

22 NOVEMBRE 2017

La disciplina in tema di protezione
internazionale e contrasto
all'immigrazione illegale. Osservazioni
a prima lettura

di Stefano Agosta
Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Messina



La disciplina in tema di protezione internazionale e contrasto all'immigrazione illegale. Osservazioni a prima lettura *

di Stefano Agosta

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Messina

Sommario: 1. La novella alla fase *amministrativa* della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. – 2. (*Segue*): a quella *giurisdizionale*. L'alleggerimento della procedura di protezione internazionale e la specializzazione dell'organo giudicante: istituzione, composizione e selezione delle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. – 3. (*Segue*): formazione professionale, organizzazione e competenza allargata *ratione materiae* e *loci*. – 4. Talune criticità della recente riforma: nel *merito* (part. la nuova competenza per i procedimenti connessi e la questione della risoluzione di eventuali conflitti di competenza). – 5. (*Segue*): nel *metodo* (i rischi di una revisione che sembra esclusivamente privilegiare l'accelerazione dei tempi procedurali a discapito dei fondamentali diritti del richiedente protezione internazionale).

1. La novella alla fase amministrativa della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

L'endemico aggravamento delle crisi internazionali in atto ha, com'è noto, sollevato (e continua tutt'ora drammaticamente a sollevare) un'eccezionale ondata di migranti verso le coste italiane. Ciò non ha solo portato ad un esponenziale aumento delle domande di protezione internazionale nei confronti delle competenti Commissioni territoriali dal punto di vista *amministrativo* ma pure – con una sorta di inevitabile effetto *rebound* – ad una corrispondente crescita del contenzioso sotto il profilo *giurisdizionale*¹. È così che accanto all'elaborazione ed alla diffusione di non secondarie iniziative di *soft law*² – spazianti dalla

* Articolo sottoposto a referaggio. Testo – rielaborato ed aggiornato – della comunicazione svolta al convegno organizzato dall'Università degli Studi di Messina su *Immigrazione e diritti fondamentali* (Siracusa, 4-5 maggio 2017) i cui atti sono in corso di stampa.

¹ Emblematica, in tal senso, la più recente esperienza ad esempio maturata nel Tribunale di Milano dove i procedimenti di protezione internazionale iscritti sono passati da i cinquecentonovantuno del 2013 ai seicentotrentasei del 2014 per arrivare a milleseicentotrentaquattro nel 2015 e sfiorare i quattrocento al mese lo scorso anno (con una proiezione su base annuale di circa quattromilaottocento controversie): cfr. RELAZIONE al D.L., *Conversione in legge del decreto-legge 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* (A.S. n. 2705 del 17 febbraio 2017), 3 s., in www.senato.it.

² Così, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale*, par. 9, in www.csm.it (15 marzo 2017).

formazione e comunicazione nelle realtà territoriali di buone prassi di gestione di tale tipologia di procedimenti alla stipulazione di protocolli con amministrazioni statali o organizzazioni non governative (attinenti, in particolare, alla migliore circolazione delle informazioni circa dati identificativi, paesi di provenienza e precedenti giurisprudenziali dei richiedenti protezione internazionale)³ – per fronteggiare l'inarrestabile montare del fenomeno si è infine fatto ricorso all'*hard law* legislativo.

La risposta molto recentemente approntata da parte del Governo italiano (poi suggellata dal Parlamento⁴) si è perciò articolata su due ben distinti versanti: per così dire *in uscita*, allo scopo di garantire maggiore effettività ai provvedimenti di espulsione e allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini stranieri in condizione di soggiorno irregolare (ad esempio, potenziando la rete dei centri di identificazione ed espulsione e destinando nuove risorse per l'esecuzione dei rimpatri⁵); *in entrata*, al fine di rendere più snello ed efficiente l'accertamento del diritto del migrante alla protezione internazionale⁶.

Con riferimento a tale ultimo profilo – seppure non sia stata tecnicamente toccata la disciplina sostanziale complessivamente risultante dai D.Lgs. nn. 85/2003, 251/2007 e 142/2015⁷ ma si sia piuttosto ritenuto di incidere (nemmeno poi tanto superficialmente...) sul diverso profilo processuale – è peraltro inevitabile che la parziale riscrittura della normativa dettata in tal senso dal pregresso D.Lgs. n. 25/2008⁸ (tanto riguardo al procedimento amministrativo che relativamente a quello giurisdizionale) finisca

³ Si pensi a tutte quelle forme di intesa elaborate dai singoli uffici con enti pubblici (es. amministrazioni, rispettivamente, dell'interno e della giustizia), privati, centri di accoglienza, organizzazioni non governative, ad esempio, per favorire l'accesso alle informazioni, la creazione di archivi di dati ai vari fini nonché lo stabile reperimento di interpreti e mediatori culturali affidabili ed in possesso delle necessarie qualità soggettive (come, sopra tutte, la conoscenza dell'idioma dei richiedenti asilo).

⁴ In tal senso, rispettivamente, D.L. n. 13, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale* (17 febbraio 2017) e successiva l. di conversione n. 46 (13 aprile 2017) sui quali, *ex plurimis*, A. CAMILLI, *Il decreto Minniti-Orlando sulla immigrazione è legge*, www.internazionale.it (12 aprile 2017).

⁵ Cfr. S. PENASA, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 1 ss.

⁶ Sul punto, RELAZIONE al D.L., *Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017*, cit., 4.

⁷ ... attuativi delle direttive, rispettivamente: 2001/55/CE (relativa alla *Concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario*); 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*) [le ultime due 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)].

⁸ ... attuativo 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*.

inevitabilmente per condizionare l'esercizio sostanziale del diritto alla protezione internazionale da parte dell'avente diritto⁹.

Del giudizio innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁰ due sono, in particolare, gli aspetti innovati ed aventi diretta incidenza sull'eventuale fase giurisdizionale successiva: e cioè, per un verso, il regime delle notificazioni nei confronti del richiedente asilo; e, per un altro, le modalità di svolgimento del colloquio personale con quest'ultimo.

Premesso che sul richiedente protezione incombe l'obbligo particolare (qualora convocato) di comparire personalmente davanti alla Commissione citata¹¹, di consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda (incluso il passaporto) e di informare l'autorità competente in ordine ad ogni suo mutamento di residenza o domicilio – nonché quello, più generale, di agevolare tutti gli accertamenti previsti dalla legislazione in materia di pubblica sicurezza in ogni fase della procedura¹² – la novella del 2017 innanzitutto coordina le diverse disposizioni di cui ai D.Lgs. 25 cit. (art. 11) e 142 cit. (art. 5) chiarendo che per «ultimo domicilio» si intende l'ultimo dallo stesso richiedente dichiarato¹³ (a meno che costui non si trovi già presso un centro o una struttura di accoglienza o trattenimento¹⁴).

In secondo luogo, si dispone che la Commissione competente compia le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento – a norma della l. n. 890/1982, *Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari* – a mezzo del servizio postale ovvero che esse risultino effettuate al momento del ricevimento dell'avviso da cui risulti l'impossibilità della notificazione (qualora il domicilio non dovesse rivelarsi idoneo) a patto che non ricorra l'ipotesi di cui *supra* (la permanenza del richiedente presso un centro o una struttura di accoglienza o trattenimento): nel quale ultimo caso, la notificazione dovrà pervenire all'indirizzo del responsabile del centro mediante posta elettronica certificata (la c.d. PEC). Spetterà poi al responsabile cit. (ad ogni effetto di legge perciò considerato pubblico ufficiale) dare immediata notificazione con le stesse forme telematiche alla Commissione territoriale della sottoscrizione della ricevuta da parte del destinatario interessato ovvero del suo espresso rifiuto o della sua irreperibilità, ritenendosi perciò eseguita la notificazione dal momento

⁹ In oggetto, A.D. DE SANTIS, *La nuova tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Note a margine del D.l. n. 13/2017*, in www.judicium.it (20 marzo 2017).

¹⁰ Cfr., *Riconoscimento protezione internazionale*, in www.unhcr.it.

¹¹ Così, *Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*, in www.interno.gov.it (15 dicembre 2014).

¹² In tal senso, art. 11, D.Lgs. n. 25 cit.

¹³ ... mediante dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale ovvero comunicazione alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno (per ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza).

¹⁴ ... nel qual caso, agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda (nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza) il luogo di domicilio sarà rappresentato dallo stesso indirizzo del centro.

in cui essa perviene alla casella di PEC della Commissione (parimenti accade nel caso in cui un indirizzo di PEC sia invece stato fornito dallo stesso richiedente protezione internazionale)¹⁵.

Importante notare come l'eventuale inidoneità del domicilio dal richiedente dichiarato o comunicato ovvero l'irreperibilità di costui nel centro o struttura di accoglienza comunque non incepperebbe, né rallenterebbe, questa porzione del procedimento giacché l'atto è reso disponibile all'interessato presso la Questura del luogo in cui ha sede la Commissione territoriale e – decorsi venti giorni dalla trasmissione di esso alla Questura da parte della stessa Commissione – la sua notificazione si intenderà in ogni caso eseguita mediante il solo messaggio di PEC.

2. (Segue): a quella giurisdizionale. L'alleggerimento della procedura di protezione internazionale e la specializzazione dell'organo giudicante: istituzione, composizione e selezione delle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea

Ad un primo complessivo giudizio, la riforma ora in commento sembrerebbe per questa parte centrare tutto sommato il primario obiettivo di sgravare il carico di lavoro fin qui incombente sugli uffici immigrazione della Questura – complessivamente imprimendo una maggiore velocità a tale prima fase – senza nondimeno diminuire l'indispensabile grado di certezza del regime delle notificazioni unitariamente considerato. Venendo al successivo passaggio dell'audizione personale del richiedente presso la Commissione nazionale per il diritto di asilo¹⁶ (ovvero le Commissioni territoriali cit.) – revisionato l'art. 12, D.Lgs. n. 25 cit. nel senso che la comunicazione del previsto colloquio da parte della Commissione competente avvenga con le nuove modalità appena citate al par. 1 – si prevede adesso la videoregistrazione con mezzi audiovisivi e la sua successiva trascrizione in lingua italiana con l'ausilio di mezzi automatici di riconoscimento vocale.

Considerato che tale trascrizione è, nell'ordine, *a*) rivista dall'interprete (anche dietro osservazioni dello straniero interessato), *b*) riletta a quest'ultimo in lingua a lui comprensibile, *c*) sottoscritta dall'interprete e dal componente della Commissione che ha svolto il colloquio¹⁷ e *d*) eventualmente trasmessa all'autorità

¹⁵ Qualora la notificazione sia stata intesa come effettuata pur senza che il domicilio o l'indirizzo PEC fossero idonei – o, comunque, senza che si sia avuto effettuale ricevimento da parte del richiedente – copia dell'atto notificato sarà resa disponibile allo stesso richiedente presso la Commissione territoriale.

¹⁶ Sul punto, *Commissione nazionale per il diritto di asilo*, in www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it.

¹⁷ ... il quale – subito dopo la lettura e in cooperazione con il richiedente e l'interprete – verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie, dando in ogni caso atto in calce al verbale 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.

giudiziaria in caso di impugnazione della decisione amministrativa¹⁸ (oltre che conservata in copia informatica presso apposito archivio del Ministero dell'Interno per almeno un triennio), ben pochi dubbi possono in effetti nutrirsi sul fatto che essa è chiamata integralmente a sostituire il tradizionale verbale del colloquio quale atto-principe di questa prima parte della prescritta procedura¹⁹. Seppure in sede di conversione è stata aggiunta la possibilità per il richiedente di formulare in occasione del colloquio istanza motivata di non avvalersi del supporto della videoregistrazione, vi è tuttavia da rilevare che su tale domanda decide sempre la Commissione territoriale con provvedimento non impugnabile.

All'esito della innovata procedura, la Commissione territoriale si pronunzierà, infine, sulla domanda di protezione internazionale nel senso dell'accoglimento ovvero del rigetto. La prima eventualità, ad ogni modo, non esclude che la Commissione nazionale cit. possa successivamente revocare (o dichiarare cessata) la protezione internazionale inizialmente riconosciuta. Pure in questo caso, perciò, il regime delle comunicazioni all'interessato da parte di tale Commissione non differirà da quello ora novellato per le Commissioni territoriali, contestualmente ricomprendendo la notificabilità a mezzo delle forze di polizia per motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale. Nell'ipotesi di assenza dei presupposti richiesti per la protezione internazionale – o al verificarsi di una causa di esclusione, cessazione o manifesta infondatezza di quest'ultima – sarà invece pronunciata decisione di rigetto, col conseguente obbligo per il richiedente di abbandonare il territorio nazionale una volta spirato inutilmente il termine per ricorrere: ciò a meno che non gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo oppure questi non abbia ovviamente presentato ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria avverso tale pronuncia di rigetto (in tale ultimo frangente, competenti a pronunciarsi non potranno che essere le nuove sezioni specializzate appunto istituite dal capo I della riforma legislativa in esame).

A seguito dell'impugnazione della decisione di rigetto cit. si apre così la porzione giurisdizionale della procedura in esame, la quale risulta profondamente revisionata sia sul versante del procedimento che su quello dell'organo competente. Con riferimento al primo, due sono in particolare le misure adottate per semplificare (*recte*, rendere più efficienti) i procedimenti di riconoscimento dello *status* di persona internazionalmente protetta contestualmente introdotte dal capo II del presente testo e, cioè, l'eliminazione del secondo grado di giudizio e, per così dire, l'alleggerimento processuale dell'unico grado rimasto: vale a dire che (in deroga a quanto normalmente previsto dall'art. 739 cod. proc. civ. per i procedimenti camerali) l'eventuale decreto di rigetto non è perciò più reclamabile – ma solo ricorribile per Cassazione entro trenta giorni dalla comunicazione dello stesso²⁰ – mentre il rito da osservare in tali

¹⁸ ... entro venti giorni dalla notificazione del ricorso unitamente alla menzionata videoregistrazione.

¹⁹ ... a meno che – beninteso – non sia possibile la videoregistrazione per motivi tecnici.

²⁰ In oggetto, art. 3-*septies*, D.Lgs. n. 25 cit. (aggiunto dall'art. 6, comma 1, l. n. 46 cit.).

controversie passa da quello sommario di cognizione di cui all'art. 19, D.Lgs. n. 150 cit. al rito camerale a contraddittorio scritto e a udienza eventuale di cui agli artt. 737 e ss. cod. proc. civ.²¹.

Venendo all'organo competente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche – nell'ambito, in altre parole, delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente²² – l'innovazione in parola istituisce, presso i Tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'Appello, le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea²³. Passate dalle originarie quattordici²⁴ alle attuali ventiquattro in sede di conversione, tali sezioni naturalmente rinvergono il proprio fondamento nell'art. 102, comma 2, Cost.²⁵: tale disposizione, com'è noto, non solo non vieta ma persino incoraggia l'istituzione presso gli organi giudiziari di sezioni specializzate per determinate materie – anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura (nominati e revocati dal CSM) – a motivo del fatto che taluni ambiti necessariamente impongono l'integrazione del collegio giudicante con soggetti esperti²⁶.

Lungi dal rappresentare un *unicum* nel panorama dell'ordinamento italiano, nell'esperienza subcostituzionale si è al contrario assistito così ad un progressivo florilegio di sezioni specializzate spazianti dai Tribunali per i minorenni a quelli regionali delle acque pubbliche, dalle sezioni specializzate in materia agraria a quelle per le tossicodipendenze, passando attraverso le sezioni di sorveglianza delle Corti d'Appello, le sezioni competenti sulle controversie di lavoro e previdenza sociale (c.d. sezioni lavoro), quelle specializzate in materia di impresa (i c.d. Tribunali delle imprese) ed oggi, appunto, quelle in epigrafe²⁷.

²¹ Cfr. art. 3-*bis*, D.Lgs. n. 25 cit. (sempre aggiunto dall'art. 6, comma 1, l. n. 46 cit.).

²² Così, art. 1, comma 2, l. n. 46 cit. (ma, sul cruciale punto, si tornerà meglio *infra*, in chiusura delle presenti notazioni).

²³ In tal senso, art. 1, comma 1, l. n. 46 cit.

²⁴ ... introdotte presso i soli Tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia (in ragione dei dati relativi al numero delle domande di protezione internazionale esaminate nel biennio 2015-2016 da ciascuna Commissione territoriale o sezione distaccata).

²⁵ Sul punto, G. SERVELLO, *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 1 ss.; I. ANDOLINA-G. VIGNERA, *I fondamenti costituzionali della giustizia civile*, Torino, 1997, 48; A.M. POGGI, *Art. 102*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, 2006, 1972 ss.

²⁶ In oggetto, V. ANDRIOLI, *A proposito di giurisdizioni speciali e di sezioni specializzate*, in *Riv. dir. proc.*, 1949, I, 142; A. SANDULLI, *Sulla costituzionalità delle sezioni specializzate per gli equi fitti*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, 113; V. ANDRIOLI, *Rilevanza costituzionale delle sezioni specializzate*, in *Giur. cost.*, 1961, 1539 ss.; A. ATTARDI, *Art. 1*, in *Commentario del codice di procedura civile*, dir. da E. Allorio, I, Torino, 1973, 9.

²⁷ Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dossier n. 449 su A.S. n. 2705 "Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto della immigrazione illegale"*, in www.senato.it (febbraio 2017), 7.

Se di regola la sezione in commento giudica in composizione monocratica – in deroga a quanto previsto dall’art. 50-*bis*, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – l’art. 3, comma 4-*bis* (opportunamente introdotto in sede di conversione) stabilisce invece che le controversie in tema di riconoscimento della protezione internazionale di cui all’art. 35, D.Lgs. n. 25 cit. (nonché quelle aventi ad oggetto l’impugnazione dei provvedimenti adottati dall’autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all’esame della domanda di protezione internazionale) siano decise dal Tribunale in composizione collegiale. In tale frangente, è il Presidente della sezione specializzata a designare un componente del collegio per la trattazione della controversia²⁸ e, sul merito di essa, il collegio si pronunzia in camera di consiglio (ove non ritenga necessaria un’ulteriore istruzione).

In ragione dell’elevato tecnicismo che tipicamente connota tutti i procedimenti nel campo dell’immigrazione – se non altro già sul piano della conoscenza linguistica – i giudici che entrano a comporre le sezioni specializzate dovranno innanzitutto esibire una particolare competenza in materia: allo scopo di aumentare l’efficienza nell’amministrazione della giustizia nonché garantire una maggiore rapidità di decisione, in luogo di quello della mera *quantità* numerica (e, quindi, dell’assunzione di nuovi magistrati) l’art. 2, comma 1, preferisce quindi ricorrere al solo criterio della *qualità* professionale dei giudici già in servizio²⁹.

Premessa la positiva valutazione della conoscenza della lingua inglese (cui è stata aggiunta, in sede di conversione parlamentare, anche quella francese) in considerazione del fatto che le informazioni sui Paesi d’origine sono rese al magistrato disponibili in tale idioma, ai fini dei concorsi interni per l’assegnazione alle sezioni in discorso, *in astratto* è data dunque preferenza a tutti quei giudici che possiedano una competenza specifica in tale ambito: 1) acquisita *ex ante*, in quanto già stati addetti – per almeno due anni – alla trattazione delle controversie in materia, rispettivamente, di riconoscimento della protezione internazionale³⁰, di convalida del trattenimento (o della proroga di esso) del richiedente protezione internazionale³¹, di convalida dei provvedimenti di cui all’art. 14, comma 6, D.Lgs. n. 142 cit., di riconoscimento della protezione umanitaria³², di diniego del nullaosta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari³³ e di accertamento dello stato di apolidia; 2) maturata *ex post*,

²⁸ Sui poteri conferiti al Presidente della nuova sezione specializzata, si veda comunque, *infra*, par. 4.

²⁹ A proposito delle criticità della scelta di privilegiare il solo profilo qualitativo senza potenziamento alcuno di quello quantitativo, si veda ad ogni modo, *infra*, sempre par. 4.

³⁰ Così art. 35, D.Lgs. n. 25 cit.

³¹ ... ai sensi degli artt. 6, comma 5, D.Lgs. n. 142 cit., 10-*ter*, D.Lgs. n. 286 cit. (come introdotto dalla presente disciplina) e 28 reg. UE/2013/604 del Parlamento europeo e del Consiglio (26 giugno 2013).

³² ... nei casi di cui all’art. 32, comma 3, D.Lgs. n. 25 cit.

³³ ... nonché relative agli altri provvedimenti dell’autorità amministrativa in materia di diritto all’unità familiare di cui all’art. 30, comma 6, D.Lgs. n. 286 cit.

come partecipanti ai corsi di formazione organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura – in collaborazione con l'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo³⁴) e con l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati – per tutti quei magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in tal senso; 3) per una, non meglio precisata e fumosa, «altra causa» non espressamente indicata dalla legge.

3. (Segue): formazione professionale, organizzazione e competenza allargata ratione materiae e loci

Con riferimento alla sopradetta selezione, *in concreto* spetterà al CSM provvedere alla graduazione tra i vari criteri attitudinali astrattamente delineati dal legislatore. Così, ad esempio, il parametro della trattazione – in via esclusiva o prevalente – dei procedimenti *de quibus* per almeno un biennio (anche in occasione di applicazione straordinaria del giudice) dovrà certamente ritenersi prevalente rispetto a quello della mera partecipazione ai corsi organizzati dalla Scuola superiore³⁵ ovvero all'acquisizione di una particolare competenza per altra causa non specificata (ma congruamente giustificata): resta ovviamente inteso che la preminenza sarà comunque accordata ai criteri attitudinali legislativamente prefissati, con la conseguenza che – a parità di questi ultimi – i residuali criteri dell'anzianità di servizio e di ufficio potranno applicarsi solo sussidiariamente³⁶.

La legge ad ogni modo impone un obbligo di formazione continua in capo ai magistrati addetti alle nuove sezioni: nei tre anni successivi all'assegnazione sezionale, mediante la partecipazione a sessioni di formazione professionale organizzate dalla predetta Scuola (almeno una volta l'anno); per gli anni successivi al terzo, la cadenza del dovere di partecipazione ad un corso di aggiornamento professionale si riduce ad almeno una volta ogni biennio³⁷. Particolare attenzione è stata dedicata dalla presente disciplina alla valutazione delle prove cui saranno rivolte specifiche sessioni in seno ai citati corsi con speciale riguardo alle tecniche di svolgimento del colloquio (espressamente richiamate). Il riferimento è nello specifico al c.d. metodo DCM: inizialmente sviluppato dalle forze di polizia per l'interrogatorio dei minori in Norvegia, esso si è difatti rapidamente diffuso in Francia, Germania, Belgio, Olanda, Svezia,

³⁴ ... istituito con reg. UE/2010/439 del Parlamento europeo e del Consiglio (19 maggio 2010).

³⁵ ... in tal senso dovendosi, peraltro, chiarire pure se la precedenza vada data al magistrato che abbia con profitto partecipato a un numero maggiore di corsi rispetto ad altri aspiranti (a parità delle restanti attitudini).

³⁶ Su questi profili, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea a seguito del decreto-legge 17 febbraio 2017*, par. 5, in www.csm.it (1 giugno 2017) richiamando sul punto la circ. sulla *Formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017/2019* (26 gennaio 2017).

³⁷ In oggetto, già SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Formazione permanente 2017*, part. P17042 - *La questione immigrazione*, in www.scuolamagistratura.it.

Norvegia, Finlandia, Grecia e Italia in quanto reputato dall'EASO uno fra i metodi più efficaci in Europa per intervistare i richiedenti asilo (grazie alla capacità di instaurare un clima di fiducia con l'intervistato in un ambiente da quest'ultimo percepito come non ostile ed amichevole)³⁸.

Passando all'organizzazione delle suddette sezioni, ad essa è previsto che attenda il Consiglio Superiore della Magistratura con propria delibera da adottarsi entro un semestre dall'entrata in vigore della presente normativa. Nel rispetto del principio di specializzazione e fermi restando i limiti del ruolo organico della magistratura ordinaria, l'art. 2, comma 2, autorizza perciò il CSM a derogare alle norme vigenti relative al numero dei giudici da assegnare alle sezioni – e cioè, in particolare, all'art. 46, comma 5, Reg. Dec. n. 12/1941 (aggiunto dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 138/1999, *Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante norme in materia di giudice unico di primo grado*) che stabilisce che i magistrati destinati a ciascuna sezione non possano essere in numero comunque inferiore a cinque – dal che non è così previsto un numero minimo di giudici assegnabili. Ciò naturalmente non esclude che la consistenza numerica delle nuove sezioni debba comunque «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»³⁹ nel rispetto dell'art. 46, comma 4, Reg. Dec. n. 12 cit.⁴⁰: al fine di garantire una minima turnazione e maggiore circolarità nella giurisprudenza, lo stesso Consiglio ha quindi ritenuto opportuno fissare in non meno di tre (due componenti ed un Presidente) il numero minimo di magistrati togati che compongono la sezione⁴¹. Nelle medesime forme, l'art. 2, comma 3, l. n. 46 cit. impone al CSM di disporre le modalità necessarie ad assicurare, con cadenza annuale, lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i Presidenti delle sezioni specializzate.

Stabilito che la competenza in materia migratoria (normalmente rientrante nella giurisdizione ordinaria del Tribunale) sia adesso incardinata presso le nuove sezioni specializzate, integri rimangono il campo di competenza del giudice di pace e l'*actio finium regundorum* con la giurisdizione amministrativa⁴²: in capo alle neonate sezioni rimangono così i procedimenti di convalida e proroga del trattenimento degli stranieri in

³⁸ Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dossier n. 449 su A.S. n. 2705*, cit., 11.

³⁹ Così, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 concernente: 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale'*, par. 3., in www.csm.it (15 marzo 2017).

⁴⁰ ... in virtù 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».

⁴¹ In tal senso, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Sezioni specializzate in materia di immigrazione*, cit., par. 3.

⁴² Sul punto, RELAZIONE al D.L., *Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017*, cit., 7 pure richiamata da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 5.

attesa di espulsione e di opposizione all'espulsione nonché i respingimenti c.d. differiti⁴³ (disposti, cioè, dal questore ai sensi dell'art. 10 comma 2, D.Lgs. n. 286 cit.⁴⁴). Ciò evidentemente perché – in un campo normalmente caratterizzato da provvedimenti incidenti sui diritti fondamentali della persona (come, ad esempio, quelli restrittivi della libertà personale) – è fondamentale che il sindacato sia pieno ed idoneo da assicurare l'esercizio effettivo del diritto di difesa e del contraddittorio nonché elevati *standard* di specializzazione e professionalità⁴⁵.

Ma è naturalmente sul campo della nuova competenza – allargata *ratione materiae et loci* – che è maggiormente possibile apprezzare l'effettiva portata ed ampiezza della novella legislativa in esame⁴⁶. Prendendo innanzitutto le mosse dall'attribuzione per materia, alle sopradette sezioni è oggi devoluta la competenza a conoscere le controversie di quattro principali macro-aree e, cioè: 1) libera circolazione, soggiorno e ricongiungimento dei cittadini degli altri Stati UE (ovvero dei loro familiari); 2) riconoscimento della protezione internazionale ed umanitaria; 3) accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana; 4) cause e procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui alle ipotesi *sub* 1), 2) e 3).

Relativamente al caso *sub* 1), il riferimento è in particolare alle ipotesi, rispettivamente, di: 1.1) mancato riconoscimento del diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati UE (ovvero dei loro familiari) di cui agli artt. 6, 7 e 8 D.Lgs. n. 30/2007, *Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*⁴⁷; 1.2) ricorso avverso i provvedimenti di allontanamento dei

⁴³ In oggetto, P. BONETTI-A. CASADONTE, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, in AA.VV., *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, 280; A. PUGIOTTO, "Purché se ne vadano". *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (16 ottobre 2009); S. ROMANOTTO-P. BONETTI, *Respingimenti*, in www.asgi.it (14 settembre 2009), 4 s.; F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il respingimento differito disposto dal questore e le garanzie costituzionali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2009, 1 ss.

⁴⁴ Cfr. Corte di Cass., S.U., sent. 17 giugno 2013, n. 15115.

⁴⁵ Così, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia, ibidem*.

⁴⁶ In tal senso, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione sulle linee guida*, cit., par. 1.

⁴⁷ In questa ipotesi, com'è noto, il D.Lgs. n. 30 cit. distingue il diritto di soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini UE a seconda se esso si prolunghi per un periodo inferiore ovvero superiore a tre mesi. Nel primo caso, tale diritto viene riconosciuto senza alcuna formalità particolare (eccettuato il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio). Nel secondo sono invece espressamente richieste talune specifiche condizioni, vale a dire: *a)* che il cittadino UE sia lavoratore subordinato od autonomo nello Stato; *b)* che il cittadino UE disponga per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale; *c)* che il cittadino UE sia iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e disponga, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti (da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione) e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale; *d)* che la persona sia un familiare che accompagni o raggiunga un cittadino dell'Unione che abbia diritto di soggiornare ai sensi delle lett. *a)*, *b)* o *c)*. Con riferimento alla prevista impugnazione del provvedimento di rifiuto e revoca del diritto di soggiorno davanti all'autorità giudiziaria ordinaria

cittadini UE (o dei loro familiari) per motivi di sicurezza dello Stato, imperativi di pubblica sicurezza nonché altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (ovvero per la loro convalida) emessi dal questore⁴⁸; 1.3) diniego del nullaosta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari (ovvero degli altri provvedimenti amministrativi in tema di diritto all'unità familiare di cui all'art. 30, comma 6, D.Lgs. n. 286 cit.)⁴⁹.

Venendo all'ipotesi *sub* 2), essa in particolare ricomprende: 2.1) il diniego di protezione internazionale (come tale ricomprensivo, cioè, non solo il riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui alla convenzione sui rifugiati di Ginevra del 1951 ma pure la protezione c.d. sussidiaria di quanti – essendo esposti a gravi rischi – non possono essere rimpatriati (pur non trovandosi nelle condizioni per essere riconosciuti rifugiati⁵⁰); 2.2) la convalida del trattenimento ai fini del trasferimento⁵¹ (o la proroga di esso) nonché dell'espulsione⁵² del richiedente protezione internazionale; 2.3) il riconoscimento della protezione

la competenza passa quindi dal Tribunale del luogo ove dimorava il ricorrente (secondo il rito sommario di cognizione) alle nuove sezioni specializzate.

⁴⁸ Anche in questo frangente, in favore delle nuove sezioni specializzate migra quella competenza che gli artt. 20, 20-ter e 21 D.Lgs. n. 30 cit. originariamente demandavano al Tribunale ordinario in cui aveva sede l'autorità adottante (in composizione monocratica ed osservando il rito sommario di cognizione). Tale competenza sarebbe invece stata del giudice amministrativo – secondo le regole del codice del processo amministrativo – qualora il medesimo provvedimento fosse stato emanato per motivi di sicurezza dello Stato.

⁴⁹ In simile eventualità, alle sezioni in parola viene difatti assegnata la competenza a pronunziarsi sul diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari (nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare) che l'art. 30, comma 6, T.U. immigrazione originariamente prevedeva in capo al Tribunale del luogo in cui risiedeva l'interessato (il quale, in composizione monocratica, provvedeva con proprio decreto applicando il rito sommario di cognizione).

⁵⁰ Il procedimento per l'impugnazione delle decisioni di diniego della protezione internazionale passa perciò alle nuove sezioni mentre – in attuazione 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* – l'art. 35 D.Lgs. n. 25 cit. ne attribuiva originariamente la cognizione al Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello in cui aveva sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (o la sezione) che aveva pronunciato il provvedimento impugnato (in composizione monocratica e secondo il rito sommario).

⁵¹ ... adottato a norma degli artt. 6, comma 5, D.Lgs. n. 142/2015, *Sistema di accoglienza territoriale-Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, e 10-ter D.Lgs. n. 286 cit. (come introdotto dalla presente disciplina) nonché dell'art. 28 reg. UE/2013/604 del Parlamento europeo e del Consiglio (26 giugno 2013) in tema di *Criteri e 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*. Anche quella facoltà di presentare (personalmente o a mezzo di difensore) memorie o deduzioni che – in attuazione delle dir., rispettivamente, 2013/33/UE, recante *Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, e 2013/32/UE, recante *Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale* – l'art. 6, comma 5, D.Lgs. n. 142 cit. riconosceva al richiedente nei confronti del Tribunale in composizione monocratica competente alla convalida viene oggi trasferita alle nuove sezioni.

⁵² ... per la quale – a norma dell'art. 14, comma 6, D.Lgs. n. 142 cit. – competente, al ricorrere dei presupposti, era il Tribunale in composizione monocratica.

umanitaria⁵³; 2.4) i provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale⁵⁴.

4. Talune criticità della recente riforma: nel merito (part. la nuova competenza per i procedimenti connessi e la questione della risoluzione di eventuali conflitti di competenza)

Passando per completezza alla competenza per territorio – prima che fosse dilatata in sede di conversione a tutte le sedi distrettuali di Corte d'Appello – essa si estendeva ben oltre il livello distrettuale⁵⁵ fino a ricomprendere quello pluridistrettuale⁵⁶. Tale originaria distribuzione territoriale rischiava tuttavia di ledere un principio – quale quello di prossimità del giudice naturale⁵⁷ – il quale acquista invece uno speciale rilievo proprio nella materia *de qua*⁵⁸, vale a dire per la stretta afferenza della protezione internazionale a *status* e diritti della persona⁵⁹: forse anche per questa considerazione si è, così, deciso successivamente di tornare alla competenza circondariale normalmente tracciata dalle regole ordinarie. Tre sono perciò, oggi, i criteri principali di assegnazione territoriale alle presenti sezioni: a seconda, cioè, della sede dell'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, della struttura di accoglienza governativa, del sistema di protezione o del centro di identificazione ed espulsione in cui è presente il ricorrente nonché della dimora del richiedente.

Se quelli appena illustrati sono a grandi linee i principali contenuti delle nuove sezioni specializzate – eccettuati i profili relativi al procedimento innanzi ad esse (non costituenti oggetto del presente contributo) – nemmeno ad una prima superficiale lettura talune criticità vanno tuttavia sottovalutate, a partire da quelle esibite sul piano del *merito*⁶⁰. Da questo punto di vista, si è già evidenziato *supra* come la riforma in epigrafe, ad organico invariato, abbia incautamente esteso la competenza delle nominate

⁵³ ... allorquando cioè – ai sensi dell'art. 32, comma 3, D.Lgs. n. 25 cit. – gli atti sono trasmessi al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per fini umanitari se (pur decidendo di non accogliere la domanda di protezione internazionale) la Commissione territoriale ritenga comunque sussistenti gravi motivi di carattere umanitario.

⁵⁴ Disposizione, questa, aggiunta in sede di conversione in applicazione del reg. UE/2013/604 cit.

⁵⁵ Così, ad esempio, si limitava al distretto di Corte d'Appello di appartenenza la competenza delle sezioni istituite presso i Tribunali, rispettivamente, di Bari, Brescia, Cagliari e Milano.

⁵⁶ Andava oltre il distretto di Corte d'Appello di appartenenza, invece, la competenza delle sezioni istituite presso i Tribunali, rispettivamente, di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Palermo, Napoli, Roma, Torino e Venezia.

⁵⁷ Sul punto, R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. cost.*, 1992, 3244; ID., *Giudice naturale*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 2000, 365 ss.; L. BUSCEMA, *Giudice naturale e sistema di giustizia ritenuta*, in *Consulta Online*, III/2015, 792 ss.

⁵⁸ In oggetto, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 3.

⁵⁹ Cfr., esemplificativamente, la sezione specializzata di Torino risultava trasversalmente competente per ben tre Regioni (Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta) mentre quelle di Firenze, Venezia e Roma lo sarebbero parimenti state, rispettivamente, per Toscana e Umbria, ovvero Venezia Giulia, Trentino e Veneto nonché Lazio e Abruzzo.

⁶⁰ Così, V. GAETA, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, in *Quest. giust.*, n. 1/2017.

sezioni anche alle cause ed ai procedimenti c.d. connessi: peccato che – assorbendo tutto il contenzioso relativo alle espulsioni di competenza del giudice di pace circondariale – tale indeterminata forma di competenza per connessione delle sezioni specializzate rischia seriamente di rendere non efficiente (quando non definitivamente d’inceppare) sin da subito un meccanismo certo *ab origine* non dimensionato per un così ingente aggravio di lavoro. Non stupisce, pertanto, che lo stesso CSM avesse piuttosto richiesto l’espressa limitazione a casi specifici di simile competenza ovvero, in alternativa, la rimozione secca⁶¹.

Sempre da questo profilo, non può ignorarsi come la revisione in commento nulla in effetti espressamente disponga circa i possibili criteri di risoluzione di eventuali conflitti di competenza (sia positivi che negativi⁶²): i quali – è ragionevole presumere – andrebbero perciò risolti in applicazione dell’ordinaria regolamentazione sul punto. Dopo il cit. aumento dalle originarie quattordici alle attuali ventiquattro sedi istitutive delle neonate sezioni, peraltro, la menzionata questione ovviamente non riguarderebbe tanto il versante *esterno* del possibile contrasto (tra Tribunale non specializzato e specializzato, cioè⁶³) quanto, piuttosto, quello *interno* (con riferimento, in altre parole, al rapporto fra sezioni specializzate e le altre sezioni dello stesso ufficio giudiziario). Per essere debitamente affrontata e risolta l’ipotesi per cui la controversia nell’ambito di competenza della sezione specializzata anziché innanzi ad essa venga senza ulteriori specificazioni devoluta direttamente al Tribunale ordinario presso il quale la stessa sezione è istituita avrebbe, tuttavia, richiesto la previa ricognizione della reale natura della nuova sezione specializzata in materia rispetto alle restanti sezioni del Tribunale: se essa vada, in altri termini, ricostruita in termini di competenza *autonoma* – come ufficio giudiziario separato all’interno del medesimo Tribunale – ovvero di mera ripartizione *inautonomia* ed interna degli affari (alla stregua, cioè, delle attuali sezioni fallimentare o lavoro, appunto istituite quali mere suddivisioni interne di uno stesso ufficio giudiziario ripartito in sezioni)⁶⁴.

⁶¹ In tal senso, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 5.

⁶² Sul punto, V. GAROFOLI, *Istituzioni di diritto processuale penale*, Milano, 2006, part. 138 s.; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, I, *Principi generali*, Milano, 2009, spec. 134 ss.; G. BERRI-A. NESPOLI-G. BERRI, *Formulario del processo penale. Commentato con la giurisprudenza*, Milano, 2010, part. 60 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 65; R. FRASCA, *Il regolamento di competenza*, Torino, 2012, part. 291 ss.

⁶³ ... rispetto al quale, comunque, il nodo era già stato in astratto sciolto ritenendo – in applicazione delle regole ordinarie – che laddove della causa riguardante le materie elencate fosse stato erroneamente investito un Tribunale privo di alcuna sezione specializzata quest’ultimo avrebbe dovuto necessariamente rimettere (con ordinanza o sentenza) tale competenza ad uno dove tale sezione fosse stata invece istituita (ed ovviamente viceversa, laddove si fosse verificata l’evenienza opposta): in oggetto, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Dossier n. 449 su A.S. n. 2705*, cit., 22.

⁶⁴ Cfr., nuovamente, SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *ibidem*.

A prescindere dalla consistenza numerica e dalle attribuzioni loro assegnate *ratione materiae*, la legge prevede che a capo delle sezioni in discorso non vi sia un mero coordinatore bensì un vero e proprio Presidente di sezione titolare⁶⁵: in tema di competenze a quest'ultimo riservate la lettera dell'attuale art. 5, l. n. 46 cit. ha, peraltro, ritenuto di mutuare il modello già elaborato in occasione dell'introduzione delle sezioni specializzate in tema di impresa da parte del D.Lgs. n. 168/2003, *Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273*, così estendendo pure a costui le competenze riservate dalla legge al Presidente del Tribunale. Se è vero che ciò potrebbe lasciare in astratto propendere per l'elaborazione in senso *autonomo* della suddetta sezione – in assenza di una precisazione che in sede di conversione si sarebbe rivelata quanto mai opportuna – rimane non chiara la portata di siffatta disposizione: vale a dire se essa abbia portata ordinamentale (come parrebbe indursi dalla relazione tecnica) ovvero solo processuale⁶⁶. Allo stato attuale delle cose dovrebbe, quindi, concludersi che le competenze del Presidente della nuova sezione possano configurarsi come quelle tipiche ordinamentali, potendosi pertanto estendere pure – nelle controversie di competenza della sezione specializzata – al coordinamento dei magistrati onorari⁶⁷. Ma è probabilmente sul diverso piano del *metodo* osservato che sono da registrare le maggiori perplessità. Se si considera, difatti, la particolare delicatezza del campo in oggetto – per natura fisiologicamente involgente diritti il cui effettivo esercizio presuppone il riconoscimento della protezione internazionale, come quelli fondamentali dell'uomo *ex art. 2 Cost.* – la presente disciplina appare assai *carente* sul versante dei mezzi messi in campo ed alquanto *discutibile* con riferimento ai fini prefissati (*rectius*, al bilanciamento ad essi sotteso).

Relativamente ai primi, non ragionevole può ritenersi la pretesa di aver voluto introdurre una novella talmente incisiva ed ambiziosa, per così dire, a costo zero: di avere, in altre parole, istituito, sezioni giurisdizionali *ad hoc* senza avere contestualmente previsto tuttavia – pur nel doveroso rispetto dell'autonomia organizzativa degli uffici giudiziari – corrispondenti misure, rispettivamente, in tema di aumento di organico della magistratura nonché di smaltimento dell'arretrato. Lungi dal disporre di una dotazione organica autonoma (ed aggiuntiva) rispetto a quella dell'ufficio di appartenenza, difatti, dal combinato disposto degli artt. 1 e 2, comma 2, l. n. 46 cit. appare evidente come tali sezioni abbiano

⁶⁵ ... con la conseguenza, ad esempio, che ciascun Presidente sarà abilitato ad esercitare le competenze *ex art. 5 cit.* per ogni controversia rispettivamente attribuita al proprio collegio o sezione nel caso di istituzione di due sezioni coordinate tra loro.

⁶⁶ Così, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 6.

⁶⁷ In tal senso, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Sezioni specializzate in materia di immigrazione*, cit., par. 8.

natura esclusivamente tabellare: ciò precipuamente allo scopo di soddisfare l'esigenza che la loro istituzione, come visto, avvenga espressamente senza incrementi di bilancio, né di personale⁶⁸.

Il CSM aveva per la verità già correttamente rilevato come la priorità dalla riforma attribuita alla trattazione delle controversie da protezione internazionale dovesse imporre *ab ovo* la determinazione di personale e risorse adeguati ad una risposta giudiziaria che fosse il più possibile celere e di qualità (seppure al costo di un possibile rallentamento nella trattazione degli altri procedimenti)⁶⁹: facendo diversamente, nemmeno poi tanto impreveduto, né imprevedibile, si sarebbe presto dimostrato l'effetto di obbligare ciascuna Corte d'Appello a sostenere un carico assai maggiore di lavoro (le cui conseguenze non avrebbero potuto che negativamente farsi sentire sull'organizzazione interna dell'organo e, inevitabilmente, sugli stessi tempi di definizione dei processi⁷⁰).

Un intervento legislativo espressamente destinato a ridurre i tempi di definizione dei procedimenti in tale ambito avrebbe dovuto insomma contemplare investimenti di lungo periodo ed adeguata quantità in mezzi e personale (oltre che sforzarsi di coprire almeno una parte della vacanza in organico che endemicamente affligge com'è noto la magistratura)⁷¹. Accanto ad un dimensionamento (*pro futuro*) adeguato per numero di giudici della sezione o del gruppo di magistrati addetti alla protezione internazionale, da *pendant* avrebbero dovuto poi fare misure straordinarie (*pro passato*) per deflazionare i procedimenti pendenti – al fine di fronteggiare la definizione delle sopravvenienze nel *timing* previsto dal Parlamento – che invece non ci sono state.

⁶⁸ Sul punto, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 3.

⁶⁹ In oggetto, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Risoluzione sulle linee guida*, cit., par. 5.

⁷⁰ Cfr. M. PAOLUCCI, "Magistrato dei migranti". *Arrivano sezioni di tribunale specializzate*, in *Italia Oggi* (7 marzo 2017). Nel senso di recepire la priorità attribuita dall'attuale quadro normativo al campo della protezione internazionale, peraltro, si era già previamente espressa la circ. sulla *Formazione delle tabelle*, cit. pronunziandosi sui procedimenti di protezione internazionale di cui all'art. 19, D.lgs. n. 150 cit., rispettivamente, agli artt. 63 e 174: stabilendo cioè – in tutti i casi nei quali il numero dei magistrati assegnati all'ufficio e il numero degli affari giudiziari lo consentissero – che potesse essere istituita, nell'ambito della sezione per la trattazione dei procedimenti relativi alle persone e ai rapporti di famiglia, un'eventuale ulteriore specializzazione per la trattazione delle materie di competenza del giudice tutelare e dei procedimenti *ex art. 19 cit.* (disponendo una partecipazione ridotta alle assegnazioni ordinarie, in particolare, in capo ai magistrati della sezione specializzata assegnatari di funzioni giudicanti nei procedimenti in tema di riconoscimento della protezione internazionale rispetto agli altri colleghi della medesima sezione); prevedendo, altresì, la facoltà per il dirigente dell'ufficio di adottare provvedimenti diretti a riequilibrare i carichi di lavoro qualora sussistesse l'esigenza di definire i medesimi procedimenti di protezione internazionale (a condizione, ovviamente, che fossero indicati criteri oggettivi e predeterminati nonché la razionalità organizzativa dello stesso provvedimento).

⁷¹ Così, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, *ibidem*.

5. (Segue): nel metodo (i rischi di una revisione che sembra esclusivamente privilegiare l'accelerazione dei tempi procedurali a discapito dei fondamentali diritti del richiedente protezione internazionale)

Passando al restante profilo dei fini perseguiti, abbastanza evidente pare che si sia voluto destrutturare il procedimento giurisdizionale in materia di protezione internazionale e ridisegnarne le rispettive fasi, prendendo esclusivamente le mosse dalla duplice esigenza, per un verso, di professionalizzazione dell'*organo* giudicante e, per un altro, di accelerazione del *procedimento* previsto: in considerazione dell'importanza dei diritti coinvolti, ad ogni modo, nessuna delle modalità prescelte dal legislatore per centrare siffatti obiettivi sembra fino in fondo convincere (taluna finendo, anzi, per determinare più conseguenze negative di quante non intendesse originariamente rimuoverne).

Recessiva appare, in primo luogo, la sopradetta scelta di “specializzazione”. Se è, difatti, vero che la dir. 2013/32/UE “Procedures” cit. già disponeva per tutti gli Stati membri l'obbligo di designare su questo campo un'autorità competente per l'adeguato scrutinio delle domande nonché dotata di mezzi appropriati – in particolare di personale competente e adeguatamente formato⁷² in numero sufficiente – per attendere ai compiti fissati nella direttiva stessa⁷³, è altrettanto vero che tale esigenza di specializzazione veniva espressamente circoscritta alla sola autorità amministrativa di prima istanza e non pure a quella giurisdizionale di impugnazione: in evidente controtendenza rispetto ai due/terzi degli Stati membri UE⁷⁴ il Parlamento italiano – assieme a Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Grecia, Francia, Malta, Polonia, Irlanda e Regno Unito (un/terzo dei paesi membri) – ha invece considerato imprescindibile un'adeguata formazione del personale di magistratura integrante l'organo giurisdizionale d'appello ai fini del più ampio ed integrale raggiungimento degli scopi di tutela del richiedente posti a fondamento delle richiamate disposizioni europee⁷⁵.

Più che semplicemente minoritaria, persino esiziale rischia infine di dimostrarsi la revisione in senso solo acceleratorio del procedimento *de quo*: ben difficile sarebbe, del resto, escludere che la contemporanea decisione di eliminare un intero grado di giudizio e contestualmente di attenuare le garanzie processuali in favore del richiedente nelle restanti fasi processuali non determini, per ciò solo, un'intollerabile

⁷² In tal senso, art. 4, par. 4.

⁷³ Sul punto, art. 4, par. 1.

⁷⁴ Per i dati aggiornati sulla situazione dei migranti nell'Unione europea, cfr. A. SCALERA-A. PAHLASINDGH, [La “questione migranti” nei paesi Ue: alcuni dati](#), in www.questionegiustizia.it (13 ottobre 2017).

⁷⁵ ... in ciò ritenendo di dover dare evidentemente seguito a quelle raccomandazioni dell'EASO e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati che da tempo annoverano proprio l'assenza di un organo di impugnazione specializzato tra le principali criticità del sistema italiano: in oggetto, RELAZIONE al D.L., *Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017*, cit., 5.

compressione del fondamentale diritto al contraddittorio e di difesa in un ambito che (per la sua intrinseca delicatezza) avrebbe piuttosto reclamato misure di segno opposto.

Tutt'altro che vincente e riuscita pare così l'opzione di conservare un unico grado di giudizio: non solo perché quella dell'unicità di giudizio rappresenta nel nostro sistema ipotesi del tutto residuale ed il doppio invece la regola ma, soprattutto, a motivo del fatto che il gravame è ordinariamente previsto per la maggioranza dei riti civili – anche di ridotto valore patrimoniale ed extrapatrimoniale – e non si vede la ragione per cui quest'ultimo debba essere irragionevolmente eliminato proprio su un tema involgente invece la tutela di diritti fondamentali della persona (non sembrando in tal senso sufficiente invocare la dichiarata necessità di semplificazione e snellezza procedimentale, peraltro comune a tutti i giudizi)⁷⁶.

Emblematiche – per il negativo condizionamento che possono determinare sull'effettivo diritto di difesa nell'eventuale fase giurisdizionale – appaiono, in tal senso, le nuove modalità tecniche di svolgimento del colloquio personale del richiedente asilo *supra* esaminato, tanto con riferimento ai principi dell'ordinamento interno che, soprattutto, internazionale⁷⁷. Se riguardata dalla prospettiva statale, tale innovazione si dimostra già discutibile non solo sul piano pratico ma pure, se non soprattutto, su quello teorico: con riferimento al primo, per la dubbia utilità che allo scopo di formarsi il proprio convincimento una traccia audio-video della c.d. intervista del richiedente possa avere per il magistrato adito; rispetto al secondo, per la tendenziale non idoneità di tale (virtuale) contatto a garantire quel *minimum* di fisiologica dialettica tra il richiedente ed il suo giudice, se sol si consideri che la innovazione in esame sembrerebbe ammettere esclusivamente la semplice udienza di comparazione formale delle parti, rimessa ai poteri ufficiosi del magistrato, in luogo di quella personale).

Se per garantire il principio del contraddittorio di regola la comparizione personale delle parti non si configura sempre come necessaria, è pur vero che a tale generale criterio dovrebbe tuttavia sfuggire proprio l'eccezione rappresentata dal procedimento *de quo*: allorquando, cioè, l'audizione della parte rappresenta per il richiedente protezione internazionale praticamente l'unico strumento per garantire l'effettività di un diritto (come per l'appunto quello di difendersi) che deve espletarsi all'udienza. In deroga agli ordinari principi generali del processo civile – che lo vorrebbero normalmente integro – qui l'onere della prova che grava sul dichiarante appare, del resto, attenuato⁷⁸: con la conseguenza che l'interessato ben potrà rendere affermazioni circa le persecuzioni subite non suffragate da prova eppure decisive per

⁷⁶ Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit., par. 9.

⁷⁷ Per le considerazioni che seguono, CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Parere, richiesto dal Ministro della Giustizia*, cit. (spec. parr. 7, 9 e 8).

⁷⁸ Così, *ex plurimis*, Cass. civ., S.U., sent. 17 novembre 2008, n. 27310; Trib. Roma, sent. 1 ottobre 2009, n. 22246; Cass., sent. 23 dicembre 2010, n. 26056; Corte d'App. Bari, sent. 17 luglio 2014, n. 1173; Cass. civ., sez. VI, sent. 3 marzo 2015, n. 4262, ord. 11 luglio 2016, n. 14157 e ord. 13 marzo-19 aprile 2017, n. 9946.

la concreta decisione del giudice⁷⁹; né varrebbe, in contrario, obiettare che tale vistosa *deminutio* possa dirsi oggettivamente riequilibrata dalla disposizione della mera disamina cartolare delle dichiarazioni precedentemente rese dinanzi alla Commissione ovvero da quella delle videoregistrazioni (entrambi gli esami, invero, idonei a realizzare un'interlocuzione solo astratta tra la parte ed il magistrato).

Dalla prospettiva internazionale dei principi di cui all'art. 6 CEDU sul giusto processo, la mancata previsione tanto di un'udienza pubblica che di una trattazione orale della causa nell'intero svolgimento della procedura in parola sembra poi farsi, se possibile, ancor meno giustificabile⁸⁰. Se, difatti, si eccettuano le ipotesi di obbligatoria fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti – ora espressamente aggiunte all'art. 35-*bis*, commi 10 e 11, D.Lgs. n. 25 cit.⁸¹ – il richiedente protezione internazionale appare praticamente sempre privato della legittima pretesa di comparire davanti al suo giudice naturale (dovendo *in limine* accontentarsi della semplice possibilità rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice).

All'esito di queste poche pagine – e ripromettendosi di ritornare, più ampiamente, sulla questione *de qua* – non sembra insomma voler passare la spiacevole sensazione che, sull'altare dell'esigenza (pur meritevole ed auspicabile) di celerità e snellezza procedimentale, si siano volute irragionevolmente sacrificare le uniche preziose occasioni per il richiedente di far valere un'effettiva difesa ed una parimenti reale partecipazione al contraddittorio nel processo.

⁷⁹ In tal senso, art. 3 D.Lgs. n. 251 cit. (qualora il richiedente protezione internazionale non sia in grado di fornire prove delle persecuzioni subite).

⁸⁰ Tra i tanti, solo di recente, N. PARISI-D. RINOLDI, *La protezione dello straniero nello spazio giuridico europeo: il contributo della giurisprudenza internazionale e nazionale. Un nuovo approccio nel "vecchio Continente"?*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2015, 1 ss.; G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2016, part. 73 ss.; M.C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto legge n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio*, in *Costituzionalismo* n. 1/2017, 1 ss.; ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, *Il D.L. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità*, documento presentato in sede di audizione il 7 marzo 2017 davanti Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, in www.asgi.it; C. MORSELLI, *Corso di diritto e procedura penale dell'immigrazione*, Roma, 2017, part. 81 ss.

⁸¹ ...allorquando, cioè, il giudice: 1) visionata la videoregistrazione, ritenga necessario disporre l'audizione dell'interessato; 2) consideri indispensabile richiedere chiarimenti alle parti, 3) disponga una consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova (comma 10) (casi cui si aggiunge, *ex* comma 11, l'eventualità che la videoregistrazione non sia resa disponibile o l'impugnazione si fondi su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado).