



MIRKO ABBAMONTE

*L'udienza camerale e l'audizione dello straniero nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, tra riforme legislative, evoluzioni giurisprudenziali ed innovazioni tecnologiche\**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La speciale disciplina procedimentale prevista per le controversie in tema di riconoscimento della protezione internazionale. Evoluzione normativa. — 3. I progressivi avanzamenti della giurisprudenza in merito alla fissazione dell'udienza e all'audizione del richiedente protezione internazionale in assenza di videoregistrazione del colloquio. — 4. La definizione delle specifiche tecniche per l'acquisizione in sede giurisdizionale delle videoregistrazioni svolte dinanzi alle Commissioni territoriali e la perdurante centralità dell'audizione dello straniero.

1. *Premessa.*

Il tema dell'esame diretto della parte in senso sostanziale, nella cui sfera vanno a riverberarsi gli effetti propri del provvedimento giurisdizionale, riveste una fondamentale rilevanza in relazione ai giudizi camerale di impugnazione dei provvedimenti amministrativi in materia di riconoscimento del diritto fondamentale alla protezione internazionale (1).

In quest'ambito, l'audizione del richiedente assume un valore del tutto peculiare, poiché, se da un lato, deve coordinarsi con il colloquio personale precedentemente svolto dinanzi ai competenti organi amministrativi, dall'altro lato, si intreccia indissolubilmente con il dovere di cooperazione istruttoria del giudice e la correlata attenuazione dell'onere della prova a favore dello straniero (2).

Sebbene l'audizione dello straniero rappresenti indubbiamente un momento centrale dell'intera procedura di riconoscimento della protezione internazionale, la legislazione e la giurisprudenza europea – come si vedrà meglio *infra* – richiedono tale adempimento nella fase amministrativa dinanzi alle Commissioni territoriali, ma non necessariamente anche nella successiva ed eventuale fase giurisdizionale.

La questione si lega inevitabilmente alla riforma c.d. Minniti-Orlando, che – come noto – nel 2017 ha introdotto nell'ordinamento italiano un rito camerale speciale caratterizzato da un contraddittorio tendenzialmente cartolare, una udienza meramente eventuale ed un decreto conclusivo non reclamabile.

---

(1) Le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato che tale diritto ha, al pari del diritto allo *status* di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, come tali dotati di un grado di tutela assoluta (Cass., Sez. Un., ord. 27 novembre 2018, n. 30658).

(2) V. a tal proposito l'art. 3, d.lgs. n. 251/2007 e l'art. 8 d.lgs. n. 25/2008.



Tale assetto procedimentale potrebbe potenzialmente scontrarsi con la legittima aspettativa dello straniero di poter narrare direttamente dinanzi al giudice le proprie vicende personali e le ragioni che lo hanno portato a lasciare il proprio Stato d'origine. Ove non presidiato dalle giuste garanzie, infatti, la normativa in oggetto potrebbe finanche porsi nella direzione opposta rispetto a ciò che emerge dall'esperienza applicativa dei giudizi in esame, in cui si è dimostrato che quasi tutti i ricorsi avverso le decisioni amministrative negative sono spesso corredate dalla richiesta di audizione personale del ricorrente, in quanto è convinzione profondamente radicata l'utilità di voler "parlare col proprio giudice" in un'ottica di riconoscimento e di rispetto della persona.

Del resto, come ci ricorda Chiovenda, spesso è proprio attraverso la "viva voce" che è possibile « integrare le scritture preparatorie e rendere più efficace la esposizione delle ragioni delle parti, chiarendo i dubbi e allontanando la possibilità degli equivoci » (3). D'altra parte, l'eccessiva durata dei processi ha condotto il legislatore a contrarre il più possibile le attività procedimentali nell'intento di eliminare ogni formalità superflua ai fini della decisione, con il concreto rischio però di sacrificare le garanzie processuali delle parti.

Come si avrà modo di vedere nelle successive pagine, la Cassazione ha tentato di riequilibrare la precaria posizione dello straniero nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale valorizzando la garanzia del contraddittorio e il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Ciononostante, le recenti innovazioni tecnologiche in materia — ci riferiamo alla tanto attesa definizione delle specifiche tecniche per l'assunzione in sede giurisdizionale della videoregistrazione del colloquio in sede amministrativa, adottate con decreto ministeriale del 12 dicembre 2024 — pongono oggi nuove questioni che si riconnettono alla necessità di mantenere un giusto bilanciamento tra celerità procedimentale e garanzie processuali nel settore della protezione internazionale.

Se da un lato, il rito camerale, così come plasmato dalla riforma Minniti-Orlando, mira ad una maggiore efficienza attraverso la riduzione degli snodi procedimentali, dall'altro lato, esso non può comprimere oltremodo la possibilità di instaurare un contatto immediato tra la parte e il proprio giudice. È opportuno, dunque, verificare in che modo le nuove regole tecniche recentemente approvate possano coniugare effettività della tutela ed esigenze di snellimento, senza con ciò accentuare le tensioni tra rito camerale e garanzie del giusto processo. A tal fine, prima di analizzare l'impatto di tali innovazioni tecnologiche, occorrerà ricostruire sinteticamente i progressivi avanzamenti normativi e giurisprudenziali in merito alla fissazione dell'udienza e all'audizione del richiedente protezione internazionale.

## 2. *La speciale disciplina procedimentale prevista per le controversie in tema di riconoscimento della protezione internazionale. Evoluzione normativa.*

A conclusione della fase amministrativa, l'attuale art. 35 d.lgs. n. 25/2008 stabilisce che avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

Così come avvenuto in altri settori del contenzioso, anche in relazione al giudizio di impugnazione dei provvedimenti amministrativi adottati *in subiecta materia*, il legislatore è intervenuto a più riprese e a breve distanza di tempo, non facendo a meno anche di sconfessare scelte legislative precedentemente adottate (4).

La versione originaria dell'art. 35, d.lgs. n. 25/2008 prevedeva che il ricorso avverso le decisioni delle commissioni territoriali o nazionale doveva essere trattato « con le modalità dei procedimenti in camera di consiglio » (5). A distanza di soli tre anni, la riforma sulla semplificazione dei riti civili, attuata con il d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 ha sostituito,

(3) G. CHIOVENDA, *Principi di diritto processuale, Le azioni. Il processo di cognizione*, Napoli, 2<sup>a</sup> ed., 1923, XVI.

(4) Emblematico, sotto questo profilo, l'abbandono del modello sommario, dettato dal d.lgs. n. 150/2011, e il conseguente "ripris tino", per effetto della novella, della procedura camerale. Su tali aspetti v. *infra*, nello stesso paragrafo.

(5) Così testualmente il previgente comma 4 del citato art. 35.



come modello processuale di riferimento, il rito sommario di cognizione al rito camerale pur conservando le pregresse disposizioni “speciali”, quelle cioè « finalizzate a produrre effetti che non possono conseguirsi con le norme contenute nel codice di procedura civile » (6). L’opera di riordino e razionalizzazione interessata dalla riforma non ha inciso, per converso, sulla pluralità di riti in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, sicché l’intervento riformatore non ha apportato quella effettiva e auspicata riduzione quantitativa delle procedure civili *extra codicem* (7).

Come si è detto, nell’art. 19 del decreto sono state trasfuse le disposizioni contenute nel vecchio testo dell’art. 35, d.lgs. n. 25/2008, con il dichiarato obiettivo di mantenere ferme le peculiarità procedurali previste dalla normativa preesistente.

La competenza restava affidata al tribunale in composizione monocratica e l’ordinanza appellabile ai sensi dell’art. 702-*quater* c.p.c. prendeva il posto della sentenza reclamabile alla corte d’appello entro dieci giorni dalla notificazione o comunicazione della stessa (8).

Modifiche ben più rilevanti sono state introdotte con la già citata riforma Minniti-Orlando (d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46), recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale (9).

In relazione alla fase giurisdizionale il decreto: a) ha istituito presso i tribunali nuove sezioni specializzate (10) con competenza in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione

---

(6) Nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150/2011 si aveva cura di precisare che: « le controversie in questione sono state ricondotte al rito sommario di cognizione, in virtù dei caratteri di semplificazione della trattazione e dell’istruzione della causa, evidenziati dalla forma dell’atto introduttivo del giudizio (il ricorso) e dal rinvio, ad opera della normativa previgente, alla disciplina dei procedimenti in camera di consiglio prevista dagli artt. 737 e ss. del codice di procedura civile ». Cfr., sul precedente regime normativo, M. ABBAMONTE, *Art. 19*, in AA. VV., *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, a cura di R. MARTINO — A. PANZAROLA, Torino, 2013, 257 ss.; A. PIRAINO, *Art. 19*, in *Codice di Procedura Civile Commentato. La “semplificazione” dei riti e le altre riforme processuali 2010-2011*, a cura di C. CONSOLO, Milano, 2012. Secondo A. PROTO PISANI, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Foro it.*, 2010, I, 3043 e ss., spec. § 3, il procedimento in esame doveva essere ricondotto alle forme più garantistiche del rito speciale del lavoro, in considerazione dei caratteri di « concentrazione processuale » e di « officiosità dell’istruzione », e non a quelle del procedimento sommario ex art. 702-*bis* e ss. c.p.c. Per una posizione critica rispetto alla scelta legislativa di ricondurre la materia nell’alveo del rito sommario di cognizione cfr. anche A. CARRATTA, *La semplificazione dei riti civili: i limiti dello schema di decreto legislativo presentato dal Governo*, consultabile su [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2011, § 4B). Nell’art. 19 d.lgs. n. 150/2011 furono trasfuse le principali peculiarità procedurali contenute nel vecchio testo dell’art. 35 d.lgs. n. 25/2008. La procedura restava affidata al tribunale in composizione monocratica ma, al posto della sentenza reclamabile alla corte d’appello, il d.lgs. prevedeva l’ordinanza appellabile ai sensi dell’art. 702-*quater* c.p.c.

(7) Con il decreto in oggetto furono dunque conservate e dunque ricondotte al modello del rito sommario le diverse procedure in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno (art. 16) e di allontanamento (art. 17), nonché i procedimenti in materia di espulsione (art. 18) e di diritto all’unità familiare (art. 20).

(8) Un successivo adeguamento si è avuto allorché l’art. 27, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 ha modificato in più punti l’art. 19 d.lgs. n. 150/2011, in particolare la disciplina della sospensione dell’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, in attuazione della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

(9) Sotto il profilo processuale merita di essere segnalata, tra le altre novità, anche l’introduzione dell’art. 19-*bis* d.lgs. n. 150/2011, che ha introdotto un nuovo procedimento sommario per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione.

(10) La disposizione prevede l’istituzione presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia. « La *ratio* di questa previsione legislativa — analoga a quella che ha giustificato l’istituzione di sezioni specializzate in materia di imprese — sembra essere quella di assicurare — attraverso una competenza specializzata dei magistrati addetti, specializzazione ritenuta un importante strumento per aumentare l’efficienza nell’amministrazione della giustizia — una maggiore rapidità ai procedimenti in materia di immigrazione, i quali, se non altro, a livello di conoscenza linguistica, possono presentare un certo grado di tecnicismo ». V. Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 2705 (reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it)). Su tali profili v. in dottrina F.G. DEL ROSSO, *L’istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Giusto proc. civ.*, 2017, 946.

europea (11); *b*) ha abrogato l'art. 19 d.lgs. n. 150/2011 e sostituito il procedimento sommario di cognizione con un nuovo procedimento speciale in camera di consiglio, ora regolato dall'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008 (12).

Per quanto concerne il profilo della competenza *sub a*), la riforma affida le controversie di cui all'art. 35 d.lgs. n. 25/2008 (13) alle sezioni specializzate del tribunale, le quali decidono in composizione collegiale (14).

Ancora, il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto sicurezza), convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha introdotto un ulteriore procedimento sommario di cognizione, disciplinato dall'art. 19-*ter* d.lgs. n. 150/2011, per le sole controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario (15), introdotti dalla medesima riforma (16).

A dimostrazione di quanto la normativa in *subiecta materia* sia soggetta a continui mutamenti, si possono citare, da ultimo, il d.l. 11 ottobre 2024 n. 145 (noto anche come Decreto Flussì) ed il d.l. 23 ottobre 2024, n. 158, che hanno

---

(11) Ai sensi dell'art. 3, comma 1 e 2, d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, le sezioni specializzate sono attualmente competenti: « (a) per le 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30; (b) per le 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 di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30; (c) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo, per i 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, come introdotto dal presente decreto, 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; (d) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25; (d-*bis*) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 19, comma 2, lettere d) e d-*bis*), 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; (e) per le 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; (e-*bis*) per le 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. 2. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana ».

(12) La Corte costituzionale italiana ha più volte ribadito la piena compatibilità costituzionale dell'opzione del legislatore processuale, giustificata da comprensibili esigenze di speditezza e semplificazione, per il rito camerale (*ex multis*, Corte cost., sentenza n. 103 del 1985; Corte cost., ordinanza n. 35 del 2002), anche in relazione a controversie coinvolgenti la titolarità di diritti soggettivi. La giurisprudenza costituzionale « 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" » (v. Corte cost., sent. n. 103 del 1985; Corte cost., ord. n. 121 del 1994 e n. 141 del 1998).

(13) E quelle relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'art. 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale.

(14) In linea di principio, la normativa in esame prevede (in deroga a quanto previsto dall'articolo 50-*bis*, comma 1, n. 3, c.p.c.) che nelle controversie di competenza delle sezioni specializzate il tribunale giudica in composizione monocratica (art. 3, comma 4, d.l. n. 13/2017). Il successivo comma 4-*bis* stabilisce, però, che le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35 del d.lgs. n. 25/2008 (nonché le controversie indicate nella nota precedente) sono decise dal tribunale in composizione collegiale.

(15) Su questo specifico procedimento si rinvia, per approfondimenti, a P. FARINA, *Contributo allo studio della specializzazione del giudice*, Torino, 2020, 309 ss.; A.D. DE SANTIS, *Le novità per il processo civile nel c.d. "decreto sicurezza"*, in *Foro it.*, 2019, V, 181 ss.; C. CARIGLIA, *Il nuovo procedimento sommario di cognizione relativo alle controversie in materia di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario (c.d. Decreto Sicurezza d.l. n. 113/18)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2019, 6, 1365 ss.

(16) L'art. 1 del decreto sicurezza ha abrogato i riferimenti ai « seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano » (di cui ai previgenti artt. 5, comma 6, TUI e 13, comma 1, d.P.R. n. 394/1999), con conseguente soppressione tanto della protezione umanitaria, quanto del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Per altro verso, in luogo di tale istituto il decreto ha individuato alcuni « speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario » di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 19, comma 2, lettere d) e d-*bis*), 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

introdotto ulteriori disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, senza tuttavia stravolgere la struttura procedimentale del rito. Il decreto legge per ultimo citato, tra l'altro, ha avuto vita breve, poiché è stato *in toto* abrogato dalla successiva legge 9 dicembre 2024, n. 187.

Per quanto concerne nello specifico il rito camerale di cui all'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008, esso si caratterizza per la previsione di una udienza meramente eventuale e per la non reclamabilità del decreto conclusivo, il quale diviene, dunque, direttamente impugnabile in cassazione.

La relazione illustrativa che ha accompagnato la riforma Minniti-Orlando ha giustificato la necessità di questa incisiva riforma «sulla base delle evidenze statistiche che evidenziano una durata dei procedimenti in materia non ancora in linea con gli standard europei e, comunque, non compatibile con le ragioni di urgenza che sottendono questa materia». Si è specificato, inoltre, che «nella definizione europea di qualità della procedura di asilo, la celerità dei tempi di risposta va di pari passo con la capacità di sostenere le valutazioni e le decisioni secondo parametri condivisi di buone pratiche» (17).

Prima dell'intervento legislativo in esame, la fase giudiziaria relativa alla impugnazione del provvedimento di diniego della Commissione si caratterizzava, pur nel susseguirsi delle precedenti riforme, dallo svolgimento dell'udienza quale imprescindibile momento di contatto tra il giudice e il richiedente protezione internazionale. La riforma del 2017 ha, per converso, conferito all'udienza una valenza residuale, limitandola ad alcune ipotesi tassative.

Le ragioni poste alla base delle succitate modifiche derivano dalla constatazione che la durata eccessiva dei tempi del procedimento sono ascrivibili, in buona parte, al periodo che intercorre tra il deposito del ricorso e la prima udienza (18). Si tratta, dunque — riprendendo le esatte parole della Relazione illustrativa — di una fase procedimentale che «può essere, di regola, eliminata» prevedendo che l'udienza venga fissata «non in ogni caso ma esclusivamente quando è necessario procedere a specifici adempimenti» (19).

Il procedimento in camera di consiglio *ex art.* 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008 prende avvio con ricorso notificato, a cura della cancelleria, al Ministero dell'Interno e trasmesso al pubblico ministero. Il Ministero dell'Interno può depositare (comma 7) entro venti giorni dalla notificazione del ricorso una nota difensiva, cui il ricorrente (comma 9) può replicare con altra nota difensiva entro i venti giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 7.

Terminata la fase di scambio degli atti introduttivi, il comma 10 stabilisce, in prima battuta, che l'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice: *a)* visionata la videoregistrazione, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; *b)* ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; *c)* dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova. Il successivo comma aggiunge che la fissazione dell'udienza ricorre anche quando: *a)* la videoregistrazione non è disponibile; *b)* l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; *c)* l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

La previsione di una udienza meramente eventuale si giustifica con la valorizzazione della fase amministrativa attraverso l'obbligo della videoregistrazione dell'audizione dell'interessato, da mettere poi a disposizione del giudice ai fini della decisione in caso di ricorso giurisdizionale (20).

---

(17) Nel rapporto CEPEJ relativo al biennio 2016-2018, l'Italia presentava, infatti, nelle cause giudiziarie relative i richiedenti asilo, non solo un elevatissimo numero di procedimenti pendenti nel 2016 (53.462, dato peggiore dopo la Germania), ma anche una durata estremamente elevata degli stessi (1.314 giorni, dato peggiore dopo la Moldavia) e un tasso bassissimo di smaltimento (ossia un rapporto tra cause definite e cause pendenti pari addirittura al 27%). Sul punto sia consentito il rinvio a M. ABBAMONTE, *Analisi dello stato della giustizia civile italiana in relazione all'ultimo rapporto CEPEJ, biennio 2016-2018*, in *Giustiziacivile.com*, 3 settembre 2019, par. 5.

(18) Pari, in media, a circa dodici mesi.

(19) V. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/1006575/index.html?part=ddlpresddlpres1-relpresrelpres1>.

(20) 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 dell'art. 35-*bis* d.lgs. 25/2008 ed è consentito al richiedente l'accesso

Per questa ragione il legislatore ha previsto anche l'obbligo della Commissione territoriale che ha adottato l'atto impugnato di rendere disponibile entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione, del verbale di trascrizione della videoregistrazione, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura di esame, ivi compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti utilizzata.

Secondo l'idea del legislatore, il sistema di trasmissione della videoregistrazione e dell'intera documentazione consentirebbe al giudice di acquisire tutti gli elementi utili per emettere, anche all'esito di un contraddittorio meramente scritto, una decisione rapida ma, al tempo stesso, giusta (21). Ciononostante, l'art. 35-*bis* non chiarisce se, nel caso di fissazione dell'udienza, vi sia necessità di procedere, in ciascuno dei casi sopra citati, all'audizione personale del ricorrente (22).

Il nuovo assetto normativo è stato oggetto di forti critiche da parte della dottrina. La tendenziale esclusione del contatto diretto tra il ricorrente e il giudice durante il giudizio di primo grado, unitamente all'abolizione del secondo grado di giudizio (23), sembrerebbero porsi in serio contrasto con i principi costituzionali del giusto processo (24).

A ciò deve poi aggiungersi la difficoltà di recuperare la pubblicità dell'udienza in sede di ricorso per Cassazione. Bisogna tener conto, infatti, che, con la l. n. 197 del 2016, il legislatore ha generalizzato il rito camerale anche in Cassazione, confinando la pubblica udienza ad ipotesi particolari (25). Alla luce dell'attuale assetto normativo, vi è

---

alla videoregistrazione. Inoltre, l'art. 18 del medesimo decreto estende la garanzia del diritto di accesso di cui alla legge sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241), sicché l'interessato ha facoltà di prendere visione e di estrarre copia di tutta la documentazione amministrativa.

(21) Per A.D. DE SANTIS, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, 4-5, 1232, nota 39, la previsione della videoregistrazione non sembra sufficiente a giustificare la scelta di eliminare l'udienza, posto che le audizioni dinanzi alle Commissioni territoriali hanno una durata compresa tra le due e le quattro ore, con estenuanti pause dovute alla traduzione delle domande e delle risposte e alla successiva verbalizzazione. Questa situazione comporta il rischio che il giudice impieghi all'incirca un paio d'ore di lavoro per la visione della videoregistrazione anziché adoperarsi in udienza per rivolgere chiare e mirate domande al ricorrente, dopo aver studiato il verbale e il ricorso.

(22) Cfr. M.C. CONTINI, *La riforma «Orlando-Minniti» a un anno dall'entrata in vigore. I molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in *Dir. imm. cittadinanza*, 2018, 3, 17 ss.

(23) Sull'abolizione del doppio grado di giudizio nel merito v. Cass., 30 ottobre 2018, n. 27700, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-*bis*, comma 13, d.lgs. n. 25 del 2008, per violazione degli artt. 3, comma 1, 24 e 111 Cost., nella parte in cui stabilisce che il procedimento per l'ottenimento della protezione internazionale è definito con decreto non reclamabile, in quanto: a) è necessario soddisfare esigenze di celerità; b) non esiste copertura costituzionale del principio del doppio grado di giudizio; c) il procedimento giurisdizionale è preceduto da una fase amministrativa che si svolge davanti alle commissioni territoriali deputate ad acquisire, attraverso il colloquio con l'istante, l'elemento istruttorio centrale ai fini della valutazione della domanda di protezione.

(24) C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, in *Corr. giur.*, 2017, 6, 856 s. V. anche le critiche di A. COSENTINO, *L'Ann della Cassazione sul D.l. n. 13/2017*, in *Quest. Giust.*, 8 marzo 2017, per il quale le deroghe alle garanzie indicate nel testo devono essere coerenti con il principio di proporzionalità tenendo conto del fatto che il procedimento incide su diritti soggettivi ed è assimilabile quanto ad effetti a quello di una sentenza penale. Doveva essere prevista, pertanto, la pubblicità dell'udienza in ogni grado. Cfr. anche G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in *Dir. imm. cittadinanza*, 2017, 3, 29, per il quale l'esclusione, in linea di principio, dell'udienza di comparizione e conseguentemente del diritto del ricorrente di incontrare il suo giudice naturale comporta una tendenziale amministrativizzazione della procedura; in mancanza del contatto diretto con la parte, cioè con la fonte della narrazione, il giudice deciderà sulle carte: «ed è proprio questo aspetto della nuova procedura cartolare che stride con la natura degli interessi in gioco la cui valutazione è destinata ad incidere irreparabilmente sulla vita delle persone». Sulla tendenziale eliminazione dell'udienza, evocano l'intervento della Corte costituzionale F.G. DEL ROSSO — L. PISONI, *Garanzie e principio di effettività del processo nella tutela del richiedente asilo*, in *Quest. Giust.*, 6 marzo 2019, spec. par. 2.

(25) Con la riforma è stata, dunque, eliminata la possibilità per le parti di essere sentite oralmente nella adunanza in camera di consiglio e cancellato l'istituto della "ordinanza opinata" (basato sulla preventiva comunicazione alle parti della relazione del relatore per aprire il contraddittorio sul suo contenuto). La discussione in udienza pubblica è relegata alle ipotesi in cui le questioni giuridiche sono reputate di particolare rilevanza (oltre che nei casi di revocazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, v. Part. 391-*quater* c.p.c. introdotto dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149). Sulla riforma del procedimento di legittimità del 2016, v. AA. VV., *Il procedimento in Cassazione «ipercameralizzato»* (con contributi di: D. DALFINO, *Il nuovo volto del procedimento in Cassazione, nell'ultimo intervento normativo e nei protocolli di intesa*; G. COSTANTINO, *Note sulle «misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione»*; E. CAMPESE, *Il nuovo giudizio camerale civile di cassazione*; F.S. DAMIANI, *Il nuovo procedimento camerale in Cassazione e l'efficienza del legislatore*; G. SCARSELLI, *In difesa della pubblica udienza in Cassazione*; G. AMOROSO, *La cameralizzazione non partecipata del giudizio civile di cassazione: compatibilità costituzionale e conformità alla Cedr*; R. FUZIO, *Il procuratore generale nel giudizio civile di cassazione*; P. CURZIO, *Il ricorso per cassazione: viaggio all'interno della corte*; G. GRASSO, *L'applicazione dei magistrati*

dunque il concreto rischio che l'intero procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, tra primo grado e cassazione, si snodi senza che le parti possano interloquire oralmente comparando davanti al giudice.

In ordine alla tendenziale eliminazione dell'udienza in primo grado occorre anche considerare che i giudici di legittimità (26) hanno affermato — proprio in relazione al nuovo procedimento camerale in Cassazione — che il principio di pubblicità del giudizio può essere derogato nelle fasi di impugnazione a condizione che la pubblicità del giudizio sia assicurata nelle fasi di merito e che nel giudizio vengano in rilievo questioni di diritto eminentemente tecniche.

Nell'ambito dei giudizi di riconoscimento della protezione internazionale, la prima condizione potrebbe, come detto, non realizzarsi nell'unico grado di merito, se non in via di eccezione. Per quanto concerne, altresì, la seconda condizione, non si può negare che la materia in esame si caratterizza principalmente per l'insorgenza di questioni controverse sotto il profilo dell'accertamento dei fatti piuttosto che per la risoluzione di questioni tecnico-giuridiche (27).

Al di là di ciò, come dimostrano i dati statistici disponibili (28), la previsione di una udienza solo eventuale in chiave acceleratoria non rappresenta, a ben vedere, una soluzione effettivamente in grado di ridurre i tempi di svolgimento del contenzioso: la lentezza dei processi deriverebbe, infatti, da ben altri fattori, ossia dal numero elevato di controversie e dalla cronica inadeguatezza delle risorse impiegate (29).

Per quanto concerne l'eliminazione dell'appello, può ritenersi ormai un dato acquisito quello secondo cui il doppio grado di giurisdizione non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale (30) e convenzionale (31), come è stato confermato dalla Corte della Cassazione (32) e, prima ancora, dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 28 luglio 2011 *Samba Diouf*, C-69/10, proprio con riferimento alle procedure di impugnazione delle decisioni sulle domande d'asilo. In tale occasione la Corte di Lussemburgo ha avuto l'occasione di affermare che all'effettività della tutela giurisdizionale, sancita dall'art. 39 Direttiva UE n. 2005/85, non corrisponde un diritto ad un certo numero di

dell'ufficio del massimario e del ruolo per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità), in *Foro it.*, 2017, V, 1. V. in argomento anche A. PANZAROLA, *Presente e passato della Cassazione civile italiana fra nomofilachia e giustizia del caso concreto*, in *Il processo*, 2018, 3, 119 ss.; ID., *Urgenza e giudizio di cassazione (tra riforme legislative, prassi giurisprudenziali e protocolli)*, 609 ss., e R. MARTINO, *Introduzione. Situazioni d'urgenza e diritto processuale dell'“emergenza”*, 503 ss., entrambi in AA. VV., *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, a cura di R. MARTINO — F. ALICINO — A. BARONE, Milano, 2017.

(26) Con provvedimento del 10 gennaio 2017, n. 395, in *Foro it.*, 2017, I, 538, con nota di richiami di G. COSTANTINO; in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 1036, con nota di L.P. COMOGGIO; in *Corr. giur.*, 2017, 1577, con nota di L. PENASA, secondo cui una siffatta deroga è consentita in ragione della conformazione complessiva del procedimento anche alla luce dei principi espressi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le tante, v. sentenza 21 giugno 2016, *Tato Marinbo c. Portogallo*) e seguiti da un costante orientamento della Corte di legittimità (tra le altre, Cass., 18 luglio 2008, n. 19947; Cass., 16 marzo 2012, n. 4268).

(27) V. sul punto la giurisprudenza della Corte EDU richiamata *infra*, note 45 e 46. Cfr. Lo rilevano anche F.G. DEL ROSSO — L. PISONE, *Garanzie e principio di effettività del processo*, cit., par. 2.1.

(28) Cfr. la puntuale analisi dei dati statistici, aggiornati al primo semestre 2020, condotta da M. GIOVANNETTI, *I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari*, in *Quest. Giust.*, 3 maggio 2021, 7 ss.

(29) Cfr. A. CARRATTA, *Le più recenti riforme del processo civile*, Torino, 2017, 117; A.D. DE SANTIS, *Le novità in tema*, cit., 1232; ID., *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Quest. Giust.*, 2018, 2, 208 ss.; F.G. DEL ROSSO, *L'istituzione delle sezioni specializzate*, cit., 961; ID., *Sul rapporto intercorrente tra la videoregistrazione del colloquio del richiedente e la fissazione dell'udienza nel rito camerale speciale in materia di protezione internazionale*, in *Foro it.*, 2019, I, 212 ss., spec. 214; ID., *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, in AA.VV., *Diritto processuale dell'immigrazione*, a cura di G. TRISORIO LIUZZI — D. DALFINO, Torino, 2019, 12 ss.

(30) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., 26 marzo 2020, n. 58; Corte cost., 5 luglio 2017, n. 199; Corte cost., 28 ottobre 2014, n. 243; Corte EDU, 20 ottobre 2015, *Costantino Di Silvio c. Italia*, par. 50.

(31) Sulla pubblicità dell'udienza nella giurisprudenza della Corte EDU, v. il rapporto, aggiornato al 31 agosto 2019, stilato dal Consiglio d'Europa, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Right. Right to a fair trial (civil limb)*, consultabile sul sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(32) Cfr. Cass., 30 ottobre 2018, n. 27700, che ha affermato la manifesta insussistenza di un contrasto con gli artt. 3, 24, 111 Cost. del regime di non reclamabilità del decreto che definisce il procedimento per l'ottenimento della protezione internazionale, non esistendo una copertura costituzionale del principio del doppio grado di giurisdizione di merito, per di più a fronte delle particolari esigenze di celerità del procedimento in oggetto, ed essendo comunque previsto il ricorso per cassazione. Nello stesso senso, più di recente, Cass., 25 marzo 2020, n. 7515, che ha ritenuto manifestamente infondato il contrasto con il solo art. 3 Cost.

gradi di giudizio (33). Ciononostante, la scelta legislativa di eliminare il doppio grado di giurisdizione potrebbe apparire irragionevole sotto il profilo del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., in considerazione del fatto che nella materia relativa alla tutela dei diritti dei migranti, l'appello è invece previsto per altre controversie affini assoggettate al rito sommario di cognizione (34).

Anche sotto il profilo dell'opportunità, non si può fare a meno di rilevare che tale opzione sembra concretamente destinata a generare non trascurabili inconvenienti, posto che l'eliminazione di un filtro come l'appello è idoneo a determinare un incremento esponenziale e difficilmente sostenibile dei ricorsi in Cassazione (35).

Pur volendo considerare le singole modifiche legislative introdotte compatibili con la Costituzione, emerge, a nostro avviso, un dato innegabile: nell'attuale sistema processuale si assiste ad un netto peggioramento della posizione processuale del richiedente protezione internazionale (36), dettato dalla necessità di realizzare un contenimento della durata dei processi (che lo Stato italiano non è in grado di assicurare in tempi ragionevoli).

Ancora una volta, il legislatore, anziché intervenire in maniera incisiva sul piano organizzativo per ridurre le gravi carenze organiche e strutturali che caratterizzano la giustizia del nostro Paese, ha scelto di intervenire sulle norme processuali, sacrificando le garanzie fondamentali delle parti nel processo (37).

### 3. I progressivi avanzamenti della giurisprudenza in merito alla fissazione dell'udienza e all'audizione del richiedente protezione internazionale in assenza di videoregistrazione del colloquio.

Come si è visto, il decreto Minniti-Orlando ha ridefinito le procedure di riconoscimento della protezione internazionale introducendo un nuovo procedimento camerale caratterizzato da un contraddittorio cartolare, da una udienza meramente eventuale e da un decreto ricorribile direttamente in Cassazione. Questa rilevante contrazione delle procedure ha trovato giustificazione nella pressante e impellente esigenza di contenere gli eccessivi tempi di conclusione delle procedure di riconoscimento.

Secondo l'idea del legislatore questa configurazione procedimentale non contrasterebbe con i principi costituzionali in quanto il contraddittorio non verrebbe *tout court* soppresso ma troverebbe esplicitazione semplicemente attraverso la forma c.d. cartolare. Inoltre, l'assenza dell'udienza (e quindi l'eliminazione di quel momento centrale in cui si realizza il contatto diretto tra le parti e il giudice), verrebbe compensata dalla previsione di un apposito meccanismo fondato sulla messa a disposizione dell'autorità giudiziaria competente della videoregistrazione del colloquio dello straniero svolto dinanzi alle Commissioni territoriali e della relativa trascrizione con meccanismi di riconoscimento vocale.

(33) In tal senso anche Cass., 5 luglio 2018, n. 17717, su cui *infra* par. 5.

(34) Si pensi alle controversie di cui agli artt. 16, 17, 18, 19-bis e 20 del d.lgs. n. 150 del 2011. Tali considerazioni sono espresse da C. ASPRELLA, *op. loc. cit.*; A.D. DE SANTIS, *op. loc. cit.*; A. CARRATTA, *Le più recenti riforme del processo civile*, cit., 118. V., in proposito, anche le criticità evidenziate da I. PAGNI, *La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione*, in *Quest. Giust.*, 8 febbraio 2021, 10 s., per la quale, « nonostante la mancata costituzionalizzazione dell'appello, questa situazione normativa dovrebbe suggerire alla Corte costituzionale — visto che gli artt. 24 e 111 Cost. debbono essere intesi come volti a garantire un controllo pieno anche sulle questioni di fatto — di dichiarare l'illegittimità costituzionale della previsione che ha escluso la reclamabilità del provvedimento ».

(35) Tale aspetto era stato già evidenziato anche nel parere CSM sul d.l. 13 del 2017 relativo ai procedimenti in materia di protezione internazionale del 15 marzo 2017, consultabile sul sito [www.csm.it](http://www.csm.it). Sul punto v. i dati raccolti e analizzati da M. GIOVANNETTI, *I perimetri incerti della tutela*, cit., 11 ss., da cui si evince che da gennaio 2016 a giugno 2020 sono stati iscritti quasi 21.000 ricorsi in materia di protezione internazionale, il 76% dei quali iscritti nel corso del biennio 2018-2019.

(36) V., per rilievi analoghi, G. CONTI, *Il diritto di difesa dei richiedenti asilo: mancanza di videoregistrazione in fase amministrativa e obbligatorietà dell'udienza di comparizione delle parti in fase di ricorso giurisdizionale*, nota a cass. n. 17717/2018, in *Forum Quad. cost.*, 27 settembre 2018, spec. 3.

(37) Cfr., se si vuole, M. ABBAMONTE, *Il diritto all'ascolto del richiedente protezione internazionale tra procedimento amministrativo e giurisdizione civile*, in AA.VV., *Procedimento e processo: metodi di ponderazione di interessi e risoluzione di conflitti*, a cura di R. Martino — A. Panzarola — M. Abbamonte, Milano, 2022, 435-507.

La mancata adozione delle specifiche previste per attivare questo innovativo sistema di registrazione e trascrizione ha, però, fin da subito posto agli interpreti due fondamentali questioni di ordine applicativo da risolvere.

Il primo è stato quello di stabilire se, in questo scenario, la fissazione dell'udienza debba ritenersi sempre e comunque necessaria. In seconda battuta, ci si è chiesti se, a seguito della fissazione dell'udienza, il giudice sia tenuto a procedere anche alla audizione diretta dell'interessato.

In relazione al primo quesito, dopo alcune oscillazioni nella giurisprudenza di merito, la Cassazione ha chiarito che, fatte salve alcune circostanziate situazioni, il giudice deve sempre disporre lo svolgimento dell'udienza di comparizione delle parti in assenza di videoregistrazione del colloquio svolto nella precedente fase amministrativa. In caso contrario, il decreto conclusivo della procedura deve considerarsi nullo per inidoneità dello stesso a realizzare il pieno dispiegamento del principio del contraddittorio (38).

Questa soluzione si allinea perfettamente al tenore letterale del comma 10, lett. *a*) dell'art. 35-*bis*, d.lgs. n. 25/2008, in virtù del quale l'udienza *deve* essere fissata in tutti i casi in cui la videoregistrazione non sia appunto disponibile, ma non solo. Tale lettura dovrebbe trovare *a fortiori* accoglimento se si considera anche che nel nuovo rito — come si è detto — non è più possibile ottenere, come in passato, un controllo nel merito del provvedimento di primo grado in appello.

Diverso e più complicato, invece, il discorso in merito alla obbligatorietà dell'audizione dello straniero dinanzi alle sezioni specializzate in materia di immigrazione.

A differenza di specifici settori della giurisdizione contenziosa o volontaria, in cui il legislatore ha configurato l'audizione diretta del destinatario del provvedimento giurisdizionale come un vero e proprio obbligo in capo al giudice — la normativa italiana ed europea in tema di immigrazione non ha sancito espressamente l'obbligatorietà dell'audizione dello straniero in sede giudiziale.

In merito a tale problematica, la Corte di Giustizia europea, con la nota pronuncia *Moussa Sacko* del 2017, si è inserita nel dibattito affermando la compatibilità con la normativa comunitaria di un sistema normativo, nel caso di specie quello italiano, che consente al giudice di decidere senza necessità di procedere al colloquio personale con il richiedente sui ricorsi presentati contro il rigetto delle domande di protezione internazionale se: (*a*) il ricorso è manifestamente infondato e (*b*) tale pronuncia venga adottata dopo aver effettuato un esame completo delle circostanze di fatto e di diritto della situazione del richiedente (comprendente le informazioni contenute nel colloquio personale svolto nella fase amministrativa che, secondo il giudice, è sufficiente per pronunciarsi sul ricorso) (39).

Ora, nel suo intervento la Corte lussemburghese rileva, a fondamento della sua decisione, che, per effetto della stretta connessione tra la procedura amministrativa e la fase giurisdizionale, il diritto all'audizione personale del richiedente non deve essere garantito in ogni fase della procedura, ma è sufficiente che lo sia anche solo nella fase amministrativa.

Emerge così l'idea che il rispetto del diritto ad essere ascoltato debba essere valutato alla luce dello svolgimento del complessivo *iter* procedurale, comprendente tanto la fase amministrativa quanto la fase giurisdizionale.

Questa impostazione, come si è detto, non può ritenersi compatibile, a nostro avviso, con i principi costituzionali.

---

(38) Cfr. M. ACIERNO — M. FLAMINI, *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Pers. Merc.*, 2017, I, 37, che richiamano, a tal proposito, l'analoga fattispecie dell'omesso ascolto del minore. Cfr., altresì, M. VEGLIO, *Asilo, falsi miti e poteri divinatori. Così muore il diritto al contraddittorio. Osservazioni critiche a Cass. n. 1681/2019*, in *Quest. Giust.*, 16 aprile 2019, par. 2, secondo il quale, in questo quadro, la limitazione del diritto alla parola del richiedente alla fase amministrativa « sollecita l'idea di una giustizia concretamente inaccessibile, di un tribunale sordo e indisponibile, di valutazioni astratte e velleitarie, dimentiche che l'ascolto del ricorrente è il miglior antidoto agli errori ».

(39) Corte Giust. UE, 26 luglio 2017, C-348/2016, *Moussa Sacko*. Su tale pronuncia si rinvia, per approfondimenti, al commento di D. STRAZZARI, *Diritto a un ricorso effettivo e autonomia processuale degli Stati: l'audizione personale del ricorrente nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale*, in *DPCE online*, 2017, 4, 987 ss.



Deve essere pertanto respinta la suesposta tesi che considera il procedimento di riconoscimento della protezione internazionale come un unico procedimento a struttura bifasica. Merita invece accoglimento la tesi più garantistica, che considera la procedura scissa in due fasi nettamente distinte tra loro. E infatti, mentre nella prima fase, quella amministrativa, il colloquio dinanzi alla Commissione territoriale assume i connotati di una dichiarazione avente carattere stragiudiziale, in sede processuale, l'audizione del ricorrente rappresenta una vera e propria prova costituenda. Diversa, dunque, è l'efficacia probatoria che deve essere riconosciuta a questi due strumenti.

A questo proposito occorre ricordare — come si è avuto modo di vedere *retro* — che, sebbene la normativa preveda tutta una serie di garanzie a favore del richiedente, le Commissioni sono composte (fatta eccezione per il rappresentante UNHCR) da soggetti incardinati nella Pubblica amministrazione, la quale, nel successivo ed eventuale giudizio di impugnazione del provvedimento di diniego, assumerà la veste di parte resistente.

La particolare composizione dell'organo decidente non può quindi garantire quel grado di indipendenza che solo la magistratura ordinaria può assicurare (40).

Inoltre, nella prassi le audizioni si svolgono, il più delle volte, in maniera incompleta o seriale, frutto dei ritmi insostenibili di lavoro con cui si trovano a lavorare le Commissioni. Le barriere linguistiche e culturali, ovviamente, non facilitano la situazione, perché rendono concretamente elevato il rischio di incomprensioni tra chi ascolta e chi è ascoltato.

A ciò si aggiunga anche che, mentre nella fase giurisdizionale la difesa tecnica è obbligatoria ed è assicurata anche attraverso l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, nella fase amministrativa la presenza di un avvocato è meramente eventuale e le relative spese sono sempre poste a carico del cittadino straniero (v. art. 16, d.lgs. n. 28/2005).

Questi elementi spiegano perché nella prassi non sono infrequenti casi in cui, in sede di audizione davanti ai giudici, sono emerse situazioni gravissime che non erano state evidenziate nella fase amministrativa (41).

Né può ritenersi che in sede giurisdizionale il giudice possa limitarsi a fondare il suo convincimento sul solo verbale formato direttamente in lingua italiana. Quest'ultimo, a differenza della videoregistrazione, non consente di acquisire preziosi elementi di valutazione, come le dichiarazioni nella lingua originale, la loro traduzione contestuale dell'interprete in lingua italiana, insieme alla verbalizzazione di quanto dichiarato, oltre che alle dinamiche di interazione tra intervistato, intervistatore e interprete. Sotto questo profilo, la videoregistrazione consentirebbe, infatti, di verificare più adeguatamente se vi siano state lacune, fraintendimenti o significative distorsioni delle dichiarazioni rese dall'interessato a causa, ad esempio, dell'attività dell'interprete ma anche del contegno tenuto dall'intervistatore, che potrebbe aver condizionato l'esito del colloquio (42).

Ai fini della valutazione sulla credibilità della storia personale riferita dal ricorrente assumono rilievo centrale le modalità con cui, in concreto, viene narrato il racconto. E, dunque, l'udienza — che il giudice ha l'obbligo di fissare in caso di mancanza della videoregistrazione nella preventiva fase amministrativa — non può che costituire la sede naturale per lo svolgimento dell'audizione diretta dell'interessato. In questo modo si assicura a quest'ultimo la facoltà

(40) Sulla importanza della neutralità del giudicante, costituente la vera essenza peculiare del processo, cfr. i fondamentali studi di A. PANZAROLA, *Considerazioni sul processo politico*, in *Judicium*, 31 marzo 2021; nonché ID., *Processo, procedimento e iudicium (breve osservazioni a margine di una celebre dottrina)*. *Invito al dibattito*, in *Il processo*, 2021, 2, 217 ss.

(41) Cfr. L. BREGGIA, *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Quest. Giust.*, 2018, 2, 202; nonché, G. SERRA, *Mancanza di videoregistrazione del colloquio dinanzi alla Commissione territoriale e obbligatorietà dell'udienza di comparizione delle parti nel giudizio di protezione internazionale: la posizione della Corte di cassazione*, in *Quest. Giust.*, 13 settembre 2018.

(42) Lo rileva, giustamente, M.C. CONTINI, *La riforma «Orlando-Minniti» a un anno dall'entrata in vigore. I molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in *Dir. imm. cittadinanza*, 2018, 3, 17 ss. Su tale aspetto v. anche quanto scrive L. BREGGIA, op. loc. cit.: «l'argomentazione secondo cui la videoregistrazione sarebbe totalmente equiparata al verbale e pertanto verrebbe meno l'obbligo di disporre l'audizione ai sensi dell'art. 35-bis comma 11 è capziosa: la norma dispone che se non c'è videoregistrazione si deve redigere il verbale, ma non che si tratti di due forme equivalenti. Anzi che si tratti di due forme diverse è reso palese proprio dell'art. 35-bis comma 11, che nel caso di mancanza di videoregistrazione, impone l'audizione». Anche Cass. 12 dicembre 2018, n. 32073, ammette che la videoregistrazione non può essere equiparata al verbale dell'audizione, «non essendo questo idoneo a rendere percepibili nella loro integralità le dichiarazioni dell'istante».

di esplicitare pienamente il contraddittorio e al giudice la possibilità di esercitare, in concreto, il potere-dovere di cooperazione istruttoria che caratterizza questo settore del contenzioso (43).

Non deve essere dimenticato inoltre che, alla luce della attenuazione del riparto dell'onere probatorio, l'audizione dello straniero può assumere una efficacia probatoria più marcata rispetto a quella tradizionalmente riservata alle dichiarazioni rese in seno all'interrogatorio libero. Infatti, se la narrazione fornita dallo straniero dovesse essere considerata credibile — in presenza delle condizioni indicate nell'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 251/2007 — l'organo giudicante potrebbe fondare la propria decisione, in assenza di altre fonti di prova, anche sulla base delle sole dichiarazioni rilasciate da quest'ultimo.

Tale garanzia deve essere assicurata, *a fortiori*, nell'attuale procedimento camerale dinanzi alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, posto che, per effetto della riforma del 2017, il legislatore ha eliminato la possibilità di poter richiedere un riesame nel merito della controversia.

Deve, pertanto, essere apprezzata e condivisa la progressiva apertura della giurisprudenza di legittimità, la quale ha definitivamente delineato contenuti e limiti dell'audizione, bilanciando, da un lato, la legittima esigenza del richiedente di poter interloquire direttamente con il giudice e fornire chiarimenti in ordine alla propria storia, dall'altro lato, la necessità di assicurare un più celere svolgimento della procedura, eliminando quelle attività superflue ai fini del convincimento del giudice.

Ecco dunque che l'audizione diretta dello straniero acquista una nuova luce: da mera eccezione essa viene elevata, come è giusto che sia, a garanzia primaria ed essenziale del contraddittorio. Oltre alle ipotesi in cui (a) il ricorso contenga nuovi elementi non valutati nella precedente fase amministrativa, ovvero (b) è lo stesso giudice a ritenere l'audizione necessaria al fine di superare eventuali contraddizioni e incongruenze, tale incombenza istruttoria deve essere disposto anche (c) a seguito di semplice istanza dello straniero, sempre che quest'ultimo abbia precisato gli aspetti in ordine ai quali intende fornire chiarimenti (44).

L'obbligo di audizione si configura, però, non in senso assoluto. Tale adempimento può essere legittimamente omesso, in via di eccezione, solo in determinate ipotesi, ossia: nel caso in cui il giudice lo ritenga non necessario e le parti non lo abbiano richiesto; nell'ipotesi in cui il giudice, pure a fronte di specifica richiesta: rilevi la stessa generica ovvero fondata su circostanze non rilevanti ai fini della decisione, ovvero ritenga il ricorso manifestamente infondato

---

(43) Cass., 10 settembre 2020 n. 18803, in *Foro it.*, 2021, I, 3, 1018 ss., con nota di M. ABBAMONTE — F.G. DEL ROSSO, *Oscillazioni giurisprudenziali in tema di obbligatorietà dell'audizione giudiziale del richiedente asilo: contenuto e limiti del diritto processuale all'ascolto*, in *Foro it.*, 2018, 3, 1018 ss. Anche Cass. 12 dicembre 2018, n. 32073, ammette che la videoregistrazione non può essere equiparata al verbale dell'audizione, « non essendo questo idoneo a rendere percepibili nella loro integralità le dichiarazioni dell'istante ». V. sul punto L. BREGGIA, *L'audizione del richiedente*, cit., 202, secondo cui « l'effettività della tutela rischia di essere gravemente minata anche dalla mancanza di padronanza della lingua. Già la verbalizzazione del colloquio, in generale, è operazione difficile: passare dalla confusione della lingua parlata all'ordine della lingua scritta è inevitabilmente foriero della perdita dell'espressione originale. Senza contare la difficoltà di rendere il contesto non verbale, spesso più significativo del linguaggio verbale ». Come è stato giustamente osservato in dottrina, la videoregistrazione consente, infatti, di verificare più adeguatamente se vi siano state lacune, fraintendimenti o significative distorsioni delle dichiarazioni rese dall'interessato a causa, ad esempio, dell'attività dell'interprete ma anche del contegno tenuto dall'intervistatore, che potrebbe aver condizionato l'esito del colloquio. Così, M.C. CONTINI, *La riforma « Orlando-Minniti » a un anno dall'entrata in vigore. I molti dubbi e le poche certezze nelle prassi delle sezioni specializzate*, in *Dir. imm. citt.*, 2018, 3, 17 ss. Su tale aspetto v. ancora L. BREGGIA, *op. loc. cit.*: « l'argomentazione secondo cui la videoregistrazione sarebbe totalmente equiparata al verbale e pertanto verrebbe meno l'obbligo di disporre l'audizione ai sensi dell'art. 35-bis, comma 11, è capziosa: la norma dispone che se non c'è videoregistrazione si deve redigere il verbale, ma non che si tratti di due forme equivalenti. Anzi che si tratti di due forme diverse è reso palese proprio dell'art. 35-bis, comma 11, che nel caso di mancanza di videoregistrazione, impone l'audizione ».

(44) La Corte di Cassazione ha recentemente ribadito (v. Cass. civ., sez. I, 3 gennaio 2024, n. 125) che il ricorso per cassazione con il quale sia dedotta, in mancanza di videoregistrazione, l'omessa audizione del richiedente che ne abbia fatto espressa istanza, deve contenere l'indicazione puntuale dei fatti che erano stati dedotti avanti al giudice del merito a sostegno di tale richiesta, avendo il ricorrente un preciso onere di specificità della censura. In senso analogo si vedano già Cass., Sez. 1, 11 novembre 2020, n. 25312; Cass., Sez. 6-1, (ord.) 26 gennaio 2022, n. 2265.

o improcedibile. In ogni caso, il giudice dovrebbe sempre specificare i motivi per cui ritiene di non dover dar corso all'audizione diretta dello straniero (45).

L'orientamento progressivamente delineato dalla Cassazione in definitiva si pone l'obiettivo di riequilibrare la già precaria posizione dello straniero nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale in aderenza ai principi desumibili dagli artt. 24 e 111 della nostra Costituzione. Attraverso questa lettura costituzionalmente orientata del dato normativo si assicurerebbe un contraddittorio adeguato alla peculiarità della materia e dunque una tutela giurisdizionale effettiva.

#### 4. *La definizione delle specifiche tecniche per l'acquisizione in sede giurisdizionale delle videoregistrazioni svolte dinanzi alle Commissioni territoriali e la perdurante centralità dell'audizione dello straniero.*

Come già anticipato nelle precedenti pagine, lo stato dell'arte della giurisprudenza di legittimità delineata nel precedente paragrafo, si basava sulla assenza di sistemi di videoregistrazione e successiva acquisizione del colloquio svolto in sede amministrativa.

Ebbene, dopo ben sette anni dalla entrata in vigore della riforma Minniti, il Ministero della Giustizia, con decreto ministeriale del 12 dicembre 2024 pubblicato in Gazzetta Ufficiale — Serie Generale — n. 45 del 24 febbraio 2025, ha fissato le modalità tecniche per la messa a disposizione dei soggetti abilitati della videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo, da parte delle commissioni territoriali e delle sezioni per il riconoscimento della protezione internazionale o da parte della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Il decreto in oggetto introduce la videoregistrazione per mezzo del sistema S.IN.D.A.C.A., composto di un motore applicativo per l'acquisizione dei file video e audio, la successiva visualizzazione e l'eventuale modifica o integrazione, un motore applicativo per l'elaborazione dei file audio e video per il riconoscimento automatico del parlato naturale della lingua italiana e la trasmissione della trascrizione dell'audizione al Client, apparati Server per l'archiviazione di tutti i file e un portale dedicato all'accesso ai file archiviati da parte dei soggetti accreditati in funzione dei rispettivi ruoli e funzioni. Archiviazione delle videoregistrazioni.

L'archiviazione delle videoregistrazioni e dei verbali è gestita e garantita dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, articolazione del Ministero dell'interno presso cui risultano incardinate la Commissione nazionale per il diritto di asilo e l'Ufficio II — Ufficio informatico.

Possono accedere alla videoregistrazione del colloquio: 1) i magistrati della sezione specializzata davanti al quale è stato presentato il ricorso; 2) i cancellieri e gli addetti all'ufficio per il processo della sezione interessata; 3) l'avvocato del richiedente asilo munito di procura verificata dalla cancelleria competente

Quest'ultimo, dopo la notifica a quest'ultimo del provvedimento di diniego adottato dai collegi territoriali, richiede l'accesso alla videoregistrazione alla cancelleria della sezione specializzata competente, depositando la procura. La cancelleria, dopo la verifica della procura, invia mediante web service il pacchetto informativo con i dati necessari al

---

(45) Con Cass. civ., sez. I, 20 gennaio 2025, n.1323, si è avuto modo di affermare, d'altro canto, che la revoca improvvisa dell'ordinanza di rinvio ad altra udienza, fissata per l'ascolto del richiedente asilo e per il deposito di documentazione, seguita da immediata decisione, comporta una compressione del diritto di difesa del ricorrente, che non può così dispiegare la propria attività difensiva finale, ed una lesione del principio del contraddittorio. Nel caso di specie, in particolare, era stata revocata l'ordinanza di rinvio ad altra udienza per l'audizione dell'interessato, dandosi solamente atto della condotta del ricorrente, non comparso personalmente, senza giustificato motivo. I Giudici rilevano, d'altra parte, che il Tribunale aveva già ritenuto necessaria l'udienza di comparizione delle parti, in difetto di videoregistrazione dell'interrogatorio in sede amministrativa e sulla base delle note scritte della parte richiedente asilo, e aveva altresì disposto rinvio, su istanza del ricorrente, per l'ascolto diretto del medesimo e per il deposito di documentazione, con udienza già fissata per tali incombenti. A fronte di tale programmata impostazione del processo, pertanto, la disposta e del tutto improvvisa revoca, prima che tutte le attività di difesa fossero portate a compimento, con una decisione c.d. "a sorpresa", neppure esaustivamente motivata, ha indubbiamente comportato una compressione del diritto del ricorrente ad un ricorso effettivo, con lesione del principio del contraddittorio, come dedotto in ricorso.

DLCI- Ministero dell'interno, che assicura l'accesso al difensore mediante collegamento ad un'apposita pagina web dedicata (46).

La soluzione adottata dal Ministero è finalizzata a garantire all'avvocato un profilo autorizzato per trattare i dati secondo i principi del "need to know" e del "least privilege" in modo da assicurare un livello di riservatezza elevato e adeguato ai contenuti presenti nei file trasferiti per prevenire ed evitare trattamenti illeciti o non autorizzati di terze parti. L'accesso tramite link resterà disponibile per un tempo determinato fissato in 15 giorni, decorsi i quali sarà necessario, per rivedere i file, ripetere l'intera procedura. La cessazione del mandato deve essere comunicata dalla cancelleria al Ministero senza indugio. Le stesse modalità operano in caso di accesso alla videoregistrazione dopo il deposito del ricorso. Magistrati e cancellieri invece possono prendere visione delle videoregistrazioni mediante accesso all'applicazione S.IN.D.A.C.A. tramite rete InfranetSPC attraverso una URL pubblicata dal Ministero della Giustizia (47).

Nell'attesa di vedere come tale decreto impatterà sul lavoro dei giudici, non possiamo esimerci dal rilevare che la previsione della videoregistrazione non sembra, a nostro modo di vedere, sufficiente a giustificare la scelta di eliminare l'udienza, posto che le audizioni dinanzi alle Commissioni territoriali, come segnalato dalla più attenta dottrina (48), hanno una durata compresa tra le due e le quattro ore, con estenuanti pause dovute alla traduzione delle domande e delle risposte e alla successiva verbalizzazione. Questa situazione comporta il rischio che il giudice impieghi all'incirca un paio d'ore di lavoro per la visione della videoregistrazione anziché adoperarsi in udienza per rivolgere chiare e mirate domande al ricorrente, dopo aver studiato il verbale e il ricorso.

Resta poi da chiedersi, da ultimo, se si assisterà in futuro ad un nuovo mutamento del quadro giurisprudenziale nel momento in cui entreranno effettivamente in funzione i sistemi di trasmissione delle videoregistrazioni e delle trascrizioni dei colloqui da mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria.

La nostra personale convinzione è che l'attuale orientamento giurisprudenziale non potrà che essere confermato e mantenuto anche in questo nuovo scenario. È vero che la ricostruzione giurisprudenziale precedentemente descritta muove proprio dalla necessità di ovviare alla mancanza di un sistema di trasmissione della videoregistrazione del colloquio che, come si è detto, rappresenta uno dei tratti più innovativi e rilevanti dell'intera riforma del 2017. Ad una più attenta analisi, però, riteniamo che la fissazione dell'udienza e l'esame diretto dello straniero non potranno che continuare a rappresentare uno snodo essenziale del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale.

Riprendendo, invero, i punti *sub a)*, *b)* e *c)* indicati nel paragrafo precedente possiamo osservare quanto segue. In primo luogo, nulla potrà cambiare nel caso in cui a fondamento del ricorso giurisdizionale siano stati dedotti nuovi motivi o nuove circostanze (lett. *a)*). In questo caso, infatti, il giudice, dovendosi confrontare con elementi non analizzati e valutati nella precedente fase amministrativa (e quindi non presenti nella videoregistrazione), non avrà altra scelta se non quella di disporre l'audizione del richiedente, fissando all'uopo apposita udienza (sempreché si tratti, ovviamente, di circostanze definite, distinte rispetto agli altri elementi già emersi e rilevanti ai fini della decisione, come chiarito dalla giurisprudenza).

---

(46) Il collegamento verrà inviato per mail all'indirizzo PEC del difensore, e cliccando sul link potrà essere effettuato il download del file criptato contenente la registrazione audio-video richiesta. Raggiunto il link per effettuare il download del file, l'avvocato dovrà nuovamente autenticarsi tramite la propria identità digitale. Solo dopo il completamento del download dei file criptati sarà inviata all'indirizzo Pec dell'utente avvocato la password che consentirà l'apertura dei file criptati precedentemente scaricati.

(47) La titolarità del trattamento dei dati appartiene al Ministro dell'Interno, all'ufficio giudiziario cui appartengono le sezioni specializzate e all'avvocato del richiedente asilo, ciascuno per i trattamenti effettuati sui dati nell'ambito delle attività necessarie. I commi 4 e 5 dell'art. 5 del decreto ministeriale stabilisce che quando la decisione non è impugnata i dati relativi alle videoregistrazioni e ai verbali delle trascrizioni sono conservati per tre anni, ossia nel termine minimo previsto dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 25/2008 e alla scadenza sono eliminati definitivamente. Quando, invece, è presentata impugnazione i dati sono conservati fino alla decisione definitiva, esclusivamente allo scopo di consentire le attività previste dal presente decreto.

(48) Cfr. A.D. DE SANTIS, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, 4-5, 1232, nota 39.



Anche nel caso in cui sia necessario superare eventuali contraddizioni ed incongruenze emergenti dalla videoregistrazione (lett. *b*), il giudice non potrà correttamente formare il suo convincimento se non dopo aver interrogato e ascoltato direttamente lo straniero in merito alle specifiche questioni su cui occorre fare chiarezza.

Infine, anche nella ipotesi vi sia una specifica richiesta dello straniero (lett. *c*), non crediamo si possa negare al richiedente la possibilità di essere ascoltato nel caso in cui egli abbia indicato, in maniera specifica, elementi rilevanti ai fini della decisione e il ricorso non appaia manifestamente infondato o improcedibile.

Eventuali interpretazioni più restrittive rispetto all'orientamento giurisprudenziale consolidato dovranno essere, a nostro avviso, respinte con decisione, in quanto lesive del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, a meno che non si voglia obliterare — in spregio al supremo principio di uguaglianza, sancito dalla nostra Costituzione — l'esistenza di un diritto processuale “speciale” e “derogatorio” dei migranti, caratterizzato da un regime più attenuato di tutela rispetto al modello generale (49).

---

(49) Già da tempo una parte della dottrina ha rilevato, non a torto, nella normativa relativa al trattamento degli stranieri extracomunitari, i segni di un diritto “speciale dei migranti”, contraddistinto da importanti deroghe ed eccezioni al diritto comune, in contrasto con le garanzie costituzionali dei diritti e delle libertà fondamentali. Si è rilevato, in altri termini, come riguardo agli stranieri si sia progressivamente formato un *corpus* normativo autonomo in cui la restrizione della libertà personale da parte dell'autorità amministrativa da eccezione si è fatta regola, le forme di tutela del diritto di difesa si sono ridotte, così come si sono affievoliti anche altri diritti, mentre si sono moltiplicate le fattispecie di reato connesse semplicemente alla specifica condizione in cui versano tali soggetti. In tal senso v. R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2021, 1, 195 ss., la quale richiama anche l'analogo pensiero di A. CAPUTO, *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale*, in N. GIOVANNETTI — N. ZORZELLA, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, 175 ss.