

## ***Le novità introdotte dal d.l. n. 13 del 2017 convertito nella l. n. 46 del 2017 nei giudizi riguardanti la protezione internazionale e il diritto all'unità familiare dei cittadini stranieri<sup>1</sup>***

*di Maria Acierno*

Sommario: 1. La concentrazione delle tutele: un obiettivo incompiuto.- 2. Le sezioni specializzate.- 3. *I permessi per ragioni umanitarie : quale giudice e quale rito?*- 3.1. *Ancora sulle questioni di competenza : la competenza territoriale.*- 4. *Il giudizio sulla protezione internazionale: le novità del primo grado.*-5. *Quando è necessaria la comparizione del ricorrente.*- 6. *Considerazioni conclusive.*

### *. 1 La concentrazione delle tutele : un obiettivo incompiuto*

Uno dei requisiti di efficienza ed effettività della risposta giurisdizionale consiste nella concentrazione presso un unico organo giudicante delle cause che presentano caratteristiche di omogeneità sia in ordine al diritto azionato che ai soggetti proponenti. Questo obiettivo non appare compiutamente realizzato nella riforma dei giudizi relativi al diritto alla protezione internazionale ed all'unità familiare dei cittadini stranieri. La concentrazione di una serie di controversie presso le sezioni specializzate previste dagli artt. 1, 2,3 (rispettivamente disciplinanti l'istituzione, la composizione e le competenze di tali sezioni) della l. n. 46 del 2017 evidenzia un processo non ancora compiuto.

Rimangono aree di possibile interferenza tra decisioni e giudicati sia nell'ambito delle domande aventi ad oggetto permessi di soggiorno riconducibili all'unità familiare sia per quelle riguardanti la protezione internazionale.

Per affrontare tali criticità è necessaria una sintetica illustrazione delle competenze di tali sezioni, da istituirsi (entro il 17 agosto 2017, data in cui

---

<sup>1</sup> L'ambito d'intervento non si esaurisce in questi due ambiti che tuttavia sono quelli principali ma si estende all'apolidia, alla cittadina, ai giudizi relativi alla contestazione della designazione da parte dell'Autorità centrale del paese presso il quale può essere richiesta la protezione internazionale secondo il Regolamento UE 603/2013(cd. Dublino).

entra in vigore la novella) presso i tribunali ordinari del luogo ove hanno sede le Corti d'appello.

## *2. Le sezioni specializzate*

La specializzazione viene garantita mediante la predeterminazione di titoli preferenziali per la designazione dei giudici ad esse addetti e attraverso una formazione continua obbligatoria, realizzata sia mediante corsi appositi sia mediante la trasmissione di giurisprudenza e informazioni presso uno speciale portale aperto nel sito del Consiglio Superiore della Magistratura.

Le sezioni specializzate del Tribunale operano in composizione monocratica e con il rito sommario di cognizione, così come “semplificato” dal d.lgs n. 150 del 2011 (art. 3, comma 4) per tutte le controversie diverse da quelle indicate nell’art. 35, primo comma, del d.lgs n. 25 del 2008 [art. 3 comma 1 lettera c) e comma 4 bis], consistenti nelle domande di riconoscimento dello status di rifugiato politico e/o della protezione sussidiaria o di rimozione del provvedimento di revoca o cessazione della protezione internazionale in precedenza accordata.

Per queste ultime le sezioni specializzate sono competenti in composizione collegiale. Per la trattazione delle controversie è designato un relatore. Il Collegio “decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione”. (art.3 comma 4 bis, ultima parte).

Il quadro d’insieme è il seguente: le cause elencate nell’art.3 sono di competenza delle sezioni specializzate e tali sezioni si articolano in due composizioni: quella monocratica e quella collegiale. Alla distinzione delle materie assegnate si accompagna anche la diversità del rito.

Sono, pertanto, trattate dal Tribunale in composizione monocratica e assoggettate al rito sommario di cognizione in primo luogo tutte le controversie relative ai permessi di soggiorno giustificati da una relazione familiare, giuridicamente qualificata. La relazione familiare può intercorrere tra cittadini stranieri (come nell’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare) o tra cittadini italiani (o appartenenti all’Unione Europea) e cittadini stranieri. La competenza delle sezioni

specializzate si estende anche al provvedimento di allontanamento dovuto a motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza ed altri motivi di ordine pubblico e sicurezza. Nel caso in cui sia disposta l'esecuzione immediata dell'allontanamento, il Tribunale in composizione monocratica è competente anche per la fase della convalida del provvedimento restrittivo della libertà personale.

Rimane fuori dalla competenza delle sezioni specializzate del tribunale ordinario, l'autorizzazione temporanea all'ingresso o alla permanenza del familiare del minore in presenza di gravi motivi connessi allo sviluppo psico fisico dello stesso anche in considerazione dell'età e delle condizioni di salute. Tale autorizzazione giudiziale è rimessa alla cognizione del Tribunale per i minorenni. (art. 31, comma 3, d.lgs n. 286 del 1998).

Sono di competenza delle sezioni specializzate anche le controversie in tema di apolidia e cittadinanza e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità centrale preposta per l'individuazione dello Stato competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale sulla base della regole del Regolamento UE n. 604 del 2013 (Dublino 2).

Sono attratte alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie relative al rilascio, al diniego, al rinnovo ed al mancato rinnovo di permessi giustificati da ragioni di lavoro e le opposizioni alle espulsioni disposte dal Ministro degli Interni (art. 13 comma 1 d.lgs n. 286 del 1998).

Il nuovo assetto normativo entra in vigore <sup>2</sup> il 17 agosto 2017, e, come già evidenziato, presenta rilevanti novità in ordine alla corretta individuazione dell'organo giudicante competente e alle materie trattate.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 21

Disposizioni transitorie

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

2. Le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), si applicano relativamente alle domande di protezione internazionale presentate dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Per le domande di protezione internazionale presentate anteriormente alla scadenza del

### 3. I permessi per ragioni umanitarie : quale giudice e quale rito?

Una riflessione specifica richiedono le controversie relative alle domande di permesso per motivi umanitari in correlazione con quelle aventi ad oggetto le misure tipizzate (rifugio politico e protezione sussidiaria) di protezione internazionale. Tali controversie sono espressamente contenute nell'elencazione dell'art. 3 tra le cause assoggettate alle sezioni specializzate ma l'individuazione del giudice competente non è agevole.

Al riguardo deve osservarsi che limitatamente ai procedimenti relativi alla protezione internazionale, così come individuati mediante il rinvio all'art. 35 del d.lgs n. 25 del 2008, la competenza è attribuita alle sezioni specializzate in composizione collegiale.

---

termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

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

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

<sup>3</sup> Art. 3: Controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari (art. 8, dlgs 6 febbraio 2007, n. 30. Controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza ovvero altri motivi *ex lege* (artt. 20 e 21 dlgs. 6 febbraio 2007, n. 30). Procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter, dlgs 6 febbraio 2007, n. 30. Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 35, dlgs 28 gennaio 2008 n. 25). Procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015.

Controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 Controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 In materia di decisioni di trasferimento adottate ai sensi dell'articolo 3, comma 3-bis d.lgs. 25 del 2008 Stato di Apolidia – Stato di cittadinanza italiana

L'art. 3, comma 3, del d.l. n. 13 del 2017, convertito nella l. n. 46 del 2017, prescrive che la competenza delle sezioni specializzate sia estesa anche alle cause che “presentino ragioni di connessione” con quelle elencate nei commi 1 e 2.

L'art. 32 del d.lgs n. 25 del 2008 stabilisce che le Commissioni Territoriali investite della domanda di protezione internazionale, qualora non ravvisino l'esistenza delle condizioni di legge per il riconoscimento dello status di rifugiato politico o della protezione sussidiaria, possono trasmettere gli atti al Questore perché provveda al rilascio di un permesso per motivi umanitari.

Se la Commissione territoriale adotta una decisione di rigetto della domanda senza alcuna altra statuizione, deve ritenersi che tale provvedimento contenga anche il mancato riconoscimento delle condizioni per la trasmissione degli atti al Questore finalizzato al rilascio del permesso per ragioni umanitarie. Un'impugnazione di tale provvedimento che sia diretta esclusivamente a richiedere tale specifico accertamento sarà da attribuire alla competenza della sezione specializzata in composizione monocratica o collegiale? Pur non prospettandosi ritardi e complicazioni endoprocessuali eccessivi dal momento che l'eventuale transito del ricorso dovrà avvenire all'interno del medesimo tribunale, per i criteri normativi d'individuazione territoriale delle sezioni specializzate, si ritiene di dover sottolineare tale criticità e l'esigenza di una trattazione unitaria davanti alla sezione specializzata in composizione collegiale anche delle domande rivolte ad ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari essendo la situazione giuridica soggettiva sottesa a tale domanda riconducibile alla categoria dei diritti umani fondamentali garantiti dall'art. 2 Cost. e 3 CEDU (così da ultimo Cass. S.U. 5059 del 2017) da assoggettare allo speciale regime probatorio proprio delle cause relative alle domande di protezione internazionale. Peraltro nell'ipotesi, molto più frequente, che, all'esito del rigetto da parte della Commissione Territoriale, si proponga ricorso con conclusioni multiple, dirette ad ottenere in via principale rifugio e protezione sussidiaria ed in via subordinata la protezione umanitaria, sembra difficilmente contestabile la competenza del giudice collegiale anche per la domanda connessa. Qualsiasi diversa soluzione determinerebbe una rilevante diseconomia processuale ed il rischio di giudicati contrastanti.

Residua l'interrogativo riguardante l'autonoma proposizione della domanda che sia esclusivamente rivolta al riconoscimento del diritto ad ottenere il permesso per ragioni umanitarie che non consegua all'instaurazione di un giudizio relativo al diritto agli status riguardanti la protezione internazionale. Le prime decisioni delle S.U. della Corte di cassazione relative alla definizione della giurisdizione (traevano origine da domande esclusivamente rivolte ad ottenere il riesame del diniego da parte del Questore del permesso per ragioni umanitarie nel contesto normativo vigente anteriormente all'entrata in vigore della disciplina legislativa di derivazione europea riguardante la protezione internazionale (d.lgs n. 251 del 2007 e 25 del 2008). Il quadro di riferimento era costituito dall'art. 5 comma 6, 19 comma 1 del d.lgs n. 286 del 1998<sup>4</sup> e 28 del d.p.r. n.394 del 1999<sup>5</sup> ma anche nel sistema attuale non dovrebbe dubitarsi del diritto a richiedere in via autonoma ed esclusiva il riconoscimento delle condizioni per il rilascio di un permesso per motivi umanitari, in particolare dopo che la Corte di cassazione con orientamento ormai consolidato ha ritenuto che l'attuale sistema pluralistico di misure riconducibili alla protezione internazionale, realizzatosi all'esito del recepimento delle Direttive europee<sup>6</sup> con i citati d.lgs n. 251 del 2007 e 25 del 2008, si è data completa attuazione al diritto di asilo previsto dall'art. 10 comma terzo della Costituzione (Cass.10686 del 2012;16362 del 2016), Ne consegue, secondo la Corte: *“che non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione”*. (Cass. 10686 del 2012). Questa configurazione del diritto d'asilo costituzionale ha destato perplessità nella dottrina

---

<sup>4</sup> Il testo dell'art. 5 comma 6 d.lgs n. 286 del 1998: “Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari e' rilasciato dal questore secondo le modalita' previste nel regolamento di attuazione.”. il testo dell'art. 19 comma 1 d.lgs n. 286 del 1998: “1. In nessun caso puo' disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.”.

<sup>5</sup> Il testo dell'art. 28 del d.p.r. n. 394 del 1999 per la parte che interessa:” 1. Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: (...) lettera d) per motivi umanitari negli altri casi, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga contro le persecuzioni di cui all'articolo 19, comma 1, del testo unico”.

costituzionalistica che ritiene riduttiva l'attuazione della norma costituzionale e postula l'autonoma precettività dell'art. 10 terzo comma, Cost. Proprio in virtù dell'ampia formulazione costituzionale del diritto d'asilo, tutelabile secondo il citato art. 10 terzo comma Cost. quando allo straniero sia impedito "l'esercizio delle libertà democratiche" deve ritenersi che il riconoscimento del diritto al rilascio del permesso di natura umanitaria richieda un accertamento autonomo della "vulnerabilità" della situazione del richiedente, non essendo legittimo un diniego che si fondi sulle stesse ragioni del rigetto del rifugio politico e della protezione sussidiaria (Cass.4139 del 2011).

L'inclusione del permesso umanitario nel sistema di protezione costituzionale dell'asilo conduce a non introdurre ostacoli di natura processuale, dovuti, peraltro, esclusivamente, alla scarsa attenzione sistematica del nuovo testo normativo, all'esercizio del diritto relativo al riconoscimento delle condizioni per il rilascio del predetto permesso. Pertanto, quale che sarà l'opzione prescelta dalle sezioni specializzate in ordine alla trattazione da parte del giudice monocratico (specie in caso di esclusiva domanda) o collegiale (specie se la domanda è connessa con le altre proposte ex art. 35 d.lgs n. 25 del 2008) la natura del diritto azionato dovranno escludersi soluzioni impedienti in rito l'accesso alla tutela giurisdizionale, prediligendo provvedimenti di trasmissione del procedimento, peraltro all'interno della medesima sezione specializzata, dall'organo collegiale al monocratico o viceversa, corredati delle disposizioni ordinatorie relative al cambio di rito, dal momento che per i procedimenti da svolgersi davanti alle sezioni specializzate ma in composizione monocratica, il rito da adottare è quello sommario.

Occorre rammentare che la scelta processuale involgente il giudizio di primo grado riguarda anche i rimedi impugnatori dal momento che per tutte le controversie diverse dalla protezione internazionale, si può proporre appello ex art. 702 quater cod. proc. civ., essendo trattata la causa in primo grado con il rito sommario. Per la protezione internazionale è, invece, stato escluso, non senza polemiche, il grado d'appello. Con riferimento specifico al permesso umanitario, ove la domanda sia connessa a quelle relative agli status tipizzati (rifugio politico e protezione sussidiaria) il rimedio impugnatorio sarà soltanto quello del ricorso per cassazione. Ove si ritenga, invece che la domanda in questione, specie se proposta autonomamente, sia sempre di competenza del giudice

specializzato in composizione monocratica, il rimedio impugnatorio sarà duplice e prevederà anche il grado d'appello.

### *3.1. Ancora sulle questioni di competenza : la competenza territoriale*

Deve rilevarsi, sempre in ordine alle questioni riguardanti la nuova configurazione della competenza funzionale delle sezioni specializzate, che la mancata instaurazione del giudizio davanti alla sezione specializzata così come prevista dall'art. 3, secondo l'articolazione territoriale prevista dalla norma, determina una questione di competenza in senso stretto, salvo che la domanda non venga comunque proposta presso il Tribunale ove ha sede la Corte d'appello e si tratti soltanto di stabilire a quale sezione assegnare la controversia, o, all'interno della sezione specializzata in materia d'immigrazione, se ricondurla al giudice collegiale o al monocratico, come già rilevato nella trattazione delle criticità relative al giudice monocratico.

Non tutte le questioni attinenti alla protezione internazionale sono assoggettate alla competenza del giudice collegiale. I procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, sono di competenza delle sezioni specializzate ma in composizione monocratica.

La regola generale in ordine alla competenza territoriale è quella del radicamento nella sezione specializzata della circoscrizione ove si trova l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato. Vi sono tre correttivi espressamente previsti dall'art.4 del d.l. n. 13 del 2017 convertito nella l. n. 46 del 2017: se il ricorrente si trova in un centro di accoglienza o è trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio, rimane fermo il criterio generale di radicamento della competenza territoriale ma avendo riguardo al luogo il cui la struttura o il centro ha sede. Per le impugnazioni dei provvedimenti di trattenimento è competente il giudice del luogo ove ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato (e non quello presupposto).

La duplicità dei criteri di radicamento della competenza territoriale in ordine alle domande relative alla protezione internazionale azionate dal cittadino straniero trattenuto in un centro od in una struttura di prima accoglienza desta qualche perplessità risultando di difficile decifrazione,



quanto meno fino a che tali centri non saranno davvero istituiti in ogni regione così da poter essere facilmente coordinati con la norma generale di determinazione della competenza territoriale.

Per le controversie in materia di cittadinanza ed apolidia la competenza territoriale è determinata dalla dimora del richiedente.

#### *4. Il giudizio sulla protezione internazionale: le novità del primo grado*

Il processo di primo grado relativo ai procedimenti di protezione internazionale si caratterizza, in particolare, per l'adozione del rito camerale (in sostituzione del rito sommario sul quale stava iniziandosi a sedimentare una certa omogeneità di orientamenti processuali) e per la previsione meramente eventuale della fissazione dell'udienza di comparizione delle parti. Si tratta di un modello processuale improntato sulla sostanziale mancanza di oralità e sul dipanarsi del contraddittorio soltanto attraverso difese scritte, nonostante il peso dominante, nella cognizione del giudice del merito in questa materia, dell'accertamento dei fatti integranti le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale, all'interno del quale assume una assoluta centralità la descrizione di essi fornita dal richiedente. La videoregistrazione del colloquio davanti alla Commissione territoriale<sup>7</sup> dovrebbe costituire, di

---

<sup>7</sup> *Regolata dal d.l. n. 13 del 2017 all'art. 14 che così recita: (Verbale del colloquio personale): il colloquio è videoregistrato con mezzi audiovisivi e trascritto in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. Della trascrizione del colloquio è data lettura al richiedente in una lingua a lui comprensibile e in ogni caso tramite interprete. L'interprete, subito dopo la conclusione del colloquio, verifica la correttezza della trascrizione ed apporta le correzioni necessarie, tenuto conto delle osservazioni dell'interessato, anche relative alla sussistenza di eventuali errori di trascrizione o di traduzione, delle quali è, in ogni caso, dato atto in calce al verbale di trascrizione..*

*2. Il verbale della trascrizione è sottoscritto dal presidente o dal componente della Commissione territoriale che ha condotto il colloquio e dall'interprete. Il richiedente sottoscrive eventuali osservazioni riportate in calce ai sensi del comma 1*

*3. Copia informatica del file contenente la videoregistrazione e del verbale della trascrizione sono conservati, per almeno tre anni, in un apposito archivio informatico del Ministero dell'interno, con modalità che ne garantiscono l'integrità, la non modificabilità e la certezza temporale del momento in cui sono stati formati.*

*4. Il richiedente riceve copia della trascrizione in lingua italiana.*

*5. In sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione e il verbale di trascrizione sono resi disponibili all'autorità giudiziaria in conformità alle specifiche tecniche di cui al comma 8 ed è consentito al richiedente l'accesso alla videoregistrazione.*

*6. La commissione territoriale adotta idonee misure per garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti.*

*7. Quando il colloquio non può essere videoregistrato, per motivi tecnici, dell'audizione è redatto verbale sottoscritto dal richiedente e si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del*

conseguenza, il mezzo di prova principale per il giudice del merito che venga investito dell'impugnazione della decisione della Commissione territoriale. L'art. 35 bis, comma 10, del d.lgs n. 25 del 2008 (introdotto dall'art. 6, comma 1 lettera g del d.l. n. 13 del 2017) indica le ipotesi in cui si può procedere alla fissazione di un'udienza destinata alla comparizione delle parti, stabilendo in particolare che tale udienza vada disposta ogni qual volta, visionata la videoregistrazione, sia necessario disporre l'audizione dell'interessato. La sostanziale natura di clausola "in bianco" della previsione lascia un'ampia discrezionalità al giudice del merito che mal si concilia con la natura dei diritti da accertare e con il ruolo attivo che il giudice della protezione internazionale deve assumere in questi giudizi in ordine all'indagine sulle fonti d'informazione sui paesi d'origine ed in ordine alla valutazione della credibilità delle dichiarazioni del richiedente.

##### *5. Quando è necessaria la comparizione del ricorrente*

Si deve ritenere che l'audizione sia necessaria ove le dichiarazioni del richiedente necessitino di approfondimento istruttorio relativo alle attuali condizioni socio politiche del paese o di alcune aree dello stesso o, come indica lo stesso comma 11 del citato art. 35 bis del d.l. n. 13 del 2017, ora convertito nella l. n. 46 del 2017, l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa in primo grado, non verificandosi, all'esito di tale fase, alcuna preclusione in punto di allegazione di fatti, tanto più che gli elementi di novità possono sorgere da novità sopravvenute nelle condizioni generali del paese di origine o nella situazione personale del richiedente. Si ritiene, tuttavia, che sia necessario disporre l'audizione dell'interessato anche quando l'istanza formulata dal richiedente non riguardi l'allegazione di fatti nuovi o sopravvenuti ma soltanto l'esigenza di circostanziare e precisare quanto già dichiarato, soprattutto nel caso in cui il ricorrente non sia stato ritenuto credibile sotto il profilo della coerenza logica od intrinseca, essendo tale valutazione modificabile o comunque rivalutabile soltanto con un nuovo esame; oppure quando siano dedotte lacune di comprensione delle domande, nonostante l'interprete, verificate ex post. In conclusione nonostante l'enfasi legislativa nel ritenere preferibile la trattazione scritta, sottolineata

---

*presente articolo. Del motivo per cui il colloquio non può essere videoregistrato e' dato atto nel verbale. Il rifiuto di sottoscrivere il contenuto del verbale e le motivazioni di tale rifiuto sono registrati nel verbale stesso e non ostano a che l'autorità' decidente adotti una decisione.(...)*

dall'uso dell'avverbio "esclusivamente" prima dell'elencazione delle ipotesi nelle quali deve disporsi l'udienza di comparizione delle parti, deve osservarsi che, limitatamente alla dell'audizione, la "necessità" di tale adempimento può essere ricorrente e la sua omissione, quando sollecitata dall'istanza della parte richiedente o comunque della parte impugnante, se immotivata, può integrare, analogamente a ciò che accade per l'omesso ascolto del minore, la violazione del principio del contraddittorio, censurabile anche in sede di giudizio di legittimità.

La discrezionalità del giudice non può ritenersi né assoluta né insindacabile essendo assoggettata all'obbligo di fornire una risposta motivata alle richieste della parte volte ad ottenere l'audizione del richiedente ed alla censurabilità anche in sede di legittimità di una pronuncia che si fondi soltanto sulla lacunosità delle dichiarazioni rese davanti la Commissione territoriale.

Infine, anche se la formulazione della norma è ambigua deve ritenersi coerente con le esigenze di celerità poste a base della riforma, che la trattazione ed istruzione probatoria sia delegata ad un istruttore.

#### *6. Considerazioni conclusive*

La nuova "organizzazione" dei giudizi relativi al riconoscimento del diritto ad ottenere un titolo di soggiorno nel nostro paese riguarda esclusivamente i procedimenti rimessi alla competenza del Tribunale in composizione monocratica e collegiale. Come osservato il nuovo sistema non risolve definitivamente le criticità relative ai possibili contrasti di giudicati e quanto al giudizio relativo alla protezione internazionale "riscopre" il rito camerale in funzione dell'efficienza e della rapidità dei giudizi, eliminando un grado di giurisdizione (il procedimento davanti alle Commissioni territoriali non ha natura giurisdizionale) per le cause di maggiore complessità tecnico giuridica e fattuale tra quelle riguardanti i permessi di soggiorno. La scelta non sembra allo stato involgere sospetti chiari d'incostituzionalità ma evidenzia una scarsa comprensione della natura dei giudizi in questione e delle interferenze, non risolte dal legislatore, con cause connesse o in relazione di continenza.

Il rito camerale, tuttavia, è un modello elastico che può consentire di svolgere tutti gli approfondimenti istruttori officiosi che la natura dei diritti richiede.

Le statistiche hanno rilevato un incremento di questi giudizi ma non "l'invasione" della giustizia civile che ne ha giustificato l'urgenza di legiferare ed il ricorso al decreto legge (il rapporto dovrebbe essere di

circa 40000 cause di protezione internazionale rispetto a 4 milioni di controversie civile, secondo le stime dell'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione).

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha appena emanato, il giorno 1/6/2017 la circolare sulla costituzione ed il funzionamento di queste Sezioni specializzate.

Il Tribunale di Roma ha predisposto un progetto organizzativo specifico che tiene conto della rilevanza dei diritti in gioco e della peculiarità del regime probatorio propria dell'accertamento giudiziale da svolgere.(il progetto si può leggere in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)).

Questa è la strada da percorrere: la condivisione dal basso delle questioni anche organizzative da affrontare; la creazione di protocolli comuni con gli altri operatori coinvolti; la valorizzazione delle materie connesse al fenomeno migratorio, il riconoscimento in essere della centralità dei diritti della persona.