



Associazione  
per gli Studi Giuridici  
sull'Immigrazione

## C'è ancora un Giudice a Berlino?

Sulla ipotesi di riforma del processo civile per la trattazione dei ricorsi in materia di “protezione internazionale” e dei giudizi in materia di immigrazione (anche comunitaria)

### 1) Premessa

Nell'audizione n. 51 del 21 giugno 2016 innanzi alla “Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche”<sup>1</sup>, il Ministro della Giustizia, on.le Andrea Orlando, ha preannunciato una profonda riforma del processo afferente i ricorsi di protezione internazionale, nonché del sistema processuale attraverso l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Ipotesi, sostanzialmente, ribadite nell'audizione del 3 agosto 2016, davanti al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen.

Proposta che pare inserirsi all'interno dell'Agenda europea sulla migrazione presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 che, seppur poteva potenzialmente contenere alcuni aspetti innovativi della politica sull'immigrazione, si è subito rivelata la base per la negazione dei principi fondamentali del diritto europeo, per cercare di dividere arbitrariamente richiedenti asilo e cd. migranti economici, per esternalizzare il controllo delle migrazioni forzate e, infine, per compromettere la valutazione del diritto individuale delle persone alla protezione internazionale.

1

Il resoconto stenografico dell'audizione del 21 giugno 2016 - [http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=06&giorno=21&idCommissione=69&numero=0051&file=indice\\_stenografico](http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2016&mese=06&giorno=21&idCommissione=69&numero=0051&file=indice_stenografico)

Nell'Agenda vi era la consapevolezza che la migrazione è un fenomeno ordinario nella vita e nella storia delle società europee e che i fenomeni migratori hanno cause politiche, economiche e ambientali profonde; tuttavia essa non si è tradotta né in interventi strutturali ed efficaci della UE negli Stati di emigrazione – la cui stabilità e sicurezza economica, politica ed ambientale non sono tuttora cresciute - , né in indicazione di strumenti per la gestione ordinaria e non emergenziale delle migrazioni.

**Le proposte del Ministro della Giustizia** costituiscono declinazione sul versante processuale delle debolezze di analisi e della miopia delle politiche europee, oltre che palesemente finalizzate alla mera riduzione del contenzioso giudiziale.

Queste, in sintesi, le proposte evincibili dalle richiamate audizioni, come riassunte dal Presidente del Comitato Schengen il 3 agosto:

- a) **istituzione di sezioni** specializzate nella trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale, di immigrazione e di libera circolazione dei cittadini comunitari in 12 Tribunali (Roma, Bari, Catanzaro, Catania, Palermo, Milano, Venezia, Firenze, Salerno, Bologna, Torino e Cagliari);
- b) sostituzione del rito sommario di cognizione ed **introduzione del rito camerale** per la trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale;
- c) **non applicazione del periodo di sospensione feriale** dei termini ai ricorsi in materia di protezione internazionale;
- d) **eliminazione ove possibile dell'udienza e del contraddittorio orale**<sup>2</sup>;
- e) **fissazione del termine** di quattro mesi per il deposito del decreto che decide la controversia in materia di protezione internazionale;
- f) **eliminazione del grado d'appello** e ricorribilità del decreto del Tribunale in materia di protezione internazionale **solo per Cassazione**<sup>3</sup>;
- g) utilizzo dei **giudici onorari** dei Tribunali per supportare il lavoro dei giudici togati;
- h) determinazione di **orientamenti e prassi uniformi**, ai quali i giudici ed i GOT hanno l'obbligo di uniformarsi<sup>4</sup>.

2 Così il Ministro Orlando: “*Si è cercato pertanto di contenere i tempi del procedimento, valorizzando l'istruttoria svolta nella fase amministrativa e concependo un rito processuale più snello e celere, a contraddittorio scritto e udienza solo eventuale*”.

3 Così il Ministro Orlando: “*Non è reclamabile, ma esclusivamente ricorribile per Cassazione, tenendosi conto che l'eliminazione del secondo grado di merito è pienamente compatibile con la Costituzione e con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*”.

4 Così il Ministro Orlando: “*È previsto espressamente che nel corso di tali riunioni, a cui partecipano anche i giudici professionali della sezione, si concordino orientamenti e prassi uniformi, ai quali i giudici onorari devono attenersi*”.

Pur non disponendo del testo del disegno di legge a cui il Ministro della giustizia ha fatto più volte richiamo<sup>5</sup>, ASGI ritiene necessario evidenziare alcuni aspetti di **fortissima criticità delle proposte di riforma**, il cui risultato comporterebbe violazione di norme costituzionali, una notevole compressione del diritto dei cittadini stranieri in Italia, del diritto d'asilo, del diritto di difesa del richiedente la protezione internazionale e, non da ultimo, del diritto europeo.

## **2)La proposta di riforma alla luce dei dati**

2.1) Per giustificare l'ipotesi di riforma del giudizio in materia di protezione internazionale, il Ministro muove dall'aumento delle domande di protezione presentate dal 2014 in avanti e dal correlato aumento dei ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni territoriali.

**Causa della difficoltà del sistema giudiziario** di assorbire i ricorsi in materia di asilo sarebbe, a dire del Ministro, l'eccessivo ricorso allo strumento della tutela giudiziaria a fronte di circa il 60% dei rigetti delle istanze di protezione in sede amministrativa.

**Il presupposto è erroneo** sia perché non considera effettivamente tutti i dati disponibili, sia perché non analizza le reali cause dell'aumento del contenzioso in materia di protezione internazionale.

Quanto ai dati a disposizione è importante riportarne alcuni per verificare se costituiscano una base utile all'analisi.

---

5

Nonostante siano trascorsi diversi mesi ed alle audizioni parlamentari siano seguite dichiarazioni alla stampa, il testo dell'articolato normativo non è stato, ad oggi, reso disponibile, rendendo di fatto difficile l'apertura di un democratico dibattito su un tema che riguarda milioni di persone oggi in Italia. Neanche risulta che, sul tema, il Ministro abbia ritenuto di ascoltare gli organi rappresentativi della Magistratura e dell'Avvocatura.

➤ I dati forniti dal Ministero dell'interno <sup>6</sup>

Anno 2014	Anno 2015
<b>Sbarchi</b>	
170.100	153.842 (diminuzione del 9%)
<b>Persone fotosegnalate</b>	
114.846 di cui: 69.246 richieste asilo e 45.000 ingressi irregolari	128.796 di cui: 71.016 richieste asilo e 57.780 ingressi irregolari
<b>Richieste asilo formalizzate</b>	
63.456	83.970 (aumento 32%)
<b>Esiti delle Commissioni</b>	
(domande esaminate: 36.270)	(domande esaminate: 71.110, aumento del 96%)
Status di rifugiato: 10%	Status di rifugiato: 5%
Protezione Sussidiaria: 23%	Protezione Sussidiaria: 14%
Protezione umanitaria: 28%	Protezione umanitaria: 22%
Nessuna protezione: 36%	Nessuna protezione: 53%
Irreperibili: 3%	Irreperibili: 6%
<b>Pendenti nel 2015:</b> 66.139 su 83.970 richieste	

ANNO 2016 (al 31 luglio) <sup>7</sup>
<b>Sbarchi</b> 93.479 rispetto ai 93.539 dello stesso periodo del 2015 (e agli 87.911 del 2014) (diminuzione dello 0,06%)
<b>Richieste di protezione internazionale</b> 58.709

6

Cfr. Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti.

7

Cfr. dati pubblicati dal Ministero dell'interno. Ovviamente i dati relativi a tale breve lasso temporale sono poco indicativi, come insegna l'analisi del rapporto Eurostat in materia di richiedenti asilo per il primo trimestre del 2016, da cui si evinceva, invece, una diminuzione delle domande di asilo in Italia rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

- **I dati dei giudizi in materia di protezione internazionale, forniti dal Ministro Orlando il 3 agosto davanti al comitato Schengen, relativi al periodo gennaio-maggio 2016**

<b>Ricorsi depositati nei primi cinque mesi</b>	15.008
<b>Ricorsi decisi</b>	985
<b>Tempi medi di definizione in primo grado</b>	167 gg. <sup>8</sup>

- **Altri dati del sistema giustizia forniti dal Ministro Orlando all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016**

<b>Anno 2015</b>	
Processi civili pendenti (per tutte le materie, ad eccezione di poche)	3.354.836/ 3.945.862 (Diminuzione del 9,5% rispetto agli anni precedenti)

I dati sopra riportati indicano che nel periodo indicato del 2016 vi è stata una **lieve diminuzione degli sbarchi** rispetto al 2015 ma, al contempo, un **aumento delle domande di protezione internazionale** ed un significativo incremento del numero delle decisioni assunte dalle Commissioni.

8

Il tempo medio di definizione del giudizio di protezione internazionale, tuttavia, cambia a seconda del periodo di riferimento, anche in considerazione dell'incremento del numero delle decisioni delle Commissioni e dell'aumento delle relative sezioni nel corso degli ultimi anni. In ogni caso, se si vuole tenere fede a questa indicazione, occorre rapportarla al tempo medio della definizione dei giudizi civili di primo grado che, nella conferenza stampa del 3.5.2016, lo stesso Ministro Orlando (pur analizzando solo un campione ritenuto statisticamente rappresentativo di 40 tra i più virtuosi Tribunali italiani) indicava in 367 giorni. Invero, ai fini di una adeguata indicazione sul punto, occorrerebbe almeno separare i procedimenti non contenziosi, da quelli contenziosi, distinguendo anche gli affari per rito e materia. Lo stesso Ministero della Giustizia, nel rapporto pubblicato ad aprile 2016, specifica che nel 2015 **la durata media dei procedimenti civili contenziosi in Tribunale è di 3 anni** (cfr. dato riportato in sintesi dalla Associazione Nazionale Forense nel comunicato del 4.5.16) **.In ogni caso è evidente che il tempo medio di definizione dei giudizi in merito alla protezione internazionale è di gran lunga inferiore rispetto a quello medio di decisione di altro giudizio civile .**

A questi ultimi aumenti è correlato, **inevitabilmente**, l'aumento del **contenzioso giudiziario**, conseguente anche alla notevole diminuzione del tasso di riconoscimento delle forme di protezione (i dinieghi sono passati dal 38% del 2014 al 53% del 2015).

L'aumento del contenzioso, infatti, è in stretta correlazione con la notevole **diminuzione** del numero di **riconoscimento della protezione internazionale** e di quella **umanitaria**, pur a fronte di una sostanziale **identità delle nazionalità e dei paesi di provenienza** dei richiedenti asilo negli ultimi anni. Diminuzione che dipende dall'**approccio delle Commissioni ministeriali** rispetto all'aumentato delle domande di protezione, forse dettato più da ragioni politiche che di applicazione del diritto europeo e nazionale.

**Le Commissioni territoriali e la Commissione nazionale**, invero, sono inserite all'interno dell'organizzazione del **Ministero dell'interno** (Dipartimento libertà civili ed Immigrazione), con la presidenza delle stesse affidata ai dirigenti prefettizi, che rispondono gerarchicamente al Ministero e comunque **risentono delle esigenze politiche** del medesimo.

Tale collocazione degli organi decisionali in materia di protezione internazionale all'interno del potere esecutivo rende evidente la **necessità di modificare** radicalmente la composizione delle Commissioni, per renderle autonome rispetto al potere esecutivo e politico, così garantendo un'effettiva disamina delle ragioni delle richieste di protezione internazionale.

Rimane il fatto che, allo stato attuale, l'attività delle Commissioni ed il conseguente tasso di riconoscimento o di diniego della protezione internazionale ha **effetti diretti** anche sul contenzioso giudiziale.

2.2) L'inevitabile, per le ragioni esposte, aumento del contenzioso giudiziario non pare incidere in maniera drammatica sul sistema giustizia, tenuto conto che vi è stata una generale diminuzione del contenzioso giudiziale civile negli ultimi anni (- 9%), rispetto al quale il numero di ricorsi presentati nei primi 5 mesi del 2016 per la protezione internazionale (15.008) non pare incidere in maniera significativa.

**Il sistema giustizia** è da anni in generale sofferenza, ma è soprattutto conseguenza

della **scarsità di risorse** ad esso destinate dallo Stato, con particolare riguardo al personale, sia giudiziario che amministrativo, che non consente di gestire adeguatamente e in tempi rapidi il contenzioso stesso.

Peraltro, non è di poco conto che, dai dati forniti il 14 maggio 2016 dal Prefetto Angelo Trovato (Presidente della **Commissione Nazionale per il diritto d'asilo**) davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione<sup>9</sup>, risulti che:

<b>Anno 2014</b>	
<b>Dinieghi</b>	13.122
<b>Ricorsi in Tribunale presentati avverso i dinieghi</b>	8.420 (verso il 65% dei dinieghi)
<b>Percentuale di accoglimento parziale/totale di una delle domande presentate con il ricorso</b>	73,8 %

Sono dati certamente suscettibili di modifiche nel corso del tempo ma che, allo stato, non possono non essere non considerati quando si preannuncia una radicale riforma processuale.

Il numero, pur in aumento, delle cause relative alla protezione internazionale non può, di per sé, giustificare la radicale riforma voluta dal Ministro della giustizia, perché l'aumento incide in termini contenutistici su un sistema di per sé critico, per ovviare al quale non può essere sacrificato il diritto di difesa relativo ad un diritto fondamentale, mentre occorre insistere su altri tipi di riforma.

9

Il resoconto stenografico dell'audizione del Prefetto Trovato si trova al link [http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=05&giorno=14&idCommissione=69&numero=0004&file=indice\\_stenografico](http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=05&giorno=14&idCommissione=69&numero=0004&file=indice_stenografico)

**3) In merito alla ipotesi di riforma preannunciata: abrogazione del rito sommario di cognizione ed introduzione del rito camerale, eliminazione dell'udienza e del contraddittorio orale, eliminazione del grado d'appello e ricorribilità del decreto del Tribunale solo per Cassazione.**

3.1) La proposta del Ministro di mutare il rito processuale, passando dal rito sommario di cognizione (art. 702-bis c.p.c.) - introdotto solo nel 2011 - al rito camerale di volontaria giurisdizione (artt. 737 e ss. c.p.c.), **non è rispettosa del diritto al giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione**, particolarmente se si accompagna alla previsione della eliminazione di ogni controllo sulla decisione di primo grado da parte di altro giudice di merito.

Nel corso dell'audizione parlamentare, il Ministro ha esplicitato che le esigenze di economia processuale giustificerebbero *“la rinuncia di regola all'udienza orale e delineano un modello processuale che si conclude con una decisione assunta in base agli atti e ai documenti scritti prodotti dalle parti. L'udienza orale dovrà invece essere assicurata laddove sia necessario udire l'interessato, richiedere oralmente chiarimenti alle parti oppure quando dovesse occorrere ai fini dell'attività di raccolta e di apprezzamento delle prove”*.

Dalla proposta ministeriale sembra di capire che la composizione del Tribunale in sede decisoria sia monocratica e che la decisione sia non reclamabile (attualmente il reclamo in sede di appello è esplicitamente previsto dall'art. 739 c.p.c.), ma solo ricorribile in Corte di Cassazione per profili di legittimità. Il modello complessivo ipotizzato dal Ministero costituirebbe una parziale novità all'interno del processo civile italiano e sarebbe limitato esclusivamente alla tutela del diritto dei richiedenti asilo politico (persone il cui diritto è garantito dal principio fondamentale della Repubblica sancito all'art. 10, co.3 Cost.), con non pochi dubbi sulla legittimità costituzionale.

Non è solo la scelta dell'ipotizzato rito a suscitare perplessità (tenuto conto che, oramai, sono molti i diritti “giustiziati” con il rito camerale) ma anche e soprattutto il suo accompagnarsi alle ulteriori proposte, cioè la tendenziale eliminazione dell'udienza, la soppressione dell'audizione personale del ricorrente e il salto dell'appello.

Il processo camerale è nato con il codice processuale del 1942 come soluzione giudiziale di questioni amministrative e/o relative a rapporti personali e familiari, ma nel corso degli

anni ha allargato il suo ambito di applicazione anche alla regolamentazione di alcuni diritti, in materie tra loro eterogenee, con il fine di semplificare la soluzione dei conflitti.<sup>10</sup>

Caratterizzato, in generale, da una informalità del giudizio e da ampi poteri del giudice, non ancorato all'onere probatorio delle parti ed al principio dispositivo, dunque senza vincoli per il giudice nella formazione della decisione, il rito camerale di volontaria giurisdizione è stato più volte portato all'attenzione della Corte costituzionale, soprattutto con riguardo alla trattazione di diritti e *status*, per verificare la sua compatibilità con i principi ordinamentali costituzionali.

Una rilevante parte della dottrina processual-civilistica, già prima della riforma dell'art. 111 Cost da parte della legge costituzionale 23.11.1999, n. 2,<sup>11</sup> era particolarmente critica e scettica sulla possibilità di utilizzare il processo camerale nell'ambito della tutela dei diritti soggettivi e degli *status* personali, ritenendo preferibile percorrere la via del processo ordinario di cognizione, sia pure in forma sommaria, e comunque ritenendo che tale utilizzo debba avvenire nel rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, garantendo attraverso una cognizione di merito in secondo grado "piena" adesione al modello costituzionale del rito camerale decisorio.

**La Corte costituzionale**, tuttavia, ha ritenuto di avallare siffatta compatibilità, ma **solo a condizioni ben precise**, e cioè che siano rispettati alcuni elementi necessari per tutti i riti processuali e, comunque, per questo specifico: il principio del contraddittorio tra le parti, la terzietà ed imparzialità del giudice, il rispetto di termini compatibili con l'effettivo esercizio del diritto di difesa, la possibilità di assumere prove, l'impugnabilità dei provvedimenti in merito, la ricorribilità per Cassazione<sup>12</sup>.

Principi che, oggi, sono ancor più imprescindibili alla luce del novellato art. 111 della Costituzione, secondo cui "*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.*"

---

10

Per una interessante analisi dell'evoluzione e delle criticità connesse al rito camerale cfr. E. Iannello, *Il punto su rito camerale contenzioso e giusto processo civile*, in *Diritto & Diritti*

11

Cfr., ad esempio, Cerino Canova, *Per la chiarezza delle idee in tema di procedimento camerale e di giurisdizione volontaria*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1987, I, 431; Lanfranchi, *Profili sistematici dei procedimenti decisorii sommari*, in *Riv. Trim. Proc. Civ.*, 1987, 88 ss.; Lanfranchi, *I procedimenti camerali decisorii nelle procedure concorsuali e nel sistema della tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Riv. Trim. Dir. proc. Civ.*, 1990, 905 ss.; Montesano, *Montesano, "Dovuto processo" su diritti incisi da provvedimenti camerali*, in *Riv. Dir. proc.*, 1989, 915 ss.; Proto Pisani, *Usi e abusi della procedura camerale ex art. 737 ss. c.p.c.*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1990, I, 392 ss..

12

Corte cost. n. 22/73, n. 202/75, n. 238/77, n. 103/85, n. 55/86, n. 103/85, n. 543/89, n. 573/89, n. 121/94, n. 141/98, n. 35/2002

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”.

Nell'ipotesi di riforma indicata dal Ministro Orlando non paiono presenti i principi correttivi al sistema di tutela processuale dei diritti soggettivi per il tramite del rito camerale disegnati dalla Corte costituzionale, né la proposta pare compatibile con l' art. 111 della Costituzione. Infatti:

a) **Il principio del contraddittorio** non coincide necessariamente con la **comparizione personale della parte**, ma nel caso della protezione internazionale (ove normalmente mancano prove documentali) quest'ultima diventa **elemento essenziale ed imprescindibile**, poiché è solo con la presenza e la narrazione diretta del richiedente asilo davanti al giudice che si attua la previsione europea del diritto ad un ricorso effettivo e si consente (anche) all'autorità giudiziaria di acquisire, in collaborazione con il richiedente asilo, tutti gli elementi per il riconoscimento della protezione internazionale.

La proposta di eliminazione dell'udienza e della comparizione della parte assegnerebbe al giudizio relativo alla protezione internazionale una **mera funzione di controllo cartolare dell'esame svolto dalla Commissione territoriale**, che mal si addice con il processo della protezione internazionale, che non è un giudizio annullatorio sull'atto, ma un processo volto all'accertamento di un diritto soggettivo.

Particolarmente (ma non solo) nell'ambito del rito camerale, l'audizione della parte può ritenersi già oggi garantita dal sistema processuale, sia allorquando esplicitamente prevista dalla legge (ad esempio, art. 336, co. 2, c.c., art. 710, co. 2, c.p.c., art. 12, co. 2, Convenzione di New York sui diritti del Fanciullo ed art. 336 c.c., procedimenti di separazione e di divorzio e così via), sia in mancanza di esplicita previsione. Nei giudizi camerale, la necessità della comparizione e dell'ascolto della parte deriva dalla circostanza che, stante la limitazione dei poteri istruttori delle parti a favore dei poteri d'ufficio del giudice, la diretta e personale audizione in giudizio assume valenza di strumento tecnico di prova a favore della difesa, che vale a sostanziare il principio del contraddittorio e dell'equo processo discostandosi dalle forme (comunque lasciate alla discrezionalità del giudice e prive di diretto effetto probatorio) del libero interrogatorio previsto dall'art. 117 c.p.c.

Evidente che il contraddittorio e la parità di condizione processuale delle parti (principio definito *“cardine della disciplina del giusto processo”* da Corte costituzionale, 1.8.2008, n. 331) presuppongono che ogni parte sia in grado di offrire effettivamente al giudice tutti gli

elementi che possano servire a formare la decisione e, pertanto, non può ritenersi legittimo un giudizio di mero controllo cartolare dell'attività svolta da un'autorità amministrativa, perché ciò sbilancerebbe a favore di quest'ultima l'equilibrio costituzionale della parità delle armi.

b) L'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE prevede il **diritto ad un ricorso effettivo**, tale essendo quello che *“preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado”*.

Anche il giudice, dunque, deve esaminare la richiesta del richiedente la protezione negli stessi termini esaminati in precedenza dalla Commissione; principio, del resto, fatto proprio dall'art. 3 d.lgs. 251/2007 e dagli artt. 8 e 27 d.lgs. 25/2008.

L'esame degli elementi in fatto e in diritto presuppone, inevitabilmente, l'ascolto del richiedente la protezione, perché attraverso di esso questi assolve al proprio (pur attenuato) onere probatorio, allegando i fatti necessari per la valutazione della credibilità soggettiva, che, unitamente alle informazioni sul Paese di origine, rappresentano il percorso giuridico minimo ed imprescindibile per un adeguato esame del bisogno di protezione.

Ecco, pertanto, che **sarebbe contrario anche al diritto europeo una riforma del giudizio in materia di protezione internazionale che eliminasse l'udienza e la comparizione personale del richiedente/ricorrente**.

c) Il giudizio privo di appello e con un contraddittorio potenzialmente limitato già in primo grado riguarderebbe un provvedimento non emanato da una Autorità indipendente, ma da organi stabilmente inseriti all'interno del potere esecutivo, per il tramite del Ministero dell'interno e, dunque, ovviamente condizionabili dalle mutevoli volontà politiche dell'esecutivo e della politica interna ed internazionale del Paese.

d) Per altro verso, le modalità con le quali vengono svolte le audizioni del richiedente la protezione internazionale davanti alle Commissioni territoriali non offrono di per sé garanzia di un adeguato esame della domanda d'asilo e neppure la videoregistrazione dell'audizione (su cui torneremo in seguito) potrebbe eliminare le criticità sino ad oggi riscontrate (frettolosità, non corrispondenza alle tecniche di intervista delineate dalle Agenzie internazionali, non professionalità degli interpreti, provenienza dei Commissari da diversi percorsi professionali e formativi, ecc.).

Rimane il fatto che il tipo di processo che il Ministro vorrebbe introdurre, immetterebbe **una sorta di presunzione di correttezza dell'operato della parte amministrativa, mortificando il diritto di difesa della parte privata, in violazione dell'art. 111 della Costituzione.**

3.2) L'ulteriore proposta del Ministro, da leggersi unitamente a quanto analizzato al punto precedente, è **l'eliminazione del grado di appello** avverso le decisioni del Tribunale.

Ipotesi che non trova riscontro nell'ordinamento processuale con riguardo alle controversie relative ai diritti soggettivi ed agli *status*, con l'eccezione di giudizi avverso i provvedimenti di espulsione (i quali sono, tuttavia, giudizi che si risolvono nel controllo formale dell'atto amministrativo e dei suoi presupposti legali, ovverosia di rispondenza ai presupposti predeterminati dal legislatore, senza esercizio, se non limitatissimo, di discrezionalità amministrativa, mentre il giudizio in materia di protezione non è un giudizio sull'atto ma sul rapporto).

La Costituzione non contiene un esplicito principio che imponga il doppio grado di giudizio di merito, ma proprio perché la proposta del Ministro unisce attrazione del giudizio nella volontaria giurisdizione ed eliminazione del doppio grado di merito, non è conforme ai principi costituzionali del diritto di difesa, dell'equo processo, della parità di condizioni delle parti nel processo.

La ipotizzata soppressione dell'appello va, infatti, considerata alla luce dell'ampio potere assegnato al giudice della volontaria giurisdizione di decidere "liberamente", cioè senza essere vincolato da regole processuali precostituite né dalle prove offerte dalle parti.

Se l'autorità giudiziaria non ha quei vincoli (strettamente connessi al contraddittorio e alla predeterminazione delle regole processuali, assenti nella volontaria giurisdizione), il giudizio avverso la decisione della Commissione territoriale diverrà di fatto di **unico grado**, tenuto conto che davanti alla Corte di cassazione possono dedursi solo violazioni di legge; ma se non ci sono regole legali/processuali predeterminate alle quali il giudice sia vincolato, nessuna violazione di legge potrà mai essere portata al vaglio della Cassazione.

Ecco, pertanto, che neppure la previsione della (sola) ricorribilità in Cassazione può dirsi soddisfattiva del principio costituzionale del giusto processo.

\*

I parametri e le norme costituzionali violati e da tenere in considerazione possono sintetizzarsi con la **violazione degli artt. 3, co. 1, 10, co. 3, 24, co. 2 e 111, co. 1, della Costituzione.**

Conferma della incompatibilità costituzionale del modello ipotizzato dal Ministro derivano dalla lettura delle decisioni della **Corte costituzionale** su richiamate e sintetizzate nella seguente, chiara, affermazione di principio: *“in particolare, come già in passato osservato, «la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti [...] purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione» (sentenza n. 103 del 1985, ordinanze n. 121 del 1994 e n. 141 del 1998); che, più nello specifico, può escludersi sia l'irragionevolezza della scelta legislativa sia la violazione del diritto di difesa sia, infine, la violazione della regola del giusto processo garantita dall'art. 111, primo comma, Cost., ove il modello processuale previsto dal legislatore, nell'esercizio del potere discrezionale di cui egli è titolare in materia (da ultimo sentenza n. 221 del 2008), sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno "allo stato degli atti" (così Corte Costituzionale, 29.05.2009, n. 170. In senso conforme Corte Cost., ord. n. 19 del 2010).*

Dunque, è **errata e fuorviante l'affermazione del Ministro Orlando**, secondo cui il sistema ipotizzato sarebbe compatibile con la Costituzione e le norme europee.

#### 4) La videoregistrazione del colloquio personale innanzi alla Commissione territoriale.

Il Ministro della Giustizia ipotizza anche la modifica dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 28/2005, stabilendo un obbligo espresso di videoregistrazione del colloquio personale del richiedente innanzi alla commissione territoriale.<sup>13</sup>

Ipotesi che, già prevista dalla legge in forma similare,<sup>14</sup> potrebbe essere un idoneo sistema di formalizzazione del colloquio in sede amministrativa del richiedente asilo.

Tuttavia, tale questione **dovrebbe essere completamente scollegata dalla riforma processuale**. Invero, pare di comprendere che il Ministro ipotizzi l'utilizzo della videoregistrazione per supplire alla necessaria presenza del richiedente in udienza, con il suo invio al Tribunale.

E' evidente che si tratterebbe di **misura inidonea a garantire le regole del giusto processo** e che utilizzerebbe una prova formata dalla Amministrazione, senza che al ricorrente/richiedente asilo sia consentito di eccepire violazioni anche rispetto alle tecniche con le quali si è svolta l'audizione.

Il sistema così delineato sarebbe, peraltro, in contrasto con le direttive europee e con la giurisprudenza di legittimità italiana, che richiedono che la decisione giudiziale sia presa sulla base dei dati e degli elementi acquisiti dal magistrato al momento della decisione e non già al momento delle dichiarazioni rilasciate dal richiedente in fase amministrativa (cfr. art. 46 della Direttiva 2013/32/UE).

---

13

Si prevederebbe, altresì, che la partecipazione dell'interessato ai procedimenti di convalida dei provvedimenti di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) sarebbe assicurata di regola a distanza, mediante collegamento audiovisivo. Un'analoga disposizione è introdotta per la convalida dei procedimenti di allontanamento adottati dagli articoli 20 e 20-bis del decreto legislativo n. 30/2007

14

La legge (art. 14, co. 2 bis, d.lgs. 25/2008, introdotto dal d.lgs. 142/2015) prevede che il colloquio può essere registrato con mezzi meccanici, che la registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale e che essa può essere trascritta (in tale caso non necessitando della sottoscrizione della parte). Tuttavia, soprattutto per mancanza di risorse e delle tutele di cui sopra, non si è mai avuto notizia dell'adozione di tale prassi da parte delle Commissioni territoriali

**5) L'utilizzo dei giudici onorari dei tribunali per supportare il lavoro dei giudici togati e la determinazione di orientamenti e prassi uniformi, ai quali hanno l'obbligo di uniformarsi.**

Questa ulteriore ipotesi di riforma **viola palesemente l'indipendenza della magistratura**, di cui all'art. 101 della Costituzione, secondo cui **i giudici sono soggetti soltanto alla legge**, in quanto mira ad imporre orientamenti conformi, a prescindere dal libero convincimento del singolo magistrato.

Violazione costituzionale aggravata ancor di più dalla previsione dell'assegnazione (quasi) esclusiva della competenza ai giudici onorari, per i quali non può oggettivamente parlarsi, in generale, né di indipendenza né di autonomia, dipendendo la loro permanenza nelle funzioni dalla rinnovabilità del contratto. Quale giudice onorario potrebbe "ribellarsi" all'orientamento giurisdizionale in materia di protezione internazionale a fronte del rischio di subire sanzioni (revoche del contratto?) o di non essere prorogato nelle funzioni?

Rimane il fatto, in generale, dell'illegittimità costituzionale di una previsione di conformità di orientamenti contraria ai principi di indipendenza ed autonomia della magistratura.

## **6) Le Sezioni specializzate e la loro localizzazione.**

Nell'ambito delle audizioni in sede di Commissioni parlamentari il Ministro Orlando ha fatto riferimento alla **modifica del sistema complessivo del sistema processuale**, non solo in materia di protezione internazionale, ma **per la tutela processuale di tutti i diritti del cittadino straniero e di quello comunitario**.

Il Ministro ipotizza, infatti, la creazione di **dodici sezioni specializzate**, ove sarebbero accentrate le competenze territoriali e funzionali dei relativi giudizi.

In materia di protezione internazionale, ASGI ritiene che strumento indefettibile per agevolare la difesa in giudizio dei richiedenti asilo ed eliminare il carico di ruolo che oggi grava solo su alcuni Tribunali, sia lo spostamento della competenza dai tribunali dei

capoluoghi di distretto di corte di appello ai tribunali del luogo in cui il richiedente asilo ha il suo domicilio, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 142/2015.

Quanto alla istituzione di sezioni specializzate (ferma restando la incomprensibile proposta di gravare solo su 12 Tribunali il carico del ruolo, con un evidente difficoltà all'esercizio del diritto di difesa da parte di persone notoriamente non facoltose), la tensione verso un processo equo e unitario per tutti gli ambiti in cui si articola la tutela giurisdizionale degli stranieri costituisce un obiettivo prioritario per ASGI.

Tuttavia non è attraverso la introduzione di sezioni specializzate che tale processo può attuarsi perché, soprattutto nell'attuale momento storico e culturale, si tratterebbe di una scelta che potrebbe condurre ad una vera e propria **“ghettizzazione processuale” delle materie indicate**, di fatto rendendo ufficiale ciò che spesso volte già avviene nei Tribunali, ovvero la **marginalizzazione delle questioni giuridiche e delle persone straniere**.

L'ipotesi, inoltre, pare confliggere con il divieto costituzionale di istituzione di giudici speciali, ai quali, più che una materia verrebbe assegnata una categoria di persone qualificate solo in base alla nazionalità.

## **7) Le proposte dell'ASGI: verso una effettiva complessiva riforma**

Il raggiungimento di un equo processo in materia di trattamento del cittadino straniero - ferma la riforma della competenza territoriale in materia di protezione internazionale di cui si è detto - si deve attuare tramite **quattro passaggi fondamentali**:

a) la previsione di una **giurisdizione unica in capo all'autorità giudiziaria ordinaria**, individuata nel **tribunale ordinario**;<sup>15</sup>

---

15

E' noto che le forme di tutela avverso i provvedimenti della P.A. riguardanti la condizione giuridica dello straniero sono attualmente attribuite a due diverse giurisdizioni: quella amministrativa e quella ordinaria, a loro volta articolate su tre giudici differenti: il Giudice amministrativo (T.A.R.), il Tribunale ordinario, e il Giudice di Pace, dotati di poteri, competenze, procedure e preparazioni differenti, con la conseguenza di rendere assai difficoltosa e inefficace la difesa.

b) la **sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti della P.A, in caso d'impugnazione tempestiva;**

c) **l'effettivo accesso al patrocinio a spese dello Stato per i soggetti bisognosi,** senza distinzione in base alla cittadinanza;

d) la previsione generalizzata **del contraddittorio obbligatorio** con la persona interessata prima dell'adozione di provvedimenti negativi in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia.

Nello specifico dell'ipotesi di riforma ventilata dal Ministro Orlando in materia di protezione internazionale, è evidente, alla luce di quanto detto, l'irragionevolezza e l'illegittimità di essa, in quanto risponde inadeguatamente alla crisi sistemica determinatasi a seguito dell'aumento di richiedenti asilo e per l'incapacità europea e nazionale di gestione della nuova realtà, cercando di contenerla con meccanismi che **negano il diritto di difesa del richiedente asilo e conseguentemente il diritto d'asilo stesso.** Ignorando colpevolmente le complesse cause delle migrazioni forzate e irrispettosa dei principi ordinamentali, omettendo nel corso delle audizioni in sedi istituzionali elementi determinanti a comprendere la realtà dei fenomeni in corso, l'ipotesi di riforma sacrifica uno dei diritti imprescindibili di una società democratica: **l'effettivo accesso alla giustizia.**

ASGI auspica che tale ipotesi venga immediatamente abbandonata e si apra una seria discussione sulle cause delle migrazioni forzate, sulle risposte che ad esse debbono essere date, anche sul fronte giudiziario, sull'inadeguatezza dell'attuale sistema d'asilo ed esorta la magistratura, l'avvocatura e gli operatori del settore ad esprimere il proprio dissenso, chiedendo al Ministro della giustizia ed al Governo l'abbandono dell'ipotesi di riforma.