

**Parere, ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/58 sullo testo del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 febbraio 2017, concernente: Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.**  
(*Delibera del 15 marzo 2017*)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 15 marzo 2017, ha adottato la seguente delibera:

**«1. Premessa.**

Con il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, pubblicato sulla G. U. del 17 febbraio 2017 ed entrato in vigore il giorno successivo, l'Esecutivo si è proposto di dettare una serie di disposizioni volte a far fronte alla situazione emergenziale dovuta alla crescita esponenziale delle domande per il riconoscimento della protezione internazionale e alla conseguente esigenza di affermare, così anche in conformità con il dato costituzionale, sovranazionale e euro-unitario (di seguito indicato), il principio di effettività ed efficacia della risposta giurisdizionale.

Il decreto legge si compone di 23 articoli, distribuiti in quattro capi.

Il primo capo reca le norme occorrenti all'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e asilo nonché alla semplificazione del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

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

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

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

**La ratio evidente dell'intervento normativo è quella di fornire adeguata e pronta risposta alla domanda di giustizia derivante dalla situazione emergenziale conseguente all'incremento del fenomeno migratorio.**

**2. Le iniziative nel frattempo assunte dal CSM.**

La proposta di delibera consiliare già licenziata dalla Settima Commissione ed inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria dell'8 marzo 2017, avente a oggetto "*Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale*" chiarisce come il fenomeno migratorio abbia caratteri strutturali, ragion per cui i Tribunali competenti sono destinatari di un flusso sostanzialmente stabile di ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni territoriali.

Nella menzionata proposta di delibera consiliare all'ordine del giorno dell'assemblea plenaria dell'otto marzo 2017, si evidenziano gli agganci normativi, fondamento del diritto alla protezione internazionale, e che, in un richiamo meramente schematico, possono essere individuati:

- nell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con l. 24 luglio 1954, n. 722, come modificata dal Protocollo aggiuntivo del 31 gennaio 1967 relativo allo statuto dei rifugiati, ratificato con la l. 14 febbraio 1970, n. 95;

- nella Carta EDU, che tutela, all'art. 2, il diritto alla vita; proibisce, all'art. 3, la tortura e i trattamenti degradanti e, all'art. 4, la schiavitù; garantisce, all'art. 5, il diritto alla libertà e sicurezza; vieta, all'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 4, le espulsioni collettive;
- del pari, la Carta di Nizza (che, per effetto del "Trattato di Lisbona" ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, ed è pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri), oltre a richiamare all'art. 18 la Convenzione Ginevra, all'art. 19 vieta le espulsioni collettive, precisando che *nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti*; l'articolo 2 TUE (Trattato sull'Unione europea) riporta un elenco di valori sui quali si fonda l'Unione: questi includono il rispetto dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani;
- nella Costituzione italiana che all'art. 10 comma 3 garantisce il diritto di asilo;
- infine nel diritto interno la materia inerente al riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata da una pluralità di fonti normative attuative di direttive comunitarie.

### **3. Analisi delle disposizioni contenute nel D.l. n. 13 del 2017. L'istituzione della sezioni specializzate.**

L'articolo 1 prevede l'istituzione presso quattordici tribunali di sezioni specializzate in materia di immigrazione.

Esse sono attributarie di una competenza allargata sia *ratione materiae*, giusta la disposizione dell'articolo 3, sia *ratione loci*, estendendosi questa *ex* articolo 4 verso una competenza non circondariale secondo le regole ordinarie, ma distrettuale o pluridistrettuale.

Deve tuttavia ritenersi che le disposizioni di cui all'art. 1 (in tema di istituzione delle sezioni specializzate), al pari di quelle contenute nell'art. 4 (competenza territoriale delle sezioni), non tengano in adeguata considerazione il principio di prossimità del giudice naturale (ad esempio: la sezione specializzata di Torino risulta competente per ben tre Regioni, Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta; la sezione specializzata di Firenze risulta competente per le Regioni Toscana e Umbria; la sezione specializzata di Venezia, risulta competente per i territori compresi nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Trentino e Veneto; quella di Roma risulta competente per le Regioni Lazio e Abruzzo), quando invece, trattandosi di materie afferenti a status e diritti della persona, anche tale profilo di prossimità dovrebbe trovare adeguato rilievo nella normativa in esame, per lo meno aumentando il numero delle previste 14 sezioni specializzate.

Benvero, proprio tali previsioni, in uno ad altre di stampo più prettamente processuale, si applicano, in virtù della disposizione transitoria di cui all'articolo 21, comma 1, alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto *de quo*. E' ragionevole ritenere in via interpretativa che anche l'articolo 5, rinviando alle materie di cui all'articolo 3, acquisti efficacia solo dopo tale data.

Mentre è di apparente immediata applicazione, limitandosi qui l'esame alle norme di tipo prettamente ordinamentale, l'articolo 1, che istituisce presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

Del pari è a dirsi con riguardo alla disposizione di cui all'art. 2, secondo cui i giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze, con i conseguenti oneri formativi della Scuola, tenuta ad assicurare la costante formazione del corpo magistratuale.

Al riguardo è necessario operare una lettura combinata dell'intero intento riformatore per cui, posto che la *ratio* di tali sezioni specializzate risiede proprio nel cennato ampliamento della competenza oggettiva e territoriale delle stesse, è auspicabile che il legislatore, **in sede di conversione, differisca l'entrata in vigore anche di tali disposizioni dopo il centottantesimo giorno decorrente dal 18 febbraio 2017.**

Il chiaro tenore legislativo (comb. disp. artt. 1, 2, co. 2) non lascia margini di apprezzamento: **non si tratta di sezioni dotate di un organico autonomo (e aggiuntivo)** rispetto a quello dell'ufficio di appartenenza. Esse hanno natura tabellare e così si assicura, come richiesto dall'ultima parte dell'art. 1, che l'istituzione delle sezioni avvenga "senza oneri aggiuntivi per il bilancio, né incrementi di dotazioni organiche", con la conseguenza che i magistrati da assegnare alla sezione specializzata restano compresi nella dotazione organica dell'ufficio.

All'organizzazione concreta delle sezioni provvede il Consiglio superiore della magistratura (e sul punto si richiama la citata proposta di delibera consiliare all'ordine del giorno dell'assemblea plenaria dell'otto marzo 2017 sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale): **non è previsto il numero minimo di magistrati da assegnare**, anzi il legislatore ha cura di precisare che, fermo il principio di specializzazione, è possibile derogare alle disposizioni vigenti relative al numero dei giudici da assegnare alle sezioni. Il riferimento è evidentemente all'art. 46, co. 5, Rd. 12/41, aggiunto dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. 4 maggio 1999, n. 138, secondo cui *i giudici destinati a ciascuna sezione non possono essere comunque in numero inferiore a cinque*. Il che, comunque, non esonera dal rispetto dell'articolo 46, comma 4, Rd. 12/41 a norma del quale *nella formazione delle tabelle ai sensi dell'articolo 7-bis, sono destinati giudici nel numero richiesto dalle esigenze di servizio, tenuto conto del numero dei processi pendenti, dell'urgenza della definizione delle controversie, nonché del numero delle controversie sulle quali il tribunale giudica in composizione collegiale*. La consistenza numerica deve essere, dunque, tale da assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore in termini di rapidità e qualità della risposta giudiziaria a siffatta particolare tipologia di domanda di giustizia.

A questo punto una prima considerazione si impone.

**Più volte il Consiglio superiore ha segnalato la criticità di interventi finalizzati alla riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti in assenza di adeguati e stabili nel tempo, investimenti in mezzi e personale, nonché in mancanza della tempestiva copertura della cospicua vacanza in organico che a tutt'oggi si registra in magistratura, che, ad oggi, è pari a 1450 unità.**

#### **4. L'impiego della magistratura onoraria.**

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

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

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

Sul punto, si auspica che il legislatore, in sede di conversione, chiarisca in modo inequivocabile se tali procedimenti possano essere delegati alla componente onoraria, così come originariamente previsto nell'originario schema di decreto legge.

Data la preminenza dei diritti fondamentali in gioco, soprattutto nell'ipotesi in cui permanga la scelta di sopprimere il secondo grado del giudizio, ove sia espressamente attribuita la possibilità di trattazione dei procedimenti da parte dei giudici onorari, dovrà essere garantito agli stessi, oltre che un grado elevato di specializzazione, anche il loro inserimento, con finalità di coordinamento, formazione e servizio, nell'ambito dell'ufficio per il processo .

Del resto, alla luce del divieto, recentemente confermato dalla circolare sulle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti ( delibera del 25 gennaio 2017), di attribuire ai giudici onorari gli appelli avverso le sentenze pronunciate dai giudici di pace, proprio in vista dell'esigenza di assicurare che, in almeno un grado di merito, la risposta giudiziaria provenga da un magistrato togato, dovrebbe di regola essere esclusa l'attribuibilità ai giudici onorari di un ruolo autonomo.

Come è già stato rilevato nella delibera consiliare all'ordine del giorno dell'assemblea plenaria dell'otto marzo 2017, può essere ipotizzata l'istituzione di un Ufficio per il Processo dell'Immigrazione (UPI), funzionale non solo al singolo magistrato, ma anche come complessivamente addetto al gruppo specializzato di magistrati che si occupano della materia, in cui siano inseriti sia i giudici onorari che i tirocinanti laureati *ex art. 73 l. 9 agosto 2013, n. 98*.

**Non si può tuttavia non sottolineare come l'esperienza dell'Ufficio per il processo non abbia di fatto espresso tutte le sue potenzialità per carenze di risorse che ne impediscono spesso concretamente la sua istituzione.**

### **5. La competenza delle sezioni specializzate.**

L'art. 3 elenca quali siano le materie appartenenti alla competenza delle sezioni specializzate.

La relazione illustrativa al disegno di legge ha cura di precisare che si è inteso lasciare intatto l'ambito di competenza del giudice di pace e *l'actio finium regundorum* con la giurisdizione del giudice amministrativo.

L'occasione della creazione di sezioni specializzate in materia di immigrazione offre il destro per concentrare, quanto meno le controversie di competenza giurisdizionale del giudice ordinario, tutte innanzi al Tribunale, **sottraendo al giudice di pace** i procedimenti di convalida e proroga del trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione e di opposizione all'espulsione (cui vanno aggiunti per effetto di Cass., Sez. Un., n. 15115 del 17 giugno 2013 anche il caso dei respingimenti "differiti" disposti dal questore *ex art. 10 comma 2 del T.U. 286 in materia di immigrazione*).

E' superfluo qui rammentare che si tratta di procedimenti che impingono in diritti assoluti e in provvedimenti connotati da restrizioni della libertà personale, pertanto il controllo giurisdizionale rimesso al giudice di pace deve essere pieno e tale da assicurare l'effettività del contraddittorio, del diritto di difesa ed elevata specializzazione e professionalità.

L'attribuzione alle sezioni specializzate di tutte le cause comunque connesse con quelle attribuite dalle disposizioni del decreto legge rischia, peraltro, di spostare tutto il contenzioso relativo alle espulsioni di competenza del giudice di pace circondariale alle sezioni specializzate. Questo aggravio potrebbe avere l'effetto di rendere inefficienti le sezioni stesse che non sono dimensionate per carichi di lavoro così elevati.

Il legislatore dovrebbe pertanto o sopprimere questa forma indeterminata di competenza per connessione o limitarla a casi specifici.

**Inoltre, è auspicabile che il legislatore chiarisca se i rapporti tra sezione specializzata in materia e le restanti sezioni del Tribunale vadano ricostruiti in termini di competenza o di mera ripartizione interna degli affari.**

La competenza territoriale delle sezioni specializzate è definita dall'art. 4.

Essa, per le sezioni istituite presso i tribunali di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Palermo, Napoli, Roma, Torino e Venezia, è pluridistrettuale, andando oltre il distretto di Corte d'appello di appartenenza. Per le sezioni istituite presso i tribunali di Bari, Brescia, Cagliari e Milano invece è distrettuale, limitandosi al distretto di Corte d'appello di appartenenza.

Nulla è precisato per il secondo grado in ragione dell'avvenuta soppressione del gravame di merito. E' chiaro che qualora il legislatore, in sede di conversione dovesse reintrodurre tale gravame, sarebbe necessario dettare qualche disposizione sulla competenza della Corte di appello.

La competenza si incardina nel luogo in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato; nel luogo in cui ha sede la struttura di accoglienza governativa o del sistema di protezione di cui all'articolo 1 *sexies* del decreto legge 416 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 39 del 1990, ovvero il centro di cui all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 in cui è presente il ricorrente ovvero nel luogo in cui il richiedente ha la dimora.

### **6. La competenza del presidente della sezione.**

Nel seguire il modello normativo di cui al decreto legislativo n. 168 del 2003, in tema di sezioni specializzate in materia di impresa, il legislatore ripropone l'articolo 5, secondo cui, nelle materie devolute alle sezioni specializzate, le competenze che la legge riserva al presidente del tribunale spettano al presidente delle rispettive sezioni.

**Non ne è chiara la portata effettuale: non si comprende, in altri termini, se si tratti di disposizione a contenuto ordinamentale (così come depone la relazione tecnica) ovvero di stampo processuale. In sede di conversione, una precisazione sul punto sarebbe quanto mai opportuna.**

Si segnala che la delibera consiliare dell'11 luglio 2012, in tema di Tribunale per le Imprese, ha evidenziato che le competenze di cui all'articolo 5 hanno natura prettamente giurisdizionale, avendo cura di precisare che *nel caso in cui sia istituita una sezione specializzata con due presidenti ovvero nel caso in cui siano mantenute due sezioni coordinate tra loro, le competenze di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 168/2003, come modificato dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sono esercitate da ciascun presidente per gli affari attribuiti rispettivamente al suo collegio o alla sua sezione.*

## **7. Le novità in materia di notificazioni e di videoregistrazione.**

Significative novità sono state introdotte in materia di notificazioni e di videoregistrazione. Si tratta di previsioni che vengono ad avere diretta incidenza nella successiva fase giurisdizionale.

Il comma 1 dell'articolo 6 del decreto-legge in commento introduce, mediante modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 (recante la disciplina normativa delle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale) alcune novità in materia di notificazioni e di colloquio personale, nell'ambito del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale.

Complessivamente le nuove disposizioni paiono garantire maggiore celerità e certezza al sistema delle notificazioni.

In particolare, le lettere b) e c) del decreto legge introducono alcune innovazioni sul colloquio personale del richiedente presso la Commissione nazionale o le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Segnatamente, la lettera b) prevede che la comunicazione della disposta audizione da parte delle Commissioni venga effettuata secondo le modalità sopra riportate.

Quanto alla verbalizzazione del colloquio personale, la lettera c) detta un'articolata disciplina, novellando l'articolo 14 del decreto legislativo n. 28 del 2005.

Si introduce, in particolare, l'obbligo di videoregistrazione del colloquio personale del richiedente innanzi alla Commissione territoriale, salva la possibilità di redigere verbale dell'audizione qualora il colloquio non possa essere videoregistrato per motivi tecnici.

Vengono, altresì, specificate le modalità di trascrizione del colloquio con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale, nonché di conservazione del file contenente la videoregistrazione.

La (concreta) possibilità che una tale forma di documentazione audio- video non pervenga all'A.G. incide sulla stessa disciplina processuale essendo previsto che si fa luogo alla fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti allorché: ... *la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente non è resa disponibile (comma 11).*

La previsione, al di là delle valutazioni sulla effettiva utilità di avere a disposizione una traccia <statica> audio-video del richiedente ai fini del formarsi del convincimento del Giudice, comunque, non appare in grado con certezza di assicurare quel minimo contatto, sia pure differito, tra il giudice ed il richiedente potendosi ipotizzare il formarsi di una semplice udienza di comparazione formale ( e non personale) delle parti.

## **8. La disciplina processuale applicabile alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.**

Andando oltre nella disamina dei punti di maggiore incidenza del provvedimento di legge in esame, vi è la previsione di cui alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 6 che riscrive integralmente la

disciplina delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, inserendo nel D.Lgs. 25/2008 il nuovo articolo 35-bis.

In particolare la novella, nella dichiarata finalità di accelerare i tempi di definizione dei procedimenti, prevede per queste controversie l'applicazione, ove non diversamente disposto, delle disposizioni di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Si passa, quindi, dal rito sommario di cognizione previsto dall'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2011, abrogato dall'articolo 7 del decreto-legge, al rito camerale.

Rinviando al seguito le considerazioni sulla conformità del rito processuale camerale ai principi costituzionali e al modello internazionale di giusto processo, come disciplinato dalle norme parametro di cui agli artt. 5 e 6 C.E.D.U. e art 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, si riportano le principali novità sul piano strettamente procedurale.

Il comma 8 del nuovo art. 35 *bis* del D.L.vo n. 25/2008 regolamenta in dettaglio l'obbligo di ostensione degli atti posto a carico della Commissione, sancendo, segnatamente, che l'Organo che ha adottato il provvedimento impugnato è tenuto a rendere disponibili, entro venti giorni dalla notifica del ricorso, una copia della domanda di protezione internazionale ricevuta, la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente, il verbale della relativa trascrizione e l'intera altra documentazione comunque acquisita nel corso del procedimento di esame della domanda di protezione internazionale, ivi compresa la documentazione sulla situazione socio-politica-economica dei paesi di provenienza del soggetto richiedente.

**La locuzione non è soddisfacente in quanto apre a margini di incertezza applicativa e sarebbe preferibile prevedere l'obbligo di trasmissione degli atti all'AG senza ritardo e comunque entro gg. 20.**

Alla procedura di definizione del ricorso in sede giurisdizionale sono dedicati, d'altro canto, i commi 9, 10, 11 e 12 della norma in commento.

È previsto, al comma 9, che il procedimento introdotto con l'atto d'impugnativa sia trattato in camera di consiglio e che il giudice si avvalga, ai fini della decisione, anche delle informazioni sulla situazione socio-politica-economica del Paese di provenienza, costantemente aggiornate dalla Commissione Nazionale.

I successivi commi 10 e 11 contemplano invece le eccezioni a tale procedimento (inquadrabile pertanto nel *genus* delle procedure camerali a udienza eventuale), sancendo che si fa luogo alla fissazione dell'udienza per la comparizione delle parti quando il giudice:

- visionata la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente, ritiene necessario disporre l'audizione personale dello stesso (comma 10, lett. a);
- ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti (comma 10, lett. b);
- dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova (comma 10, lett. c);

nonché allorquando:

- la videoregistrazione del colloquio personale con il richiedente non è resa disponibile (comma 11);
- l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado (comma 11).

Dunque, **il contraddittorio, inteso come “intervento dialettico delle parti nel corso del giudizio”, viene strutturato come di natura meramente cartolare**, prevedendo il successivo comma 12 che il ricorrente può depositare una nota difensiva entro il termine di venti giorni dalla notifica del ricorso.

Pertanto il rito sommario di cognizione viene sostituito da un rito camerale a contraddittorio scritto e a udienza eventuale.

Orbene, una prima considerazione sul rito camerale. Con precipuo riguardo alla compatibilità costituzionale di detto rito, anche in ipotesi di controversie riguardanti la titolarità di diritti soggettivi, giova richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 103/85 nonché l'ordinanza n. 35/2002 (dichiarativa dell'infondatezza della questione di costituzionalità sollevata con riguardo

all'applicazione del rito camerale ai procedimenti per l'impugnazione dei provvedimenti di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e di assistenza disposto dal Questore). Significativo quanto affermato nella pronuncia da ultimo menzionata dal Giudice delle leggi: *“Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la procedura camerale, quando sia prevista senza l'imposizione di specifiche limitazioni del contraddittorio, non viola di per sé il diritto di difesa, e l'adozzarla in vista della esigenza di speditezza e semplificazione delle forme processuali è una scelta che solo il legislatore, avuto riguardo agli interessi coinvolti, può compiere e che sfugge al sindacato di questa Corte salvo che non si risolva nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (sentenze n. 573 e n. 543 del 1989; ordinanza n. 121 del 1994)”*. Pertanto in linea generale tale rito non pare in sé incompatibile con la tutela dei diritti soggettivi e degli *status personali*, purchè tuttavia sia garantito il principio del contraddittorio e il rispetto dell'effettività del diritto di difesa.

Pertanto, se in via generale appare compatibile con il sistema la previsione di una procedura che, in talune fasi, privilegi la celerità e la snellezza, la valutazione complessiva della disciplina unitariamente intesa impone di operare un giudizio maggiormente attento sul rispetto dell'effettività del diritto di difesa e sulla garanzia di partecipazione del richiedente al giudizio.

**Invero, laddove ad una riduzione delle garanzie in primo grado si accompagni l'eliminazione del doppio grado di merito, sorgono indubbi profili di eccessiva compressione dei diritti individuali.**

In altri termini informando alla sola esigenza di celerità e snellezza procedimentale la costruzione delle fasi giurisdizionali la materia della protezione internazionale, non sembra reggere alla prova di resistenza con il principio del diritto di difesa e della effettività della stessa. D'altronde l'aver voluto, nell'attuale assetto normativo, condizionare la struttura del giudizio – su tutte, in particolare, con riferimento alla eventuale celebrazione dell'udienza - alla fase amministrativa innanzi alle commissioni territoriali lungi dal costituire un rafforzamento delle garanzie del richiedente, rischia di affievolire ulteriormente le concrete possibilità di rappresentare compiutamente il fondamento dei propri diritti.

Venendo specificatamente ai profili problematici relativi al giudizio di primo grado, se in linea generale il principio del contraddittorio non richiede necessariamente la comparizione personale delle parti, devono tuttavia essere sottolineate le peculiarità del procedimento di protezione internazionale che dovrebbero favorire l'audizione della parte come momento necessario al fine dell'effettività del diritto di difesa. Peraltro, in tali procedimenti operando la deroga ai principi che reggono l'onere della prova in materia civile, a fronte di dichiarazioni del richiedente non suffragate da prova – circostanze che peraltro costituiscono la regola, tenuto conto del fatto che solo in ipotesi del tutto residuali il richiedente la protezione internazionale è in grado di fornire prove delle persecuzioni - la decisione si fonda sulla veridicità delle dichiarazioni. In tal senso la previsione dell'art. 3 del D.Lgs. 19 novembre 2007 n. 251 di attuazione della direttiva 2004/83/CE. E' attraverso l'audizione che il richiedente assolve al proprio seppur attenuato onere della prova.

**Se questo è il fondamento dell'audizione, appare evidente come la sua mancata previsione non possa essere compensata dal mero esame cartolare delle dichiarazioni rese dinanzi alla Commissione, né dall'esame delle videoregistrazioni che non consentono una reale interlocuzione tra la parte e il giudice.**

**Sotto questo profilo l'introduzione di una audizione solo come eventuale in quanto rientrante nei poteri ufficiosi del giudice potrebbe non apparire rispettosa dell'effettività del diritto di difesa, che si deve espletare nell'udienza.**

Problematica pare peraltro la compatibilità del rito così come strutturato, con la mancata previsione sia di un'udienza pubblica che della trattazione orale della causa, con il modello internazionale del giusto processo, in particolare con l'art. 6 CEDU. Nell'intero arco della procedura giudiziaria non

vi è alcuna fase in cui - fatte salve le eccezioni di cui al comma 10 dell'art. 6 - il richiedente protezione internazionale ha, non la semplice possibilità rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice, ma il diritto di comparire davanti al suo giudice.

Particolarmente denso di contenuti il disposto del comma 13 della norma in commento.

E invero al I periodo di detto comma si stabilisce che, nel termine di quattro mesi dalla presentazione dell'impugnativa, il Tribunale, sulla base degli elementi a quel momento esistenti, decide con decreto, rigettando il ricorso o riconoscendo al ricorrente lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria.

Al III periodo si dispone ancora, per ovvi motivi di coerenza sistematica, che la sospensione degli effetti del provvedimento gravato, pur se lo stesso ha natura cautelare, viene meno in ipotesi di rigetto del ricorso.

## **9. Il sistema delle impugnazioni.**

Al II e al V periodo si sancisce poi che il decreto, diversamente da quanto previsto in genere con riguardo ai procedimenti camerali *ex art. 739 c.p.c.*, non è reclamabile, ma solo ricorribile per Cassazione entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla sua comunicazione a cura della Cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituitasi.

**La scelta legislativa in favore di un unico grado di merito**, seppur criticata perché ritenuta ulteriormente riduttiva delle garanzie della parte richiedente la protezione, trova giustificazione, in ottica governativa, nel fatto che i flussi dei procedimenti di protezione internazionale attualmente registrati presso le Corti d'appello sono tali da non consentire la costituzione di sezioni specializzate presso il giudice di secondo grado.

D'altro canto, come menzionato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, la mancata previsione di un secondo grado di merito trova l'avallo della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, essendosi affermato nella causa *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (C-69/10)* che il principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dalla legislazione europea conferisce al singolo il diritto di adire un giudice, ma non anche il diritto a fruire di più gradi di giudizio<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> La più gran parte degli Stati membri dell'Unione Europea (Francia, Spagna, Belgio, Olanda) adotta oltretutto sistemi nei quali l'esame in fatto e in diritto è riservato esclusivamente al primo grado, mentre nel procedimento di secondo grado possono dedursi mere censure di legittimità.

Né la previsione di un unico grado di giudizio contrasta con i dettami della Costituzione, ove si consideri che la garanzia del doppio grado in materia civile non ha copertura costituzionale.

Sul punto giova richiamare il costante orientamento della Corte Costituzionale, che, in più occasioni, ha avuto modo di affermare che la Costituzione non impone al legislatore di prevedere un appello o di attuare il doppio grado di giurisdizione in materia civile (in tal senso sent. n. 110 del 22/06/63, sent. n. 41 del 31/05/65, sent. n. 54 del 28/05/68, sent. n. 22 del 30/07/73, sent. n. 72 del 16/07/79, sent. n. 69 del 03/04/82, sent. n. 301 del 31/12/86, sent. n. 363 del 23/07/91, sent. n. 438 del 23/12/94, sent. n. 288 del 30/07/97, sent. n. 585 del 29/12/2000).

Assai eloquente è, al riguardo, il passo che, di seguito, si riporta della sentenza n. 190 del 12/07/2013, in cui la Consulta, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del D.L.vo n. 150/2011 rispetto agli artt. 3, 24, commi 1 e 2, 111, comma 1, e 77, comma 1, Cost. ha affermato che "... la garanzia del doppio grado di giudizio non gode, di per sé, di una copertura costituzionale, sicchè non appare fondato il dubbio prospettato dalle odierne ordinanze relativo a una compressione del diritto di difesa conseguente al fatto che la pronunzia emessa in primo grado dalla Corte d'Appello può essere impugnata solo con il ricorso per cassazione".

Né si tratta di valutare la coerenza della previsione con le finalità acceleratorie perseguite dal legislatore, quanto di garantire che, operata l'opzione di eliminare un grado di giudizio non si registri, nel contempo, un oggettivo affievolimento dei momenti di partecipazione personale e di reale e vivo contraddittorio nell'unico giudizio di merito attraverso la previsione dell'audizione solo come facoltativa ed eventuale.

Tra l'altro non può non osservarsi come, in un sistema dove le ipotesi di unico grado di giudizio sono del tutto residuali essendo previsto un gravame per la maggioranza delle controversie civili anche in giudizi anche di ridotto valore patrimoniale ed extrapatrimoniale, il legislatore abbia ritenuto di perseguire le dichiarate finalità acceleratorie – in realtà espressione di una esigenza comune a tutti i giudizi - attraverso l'eliminazione di un grado di giudizio proprio in materia di diritti fondamentali della persona.

## **10. La partecipazione del richiedente la protezione internazionale.**

L'articolo 8 del decreto legge in commento apporta modifiche al decreto legislativo n. 142 del 2015 recante norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura ai fini del suo riconoscimento o revoca.

Prescindendo dalle modifiche di mero coordinamento con la nuova disciplina processuale introdotta dal decreto-legge (art. 8, lettera a, lettera b n. 2 e n. 4, lettera c), le disposizioni di specifico interesse sono quelle contenute nella lettera b) n. 1 e n. 3.

Segnatamente, la novella introdotta con la lettera b) n. 1 prevede che in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del decreto legislativo 142 del 2015, il richiedente protezione internazionale rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione.

Con la disposizione in esame viene sostanzialmente equiparato il trattamento previsto per i richiedenti protezione destinatari di un provvedimento di respingimento a quello già operante per i richiedenti protezione destinatari di un provvedimento di espulsione e ciò al fine di apprestare anche per i primi misure finalizzate ad evitare il pericolo di fuga sotteso alla presentazione di richieste meramente strumentali.

La lettera b), n. 3 introduce, invece, la previsione secondo la quale la partecipazione del richiedente protezione internazionale al procedimento di convalida del provvedimento di trattenimento avvenga, ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro in cui è trattenuto, in conformità alle specifiche tecniche da stabilirsi con decreto direttoriale d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione e, in ogni caso, con modalità tali da assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto viene detto.

La norma precisa, altresì, che è sempre consentita la presenza di un difensore nel luogo in cui si trova il richiedente.

Ora, se da un lato va riconosciuto che il ricorso ai collegamenti audiovisivi è certamente idoneo a garantire un contenimento dei rischi per la sicurezza e degli oneri economici connessi ai trasferimenti, dall'altro va evidenziato che ogni qualvolta il giudizio abbia ad oggetto anche valutazioni personologiche sarebbe opportuno avere un contatto diretto con il proprio giudice.

Ad ogni modo la novella, consentendo sempre la presenza di un difensore nel luogo in cui si trova il richiedente, appare rispettosa del diritto di difesa e, sotto questo profilo, la modifica prospettata può essere valutata favorevolmente.

## **11. L'impiego della 'videoconferenza'.**

L'art. 10 del Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 introduce modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di 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.

Oltre, quindi, a specificare l'autorità competente in materia di convalida dei provvedimenti di esecuzione coattiva dei provvedimenti di allontanamento dei cittadini comunitari, l'art. 10 prevede, altresì, le modalità di partecipazione all'udienza per la convalida, attraverso un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza ed il Centro di identificazione ed espulsione.

Trattandosi di sistemi processuali di gestione a distanza dell'udienza, è opportuno, in linea generale, ricordare che la normativa sulle cd. videoconferenze muove storicamente dall'esigenza di evitare le traduzioni esterne dei detenuti, sottoposti al regime dell'art. 41 *bis* ord. pen., stante la loro pericolosità. La frequenza delle udienze, si è ritenuto, può in effetti pregiudicare "l'effettività dei provvedimenti di sospensione delle ordinarie regole di trattamento penitenziario" (Atti Camera, XIII legislatura, doc. 1845).

Elemento indispensabile per la trattazione in regime di videoconferenza è lo stato di detenzione carceraria non importa se in applicazione della custodia cautelare o in espiazione di pena. Sotto tale profilo non è necessario che la detenzione sia dovuta ad uno dei reati per cui è prevista la videoconferenza.

**Ai fini del presente parere, è bene solo evidenziare che, con l'introduzione dell'art. 146 bis c.p.p., si è quindi generalizzato il ricorso ad un istituto volto ad evitare le conseguenze negative dello spostamento del detenuto e tenere quest'ultimo lontano dal suo habitat delinquenziale originario.**

**Un ulteriore importante vantaggio, conseguito col venir meno delle traduzioni, è costituito dalla drastica riduzione dei costi, non rendendosi più necessario trasferire uomini e mezzi dai luoghi di detenzione sino a quelli di celebrazione dei processi.**

**Ora, nella fattispecie della protezione internazionale si ripropone un modello processuale, in cui le innovazioni tecnologiche incidono sulla tradizionale unitarietà di tempo e di luogo della trattazione.**

La possibilità di tenere l'udienza per la convalida urgente di misure di trattenimento incidenti sulla libertà personale mediante collegamento audiovisivo a distanza impedirà evidentemente al giudice di esaminare il richiedente nel luogo dove si trova.

Difatti, la norma prescrive una modalità doverosa da seguire, sul piano procedimentale, sottoposta all'unica condizione della fattibilità materiale del collegamento ("ove possibile"). Pertanto, non vi saranno margini di facoltatività per il giudice per un'eventuale diversa opzione, neppure se motivata.

Ora, la scelta normativa, certamente apprezzabile sotto il profilo della velocizzazione e dello snellimento delle procedure e vantaggiosa in termini di costi complessivi (in particolare, quelli di trasporto dal Centro all'Ufficio giudiziario), andrebbe strutturata più opportunamente come una facoltà del giudice nella scelta tra l'adottare o meno il collegamento in video-conferenza.

Resterebbe tuttavia fermo il fatto che la postazione remota sia in tutto parificata all'aula di udienza; ciò dovrebbe comportare che il giudice procedente dovrebbe conservare, nei riguardi della postazione remota, gli stessi poteri di vigilanza e di direzione dell'udienza stessa.

Allo stesso modo anche per i reati commessi nella postazione remota dovrebbero applicarsi le regole proprie dei reati commessi nell'aula di udienza (art. 476 c.p.p.).

## **12. (segue): l'assistenza difensiva.**

Quanto al diritto di difesa, il difensore potrà essere alternativamente presente presso il centro di accoglienza, insieme al suo assistito, oppure svolgere le proprie difese presso l'ufficio giudiziario, di fronte al giudice.

Nei primi commenti sulla norma, si è evidenziato che, "in ciascuna delle due ipotesi, la pienezza della sua funzione risulterà compressa, secondo un modello finora proprio dei soli processi di criminalità organizzata".

**In questa direzione, resta comunque prospettabile un margine di disparità di trattamento tra soggetti i quali siano in grado di assicurarsi l'assistenza da parte anche di un sostituto. Per la persona non abbiente, invece, la duplice assistenza risulta preclusa dalle previsioni del D.P.R. n. 115/2002, laddove stabilisce che l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non può essere concessa se il richiedente è assistito da più di un difensore. Un problema del tutto analogo si pone per la difesa di ufficio, possibile sempre da un solo professionista (art. 97 comma 1° c.p.p.). Parimenti andrebbero estese le disposizioni in materia di ammissione ex lege al patrocinio a spese dello Stato già vigenti per la materia delle espulsioni e previste dal D.Lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni.**

Ad ogni buon conto, manca nella norma un sistema di garanzia della libertà e riservatezza del flusso di informazioni tra assistito e difensore, come invece previsto dall'art. 146 bis cpp, che prevede che "il difensore o il suo sostituto presenti nell'aula di udienza e l'imputato possono consultarsi riservatamente, per mezzo di strumenti tecnici idonei".

Si allude qui ad un collegamento realizzato tramite l'installazione di apposite linee telefoniche tali che attraverso esse dovrebbe essere assicurata la segretezza delle conversazioni che intercorrono tra il difensore ed il suo assistito.

**Sarebbe auspicabile l'inserimento di analoga previsione anche all'interno della norma qui in commento, in sede di conversione.**

## **12. Le applicazioni straordinarie di magistrati.**

L'art. 11 del decreto legge, introduce poi rilevanti misure in tema di applicazioni straordinarie di magistrati per l'emergenza connessa con i procedimenti di riconoscimento dello status di persona internazionalmente protetta e altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione.

Il decreto legge qui in esame ripropone l'impianto regolativo già introdotto con la legge n. 132, con il necessario adeguamento alla riforma complessiva contestualmente definita e, dunque, con esclusivo riferimento alle sedi giudiziarie delle sezioni specializzate.

In particolare, l'art. 11 prevede che, in deroga alla disciplina degli articoli 110 e seguenti dell'ordinamento giudiziario, il Consiglio superiore della magistratura predisponga un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale e di altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione.

A tale fine il Consiglio procede all'individuazione degli uffici giudiziari sede della sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea interessati dal maggiore incremento dei suddetti procedimenti e del numero dei magistrati da applicare, fino a un massimo di venti unità, e stabilisce secondo criteri di urgenza le modalità per la procedura di interpello e la sua definizione.

Il secondo comma della norma prevede che in deroga a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 110 dell'ordinamento giudiziario, **l'applicazione ha durata di diciotto mesi, rinnovabile per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi.**

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

A tal fine, nel decreto, è contestualmente autorizzata la spesa di euro 391.209 per l'anno 2017, di euro 521.612 per l'anno 2018 e di euro 130.403 per l'anno 2019.

Circa la determinazione degli effetti indotti, andrebbe altresì confermato che l'ulteriore norma prevista dal comma 3, ossia circa il punteggio di anzianità "aggiuntivo" (0,1 punto per ogni 8 settimane) da riconoscersi ai magistrati applicati al piano "straordinario" in questione, valga esclusivamente ai fini dei successivi "trasferimenti", e non relativamente anche all'anzianità di servizio maturata, e ciò sul piano giuridico, ma anche finanziario, trattandosi di fattori comunque

suscettibili di riflettersi in maggiori oneri di spesa, in considerazione della progressione economica prevista a legislazione vigente per i magistrati ordinari.

In prospettiva organizzativa ed ordinamentale, si noti poi che **le piante organiche degli uffici dove si radica il nuovo giudice specializzato (e della stessa Cassazione che non potrà più giovare del filtro dell'appello) non vengono aumentate, mentre il sistema delle applicazioni straordinarie riguarderà una tantum i soli incrementi eccezionali dei procedimenti.**

**Si tratta, cioè, solo di una misura emergenziale e provvisoria, probabilmente non sufficiente a fronteggiare un fenomeno ormai in gran parte stabilizzato e dunque fonte di un sovraccarico permanente di lavoro.**

### **13. I riflessi sulle competenze del giudice minorile.**

La materia oggetto di questo parere si interseca con precedenti fonti normative relative alla posizione dei minori stranieri non accompagnati.

Occorre rammentare che il quinto comma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto del 2015 ha introdotto una nuova competenza per il Tribunale per i minorenni, chiamato a provvedere, per ciascun minore straniero non accompagnato, sulla ratifica delle misure di accoglienza attuate dall'autorità amministrativa.

Per altro verso, lo stesso art. 19 ha confermato che alla nomina del tutore deve provvedere il giudice tutelare.

La frammentazione delle competenze fra le due autorità giudiziarie costituisce un aspetto di forte criticità e sarebbe opportuno concentrare entrambe le competenze (nomina del tutore e ratifica delle misure di accoglienza) presso la stessa autorità giudiziaria distrettuale, in grado di garantire le esigenze di specializzazione imposte dalla natura della materia trattata.

Il disegno di legge S.2583 (primo firmatario on. Zampa), dal titolo "*Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati*", non ancora approvato dal Parlamento, sembra andare in questa direzione, in quanto prevede la costituzione di un albo di tutori presso ogni Tribunale per i Minorenni (art.11), ma non modifica il quinto comma dell'art. 19 del decreto legislativo 142, dal quale risulta che sono i giudici tutelari a nominare il tutore.

Il quinto comma dell'art. 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015 potrebbe essere modificato prevedendo che l'autorità di pubblica sicurezza possa dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

### **14. Le funzioni di polizia giudiziaria della Capitaneria di Porto.**

Ulteriore proposta di modifica legislativa, connessa con il quadro normativo attuale e con la necessità di accrescere le risorse di polizia giudiziaria a fronte dell'incremento del fenomeno degli sbarchi e dell'immigrazione clandestina, riguarda ulteriori possibili funzioni di polizia giudiziaria da attribuirsi alla Capitaneria di Porto – Guardia Costiera.

Nell'ambito dell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina, infatti, ben potrebbe attribuirsi agli ufficiali e sottoufficiali della Capitaneria di porto – Guardia costiera la qualifica di ufficiali di p.g., non soltanto in via residuale e sussidiaria, quale quella attualmente prevista dall'art. 1235 del Codice della navigazione, bensì in modo diretto, seppur sempre in concorso con altre forze di polizia.

In tale prospettiva di contrasto, potrebbe anche estendersi al personale della Capitaneria di Porto-Guardia Costiera la competenza all'accertamento dei reati commessi in violazione delle

disposizioni contro le immigrazioni clandestine ai sensi della legge 30 luglio 2002, n.189, nell'ambito delle attività di ricerca e soccorso alla vita umana in mare.

La proposta modifica riconoscerebbe per un verso una specializzazione di fatto e lo *status* giuridico che ne consegue; per altro consentirebbe l'esercizio della potestà di accertamento dei reati, al momento del primo contatto con le unità di naviglio che trasportano i migranti, consentendo anche alle Procure competenti di poter contare su maggiori forze di polizia giudiziaria.

### **15. Aspetti problematici connessi alle disposizioni in tema di identificazione e prima assistenza dei cittadini stranieri presso i “punti di crisi” (art. 17 D.l. n. 13/2017)**

L'art. 17 del decreto legge n. 13 del 2017, nella parte in cui prevede di inserire al decreto legislativo n. 286 del 1998 il nuovo art. 10 ter (rubricato “disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare”), non spiega con quali garanzie debba avvenire l'identificazione (ed eventualmente la momentanea limitazione della libertà personale) dello straniero accolto presso gli appositi “punti di crisi”, rispetto ai quali manca una adeguata disciplina giuridica di dettaglio.

Per altro verso, appare certamente auspicabile un chiarimento da parte del legislatore in ordine alle modalità con le quali dovranno essere erogati i servizi rivolti ai migranti presso tali luoghi (prima assistenza, informativa essenziale, ulteriori attività di orientamento).

L'indeterminatezza delle funzioni dei “punti di crisi” andrebbe, quindi, superata con previsioni di legge più puntuali, indispensabili per chiarire pure i tempi di permanenza e le modalità di accesso ai propri diritti e doveri.

Peraltro, l'attuale silenzio legislativo apparentemente mal si concilia, specie sul piano delle garanzie individuali, con il bisogno di assicurare il pieno rispetto dei requisiti imposti dall'art. 5, § 1, lett. f), CEDU, e dall'art. 5, § 2, CEDU, valevoli anche in caso di limitazioni temporanee alla libertà personale dei cittadini stranieri rintracciati sul territorio nazionale o soccorsi in mare (cfr. C. eur. dir. uomo., sez. II, sent. 1 settembre 2015, Khlaifia e altri c. Italia).

### **16. Conclusioni**

I profili di maggiore criticità della previsione normativa in esame vanno individuati nella complessiva disciplina del procedimento in materia di protezione internazionale.

Come a più riprese evidenziato nel corso dell'esame delle singole disposizioni è la contemporanea e diffusa compressione delle garanzie del richiedente a far ritenere non adeguato il sistema disegnato dal legislatore.

Così come emerso nel corso dello specifico esame delle stesse, si può riassuntivamente evidenziare che:

- la previsione di cui all'art. 6 in materia di impiego della magistratura onoraria, richiede che si chiarisca la delegabilità o meno alla stessa della materia;
- la previsione di cui all'art. 3 in tema di competenza per connessione delle sezioni specializzate, richiede la rivalutazione delle ipotesi in cui opera, alla luce degli effetti di insostenibile aggravio che produrrebbe per le stesse sezioni specializzate;
- la previsione di cui agli artt. 1 e 4 in materia di istituzione e conseguente competenza territoriale delle sezioni, richiede la creazione di ulteriori sezioni presso altre sedi di Tribunale così da garantire il principio di prossimità del giudice naturale;
- la previsione di cui all'art. 6 con riferimento al procedimento innanzi alle Commissioni territoriali e, segnatamente, alla introduzione della videoregistrazione, richiede che gli esiti della stessa non incidano sulla struttura del giudizio;
- la previsione di cui all'art. 6 in tema di ostensibilità degli atti della procedura amministrativa innanzi alla Commissione, richiede una maggiore incisività essendo preferibile l'introduzione dell'obbligo di trasmissione di tali atti all'AG;
- la previsione di cui all'art. 6 in tema di struttura del giudizio, richiede come necessaria l'introduzione di un procedimento innanzi al Tribunale non meramente cartolare in cui sia

- resa obbligatoria l'audizione del richiedente;
- la previsione di cui all'art. 6 in tema di non reclamabilità della decisione assunta dal giudice, ai fini della sostenibilità sotto il profilo della effettività del diritto di difesa, impone di garantire la massima espressione dei diritti personali e di difesa nell'unico grado di giudizio di merito;
  - la previsione della eliminazione dell'appello può comportare l'afflusso in Cassazione di un numero eccezionale di nuovi ricorsi, con un incremento dei carichi di lavoro difficilmente sostenibile dal giudice di legittimità, innanzi al quale non potranno essere fatti valere vizi di motivazione, se non nei ristretti limiti fissati dalla Suprema Corte;
  - la previsione di cui all'art. 10 in tema di videoconferenza, richiede l'introduzione del regime di facoltatività ed eccezionalità dell'impiego di tale strumento in conseguenza delle scelte da parte del giudice;
  - la previsione di cui all'art. 6 in tema di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, richiede l'estensione delle disposizioni in materia già previste per i procedimenti di espulsione;
  - la previsione di cui all'art. 17, in tema di disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri, richiede l'introduzione di una disciplina più puntuale per quanto attiene al funzionamento dei "punti di crisi" al fine di assicurare una adeguata tutela dei diritti individuali al loro interno, specie per quel che attiene al rispetto della libertà personale dell'individuo in conformità alle previsioni dell'art. 5 CEDU.»

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della giustizia.