALLER TRAMULLAS, <i>El impacto de las políticas migratorias europeas en la criminalización de la inmigración irregular en España</i>	104
MARIA TERESA COLLICA, <i>La tutela penale del migrante nel Mediterraneo e il contrasto alle ONG</i>	120
IRENE MARCHIORO, <i>Riflessioni sull'effettività della tutela dei minori richiedenti asilo negli strumenti rimediali europei a margine della sentenza Darboe e Camara c. Italia</i>	142

ANTONIO MUÑOZ AUNIÓN - GLORIMAR ALEJANDRA LEÓN SILVA, <i>La respuesta del sistema regional Interamericano de protección de los derechos humanos a los migrantes a raíz del Covid: Relato de un éxito</i>	158
--	-----

SEZIONE TERZA

Stato di accoglienza e Paese terzo sicuro: prospettiva italo-spagnola
Estado de acogida y tercer País seguro: perspectiva italo-española

GIOVANNI CELLAMARE, <i>L'irragionevole leggerezza del concetto di Paese terzo sicuro</i>	177
EMANUELE LA ROSA, <i>“Controllo penale dei flussi migratori” vs. “Protezione dei diritti umani”</i> : il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare nel diritto penale italiano	191
FRANCESCO MARTINES, <i>Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione</i>	211
ALEJANDRO PASTORI FILLOL, <i>La reciente migración venezolana en el Río de la Plata</i>	224
LAURA PERGOLIZZI, <i>Fattore tempo e protezione internazionale: le procedure accelerate</i> ...	237
LORENA SALES PALLARES, <i>La nacionalidad como medida de protección de los menores migrantes</i>	251
FABRIZIO TIGANO, <i>La tutela processuale dell'immigrato</i>	266

SEZIONE QUARTA

L'Europa di fronte alle crisi migratorie
Europa ante las crisis migratorias

BERNARDO CORTESE, <i>Alle frontiere dell'Unione, tra cavalli di frisia e respingimenti a catena: Europa o ...Medusa?</i>	293
JORDI HERRERA BOLAÑOS, <i>Debilidades del actual sistema integrado de gestión de fronteras exteriores de la Unión Europea</i>	321
M ^a DOLORES ADAM MUÑOZ, <i>Análisis de algunos efectos jurídicos de la poligamia en el sistema español de derecho internacional privado</i>	333
FRANCESCA POLLICINO, <i>EU legal migration policies: the Directive on Students and Researchers and the new Talent Partnership</i>	351
VALENTINA PRUDENTE, <i>Controllo delle frontiere ed espulsione dello straniero in via amministrativa</i>	364
LETIZIA SALVO, <i>Implementation and Limits of Directive 55/2001/EC in favor of Ukrainian displaced persons</i>	386



Laura Pergolizzi*

FATTORE TEMPO E PROTEZIONE INTERNAZIONALE: LE PROCEDURE ACCELERATE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “doppia specialità” del regime delle procedure accelerate in materia di protezione internazionale. – 3. Il metodo di semplificazione applicato alle procedure accelerate: alcune questioni problematiche. – 3.1. La carenza di una funzione acceleratoria unitaria tra istanze di garanzia e esigenze di semplificazione. – 3.2. Il “nodo” organizzativo. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa

Quello della tempistica procedurale è un aspetto di particolare rilievo della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in ragione sia dell'importanza del fattore “tempo” nel diritto amministrativo¹, nella prospettiva della garanzia della certezza e della stabilità dei rapporti giuridici² attraverso la garanzia che le amministrazioni assicurino risposte certe³ e in tempi brevi⁴, senza incidere sulla qualità del procedimento⁵, sia della delicatezza del bilanciamento tra le esigenze di tutela delle garanzie procedurali del cittadino straniero⁶, lette alla luce del canone fondamentale della ricerca della massima protezione possibile dei diritti fondamentali⁷, e le istanze di controllo efficiente dell'immigrazione in funzione della sicurezza e dell'ordine pubblico⁸.

* Ricercatrice in Diritto amministrativo - Università degli Studi di Messina.

¹ M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nell'azione amministrativa*, in A. CONTIERI, F. FRANCIARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, p. 57.

² S.S. SCOCA, *Il termine come garanzia nel procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it*, 2005.

³ S. VERNILE, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e “sorte” dell'atto tardivo*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, 3, p. 337 ss.

⁴ M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, p. 37.

⁵ F. TIGANO, *Recenti profili evolutivi dell'attività amministrativa*, Torino, 2008.

⁶ F. TIGANO, *Diritti sociali, cittadinanza, immigrazione. È ancora attuale il tradizionale modello di cittadinanza?*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, 2019, p. 281.

⁷ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, 2.

⁸ M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012; ID. voce *Immigrazione*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici*, III-2022, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative*.

Il regime giuridico della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, disciplinato dal d.lgs. n. 25/2008⁹, è caratterizzato da specialità¹⁰ rispetto a quello della disciplina generale dettata dalla l. n. 241/1990¹¹.

⁹ Il d.lgs. n. 25/2008, recante “Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”.

¹⁰ Ciò avviene in un contesto generale connotato dalla previsione legislativa di una disciplina speciale delle procedure in materia di immigrazione, caratterizzata dalla crescente influenza del diritto dell’Unione europea. La disciplina complessivamente risulta dai d.lgs. n. 251/2007, n. 142/2015 e n. 25/2008, rispettivamente attuativi delle direttive 2004/83/CE (recante Norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta); 2013/33/UE, “Accoglienza” (recante Norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale); 2013/32/UE, “Procedure” (recante appunto Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), facenti, peraltro, parte del più ampio Sistema europeo comune di asilo, insieme alla dir. 2011/95/UE (c.d. qualifiche) ed al reg. 2013/604/UE (c.d. Dublino III), e della dir. 2005/85/CE recante Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Occorre, inoltre, segnalare il Nuovo Patto su Migrazione e Asilo del 23 settembre 2020, che si occupa di un gran numero di questioni che concernono le politiche migratorie e l’asilo, e che si compone di: una comunicazione della Commissione dal titolo “Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”, con, in allegato, una tabella di marcia per la sua attuazione; un documento di lavoro dei Servizi della Commissione; una proposta di regolamento sull’asilo e sulla gestione della migrazione; una proposta di regolamento che introduce uno screening dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne; una proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; una proposta modificata di regolamento sull’istituzione di “Eurodac”; una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo; una raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell’UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (“Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione”); una raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento e altri percorsi complementari; una raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso; orientamenti per l’attuazione delle norme dell’UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali. Cfr. C. HEIN, *Prospettive del Sistema Europeo Comune di Asilo: oltre Dublino?*, in B. COCCIA, A. RICCI (a cura di), *Ospiti indesiderati. Il diritto d’asilo a 70 anni dalla Convenzione Onu sui rifugiati*, Roma, 2022, p. 72. Contestualmente, il sistema di asilo italiano è interessato dalle riforme strutturali che hanno inciso sul sistema dell’accoglienza, con l’attuazione della direttiva 2013/33/UE e sulla materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 (“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”). Cfr. F. MARTINES, *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in C. ZANGHI, L. PANELLA, C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Controllo e gestione dei flussi migratori nell’Europa del sud. Studio comparato dell’esperienza spagnola e italiana*, in *www.oidu.net*, marzo 2020.

¹¹ A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, p. 2.

Nel corso degli ultimi anni, tale procedura è stata incisa da una serie di interventi legislativi¹² essenzialmente volti da un lato a semplificarne, in chiave acceleratoria, l'*iter*¹³ sia per il tramite dell'introduzione di alcuni aspetti innovativi ed aventi diretta incidenza sull'eventuale fase giurisdizionale successiva (ad esempio, in relazione al regime delle notificazioni nei confronti del richiedente protezione internazionale¹⁴ e alle modalità di svolgimento del colloquio personale con quest'ultimo¹⁵), dall'altro a introdurre misure

¹² Si tratta degli interventi normativi introdotti con i provvedimenti d'urgenza del 2017 e del 2018 e, segnatamente, il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46; il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 coordinato con la legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132 (recante: «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»). Cfr. S. AGOSTA, *Dalla certezza del diritto all'incertezza dei diritti (costituzionali) degli stranieri vulnerabili: il rischio della singolare nemesi delle disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale ed immigrazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, in *Gli Speciali*, Diretti da C. ZANGHÌ, L. PANELLA, C. CURTI GIALDINO, Supplemento al n.1/2020, *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, p. 24 ss.

¹³ S. AGOSTA, *La disciplina in tema di protezione internazionale e contrasto all'immigrazione illegale. Osservazioni a prima lettura*, in *www.federalismi.it*, 2017, 22.

¹⁴ Il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. n. 46/2017, ha disposto, con l'art. 6, comma 1, lettera a) la modifica dell'art. 11, comma 3 e l'introduzione dei commi 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies e 3-sexies all'art. 11 del d.lgs. n. 25/2008 (articolo recante «Obblighi del richiedente asilo»).

¹⁵ L'istituto del colloquio personale (c.d. audizione) tra l'autorità accertante e il cittadino straniero in merito ai motivi che hanno spinto quest'ultimo a lasciare il paese di origine e ai motivi per i quali non gli è più possibile farvi rientro risponde alla finalità di fondare l'istruttoria sull'effettiva garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio. La sua applicazione rientra nella facoltà del richiedente protezione internazionale «prima che l'autorità accertante decida» (art. 14, paragrafo 1, direttiva procedure). Sebbene l'ordinamento preveda che in alcuni casi l'audizione possa essere omessa ad esempio, se l'autorità accertante reputi che il richiedente asilo sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo (art. 14, paragrafo 2, lett. b direttiva procedure), esso prevede espressamente che l'autorità accertante debba compiere ragionevoli sforzi al fine di consentire al richiedente o alla persona a carico di produrre ulteriori informazioni (art. 14, direttiva procedure). Nell'ambito delle disposizioni dedicate al regime dell'audizione, in questa sede è interessante soffermarsi sull'art. 14 del d.lgs. n. 25/2008, il cui comma 2 è stato modificato dal d.l. n. 113/2018, conv. con modificazioni dalla l. n. 132/2018. Tale disposizione, nella sua formulazione vigente, dispone che: «1. Il colloquio è videoregistrato con mezzi audiovisivi e trascritto in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale e che della trascrizione del colloquio è data lettura al richiedente in una lingua a lui comprensibile e in ogni caso tramite interprete. Il componente della Commissione territoriale che ha condotto il colloquio, subito dopo la lettura e in cooperazione con il richiedente e l'interprete, verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie. In calce al verbale è in ogni caso dato atto di tutte le osservazioni del richiedente e dell'interprete, anche relative alla sussistenza di eventuali errori di trascrizione o traduzione, che non siano state direttamente recepite a correzione del testo della trascrizione. 2. Il verbale della trascrizione è sottoscritto dal presidente o dal componente della Commissione territoriale che ha condotto il colloquio e dall'interprete. Il richiedente sottoscrive eventuali osservazioni riportate in calce ai sensi del comma 1. 3. Copia informatica del file contenente la videoregistrazione e del verbale della trascrizione sono conservati, per almeno tre anni, in un apposito archivio informatico del Ministero dell'interno, con modalità che ne garantiscono l'integrità, la non modificabilità e la certezza temporale del momento in cui sono stati formati. 4. Il richiedente riceve copia della trascrizione in lingua italiana. 5. In sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione e il verbale di trascrizione sono resi disponibili all'autorità giudiziaria in conformità alle specifiche tecniche di cui al comma 8 ed è consentito al richiedente l'accesso alla videoregistrazione. 6. La commissione territoriale adotta idonee misure per garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti. 6-bis. In sede di colloquio il richiedente può formulare istanza motivata di non avvalersi del supporto della videoregistrazione. Sull'istanza decide la Commissione territoriale con

acceleratorie – sulle quali ci si propone specificamente di soffermarsi in questa sede – attraverso la previsione, e il progressivo ampliamento del campo oggettivo di applicazione, di procedure accelerate¹⁶.

2. La “doppia specialità” del regime delle procedure accelerate in materia di protezione internazionale

Prendendo in considerazione il regime del termine procedimentale, si distingue quello che potrebbe essere descritto come un “doppio canale”: quello della procedura “ordinaria”

provvedimento non impugnabile. 7. Quando il colloquio non può essere videoregistrato, per motivi tecnici o nei casi di cui al comma 6-bis, dell'audizione è redatto verbale sottoscritto dal richiedente e si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del presente articolo. Del motivo per cui il colloquio non può essere videoregistrato è dato atto nel verbale. Il rifiuto di sottoscrivere il contenuto del verbale e le motivazioni di tale rifiuto sono registrati nel verbale stesso e non ostano a che l'autorità decidente adotti una decisione. 8. Le specifiche tecniche di cui al comma 5 sono stabilite d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno, con decreto direttoriale, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sui siti internet dei medesimi Ministeri. Il provvedimento è adottato sentito, limitatamente ai profili inerenti alla protezione dei dati personali, il Garante per la protezione dei dati personali». L'assetto fin qui delineato è stato interessato da alcuni interventi legislativi introduttivi di misure speciali risalenti al periodo dell'emergenza pandemica. La questione problematica che riguarda le “sorti” del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale al tempo della pandemia è stata affrontata dalla Commissione europea, nell'ambito del più ampio contesto delle questioni trattate dalla Comunicazione «Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento (2020/C 126/02)», adottata con il supporto dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). L'esigenza di adottare la citata *Comunicazione* nasce dalla constatazione delle difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'attuare le pertinenti norme dell'UE. Dunque, la stessa si pone l'obiettivo di «sostenere» gli Stati membri, fermo restando - come precisato - il principio che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può dare interpretazioni autentiche del diritto dell'Unione. Stante questo presupposto, la Commissione europea applica alcune linee guida dedicate all'applicazione, al tempo della pandemia, delle norme vigenti in materia di immigrazione, le quali, come evidenziato dalla stessa Autorità, non contengono l'ipotesi della pandemia da Covid-19. Con riferimento al profilo che riguarda il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, è possibile enucleare due linee direttrici principali. In particolare, da un lato si registra la tendenza a “contenere” il campo di applicazione delle misure di contrasto alla pandemia predisposte a livello nazionale che, si afferma, «dovrebbero essere proporzionate e in linea con il diritto dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Ne deriva che i cittadini di paesi terzi che intendono chiedere protezione internazionale «devono poter presentare la domanda e le autorità sono tenute a registrarla, anche se con ritardi». Dall'altro, a modulare l'applicazione di alcune regole del procedimento, sulla base del presupposto secondo il quale «qualsiasi» misura, in materia di asilo, ma anche di reinsediamento e rimpatrio, «dovrebbe tenere pienamente conto anche delle misure di protezione sanitaria introdotte dagli Stati membri nel loro territorio per prevenire e contenere la diffusione della Covid-19». Sulla base di queste considerazioni preliminari, la Commissione europea ammette che, in luogo dell'audizione personale, i Paesi membri facciano ricorso al modello del colloquio in videoconferenza o all'installazione di vetri di sicurezza. Si tratta di misure che vengono definite, indistintamente, senza ulteriori specificazioni, come «temporanee» e soggette alla duplice condizione di organizzazione delle strutture e della garanzia di servizi di interpretazione, accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali. Inoltre, sulla base di una peculiare interpretazione del contenuto dell'art. 14, paragrafo 2, lettera b), della direttiva procedure, che prevede la facoltà di omettere l'audizione per comprovata impossibilità del richiedente di sostenere il colloquio, la Commissione europea afferma che tale clausola sia suscettibile di essere applicata anche qualora sussistano «ragionevoli indizi che un richiedente possa aver contratto la Covid-19», fermo restando l'obbligo di fare quanto ragionevolmente possibile per consentire al richiedente di fornire ulteriori informazioni.

¹⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2021, p. 130.

di esame della domanda, la cui disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 27 del d.lgs. n. 25/2008, che si configura quale regime "speciale" rispetto a quello previsto dalla legge generale sul procedimento amministrativo; quello delle procedure accelerate, la cui disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008, e che, a sua volta, presenta profili di "specialità" rispetto a quello applicato alla procedura ordinaria¹⁷.

In estrema sintesi, nel caso della procedura ordinaria, lo schema è: la fissazione, da parte della Commissione territoriale, del colloquio entro trenta giorni a decorrere dalla data di ricevimento della domanda da parte della Questura e l'adozione della decisione entro i tre giorni feriali successivi¹⁸.

Le procedure accelerate si rifanno, invece, ad uno schema generale per cui la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale, che adotta la decisione a seguito dell'espletamento di una scansione procedimentale e temporale che può esplicarsi in vari modi¹⁹ e che è stata recentemente incisa dalla riforma introdotta dalla l. 5 maggio 2023, n. 50, che ha disposto la conversione, con modificazioni, del d.l. 10 marzo 2023, n. 20.

Prima dell'avvento di tale riforma, si distinguevano due schemi temporali: uno secondo il quale la Commissione territoriale adotta la decisione entro cinque giorni; l'altro secondo il quale la Commissione territoriale, celebrata l'audizione entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione da parte della Questura²⁰, adotta la decisione entro i

¹⁷ D. MANZIONE (a cura di), *Codice dell'immigrazione e dell'asilo*, Milano, 2018.

¹⁸ Art. 27 d.lgs. n. 25/2008 (Procedure di esame): 1. L'esame della domanda di protezione internazionale è svolto dalle Commissioni territoriali secondo i principi fondamentali e le garanzie di cui al capo II. 1-bis. La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente. 2. La Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi. 3. Qualora la Commissione territoriale, per la sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini di cui al comma 2, informa del ritardo il richiedente e la questura competente. In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando: a) l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto; b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente; c) il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 11. 3-bis. In casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi di cui al comma 3 può essere ulteriormente prorogato di tre mesi ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda».

¹⁹ Ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 25/2008 (Esame prioritario), come modificato dal d.l. n. 130/2020, conv. con modificazioni, dalla l. 173/2020, il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, ai sensi dell'articolo 28-*bis*. In riferimento all'ipotesi di trattazione prioritaria, la norma dispone che la Commissione territoriale informa tempestivamente il richiedente delle determinazioni procedurali assunte e che la domanda è esaminata in via prioritaria, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II del decreto legislativo in questione quando: a) ad una prima valutazione, è verosimilmente fondata; b) è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari; c) è esaminata ai sensi dell'articolo 12, comma 2-*bis*.

²⁰ Nei seguenti casi: richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del d.lgs. n. 286/1998 ovvero nei centri di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b); domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito; richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-*bis*; domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-*ter*; richiedente che presenti la domanda, dopo

successivi due giorni. Il primo schema era applicato nei casi di domanda reiterata²¹ e di domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale, o condannato, anche con sentenza non definitiva, per una serie individuata di reati²² e sottoposto a trattenimento per le ipotesi di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), b), e c), del d.lgs. n. 142/2015, rimanendo dunque escluse le fattispecie del trattenimento per rischio di fuga ed a fini identificativi. Il secondo era applicato nelle ipotesi di trattenimento del richiedente (qualora non ricorressero le condizioni per applicare la prima tipologia di procedura); di presentazione della domanda di protezione internazionale da parte un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli²³; di presentazione della domanda di protezione internazionale da parte di un richiedente proveniente da un Paese "designato di origine sicura", ai sensi dell'art. 2-bis²⁴; inoltre,

essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

²¹ L'articolo 29 del d.lgs. n. 25/2008 (recante «Casi di inammissibilità della domanda»), prevede, al suo primo comma, due ipotesi in cui la Commissione territoriale può dichiarare inammissibile una domanda di protezione internazionale: la prima, che riguarda l'ipotesi in cui «il richiedente sia stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione» (comma 1, lett. a); la seconda, che è specificamente oggetto della nostra attenzione, riguarda l'ipotesi in cui il richiedente abbia «reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine» (comma 1, lett. b). La norma dispone che in entrambi i casi citati, la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione, diretto ad accertare se emergono o sono stati adottati, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Soltanto in riferimento all'ipotesi di cui al comma 1, lettera a), dispone che il Presidente della Commissione procede anche all'audizione del richiedente sui motivi adottati a sostegno dell'ammissibilità della domanda nel suo caso specifico.

²² I reati cui fa riferimento la norma in commento sono quelli richiamati dall'art. 12, co. 1, lett. c) e 16, comma 1, lett. d-bis), del d.lgs. n. 251/2007, segnatamente quelli per i quali è previsto il diniego dello *status* di rifugiato e l'esclusione dalla protezione sussidiaria.

²³ Cfr. Ministero Dell'Interno, Decreto 5 agosto 2019, *Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale*, GU Serie Generale n. 210 del 7 settembre 2019. Le zone individuate dal decreto sono quelle esistenti nelle province di: a) Trieste, Gorizia; b) Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi; c) Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina; d) Trapani, Agrigento; e) Città Metropolitana di Cagliari, Sud Sardegna. Vengono preposte all'esame delle domande che rientrano nei casi previsti dall'articolo 28-bis le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, o loro sezioni, competenti in base alla circoscrizione territoriale del luogo in cui è presentata la domanda.

²⁴ L'art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008 dispone che con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, l'adozione di un elenco dei Paesi di origine sicuri. Per quanto riguarda criteri e modalità di valutazione, la norma dispone che uno stato possa essere considerato paese di origine sicuro ove sia possibile dimostrare, in via generale e costante, che, sulla base del suo ordinamento, dell'applicazione della legge in un sistema democratico e della situazione politica generale, non sussistano atti di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o degradanti, una situazione di violenza indiscriminata. Per effettuare tale valutazione si tiene conto della misura in cui è offerta protezione contro persecuzioni e maltrattamenti mediante le disposizioni legislative e la loro applicazione, il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nei principali strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, il rispetto del principio di non-refoulement, e un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni. Gli strumenti per la valutazione di tali criteri sono le informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, da Easo, Unhcr, Consiglio di Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti (art. 2-bis, commi 2, 3 e 4). In attuazione di tale norma è stato adottato il decreto del 4 ottobre 2019, con il quale il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, ha istituito una lista di Paesi di origine sicuri per richiedenti protezione internazionale. In particolare, è stato disposto che «sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo,

nell'ipotesi della domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-*ter*²⁵ e di quella formulata dal richiedente, già fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

La citata novella ha enucleato, quale distinta fattispecie, il caso di domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da straniero proveniente da un Paese di origine designato come sicuro, avendo specificato che in siffatta ipotesi la procedura (accelerata) di esame della domanda può essere svolta direttamente in loco (frontiera o zona di transito) e che la Commissione territoriale decide nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda. Questo regime è stato esteso, in sostituzione di quello precedentemente applicato, all'ipotesi in cui il richiedente sia stato fermato per avere eluso, o aver tentato di eludere, i relativi controlli.

Ne è risultata, dunque, una nuova tipologia di schema temporale, che si aggiunge a quelle già descritte.

Sono rimaste, invece, immutate, sia la norma che ammette il superamento del termine "accelerato", ove necessario, ed entro certi limiti, per assicurare un esame adeguato e completo della domanda²⁶ e quella secondo la quale l'applicazione del regime delle procedure

Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina» (art. 1, comma 1). Considerata la necessità di effettuare l'aggiornamento periodico di tale lista, e tenuto conto dell'esigenza di assicurare il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali concernenti i diritti inviolabili dell'uomo, di tutelare le specifiche situazioni personali del singolo richiedente protezione internazionale a prescindere dal Paese di provenienza e di dare attuazione alla previsione di cui all'art. 2-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, è stato adottato, il Decreto 17 marzo 2023 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, recante "Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale", secondo il quale «sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia» (art. 1, comma 1).

²⁵ Ai sensi dell'art. 28-*ter*, d.lgs. n. 25/2008 (Domanda manifestamente infondata), la domanda è considerata manifestamente infondata quando ricorra una delle seguenti ipotesi: a) il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251; b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-*bis*; c) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine; d) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero ha dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza; e) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso; f) il richiedente ha rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico a norma del regolamento (UE), n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013; g) il richiedente si trova nelle condizioni di cui all'articolo 6, commi 2, lettere a), b) e c), e 3, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142. 1-*bis*. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai richiedenti portatori di esigenze particolari indicate nell'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

²⁶ Art. 28-*bis*, comma 5, d.lgs. n. 25/2008: «I termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-*bis*. Nei casi di cui al comma 1, lettera b), e al comma 2, lettera a), i termini di cui all'articolo 27, commi 3 e 3-*bis*, sono ridotti ad un terzo». Si segnala che l'art. 27, d.lgs. n. 25/2008 dispone, al suo comma 3, che «Qualora la Commissione territoriale, per la sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini di cui al comma 2, informa del ritardo il richiedente e la questura competente. In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando: a) l'esame della domanda richiede la valutazione di

accelerate è esclusa nell'ipotesi di richiesta di protezione internazionale formulata da minori stranieri non accompagnati e dagli stranieri portatori di "esigenze particolari"²⁷, tra i quali sono ricompresi, ad esempio, i genitori singoli con figli minori e le vittime della tratta di esseri umani²⁸.

3. Il metodo di semplificazione applicato alle procedure accelerate: alcune questioni problematiche

Il metodo di semplificazione applicato alle procedure accelerate, che si sostanzia essenzialmente nell'accorciamento del termine procedimentale e, in alcuni casi, anche nella rimodulazione della fase del contraddittorio a mezzo dell'audizione, pone almeno due problemi: il primo legato all'individuazione della compatibilità dello stesso con il parametro di effettività della garanzia della partecipazione al procedimento da parte del cittadino straniero, in termini di garanzia ai consociati della parità di trattamento; il secondo che si esplica sul versante della messa a fuoco della funzione sottesa alla previsione di una procedura accelerata, in termini di garanzia dell'efficienza del controllo dell'immigrazione.

3.1. La carenza di una funzione acceleratoria unitaria tra istanze di garanzia e esigenze di semplificazione

Sotto il primo aspetto, si pone la questione relativa al rapporto tra lo schema delle procedure accelerate e i fondamentali principi in tema di azione amministrativa²⁹, anzitutto in riferimento alla fase dell'istruttoria procedimentale³⁰.

questioni complesse in fatto o in diritto; b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente; c) il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 11» e, al suo comma 3-*bis* che, in casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi di cui al comma 3 può essere ulteriormente prorogato di tre mesi ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda».

²⁷ Ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 142/2015 (Attuazione 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)

²⁸ Oltre i minori stranieri non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

²⁹ N. MORANDI, *Le procedure accelerate*, cit., 148: «La finalità dell'introduzione nell'ordinamento giuridico di un ventaglio sempre più ampio di procedure accelerate è stato evidentemente quello di assicurare un più rapido esame delle domande in presenza di determinate condizioni che, per il legislatore, sono aprioristicamente considerati fattori rilevatori di una domanda infondata o comunque pretestuosa. Se certamente la garanzia di un esame rapido della domanda di protezione internazionale risponde sia ad un interesse dello Stato, che ha l'obiettivo di rimuovere il prima possibile dal territorio chi non ha diritto alla protezione, sia ad un interesse del richiedente asilo, che ha invece interesse a giungere il prima possibile alla definizione certa della sua condizione giuridica, l'accelerazione della procedura non può escludere né limitare l'esercizio del diritto di asilo, con una riduzione delle garanzie fondamentali o con l'adozione di decisioni ingiuste, violando altrimenti diritti di portata internazionale e costituzionale, quali, tra gli altri, quello al non respingimento o ad una tutela giurisdizionale effettiva».

³⁰ F. APERIO BELLA, *L'istruttoria procedimentale (art. 6 l. n. 241 del 1990 s.m.i.) (giurisprudenza a cura di S. Tranquilli)*, in M. A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, p. 351.

Com'è noto, ai procedimenti in materia di protezione internazionale si applica il c.d. principio dell'onere della prova "attenuato", la cui affermazione risponde all'esigenza di superare le difficoltà cui incorre, da un lato il cittadino straniero in sede di allegazione dei fatti e dei documenti a sostegno della propria domanda, dall'altro lo Stato, in sede di verifica della sussistenza, o meno, dei requisiti idonei all'adozione del provvedimento finale.

Tale principio trova un fondamento nell'art. 3 della direttiva 2004/83/CE³¹, secondo cui lo Stato membro è tenuto, «in collaborazione» con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda al fine di determinare se, anche a fronte delle lacune probatorie che fisiologicamente potrebbero emergere all'esito dell'istruttoria, sussistano o meno i requisiti per l'accoglimento della domanda.

L'ordinamento giuridico italiano ha accolto tale impostazione approvando il d.lgs. n. 251/2007, art. 3, secondo il quale, in estrema sintesi, il richiedente è tenuto a «presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la richiesta»³²; l'esame della domanda è svolto, «in cooperazione con il richiedente», in relazione a tutti i suoi «elementi significativi»³³.

In sede di pratica attuativa, occorre considerare che il privato, al di là dell'effettivo possesso dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, è una persona che riversa in una condizione di vulnerabilità che potrebbe non consentirgli il reperimento, in breve tempo, di informazioni e di documentazione da allegare al procedimento³⁴.

Questo aspetto presenta problemi di ulteriore complessità nell'ipotesi in cui si applichi una procedura accelerata, in riferimento alla quale, come è stato efficacemente rilevato, il diritto sostanziale del richiedente asilo di accedere alla protezione internazionale può essere seriamente minato dalla combinazione tra tempi rapidi di esame della domanda, e di deficienze nel rispetto delle garanzie procedurali, o di difficoltà nell'accesso all'assistenza legale o alla mediazione linguistica³⁵.

La questione relativa al rapporto tra fattore tempo e protezione della condizione giuridica del richiedente protezione internazionale, in riferimento alle procedure accelerate, è giunta in varie occasioni all'attenzione della giurisprudenza. Si segnala, poiché particolarmente emblematica, una pronuncia con la quale la Corte di Cassazione, avendo escluso che i termini delle procedure accelerate abbiano natura perentoria, ha specificato che «in ogni caso, il loro superamento non può risolversi in un vizio della domanda di riconoscimento della protezione internazionale o del relativo procedimento, posto che essi sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente»³⁶.

³¹ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

³² Art. 3, comma 1, d.lgs. 251/2007.

³³ Sotto il profilo contenutistico, l'oggetto delle informazioni e dei documenti che il richiedente è tenuto a produrre riguarda l'età, la condizione sociale, anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, l'identità, la cittadinanza e i paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, le domande d'asilo pregresse, gli itinerari di viaggio, i documenti di identità e di viaggio, nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale (art. 3, comma 2, d.lgs. 251/2007).

³⁴ Sulla posizione del migrante nell'ambito delle procedure amministrative in materia di immigrazione cfr. A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2020, p. 2.

³⁵ N. MORANDI, *Le procedure accelerate*, op. cit., p. 149.

³⁶ Cass. Civ., Sez. I, 3 febbraio 2021, n.2458.

Da queste coordinate ermeneutiche, secondo le quali il termine di conclusione delle procedure accelerate si inquadra nell'alveo dei termini aventi natura ordinatoria, con le conseguenze che ne derivano sul piano dell'articolazione della tempistica dell'esercizio dell'azione amministrativa, si evince la centralità del ruolo dell'amministrazione, alla cui valutazione è rimesso l'apprezzamento *della* durata del procedimento in relazione al singolo caso di specie.

Occorre almeno accennare ad alcuni aspetti di carattere processuale, che sono strettamente collegati con quelli di carattere sostanziale fin qui affrontati.

Alcune questioni di particolare rilievo riguardano la corretta applicazione dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25/2008 in riferimento all'ipotesi di impugnazione del provvedimento di rigetto, per manifesta infondatezza, della domanda di protezione internazionale.

La norma citata, al suo secondo comma, dispone che il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro «trenta giorni» dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente si trova in un Paese terzo al momento della proposizione del ricorso e che tali termini sono «ridotti della metà» nei casi di cui all'art. 28-*bis*, commi 1 e 2, tra le quali rientra l'ipotesi dell'impugnazione del provvedimento con il quale la domanda viene dichiarata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-*ter* del d.lgs. n. 25/2008. Il terzo comma dispone che la proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che in alcune ipotesi espressamente indicate, tra le quali rientra l'impugnazione del provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza.

Un problema che si pone risiede nel fatto che il legislatore non chiarisce espressamente se il regime della dimidiazione del termine di impugnazione del provvedimento si applichi ogniqualvolta la domanda di protezione internazionale venga dichiarata manifestamente infondata, oppure soltanto nell'ipotesi in cui la dichiarazione di manifesta infondatezza della domanda venga resa nell'ambito di una procedura accelerata.

Secondo un recente orientamento della giurisprudenza di legittimità³⁷, deve escludersi che possa essere dichiarato inammissibile, perché tardivo, il ricorso avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza adottato dalla Commissione territoriale a valle di una procedura che non venga trattata come procedura accelerata. A tal proposito, viene affermato che, alla luce dei principi costituzionali di tutela delle garanzie difensive e del giusto processo, e stante la generale previsione di cui all'art. 153, comma 2, c.p.c., si deve riconoscere la scusabilità dell'errore in cui è incorso il destinatario del provvedimento³⁸.

In riferimento alla questione che attiene al profilo dell'efficacia del provvedimento impugnato, secondo un recente orientamento del giudice del merito, atteso il preciso richiamo che l'art. 35-*bis* fa ai casi di cui all'art. 28-*bis*, e attesa la previsione, da parte di tale norma, della adozione della procedura accelerata per i casi di domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28-*ter*, tale previsione deve ritenersi applicabile solo allorché la Commissione territoriale abbia inteso seguire la procedura accelerata e ne abbia rispettato gli stretti tempi che tale norma prevede. Ciò in quanto, pur essendo riconosciuto che i termini della procedura non sono perentori, il che «fa sì che il mancato rispetto degli stessi non renda nulla la procedura amministrativa», tuttavia «vengono certamente compromessi gli effetti limitativi che si devono ritenere strettamente correlati alla procedura accelerata», quali, oltre,

³⁷ Cass. Civ., Sez. I, 10 marzo 2021, n. 6745.

³⁸ Cass. Civ., Sez. I, 12 luglio 2019, n. 18860.

il termine di impugnazione dimezzato rispetto all'ordinario, l'immediata esecutorietà della decisione amministrativa³⁹.

La posizione assunta dalla giurisprudenza in commento circa l'interpretazione delle disposizioni che attengono ai profili processuali connessi alle procedure accelerate appare fortemente ispirata da un approccio di tipo garantista nei confronti del richiedente protezione internazionale e che potrebbe avere il merito di contribuire alla valorizzazione di un approccio interpretativo che sia incentrato sulla garanzia dell'effettività della tutela della sua sfera giuridica.

Da queste brevi considerazioni appare evidente come l'applicazione dello schema delineato dall'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25/2008, in relazione ai profili esaminati, rappresenti un "nodo" cruciale della garanzia dell'accesso effettivo alla giustizia da parte del cittadino straniero⁴⁰, che integra il difficile rapporto tra accelerazione, garanzia dell'efficienza e della qualità del processo⁴¹, e che, nella specie, richiama all'attenzione il problema della garanzia della completezza dell'istruttoria processuale⁴².

In generale, la tematica solleva l'interrogativo se la coesistenza, a fianco della procedura ordinaria, di varie ed eterogenee tipologie – e sotto-tipologie – di procedura accelerata, e la previsione di strumenti funzionali all'accelerazione nella sede processuale, possa rappresentare un fattore idoneo a produrre incertezza interpretativa nella sede dell'applicazione delle relative regole⁴³ e, conseguentemente, determinare, in concreto, la configurazione di ipotesi di disparità di trattamento tra situazioni giuridiche sostanzialmente identiche ma che tuttavia è difficile da rilevare *ex ante*, in assenza di uno schema dell'istruttoria procedimentale (e processuale) che venga applicato, in tutti i casi, nelle medesime modalità, in ossequio ad un parametro temporale unitario.

3.2. Il "nodo" organizzativo

³⁹ Trib. di Firenze, 30 marzo 2023.

⁴⁰ Per un inquadramento di carattere generale sul tema della garanzia di tutela processuale del cittadino straniero e sulle questioni problematiche ad essa connesse, cfr. M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, 2018.

⁴¹ M. A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Diritto e Società*, 2014, 3, p. 345 ss.

⁴² In prospettiva di innalzamento della garanzia processuale del richiedente protezione internazionale, cfr. Cass. Civ., Sez. I, 24 novembre 2022, n.34650, in *Giustizia Civile Massimario 2023*, laddove afferma che il giudicato non preclude una nuova valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale in presenza di elementi nuovi. In particolare: «In materia di domande reiterate di protezione internazionale, il giudicato opera "rebus sic stantibus", non si forma sulla credibilità delle dichiarazioni del ricorrente e non preclude, pertanto, una nuova valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione in presenza di nuovi elementi, che possono essere rappresentati anche da prove atipiche. (Nella specie, la S.C. ha cassato la decisione della corte territoriale che, nel rigettare una domanda reiterata di protezione internazionale proposta da un cittadino del Gambia, si era limitata ad invocare il giudicato sulla non credibilità del richiedente senza valutare una dichiarazione giurata raccolta dinanzi ad un notaio nel paese d'origine del ricorrente)».

⁴³ N. MORANDI, *Le procedure accelerate*, cit.: «L'impatto della previsione di procedure accelerate nel sistema di esame della domanda di protezione internazionale dipende primariamente dall'estensione della loro applicazione, che deve essere orientata al rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, in generale e nei singoli casi, e dunque portare ad un'interpretazione rigorosa delle fattispecie tipiche normativamente previste. La combinazione tra tempi rapidi di esame della domanda, e di deficienze nel rispetto delle garanzie procedurali, o di difficoltà nell'accesso all'assistenza legale o alla mediazione linguistica può, infatti, seriamente minare il diritto sostanziale del richiedente asilo di accedere alla protezione».

Sotto il secondo dei due aspetti ai quali si è fatto cenno, laddove la *ratio* della procedura accelerata venga individuata nell'esigenza di garanzia dell'efficienza del controllo dell'immigrazione, occorrerebbe, in concreto, verificare se l'accelerazione della procedura attraverso la riduzione del termine procedimentale, di natura ordinatoria, offra una risposta realmente efficace, oppure se, invece, ne offra una dalla portata marginale rispetto alla dimensione del problema di fondo intorno al quale ruota la tematica del funzionamento del sistema italiano della protezione internazionale⁴⁴.

Non è possibile, in questa sede, sviluppare un'analisi adeguata. È importante, però, almeno rilevare come, guardando ad alcuni recenti dati statistici, resi dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, ancora oggi i tempi di esame della domanda da parte delle Commissioni territoriali si rivelano assai differenti rispetto a quelli previsti dalla legge, facendo sì che si accumulino le pendenze, seppur in misura lievemente ridotta nel corso degli ultimi tre anni⁴⁵. A ciò si aggiunge che, almeno in riferimento agli sbarchi, nel corso dell'anno 2021 si è registrato un aumento abbastanza significativo rispetto all'anno precedente⁴⁶. Questa questione è stata recentemente sollevata dal Tribunale di Trieste, adito in riferimento ad un provvedimento di rigetto, per manifesta infondatezza, di una domanda di protezione internazionale, in riferimento al quale veniva stata chiesta oltre la rimessione in termini per l'impugnazione dello stesso anche e la sospensione della sua efficacia. Il Collegio si è espressa a favore dell'accoglimento di tale domanda alla luce di una serie di argomentazioni nel cui ambito ha ritenuto di sottolineare che la situazione caratterizzata dagli elevati flussi in entrata e nelcontempo dalle innumerevoli occasioni di dover assumere provvedimenti di natura urgente (vds. le sospensive ex art. 35-*bis*, comma 4, e 3, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 25/2008), ha comportato il prodursi di arretrati significativi, sicchè «non appare – più – ragionevole, allo stato, persistere nell'applicazione del modello organizzativo caratterizzato dalla calendarizzazione puntuale delle eventuali audizioni dei richiedenti protezione internazionale, in quanto ciò implicherebbe, alla luce della situazione attuale (ove non fosse mutata in forza di un radicale riassetto organizzativo della sezione specializzata), un ulteriore incontrollabile incremento dell'arretrato, causa l'assunzione di nuove riserve; ritiene,

⁴⁴ Nell'Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, I Commissione (Affari Costituzionali) Camera dei Deputati Roma, 18 settembre 2019, Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori, in www.istat.it, ove vengono fornite alcune tra le principali informazioni sulle dinamiche demografiche interessate dai fenomeni migratori, viene evidenziata la forte dinamicità e complessità del contesto della materia trattata e l'esigenza di lavorare all'integrazione tra istituzioni che trattano dati e gestiscono i flussi migratori; all'integrazione di dati a livello individuale per la produzione di nuovi indicatori; alla diffusione integrata delle informazioni attraverso il sistema informativo sugli stranieri; e, infine, alla diffusione di microdati integrati per la ricerca scientifica.

⁴⁵ Nell'ambito dei *Dati e statistiche della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo*, nel documento recante il Riepilogo anno 2021, disponibile al sito www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it, viene evidenziato, come nell'anno 2021 siano state registrate 53.609 richieste di asilo, di cui 7.705 reiterate, con la specificazione che «ricomprendendo anche i Casi Dublino, vi sono ulteriori 10381 fascicoli pendenti che, all'esito della procedura di individuazione dello Stato competente, potrebbero non dover essere esaminati dalle Autorità Italiane. Se, come appena detto, nell'anno 2021 vengono registrate 32.800 decisioni pendenti; nell'anno 2020, vengono registrate 33.636 decisioni pendenti; nell'anno 2019 vengono registrate 803 decisioni pendenti.

⁴⁶ F. PALETTI, F. RUSSO, *Le politiche e l'efficacia delle misure di contrasto all'immigrazione irregolare*, in *Centro Studi e Ricerche Idos*, in collaborazione con *Centro Studi Confronti Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*, *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, 2022, p. 162: «Nel 2021 gli sbarchi sono tornati a crescere. Nel corso dell'anno se ne sono contati 1718 per un totale di 67040 persone, praticamente il doppio (+98%) rispetto alle 34.154 del 2020, anno in cui, nonostante l'emergenza sanitaria, erano comunque triplicati rispetto al 2019. Numeri comunque ancora molto lontani dai picchi raggiunti nel triennio 2014-2016 quando sulle coste italiane approdarono oltre 500mila persone, per una media di poco meno di 170mila l'anno».

pertanto, assolutamente necessario individuare un'apposita udienza finalizzata ad assolvere alla funzione di filtro onde sia consentita una migliore, sostenibile organizzazione tempo per tempo degli affari assegnati nella materia della protezione internazionale»⁴⁷. L'iter argomentativo del giudicante sembra essere rivolto non esclusivamente alla soluzione del caso concreto, ma anche e soprattutto a sollevare la questione di carattere generale che attiene al rapporto tra la dimensione del fenomeno migratorio e quella del contenzioso in materia di immigrazione.

Da qui, l'esigenza di una riflessione sempre più attenta sul rapporto tra carichi effettivi e risorse impiegate⁴⁸, quale necessario presupposto per svolgere un'indagine che consenta di risalire alle ragioni effettive dei ritardi perpetrati nella definizione dei procedimenti, non soltanto esaminando le ipotesi in cui gli stessi sono imputabili all'inerzia ingiustificata dell'amministrazione, ma anche prendendo in considerazione il rapporto tra la mole delle domande presentate e le capacità effettive di esame delle domande da parte dei pubblici funzionari competenti e i relativi riflessi sul piano processuale.

4. *Brevi considerazioni conclusive*

Letto nel suo complesso, l'approccio al rapporto tra fattore tempo e protezione internazionale, che finora è invalso, integra l'impostazione, gradualmente delineata dal legislatore, favorevole alla realizzazione di forme di differenziazione tra lo *status* del cittadino e quello del migrante, ispirate da ragioni di sicurezza e di ordine pubblico e di contenimento della spesa pubblica⁴⁹.

Se l'applicazione di una procedura accelerata alla protezione internazionale vuole rispondere all'esigenza della riduzione, in chiave acceleratoria, e dunque, in funzione semplificatoria, dei tempi procedurali della protezione internazionale, la stessa, letta a fronte dei profili di complessità affrontati in questa sede, corre il rischio di contribuire al conseguimento di un risultato di segno opposto. Scenario, questo, che potrebbe integrare un'ipotesi di incompatibilità con i valori e gli ideali che attengono ai fondamentali doveri di solidarietà rispetto alle persone⁵⁰.

D'altra parte, è stata registrata la progressiva formazione di un indirizzo giurisprudenziale, che tende a farsi strada, anche su stimolo del dibattito accademico⁵¹, favorevole all'applicazione di un'impostazione di tipo più "garantista", che invoca

⁴⁷ Tribunale di Trieste, Sezione Specializzata in materia di immigrazione, 28 aprile 2023.

⁴⁸ Forse, una possibile opportunità di avvio di una riflessione in tal senso avrebbe potuto essere colta in occasione dell'adozione delle misure di "ripresa e resilienza" adottate nel quadro del *Next Generation EU programme* e, a livello dell'ordinamento interno, del PNRR. Cfr. L. ZANFRINI, *Gli immigrati in Italia, si accentuano le disuguaglianze con la pandemia*, in www.buffingtonpost.it. Per un inquadramento della "vicenda" del PNRR nella prospettiva del diritto amministrativo, cfr. G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 2.

⁴⁹ M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, cit.

⁵⁰ In riferimento ai profili dogmatici ed evolutivi della solidarietà nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali, cfr. F. CORTESE, *I diritti inviolabili dell'uomo*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, 2015, p. 1 ss.

⁵¹ L. GILI, *Straniero e partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi prospettive ed esperienze. Raccolta di saggi sul tema della partecipazione amministrativa nelle sue diverse valenze*, Milano, 2002, p. 55 ss.

l'applicazione dei canoni dell'uguaglianza sostanziale e della ragionevolezza⁵², attraverso la chiave di lettura della solidarietà⁵³.

Questa seconda impostazione potrebbe aprire ad una revisione del sistema delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, ad esempio attraverso l'abbandono della distinzione tra la dimensione temporale della procedura ordinaria e quella delle procedure accelerate e della moltiplicazione delle ipotesi di abbreviazione della durata del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, e la riconduzione ad unità della fattispecie.

La ricostruzione proposta offre lo spunto per riflettere sull'opportunità di non proseguire nell'indirizzo volto all'adozione di misure "di dettaglio", come la mera determinazione della riduzione dei termini procedurali, poiché, come si è tentato di dimostrare, questo tipo di approccio non soltanto solleva un problema di compatibilità con i principi di solidarietà e di garanzia effettiva della tutela dei diritti fondamentali della persona, ma altresì sembra rivelarsi insufficiente ad attivare un meccanismo idoneo a perseguire uno scopo acceleratorio pienamente efficace, e di prediligere una logica "di sistema", che incida sul versante che attiene alla qualità dell'azione, in termini di garanzia di espletamento di un'istruttoria adeguata allo scopo, e, sul versante che attiene all'organizzazione, rafforzando gli interventi per garantire il buon andamento delle amministrazioni preposte all'espletamento della procedura.

ABSTRACT: *Time factor and international protection: accelerated procedures*

Procedural timing is an important aspect of the procedures for granting international protection, especially if it is addressed in view of the problem of the delicate dichotomy between the need for timely protection of the fundamental rights of the person and the certainty and stability of legal relations and the instances of efficient control of immigration in relation to security and public order.

The case of "accelerated procedures" raises some additional problematic issues relating to the shortening of procedural deadlines and the impact on the effective guarantee of the protection of foreign nationals.

⁵² Cass. civ., Sez. I, sentenza 7 gennaio 2020, n. 86, in materia di protezione internazionale; Cons. Stato, Sez. III, 26 giugno 2019, n. 04414, in tema di rilascio del permesso di soggiorno, commentata in www.adimblog.it.

⁵³ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2019, 2, 1 ss.