

## **Riflessioni in merito alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo in Italia alla luce dei più recenti interventi normativi\***

di **Rossella Serena Birolini** - *Cultore della materia in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano*

**ABSTRACT:** Over the last few years, the Italian legislator has introduced several new acts regarding the asylum procedures, in order to amend and integrate the Legislative Decree n. 25/2008, implementing the European Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. The article focuses on the new rules introduced by the new specifying regulation (d.P.R. 21/2015) and by the Legislative Decree n. 142/2015, implementing the new European act (Directive 2013/32/EU) relating to the asylum procedures, adopted in the legal framework of the second phase of the creation of the Common European Asylum System (CEAS). In particular, it explores the content of these amendments from two different points of view. On the one hand, it highlights their potential positive effects on both the quality and the effectiveness of the asylum procedures, in the complex context in which the public bodies involved have to operate. On the other hand, offering an overview of the different stages of the asylum procedures - from the access to the procedure, to the appeals procedures - it analyses the challenges of the current procedure system (especially with regard to the total lengthening of procedural times ) with regard to the effective protection of the fundamental right of asylum and to the sustainability of the Italian reception system.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Le principali novità relative alla fase di presentazione e verbalizzazione della domanda. – 3. Le autorità competenti all'esame della domanda in sede amministrativa: le modifiche introdotte in merito a designazione dei componenti e disciplina delle funzioni. – 4. L'esame della domanda: prosegue il (difficile) cammino verso un procedimento più garantista e regolamentato. – 5. Le nuove tempistiche per l'espletamento della fase eventuale del ricorso giurisdizionale. – 6. Considerazioni conclusive: la realtà in cui si inseriscono le recenti novelle normative ed il potenziale impatto positivo per la realizzazione di procedure più efficaci ed efficienti. – 7. (Segue) Ulteriori margini di miglioramento: la necessaria emanazione di un testo unico.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

## 1. *Introduzione.*

Nel corso del 2015 le procedure per il riconoscimento del diritto di asilo in Italia sono state oggetto di rilevanti integrazioni e modifiche grazie all'adozione del d.P.R. 21/2015, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25", e del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale".

Considerando il secondo dei due atti citati, la relativa rubrica indica chiaramente che si tratta del decreto di recepimento delle modifiche apportate in materia di asilo da parte delle istituzioni europee. Modifiche considerate necessarie sin dal "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo"<sup>1</sup> del 2008, in riferimento al Sistema europeo comune d'asilo nel suo complesso, e che hanno condotto il legislatore europeo innanzitutto ad adottare formalmente (13 dicembre 2011) la direttiva 2011/95/UE, rifusione della precedente "direttiva qualifiche" del 2004 - recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta - e successivamente (26 giugno del 2013) ad approvare il c.d. "pacchetto asilo", composto da due direttive e da due regolamenti: la direttiva 2013/32/UE (nuova "direttiva procedure"), la direttiva 2013/33/UE (nuova "direttiva accoglienza"), il regolamento n. 603/2013 (nuovo "*Eurodac*") ed il regolamento n. 604/2013, conosciuto come "Dublino III". Quest'ultimo, entrando in vigore il 1° gennaio 2014, ha sostituito il regolamento n. 343/2003, c.d. "Dublino II", e ha parzialmente modificato le precedenti disposizioni previste per la determinazione dello Stato membro responsabile ad esaminare un'istanza di asilo, le modalità e le tempistiche per la determinazione stessa, ed ha introdotto nuovi criteri e garanzie per particolari categorie di soggetti legati ai richiedenti asilo, quali familiari, persone a carico e minori non accompagnati.

Come noto, infatti, tra il 2005 e il 2008 il governo italiano ha adottato alcuni decreti legislativi<sup>2</sup> volti al recepimento delle "vecchie" direttive in materia di asilo, emanate dall'Unione europea tra il 2003 e il 2005 per porre concretamente in essere la c.d. "prima fase di realizzazione di un sistema europeo comune di asilo" e lo stesso si è reso necessario con l'adozione dei

---

<sup>1</sup> Bruxelles, 24 settembre 2008, Doc. 13440/08 ASIM 72 - COM(2008) 360, rinvenibile in <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

<sup>2</sup> Il riferimento è al d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140 (entrato in vigore il 19 ottobre 2005), "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri"; al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (entrato in vigore il 19 gennaio 2008), "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta"; al d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (entrato in vigore il 3 marzo 2008), "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato" e al relativo decreto legislativo di modifica n. 159 dello stesso anno.

summenzionati nuovi atti normativi integrativi della seconda fase<sup>3</sup> del medesimo sistema. Ed è così che (pur non rispettando il termine di recepimento fissato al 20 luglio 2015) il 15 settembre 2015 si è giunti alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del suddetto decreto n. 142, nonché delle numerose modifiche apportate al d.lgs. 25/2008, c.d. “decreto procedure”, rispondenti alla volontà delle istituzioni UE di istituire una procedura comune di asilo in tutti gli Stati membri<sup>4</sup>.

In riferimento proprio a quest’ultimo decreto, nonostante il relativo art. 38 chiedesse di adottare dei regolamenti attuativi entro sei mesi dall’entrata in vigore dello stesso, per circa sette anni è rimasto vigente il contenuto del d.P.R. n. 303/2004, emanato in riferimento al precedente assetto procedurale<sup>5</sup>. Per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle nuove disposizioni regolamentari relative alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, si è infatti dovuto attendere il 5 marzo 2015, ossia il decreto n. 21 cui si è fatto riferimento all’inizio del presente paragrafo, destinato, peraltro, ad essere oggetto delle modifiche occorrenti per l’applicazione del d.lgs. 142 appena citato.

È evidente che le procedure a cui si sta facendo riferimento in questa sede sono quindi il risultato della combinazione della disciplina fornita da norme nazionali e da norme europee, e d’altronde, a partire dal conseguimento della “comunitarizzazione” della materia dell’asilo (e dell’immigrazione) disposta dal Trattato di Amsterdam<sup>6</sup> nel 1997, non potrebbe che essere così. Ed è proprio in virtù del quadro normativo europeo riferito all’asilo che quando si fa riferimento alle procedure *in subiecta materia* anche nell’ordinamento italiano è possibile il riferimento alla protezione internazionale (nell’articolato del “decreto procedure”, infatti, si utilizzano in modo indiscriminato le espressioni “domanda di asilo” e “domanda di protezione internazionale”), articolata nelle due forme di riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, entrambe attribuibili dalle medesime autorità accertanti, denominate, appunto, Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento in merito si veda A. DEL GUERCIO, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d’asilo*, in *Rivista dell’Associazione dei costituzionalisti*, n. 3/2014, disponibile alla pagina web <http://www.osservatorioaic.it/la-seconda-fase-di-realizzazione-del-sistema-europeo-comune-d-asilo.html>.

<sup>4</sup> Così la nuova “direttiva procedure” al dodicesimo *considerando*.

<sup>5</sup> Ossia alla legge n. 189/2002, c.d. “Bossi-Fini”.

<sup>6</sup> Cfr. F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani: l’evoluzione del diritto d’asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009, p. 124. Tale Trattato rappresenta una tappa cruciale nel percorso intrapreso dall’UE verso la politica comune degli Stati membri in materia d’asilo, in quanto ha formalmente affidato all’Unione la competenza in tale ambito – seppur vincolandola ad una decisione unanime del Consiglio e rinviandone l’effettiva entrata in vigore al 2004 - ed ha posto le basi per l’adozione di norme volte ad un’armonizzazione del diritto sia sostanziale che procedurale (N. PETROVIĆ, in *Rifugiati, profughi, sfollati: breve storia del diritto d’asilo in Italia*, Milano, 2013, p. 55, definisce questa “tappa” “la pietra miliare nel processo di costruzione della politica europea in materia d’asilo; ulteriore dottrina la qualifica come una “rivoluzione copernicana”, come ricorda M. GESTRI, in *Immigrazione e asilo nel diritto dell’Unione europea*, in V. GASPARINI CESARI (a cura di), *Il diritto dell’immigrazione: profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale*, Modena, 2010, p. 52).

<sup>7</sup> Cfr. sito ufficiale del Ministero dell’Interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo (<http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>). Tale denominazione è stata infatti adottata a partire dall’adozione del d.lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008, con il quale, come visto, è stata recepita nell’ordinamento italiano la “vecchia direttiva procedure”. Per un approfondimento in merito a tali organi, si rinvia al par. 3.

Ciò è determinato dal fatto che sin dal recepimento della “direttiva procedure” del 2005, il legislatore italiano si è avvalso di due facoltà lasciate agli Stati membri<sup>8</sup>: in primo luogo, la previsione nel d.lgs. 25/2008 di una procedura unica per tutte le forme di protezione internazionale, scelta che, appunto, ha comportato il conferimento del relativo potere decisionale al medesimo soggetto (ossia le appena citate Commissioni territoriali)<sup>9</sup>; in secondo luogo, la previsione (contenuta nel medesimo decreto) della sottoposizione al vaglio delle stesse autorità di un’autonoma forma di protezione<sup>10</sup> a favore di chi non abbia ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, ossia la c.d. protezione umanitaria<sup>11</sup>, consistente nella possibilità per il Questore di rilasciare allo straniero un permesso di soggiorno per motivi umanitari, qualora ricorrano gravi motivi di carattere umanitario, o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. In sostanza, quindi, nonostante la previsione di tre forme differenti di tutela<sup>12</sup> (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria), è prevista in Italia una procedura unica, che si compone di una prima parte amministrativa e di una seconda parte, eventuale, giurisdizionale.

La procedura che sicuramente non può essere oggetto del presente intervento è invece quella volta a dare attuazione all’asilo costituzionale, in quanto mai disciplinata dal legislatore. Il riferimento è naturalmente al comma 3 dell’art. 10 Cost., il quale, disponendo che lo straniero ha

---

<sup>8</sup> L’art. 3 di tale direttiva, ai parr. 3 e 4, prevedeva infatti quanto segue: “Qualora gli Stati membri utilizzino o avviino un procedimento in cui le domande di asilo sono esaminate sia quali domande a norma della Convenzione di Ginevra sia quali domande concernenti altri tipi di protezione internazionale a seconda delle circostanze definite dall’articolo 15 della direttiva 2004/83/CE, essi applicano la presente direttiva nel corso dell’intero procedimento. Gli Stati membri possono inoltre decidere di applicare la presente direttiva nei procedimenti di esame di domande intese ad ottenere qualsiasi forma di protezione internazionale”.

Nel corrispondente articolo della direttiva di rifusione, al par. 3 è previsto quanto segue: “Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva nei procedimenti di esame di domande intese a ottenere qualsiasi forma di protezione che esula dall’ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE”.

<sup>9</sup> Cfr. M. GIOIOSA, *Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale*, in E. CODINI, M. D’ODORICO, M. GIOIOSA, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell’asilo*, Milano, 2009, p. 91.

<sup>10</sup> Cfr. ASGI, in collaborazione con A.I.C.C.R.E (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d’Europa), CARITAS ITALIANA, COMMUNITAS ONLUS, CE.S.PI. (Centro Studi politiche internazionali), *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2011, disponibile alla pagina web [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI\\_finale.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf), p. 247; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti: Convegno annuale 2009: Lo statuto costituzionale del non cittadino (Cagliari, 16-17 ottobre 2009) - Relazioni*, p. 32.

<sup>11</sup> Prevista dall’art. 5, c. 6 del T.U. imm.

<sup>12</sup> Accanto ad esse è possibile individuare una sorta di quarta forma di protezione nella c.d. protezione temporanea, prevista dalla normativa europea sin dal Trattato di Amsterdam, ed ancor prima (dal 1998) dall’ordinamento italiano. Essa ha però carattere eventuale ed eccezionale, dipendendo da un apposito provvedimento generale, emanato in via eccezionale dal Governo, mediante una forma di riconoscimento, anche d’ufficio, del diritto di asilo. Con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il Governo ha cioè facoltà di stabilire misure di protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità verificatesi in Paesi terzi. A tale tipologia di protezione il Governo italiano è ricorso a seguito degli improvvisi flussi di cittadini stranieri, causati dagli eventi della c.d. “Primavera araba” del 2011 (cfr. F. RESCIGNO, *Le regole italiane e la loro applicazione: principi e norme*, in *Convegno sul Diritto di asilo in Italia e in Europa organizzato dalla Fondazione Basso*, Roma, 2010, in [http://www.europeanrights.eu/public/comments/F.Rescigno\\_dirittoasilo.doc](http://www.europeanrights.eu/public/comments/F.Rescigno_dirittoasilo.doc), p. 13; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, 2012, p. 344).

diritto d'asilo "alle condizioni stabilite dalla legge", al fine di dare concreta attuazione al diritto in esame, avrebbe avuto bisogno della definizione da parte del legislatore italiano<sup>13</sup> dei requisiti soggettivi necessari per presentare la domanda di asilo e delle modalità procedurali di accertamento degli stessi, nonché dell'organo dello Stato deputato a compiere tale accertamento, delle condizioni e degli obblighi di soggiorno dell'asilante e della disciplina delle cause di cessazione del diritto stesso<sup>14</sup>.

Come noto, però, la presente riserva di legge non è mai stata attuata dal legislatore italiano mediante l'adozione di una legge organica<sup>15</sup> volta ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di asilo costituzionale<sup>16</sup>. Inottemperanza questa che ha lasciato spazio anche a contrastanti interpretazioni del disposto costituzionale in esame tanto in dottrina<sup>17</sup>, quanto in giurisprudenza, in merito sia alla natura della disposizione stessa, che al rapporto con l'istituto "rifugio", il quale, invece, ha contemporaneamente trovato una sempre più consistente affermazione nell'ordinamento italiano.

A concorrere a quest'ultimo evento sono stati due distinti fattori. Innanzitutto, bisogna considerare la ratifica da parte dell'Italia (avvenuta nel 1954) della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, la quale definendo le condizioni per l'attribuzione dello *status* di rifugiato presuppone l'esistenza di una specifica ed accertata attività persecutoria da parte dell'autorità pubblica nei confronti dello straniero<sup>18</sup>, da cui l'asilo costituzionale invece prescinde. Il livello di tutela del diritto di asilo previsto dall'art. 10 Cost. risulta infatti estremamente ampio e più esteso rispetto a quello previsto dalla Convenzione di Ginevra: ai fini del riconoscimento di tale diritto,

<sup>13</sup> A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l'art. 117 prevede esplicitamente la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".

<sup>14</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, C. FAVILLI (a cura di), Padova, 2011, p. 43 ss.; G. D'ORAZIO, *Condizione dello straniero e "società democratica" (Sulle "ragioni" dello Stato)*, Padova, 1994, p. 102; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 336.

<sup>15</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *The Implementation of the Right to Asylum in Italy*, in *ERA Forum*, vol. 12, fasc. 1, maggio 2012, disponibile alla pagina web <http://dx.doi.org/10.1007/s12027-011-0201-4>, p. 230; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 315.

<sup>16</sup> La Corte Costituzionale ha chiesto di rimediare all'inerzia legislativa in materia sin dal 1977: "[...] la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia" (cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 46 del 20 gennaio 1977, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, fasc. 3-4, p. 640).

<sup>17</sup> Per un approfondimento in merito si veda L. GRASSO, *L'asilo costituzionale in Europa: analogie e divergenze di un generalizzato declino*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo 2012*, Volume IV, Torino, 2013, p. 1503 ss.

<sup>18</sup> Ex art. 1, sez. A), c. 2, della Convenzione di Ginevra, così come modificata dal Protocollo di New York del 31 luglio 1967, si dispone il riconoscimento dello *status* di rifugiato solo "a colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per i motivi di cui sopra".

l'orientamento prevalente emerso in sede di Assemblea Costituente<sup>19</sup> è stato proprio quello di voler prescindere dal presupposto persecutorio e di ritenere sufficiente il fatto che nello Stato di provenienza dello straniero non siano rispettati effettivamente i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana<sup>20</sup>. Il presupposto per il riconoscimento del diritto di asilo identificato dalla disposizione costituzionale è, quindi, anche il mero impedimento dell'esercizio effettivo dei diritti fondamentali, aldilà dell'eventuale previsione formale degli stessi da parte dell'ordinamento normativo del Paese di provenienza dello straniero<sup>21</sup>. Di conseguenza, ponendo a confronto la garanzia fornita dalla figura costituzionale del diritto di asilo con quella della definizione convenzionale di rifugiato, è evidente che la prima risulta essere maggiormente ampia rispetto alla seconda<sup>22</sup>. La scelta compiuta dal legislatore italiano in seguito alla suddetta ratifica, sin dai tempi di approvazione della legge n. 39 del 1990, c.d. "legge Martelli" (di conversione del decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989), è stata però, di fatto, quella di disciplinare esclusivamente l'istituto convenzionale, scelta per di più accompagnata da una perdurante confusione terminologica tra "asilo" e "rifugio"<sup>23</sup>.

Accanto a tale elemento, vi è poi stato il contributo fornito in merito dalla normativa dell'UE di cui si è detto, il cui riferimento all'asilo, in principio, coincideva con lo *status* di rifugiato sulla base della Convenzione di Ginevra<sup>24</sup>, e che, solo successivamente, ha arricchito l'istituto convenzionale con la protezione sussidiaria (recepita nell'ordinamento italiano grazie al d.lgs. 251/2007, c.d. "decreto qualifiche"<sup>25</sup>), integrante il sistema di protezione internazionale previsto dalla Convenzione.

Risulta quindi evidente che il sistema normativo delineatosi, non prevedendo una tutela del

<sup>19</sup> Per un approfondimento del dibattito creatosi in seno all'Assemblea Costituente in merito al riconoscimento e alla tutela del diritto d'asilo, si veda A. CASSESE, *Commento all'art. 10 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 526 ss.

<sup>20</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *La protezione internazionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2 luglio 2010, disponibile alla pagina web <http://www.rivistaaic.it/immigrazione.html>, p. 1 ss.; G. D'ORAZIO, *Condizione dello straniero e "società democratica"*, cit., p. 76 ss.; L. NERI, *Il diritto d'asilo in Italia: dalla disciplina costituzionale all'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Rivista dell'Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e per i Minori*, Anno XV, n. 2, maggio-agosto 2010, p. 32 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 332 ss.

<sup>21</sup> Per un'analisi più approfondita del profilo oggettivo della disposizione costituzionale, si veda A. CASSESE, *Commento all'art. 10 della Costituzione*, cit., p. 535; F. RESCIGNO, *Le regole italiane e la loro applicazione: principi e norme*, cit., p. 6.

<sup>22</sup> Cfr. F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., pp. 334-335.

<sup>23</sup> In merito si veda, ad esempio, L. GRASSO, *L'asilo costituzionale in Europa: analogie e divergenze di un generalizzato declino*, cit., p. 1509 ss.; B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 43 ss.

<sup>24</sup> L'art. 63, par. 1, del Trattato CE, a seguito del Trattato di Amsterdam, disponeva infatti l'adozione di misure in materia d'asilo "nei seguenti settori: a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro sia competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri; b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di Paesi terzi; d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello *status* di rifugiato", in conformità proprio della Convenzione di Ginevra del 1951 e del relativo Protocollo di New York del 1967.

<sup>25</sup> Cfr. *supra*, nota 2.

diritto di asilo del tutto conforme a quella dell'art. 10 della Carta costituzionale italiana, se da una parte ne ha sancito l'inconsistenza come reale diritto autonomo<sup>26</sup>, dall'altra, disponendo a livello sostanziale il riconoscimento di una pluralità di forme di tutela, ne consente, almeno sulla carta, una soddisfacente attuazione<sup>27</sup>. A tale riguardo si è espressa la Corte di Cassazione nel 2012<sup>28</sup> affermando che il diritto di asilo è oggi “interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria<sup>29</sup> e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa”<sup>30</sup>. Sempre seguendo questo orientamento della Suprema Corte, è ad oggi, quindi, possibile affermare che “non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10 Cost., comma 3, in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione”<sup>31</sup>, e – ha aggiunto il giudice di legittimità nel 2013<sup>32</sup> - sostenere il “definitivo superamento del precedente indirizzo restrittivo del diritto d'asilo (limitato alla facoltà d'ingresso al fine di richiedere lo *status* di rifugiato), affermatosi in un contesto normativo Europeo e nazionale del tutto diverso”<sup>33</sup>. Ed è sulla

<sup>26</sup> In tal senso, *apertis verbis*, si è espressa la Corte di Cassazione, sez. I, nella sentenza n. 23352 dell'8 novembre 2007, sostenendo che in merito all' “esistenza di un autonomo diritto di asilo [...] esso è inconsistente sol che si segua [...] il costante indirizzo di questa Corte” (cfr. M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2, 2010, p. 42).

<sup>27</sup> Cfr. C. FAVILLI, *La protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, C. FAVILLI (a cura di), Padova, 2011, p. 143; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 344. In senso contrario si esprime invece M. BENVENUTI, in *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, cit., p. 43.

<sup>28</sup> Cass. civ., ord. n. 10686, 26 giugno 2012. Il ragionamento ivi contenuto, è stato peraltro testualmente riproposto dalla stessa Corte di Cassazione anche recentemente (sent. n. 11754, 08 giugno 2016).

<sup>29</sup> In merito alla peculiarità della protezione sussidiaria, si è espressa anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea su rinvio del giudice amministrativo dei Paesi Bassi, in un caso riguardante alcuni richiedenti asilo afgani: nella relativa sentenza la Corte ha infatti sottolineato come la protezione sussidiaria sia una forma di protezione più ampia sia di quella prevista dalla Convenzione di Ginevra, che di quella offerta dalla CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'Uomo) all'art. 3, secondo il quale “nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamenti inumani o degradanti” (cfr. B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 30). La CEDU attualmente, in virtù dell'art. 6 del Trattato dell'Unione europea, ha assunto valore di diritto primario ed i diritti in essa sanciti - pur non estendendo, né modificando le competenze dell'Unione - fanno parte del diritto UE in quanto principi generali.

<sup>30</sup> In merito, si veda E. XHANARI, *Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale d'asilo nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 8/2014, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/diritto-asilo.pdf>.

<sup>31</sup> Cass. civ., ord. n. 10686/2012.

<sup>32</sup> Cass. civ., sez. VI, 10 gennaio 2013, n. 563.

<sup>33</sup> Come rilevato da considerevole dottrina, tale orientamento giurisprudenziale è giunto al termine di un lungo ed ondivago percorso interpretativo operato dal giudice di legittimità in merito al disposto costituzionale in questione. Cercando di tracciarne i momenti salienti, tale interpretazione è infatti iniziata nel 1997 (con la sent. n. 4674 espressa a Sezioni Unite) col sancire la non sovrapponibilità dei due istituti “asilo” e “rifugio”, nonché la non applicabilità della normativa disciplinante il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico al tema del riconoscimento di diritto d'asilo, a causa, in particolare, del carattere maggiormente restrittivo attribuibile al rifugio rispetto all'asilo costituzionale, determinante una loro non coincidenza dal punto di vista soggettivo. Nel volgere di qualche anno, è mutata poi nell'argomentazione (esposta in una serie di decisioni della I<sup>a</sup> Sezione, a partire dalla sentenza n. 8423/2004) sostenitrice, al contrario, di “un'assimilazione procedurale” dell'asilo al rifugio, in virtù della presenza nella legislazione nazionale di “formulazioni normative tali da indurre a ritenere che la domanda di asilo (dovesse) essere

base di questa interpretazione e di questo contesto che in questa sede si fa riferimento all'*asilo*.

L'intento del presente elaborato è in particolare quello di porre in rilievo il contenuto dei principali elementi di novità apportati alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo dai più recenti interventi normativi, proponendo in merito alcune riflessioni. Più specificamente, da un lato si cercherà di evidenziare i profili di miglioramento che essi apportano in termini di qualità e di efficacia delle singole fasi procedurali (dalla presentazione e verbalizzazione dell'istanza necessaria per ottenere un esame nel merito della domanda in sede amministrativa, all'eventuale ricorso in sede giurisdizionale), nonché dell'iter procedimentale nel suo complesso; dall'altro, alla luce della complessità dell'attuale assetto procedurale e della realtà in cui esso deve trovare attuazione, si proporranno alcune considerazioni in riferimento alle sfide che si pongono, in particolare, all'effettiva tutela del diritto di asilo.

## **2. *Le principali novità relative alla fase di presentazione e verbalizzazione della domanda.***

Proprio allo scopo di recepire i contenuti della nuova direttiva 2013/32/UE, sono state apportate modifiche ed integrazioni al d.lgs. 25/2008 volte a rendere più garantista l'iter procedimentale sin dalla sua fase iniziale, ossia rafforzando i livelli di garanzia ed effettività dell'accesso alle procedure, quale presupposto imprescindibile per l'eventuale ottenimento di una forma di protezione.

L'art. 10<sup>34</sup> del "decreto procedure", infatti, attualmente dispone che il personale dell'Ufficio di Polizia coinvolto riceva una formazione adeguata ai propri compiti e responsabilità e che sia tenuto, all'atto di presentazione della domanda di asilo, ad informare "il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame" mediante la consegna di un apposito

---

assistita dalle medesime formalità previste per la richiesta del riconoscimento dello *status* di rifugiato" senza, comunque, alterare i "connotati sostanziali che li differenziano". La successiva radicalizzazione di quest'ultima interpretazione è stata tale (in particolare nella sent. n. 25028/2005) da permettere alla Corte di individuare "una perfetta simbiosi fra gli istituti in questione, con la conseguenza di una più semplice, oltre che più corretta ed incisiva, applicazione degli strumenti del diritto", facendo espresso riferimento ad una "strutturale funzionalizzazione della domanda di asilo al riconoscimento dello *status* di rifugiato". Il diritto di asilo doveva quindi intendersi come il diritto dello straniero di accedere al territorio dello Stato "al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico", in quanto non era ravvisabile nel diritto d'asilo "un contenuto legale diverso e più ampio del diritto ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della pratica attinente il riconoscimento dello *status* di rifugiato". Infine, a seguito dell'adozione del d.lgs. 251/2007 e del d.lgs. 25/2008, ossia di due delle norme di recepimento del nuovo diritto in materia d'asilo adottato dall'UE, la Suprema Corte, a partire dal 2012, ha deciso di superare definitivamente anche l'ultima linea giurisprudenziale, in quanto "orientamento non più attuale (...) ed intrinsecamente incompatibile con il sistema pluralistico della protezione internazionale introdotto e regolato dalle Direttive UE 2004/83/CE e 2005/85/CE" (sent. n. 563/2013), "sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale" (ord. n. 10686/2012). Cfr. M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, cit., p. 40 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Il diritto di asilo in Italia e in Europa*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 2011, p. 921 ss.; L. GRASSO, *L'asilo costituzionale in Europa: analogie e divergenze di un generalizzato declino*, cit., p. 1505 ss.

<sup>34</sup> Rubricato "Garanzie per i richiedenti asilo".



opuscolo informativo<sup>35</sup> redatto dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo<sup>36</sup>.

Probabilmente, però, la novità più significativa da rilevare riguarda la previsione, introdotta comunque dalla nuova “direttiva procedure”, di termini aventi carattere ordinatorio<sup>37</sup> per la formalizzazione dell’istanza di asilo, vale a dire per la redazione del verbale delle dichiarazioni del richiedente che avviene presso la Questura competente. È infatti necessario precisare che i due momenti di manifestazione della volontà di chiedere protezione, che può essere espressa anche in forma orale<sup>38</sup>, e di redazione del verbale sono distinti<sup>39</sup>. I soggetti competenti a ricevere la domanda sono due<sup>40</sup>: l’Ufficio di Polizia di frontiera all’atto dell’ingresso del richiedente nel territorio nazionale e la Questura competente per il luogo di dimora<sup>41</sup>, qualora egli si trovi già in Italia; ma nel caso di presentazione della domanda dinanzi al primo soggetto competente citato, deve comunque essere disposto l’invio dello straniero presso la Questura, in quanto soggetto competente ai fini della redazione del verbale suddetto<sup>42</sup>.

Tornando ai termini temporali previsti per la verbalizzazione, essi corrispondono ad un massimo di tre giorni lavorativi a partire dal momento della manifestazione della volontà di

---

<sup>35</sup> In tale opuscolo, ex art. 10, c. 2, del d.lgs. 25/2008, devono essere illustrati i seguenti contenuti: le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; i principali diritti e doveri del richiedente durante la sua permanenza in Italia; le prestazioni sanitarie e di accoglienza e le modalità per riceverle; l’indirizzo ed il recapito telefonico dell’UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) e delle principali organizzazioni di tutela dei richiedenti protezione internazionale, nonché informazioni sul servizio gratuito di informazione sulla procedura di esame della domanda da parte delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, sulle procedure di revoca e sulle modalità di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale.

<sup>36</sup> In merito a questo organo si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>37</sup> Cfr. N. MORANDI, G. SCHIAVONE, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 102.

<sup>38</sup> Ex art. 3, c. 1, d.P.R. 21/2015.

<sup>39</sup> Ex art. 26 (“Istruttoria della domanda di protezione internazionale”) del d.lgs. 25/2008.

<sup>40</sup> Ex artt. 6.1 e 26.1, d.lgs. 25/2008.

<sup>41</sup> Nonostante, sin dalla sua prima versione, il “decreto procedure” faccia opportunamente riferimento alla nozione di “dimora” (M. BENVENUTI, *La presentazione delle domande presso l’ufficio di polizia di frontiera o la Questura*, in M. BENVENUTI (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia: uno studio integrato sull’applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull’accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, 2011, p. 350 ss.), è necessario evidenziare come, alla luce delle problematiche interpretative che insorgono nella prassi, sarebbe stato probabilmente opportuno un ulteriore chiarimento del significato di tale concetto. Esso infatti viene talora interpretato come il luogo in cui il richiedente si trova temporaneamente, altre volte, invece, come il luogo in cui il richiedente vive abitualmente, comportando, quindi, che detta dimora sia conoscibile o già conosciuta alla Questura ai fini della ricezione della domanda di asilo. Quest’ultima chiave interpretativa risulta però evidentemente in contrasto con l’esigenza di garantire l’accesso alla procedura (cfr. ASGI, UNHCR (in collaborazione con SPRAR e Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno), *La tutela dei richiedenti asilo - Manuale giuridico per l’operatore*, 2012, disponibile alla pagina web [http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2012\\_manuale\\_asilo\\_FER.pdf](http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2012_manuale_asilo_FER.pdf), p. 69).

<sup>42</sup> Ex art. 26, c. 1, del “decreto procedure”. A tal fine viene consegnato al richiedente il c.d. “verbale di invito” (cfr. AIDA, CIR, ECRE, *Country report. Italy*, gennaio 2015, in [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_italy\\_thirdupdate\\_final\\_0.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_italy_thirdupdate_final_0.pdf), p. 17).

chiedere la protezione da parte dello straniero, ovvero a sei<sup>43</sup> giorni nel caso in cui tale manifestazione sia avvenuta presso l'Ufficio di Polizia di frontiera. È prevista inoltre una possibile proroga di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di istanze dinanzi al medesimo soggetto, conseguenti ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo nel territorio italiano<sup>44</sup>. La presenza di questi termini rappresenta sicuramente un significativo passo avanti al fine di garantire tempi procedurali più rapidi e certi sin dalla registrazione delle istanze, che, come si dirà<sup>45</sup>, sinora è stata una delle principali cause dell'eccessiva durata delle procedure in esame.

Si è aggiunta, inoltre, la previsione del rilascio al richiedente, contestualmente alla verbalizzazione dell'istanza, della ricevuta attestante la domanda di protezione internazionale, che costituisce un "permesso di soggiorno provvisorio". Solo successivamente (non risulta meglio specificato il termine temporale) il richiedente ottiene un "permesso di soggiorno per richiesta asilo", dotato di una validità nel territorio nazionale per un tempo stabilito a sei mesi, ma prorogabile per tutta la durata prevista dalla normativa vigente per la conclusione della procedura di riconoscimento o diniego della protezione da parte degli organi competenti<sup>46</sup>. Tale validità temporale, raddoppiata rispetto a quella prevista precedentemente dal "decreto procedure"<sup>47</sup>, in concreto risulta essere strettamente dipendente dai tempi impiegati dalle autorità italiane per l'espletamento delle procedure.

Lo stesso rapporto di dipendenza, è opportuno sottolinearlo proprio ai fini della più completa comprensione della rilevanza ascrivibile alla tematica dei "tempi procedimentali", è ravvisabile anche in merito alla durata dell'applicazione dell'eventuale c.d. "detenzione amministrativa" (che comunque, *ex art. 6, c. 1, del d.lgs. 142/2015*, non può trovare un esclusivo presupposto giustificativo nell'esame della domanda di protezione) ovvero dell'accoglienza del richiedente asilo in una delle apposite strutture. Delle misure relative all'accoglienza, infatti, gli interessati devono essere informati all'atto di presentazione della domanda, in quanto esse devono trovare applicazione sin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere protezione<sup>48</sup>, anche perché possono essere funzionali all'espletamento delle attività di identificazione e di verbalizzazione della domanda, nonché trovare luogo per tutta la durata del procedimento di esame. L'intervento del d.lgs. 142/2015, come si evince dalla sua rubrica, ha riguardato anche l'istituto dell'accoglienza, *in primis* disponendo l'abrogazione dell'intero previgente "decreto accoglienza", d.lgs. 140/2005 (ad eccezione dell'art. 13), nonché degli articoli relativi a tale tematica presenti nel previgente "decreto

---

<sup>43</sup> L'art. 3, c. 2, del d.P.R. 21/2015, ancora riferito al previgente "decreto procedure" in cui non risultava l'indicazione di termini temporali, prevede invece che l'Ufficio di Polizia inviti il richiedente a recarsi presso la Questura entro otto giorni lavorativi.

<sup>44</sup> *Ex art. 26, c. 2-bis, d.lgs. 25/2008*, inserito dall'art. 25, c. 1, lett. s), n. 1, del d.lgs. 142/2015, conformemente a quanto previsto dall'art. 6, par. 1 e par. 5 della nuova "direttiva procedure".

<sup>45</sup> Cfr. *infra* par. 6.

<sup>46</sup> *Ex art. 27, c. 3, del d.lgs. 25/2008*, così come modificato dal d.lgs. 142/2015.

<sup>47</sup> Il riferimento è all'art. 20, che attualmente risulta abrogato, così – come si dirà – come tutte le altre disposizioni inerenti all'accoglienza ed al trattenimento presenti nel d.lgs. 25/2008, in quanto materie ora confluite nel Capo I del d.lgs. 142/2015.

<sup>48</sup> *Ex art. 1, c. 2, d.lgs. 142/2015*.

procedure”, al fine di accorpate nell’articolato del proprio Capo I la nuova disciplina relativa ad accoglienza, trattenimento (istituto, si ricorda, ben distinto dall’accoglienza, e che, per questo dovrebbe sempre trovare attuazione in strutture distinte, come le previsioni normative dispongono<sup>49</sup>) e residenza del richiedente<sup>50</sup>.

### **3. *Le autorità competenti all’esame della domanda in sede amministrativa: le modifiche introdotte in merito a designazione dei componenti e disciplina delle funzioni.***

I recenti atti normativi richiamati, sono intervenuti anche in merito all’impianto organizzativo che soggiace al riconoscimento della protezione in esame. Il riferimento è in particolare alle citate Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (di seguito solo “Commissioni territoriali”) ed alla Commissione nazionale per il diritto di asilo (di seguito solo “Commissione nazionale”). Le prime – insediate presso le prefetture, nominate con decreto del Ministro dell’Interno e composte, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da un funzionario della carriera prefettizia con funzioni di Presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell’ente territoriale designato dalla “Conferenza Stato-città e autonomie locali” e da un rappresentante designato dall’UNHCR<sup>51</sup> – sono le autorità competenti all’esame delle istanze di asilo<sup>52</sup> che ricevono dalle Questure (procedure di primo grado); mentre la

---

<sup>49</sup> In questa sede ci si limita a segnalare il fatto che l’attuale sistema di accoglienza viene articolato in tre distinte fasi: soccorso, prima accoglienza e seconda accoglienza, che coinvolgono altrettante differenti strutture quali i Centri di Primo Soccorso e Assistenza, i Centri governativi di accoglienza per i richiedenti asilo e le strutture operanti nell’ambito del sistema di accoglienza territoriale predisposto dagli enti locali e finanziato dal Ministero dell’Interno nell’ambito del “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” (SPRAR). Per quanto riguarda il trattenimento, che tipicamente viene posto in essere nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), l’art. 6 del d.lgs. 142/2015, oltre a ribadire il principio per cui “il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda”, riprendendo in parte quanto precedentemente previsto dall’art. 21 del previgente “decreto procedure”, prevede la possibilità di disporre il trattenimento nei casi in cui: a) il richiedente si trova nelle condizioni previste dall’art. 1, par. F della Convenzione di Ginevra; b) il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione secondo quanto previsto dal T.U. imm.; c) il richiedente costituisce un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica; d) sussiste rischio di fuga del richiedente. A tali ipotesi è da aggiungere quella in cui il richiedente si trovava già in stato di trattenimento e sussistono fondati motivi per ritenere che la sua domanda sia stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione dell’espulsione. Per un approfondimento in merito, si rinvia a P. BONETTI, N. MORANDI, G. SCHIAVONE (a cura di), *Prime note sul decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, in ASGI, 01 ottobre 2015, disponibile alla pagina web [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo\\_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf), p. 4 ss.; N. MORANDI, G. SCHIAVONE, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 3-4, 2015, p. 85 ss.; F. VIRZÌ, *La logica dell’accoglienza: commento al d.lgs. n. 142/2015*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 3-4, 2015, p. 117 ss.

<sup>50</sup> Cfr. Servizio Studi del Senato, Servizio Studi della Camera dei deputati, *Dossier n. 217*, giugno 2015, disponibile alla pagina web <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00921010.pdf>, pp. 7-8.

<sup>51</sup> Ex art. 4, c. 3, d.lgs. 25/2008.

<sup>52</sup> Ex art. 3, c. 1, d.lgs. 25/2008.

Commissione nazionale è il soggetto deputato all'adozione delle decisioni in tema di revoca e cessazione degli *status* concessi precedentemente dalle Commissioni territoriali, nei confronti delle quali, inoltre, ha compiti di indirizzo e coordinamento<sup>53</sup>.

Gli obiettivi dei recenti interventi normativi sono indubbiamente quelli di migliorare la capacità di ottenere un'attuazione delle procedure previste più efficace nel riconoscere la giusta tutela a chi realmente ne necessita, intervenendo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Obiettivi che si sono drammaticamente imposti come una necessità di fronte al contesto emergenziale che caratterizza, ormai costantemente, il sistema di protezione internazionale italiano ed europeo negli ultimi anni. Gli eventi che causano tale situazione hanno infatti determinato un incessante aumento delle domande di asilo e, quindi, messo a dura prova tale sistema, che, sovraccaricato di lavoro per l'esame di tali istanze, ha purtroppo mostrato tutte le sue criticità, con un ulteriore aggravamento *in primis* dei problemi inerenti alla dilatazione dei tempi per la definizione delle relative decisioni<sup>54</sup> ed all'accoglienza<sup>55</sup>.

Un progressivo miglioramento in tal senso è infatti iniziato prima del 2015: potenziamento delle strutture, migliore definizione e ripartizione delle competenze tra i soggetti coinvolti, incremento della qualità del processo decisionale su tutto il territorio nazionale, sono stati gli

---

<sup>53</sup> *Ex art. 5, d.lgs. 25/2008.* Il secondo comma del medesimo articolo dispone che la Commissione nazionale “è nominata, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta congiunta dei Ministri dell'interno e degli affari esteri [...], è presieduta da un prefetto ed è composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Ciascuna amministrazione designa un supplente. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile. La Commissione è validamente costituita con la presenza della maggioranza dei componenti e delibera con il voto favorevole di almeno tre componenti. Alle riunioni partecipa senza diritto di voto un rappresentante del delegato in Italia dell'UNHCR. La Commissione nazionale si avvale del supporto organizzativo e logistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno”. Inoltre, in base al terzo comma sempre dell'art. 5, possono essere istituite - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri - una o più sezioni della Commissione nazionale, la cui composizione e il cui funzionamento seguono le medesime regole previste dal citato comma 2.

<sup>54</sup> Si consideri, ad esempio, quanto dichiarato in merito dall'Avv. Carla Trommino in un'intervista dell'aprile 2014: “La formalizzazione della domanda ha tempi molto lunghi, perché bisogna aspettare le audizioni delle Commissioni. A Siracusa che è una delle migliori sul territorio italiano, ma che ha un carico di lavoro enorme siamo fermi a luglio 2013, cioè le domande presentate l'estate scorsa vengono processate ora. I tempi dovrebbero essere trenta giorni ma siamo già oltre un anno” (ASGI, *Sbarchi, per chi chiede asilo tanta burocrazia e tempi di attesa biblici*, 29 aprile 2014, disponibile alla pagina web <http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/sbarchi-per-chi-chiede-asilo-tanta-burocrazia-e-tempi-di-attesa-biblici/>).

<sup>55</sup> Cfr. D. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146*, in *Osservatorio costituzionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, gennaio 2015, disponibile alla pagina web <http://www.osservatorioaic.it/author/451>, par. 1.

obiettivi delle modifiche apportate al “decreto procedure”<sup>56</sup> dalla legge 6 agosto 2013, n. 97 e dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146<sup>57</sup>.

Il primo dei due atti citati ha infatti disposto<sup>58</sup> che presso ciascuna delle autorità preposte all’esame delle istanze - ossia, come visto, le Commissioni territoriali - in corrispondenza di un eccezionale incremento delle domande di asilo, possono essere istituite una o più sezioni, fino ad a un numero massimo complessivo di dieci per l’intero territorio nazionale. Tale numero è stato poi ulteriormente accresciuto a trenta dalla legge n. 146<sup>59</sup>, accanto all’incremento generale del numero massimo delle Commissioni territoriali da dieci a venti<sup>60</sup>. In virtù di queste nuove previsioni normative, a partire dal decreto ministeriale del 10 novembre 2014, sono stati rideterminati il numero e gli ambiti di competenza delle Commissioni territoriali ed istituite alcune delle relative sezioni<sup>61</sup>.

In merito all’aspetto qualitativo dell’assetto organizzativo, la legge n. 146 ha aperto la strada alla rilevante insistenza su un aspetto sino a quel momento disciplinato solo genericamente dal legislatore italiano<sup>62</sup>, ossia sull’esigenza di disporre di personale adeguatamente formato nelle strutture coinvolte dalle procedure in esame, affinché possa efficacemente compiere le complesse valutazioni necessarie all’adozione della decisione finale, nonché sui relativi criteri generali d’azione. Se la previgente versione del “decreto procedure” si limitava a disporre che la Commissione Nazionale dovesse curare la formazione ed il periodico aggiornamento dei propri componenti e di quelli delle Commissioni territoriali<sup>63</sup>, grazie ad un’integrazione operata dalla legge n.

<sup>56</sup> Cfr. ANCI, CARITAS ITALIANA, CITTALIA, FONDAZIONE MIGRANTES e SPRAR (in collaborazione con UNHCR), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, 22 settembre 2015, disponibile alla pagina web [http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci\\_new\\_v3/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=73613](http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci_new_v3/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=73613), p. 25 ss.; D. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, cit., p. 3.

<sup>57</sup> Si tratta della legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante “disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell’Interno”, decreto mediaticamente noto come “decreto stadi” (cfr. D. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, cit., p. 1, nota 1).

<sup>58</sup> Mediante il suo art. 30, c. 1, con il quale ha inserito il comma 2-bis, all’art. 4 del d.lgs. 25/2008.

<sup>59</sup> Emendando il comma 2-bis, citato nella nota precedente.

<sup>60</sup> Ex art. 5, c. 1, lett. a), n. 2, del d.l. 119/2014 (convertito, con modificazioni dalla l. 146/2014), che ha modificato l’art. 4, c. 2, del d.lgs. 25/2008.

<sup>61</sup> Una rappresentazione schematica della nuova configurazione organizzativa (aggiornata al 9 giugno 2016) delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni, è rinvenibile alla pagina web <http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>.

<sup>62</sup> Cfr. D. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, cit., p. 10. In merito, si rinvia, inoltre, al par. 6.

<sup>63</sup> Ex art. 15, della previgente versione del d.lgs. 25/2008. Anche il precedente regolamento attuativo (d.P.R. 303/2004) si limitava a richiedere che i membri delle Commissioni territoriali seguissero “un apposito corso di preparazione all’attività, organizzato dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo” (art. 12, c. 3). Si segnala in merito quanto rilevato in ASGI *et al.*, *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, cit., p. 270: “L’esaminata assenza di norme sia rango primario che regolamentare volte a definire i criteri di reclutamento dei componenti delle CCTT sulla base di precisi requisiti di competenza/esperienza in materia di normativa internazionale, europea e interna sul diritto d’asilo, ovvero in altre discipline afferenti ad esempio l’ambito medico, psicologico o antropologico, nonché l’assenza di disposizioni che

146, esso attualmente contiene un comma<sup>64</sup> volto a precisare che i componenti delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni sono tenuti ad operare “con indipendenza di giudizio e di valutazione”, ed ha disposto<sup>65</sup> che essi partecipino ad un corso di formazione iniziale *ad hoc* ed a periodici corsi di aggiornamento organizzati dalla Commissione nazionale<sup>66</sup> (anche in collaborazione con l’UNHCR e con l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo<sup>67</sup>). L’obiettivo esplicitamente indicato nel “decreto procedure”<sup>68</sup> è infatti quello di garantire che il personale coinvolto abbia le necessarie competenze per poter adeguatamente considerare la situazione personale del richiedente asilo e conoscere il contesto del Paese di provenienza, ai fini della corretta valutazione della domanda.

Come anticipato precedentemente, le “linee riformatrici” di questi atti sono state seguite anche dalle nuove disposizioni regolamentari e dal decreto di recepimento delle nuove direttive europee. In tal senso, assume particolare rilievo la previsione di una valutazione “a monte” circa la sussistenza di idonee competenze in capo ai membri delle Commissioni *de qua*: il possesso di “esperienze o formazione”<sup>69</sup> acquisite nel settore dell’immigrazione e dell’asilo o in quello della tutela dei diritti umani” è ora requisito necessario ai fini del conferimento dell’incarico triennale e rinnovabile, ed è un elemento distinto rispetto al corso di formazione iniziale ed ai corsi annuali di aggiornamento coerentemente previsti anche nel nuovo regolamento attuativo, di cui, come visto, è responsabile la Commissione nazionale<sup>70</sup>.

E proprio a conferma dell’insistenza sulle tematiche dell’indipendenza dei giudizi e della professionalità dei membri delle Commissioni, vi è la previsione inserita nel “decreto procedure” secondo cui la nomina di tali componenti deve avvenire anche “previa valutazione dell’insussistenza di motivi di incompatibilità derivanti da situazioni di conflitto di interessi, diretto o indiretto, anche potenziale”<sup>71</sup>.

Anche per quanto riguarda la disciplina inerente alla Commissione nazionale (che mantiene le competenze in materia di revoca e cassazione degli *status* concessi), sia il nuovo regolamento attuativo che il decreto di recepimento della direttiva rifiuta, hanno apportato significative novità. Seguendo l’ordine cronologico di adozione, il regolamento attuativo, rispetto al precedente, ha

---

prevedano procedure di selezione pubblica, per titoli, esami e valutazione dell’esperienza pregressa in materia di asilo, ove possibile in ambito internazionale, dei componenti delle CCTT ed infine la previsione di un *training* specifico propedeutico all’assunzione dell’incarico costituisce senza dubbio il vasto ambito ove è più necessario ed urgente un intervento correttivo del legislatore”.

<sup>64</sup> Ossia il comma 3-*bis*, art. 4 del d.lgs. 25/2008.

<sup>65</sup> *Ex art.* 5, c. 1, lett. b-*bis*, del d.l. 119/2014, come modificato in sede di conversione.

<sup>66</sup> *Ex art.* 15, c. 01, d.lgs. 25/2008.

<sup>67</sup> *Ex art.* 15, c. 1-*bis*, d.lgs. 25/2008.

<sup>68</sup> *Ex art.* 15, c. 1, d.lgs. 25/2008. La necessità del possesso di una specifica formazione in sede di svolgimento dell’audizione del richiedente è anche ribadita all’art. 12, c. 1-*bis*, introdotto proprio dalla legge n. 146/2014.

<sup>69</sup> Questa alternativa alle esperienze è un’aggiunta (inserita dal decreto n. 142) che l’art. 4, c. 3, del d.lgs. 25/2008 prevede rispetto all’art. 2 del nuovo regolamento attuativo (d.P.R. 21/2015).

<sup>70</sup> A tal proposito, il d.lgs. 142/2015 ha introdotto all’art. 4 del “decreto procedure” il comma 3-*ter*, secondo cui la “Commissione nazionale per il diritto di asilo cura la predisposizione di corsi di formazione per componente delle Commissioni territoriali, anche mediante convenzioni stipulate dal Ministero dell’Interno con le Università degli studi”.

<sup>71</sup> *Ex art.* 4, c. 3, d.lgs. 25/2008.

ripreso e meglio specificato le funzioni della Commissione nazionale, a partire da quanto previsto dalla precedente versione del “decreto procedure”<sup>72</sup>. In merito invece agli elementi di novità introdotti dal d.lgs. 142/2015, si segnalano in particolare i seguenti, volti a definire una più puntuale disciplina dei compiti di indirizzo e coordinamento ad essa assegnati: l’espressa indicazione di questa Commissione come punto di contatto per lo scambio di informazioni con la Commissione europea e con le competenti autorità degli altri Stati membri<sup>73</sup>; la possibilità conferitale di individuare periodicamente un elenco di Paesi in cui sussistono condizioni tali per cui le Commissioni territoriali possono omettere l’audizione dei richiedenti asilo (provenienti da tali Paesi)<sup>74</sup>. Al fine di rendere maggiormente garantista la delicata e centrale fase procedurale di esame delle domande di asilo, il decreto n. 142 ha previsto altresì che la Commissione nazionale adotti un codice di condotta per tutti i componenti, gli interpreti e il personale di supporto delle Commissioni territoriali, e che pubblichi annualmente un rapporto relativo allo svolgimento delle proprie attività e di quelle delle Commissioni territoriali<sup>75</sup>.

#### **4. *L’esame della domanda: prosegue il (difficile) cammino verso un procedimento più garantista e regolamentato.***

La riforma voluta dalle istituzioni europee ha riguardato naturalmente anche il “cuore della procedura”, ossia l’esame delle istanze. Le modifiche introdotte in merito hanno l’obiettivo di definire una regolamentazione più puntuale e completa (anche perché, come visto, la finalità generale a livello europeo non è più quella di definire norme procedurali minime, bensì di istituire una vera e propria procedura comune che consenta di creare la legittima aspettativa di ottenere una valutazione e decisione sulle istanze che prescindano dallo Stato membro in cui viene effettuata),

---

<sup>72</sup> In merito alla sua composizione, si veda *supra*, nota 53. Per quanto riguarda il nuovo regolamento attuativo, in base all’art. 13, la Commissione nazionale deve provvedere: “a) ad esaminare i casi di cessazione e revoca degli *status* di protezione internazionale; b) a fornire alle Commissioni territoriali, in sede di indirizzo e coordinamento dell’attività delle medesime, il supporto informativo e documentale necessario per assicurare criteri applicativi uniformi della disciplina vigente, anche attraverso l’elaborazione di apposite linee guida; c) a svolgere il monitoraggio sull’andamento delle richieste di protezione internazionale e sull’evoluzione del fenomeno a livello nazionale; d) alla organizzazione di periodici corsi di formazione ed aggiornamento per i propri componenti e per quelli delle Commissioni territoriali, per gli interpreti e per il personale di supporto alle Commissioni, compresa l’acquisizione delle competenze necessarie per lo svolgimento del colloquio, anche attraverso forme di collaborazione con l’UNHCR e l’EASO; e) alla tenuta e all’aggiornamento dei dati sulle domande e sulle decisioni relative alla protezione internazionale ed alla tenuta di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti asilo; f) a mantenere rapporti di collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con le Rappresentanze permanenti d’Italia presso le organizzazioni internazionali di rilievo nel settore dell’asilo e della protezione dei diritti umani, con l’EASO e con le autorità dei Paesi membri dell’Unione europea che si occupano di riconoscimento della protezione internazionale. La Commissione cura inoltre i collegamenti di carattere internazionale in materia di asilo; g) a fornire, ove necessario, informazioni al Presidente del Consiglio dei ministri, per l’adozione del provvedimento di cui all’articolo 20 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”.

<sup>73</sup> *Ex art. 5, c. 1, d.lgs. 25/2008.*

<sup>74</sup> *Ex art. 5, c. 1-bis, d.lgs. 25/2008.*

<sup>75</sup> *Ex art. 5, c. 1-ter, d.lgs. 25/2008.*

combinando le finalità di consentire una più rapida definizione delle istanze con quelle di porre le autorità procedenti nelle condizioni di condurre un esame efficace e di coinvolgere maggiormente il richiedente stesso nella procedura che lo riguarda.

Il dato normativo di partenza è che la Commissione territoriale competente per territorio all'esame<sup>76</sup> proceda di regola all'audizione dell'interessato entro trenta giorni dal ricevimento della domanda<sup>77</sup>. Una volta ricevuta la domanda, al ricorrere di alcune specifiche condizioni la Commissione territoriale può pronunciare l'inammissibilità della domanda, concludendo la procedura senza effettuare un esame nel merito. In particolare, il "decreto procedure" prevede questa fine anticipata del procedimento in due casi distinti: quando il richiedente sia stato riconosciuto rifugiato già da un altro Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione, oppure in caso di reiterazione di una domanda identica, dopo l'adozione di una decisione da parte della Commissione territoriale<sup>78</sup>.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 142, per questi casi il legislatore ha introdotto un esame preliminare affidato al Presidente della Commissione e finalizzato ad accertare se emergono o sono stati adottati da parte del richiedente, nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Il Presidente deve infatti procedere, prima dell'adozione della decisione di inammissibilità, all'audizione del richiedente già riconosciuto come rifugiato da un altro Paese, o alla comunicazione al richiedente della sua facoltà di presentare osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda nel caso di reiterazione della stessa<sup>79</sup>.

Tempi rapidi e certi sono innanzitutto previsti per i casi "più urgenti". In virtù delle ultime novelle legislative, si prevedono delle procedure accelerate di esame della domanda<sup>80</sup> che si differenziano da quella ordinaria per la previsione di termini più brevi per la convocazione al colloquio, nonché per l'adozione della decisione da parte dell'autorità procedente, mantenendo comunque le imprescindibili garanzie della procedura ordinaria. In particolare, è previsto che l'audizione avvenga entro sette giorni dalla ricezione della documentazione nei casi in cui la

---

<sup>76</sup> In merito alla competenza delle Commissioni territoriali, l'art. 5 del "decreto procedure", a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 142, prevede che sia "determinata sulla base della circoscrizione territoriale in cui è presentata la domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 1. Nel caso di richiedenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la competenza è determinata in base alla circoscrizione territoriale in cui sono collocati la struttura di accoglienza o il centro. Nel caso in cui nel corso della procedura si rende necessario il trasferimento del richiedente, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla Commissione nella cui circoscrizione territoriale sono collocati la struttura ovvero il centro di nuova destinazione. Se prima del trasferimento il richiedente ha sostenuto il colloquio, la competenza rimane in capo alla Commissione territoriale innanzi alla quale si è svolto il colloquio".

<sup>77</sup> *Ex art. 27, c. 2, d.lgs. 25/2008.* È possibile che il richiedente, prima di essere ascoltato, decida di ritirare la domanda. Qualora il ritiro sia formalizzato per iscritto e comunicato alla Commissione territoriale, quest'ultima dichiara l'estinzione del procedimento (*ex art. 23, d.lgs. 25/2008*).

<sup>78</sup> *Ex art. 29, c. 1, d.lgs. 25/2008.*

<sup>79</sup> L'esame preliminare è previsto dal c. 1-*bis*, introdotto nell'art. 29 del "decreto procedure".

<sup>80</sup> *Ex art. 28-bis, d.lgs. 25/2008.*



domanda sia stata presentata da un richiedente trattenuto in un CIE<sup>81</sup>, ed entro quattordici nei casi di domande manifestamente infondate<sup>82</sup>; nei casi di reiterazione di domande identiche dopo l'adozione della decisione da parte della Commissione; nei casi di domande presentate dal richiedente fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare; nei casi in cui si presume che la domanda miri esclusivamente a ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione.

Nel predisporre le audizioni, è previsto anche che la Commissione territoriale esamini alcuni casi in via prioritaria<sup>83</sup>: quando l'istanza è palesemente fondata; quando è presentata da un soggetto appartenente ad una categoria di persone vulnerabili o che comunque necessita di garanzie procedurali particolari; quando il richiedente risulta trattenuto in un CIE; quando il richiedente proviene da uno dei Paesi indicati dalla Commissione nazionale per i quali è immediatamente riconoscibile lo *status* di protezione sussidiaria. Quest'ultima ipotesi è stata aggiunta dal d.lgs. 142 ed è stata coerentemente corredata<sup>84</sup> dalla previsione per cui nella medesima circostanza sia anche possibile, a discrezione della Commissione, omettere l'audizione del richiedente<sup>85</sup>.

Alla luce di queste disposizioni normative, è possibile affermare che attualmente è opportunamente prevista un'ampia casistica di "discriminazioni positive"<sup>86</sup> a favore di quelle categorie di persone la cui situazione consente di definirne immediatamente la posizione giuridica o risulta essere caratterizzata da particolare urgenza. Ciò che continua a mancare, però, è una puntuale definizione delle concrete modalità con cui dare applicazione a tali disposizioni, ossia, *in primis*, l'individuazione di chi sia specificamente il soggetto effettivamente responsabile della segnalazione di detti "casi particolari" e delle modalità con cui debba esserne portata a conoscenza la Commissione territoriale. L'unica nuova disposizione che è possibile rilevare in merito, è infatti quella secondo la quale il Presidente della stessa Commissione deve individuare i casi da sottoporre a procedura prioritaria o accelerata sulla base della documentazione disponibile<sup>87</sup>. Previsione che risulta essere alquanto scarna e che, considerando il carico di lavoro da gestire nella realtà, comporta un onere di non facile attuazione per il soggetto indicato, aumentando, conseguentemente,

---

<sup>81</sup> Di cui all'art. 14, T.U. imm.

<sup>82</sup> Ossia domande in cui il richiedente solleva questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti del riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del "decreto qualifiche".

<sup>83</sup> Ex art. 28, d.lgs. 25/2008.

<sup>84</sup> Mediante l'aggiunta del comma 2-*bis*, all'art. 12, "Colloquio personale". Tale comma, allo scopo (di cui si è detto) di rendere più partecipe il richiedente asilo, specifica altresì che la Commissione territoriale, prima di adottare la decisione formale, deve comunicare all'interessato che ha facoltà di chiedere, entro tre giorni dalla stessa comunicazione, di essere comunque ammesso al colloquio e che in mancanza di una richiesta in tal senso la Commissione procederà con l'adozione della decisione.

<sup>85</sup> L'eventualità dell'omessa audizione è inoltre prevista nelle seguenti due ipotesi: in tutti i casi in cui risulti certificata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale l'incapacità o l'impossibilità del richiedente di sostenere un colloquio personale; quando, in relazione agli elementi forniti dal richiedente (previsti dall'art. 3, d.lgs. 251/2007), ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

<sup>86</sup> L'espressione è di A. DE BONIS, in *La procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, C. FAVILLI (a cura di), Padova, 2011, p. 200.

<sup>87</sup> Ex art. 28, c. 1-*bis*, d.lgs. 25/2008.

le possibilità di vanificare l'effetto positivo voluto dalle disposizioni stesse. Essa, quindi, dovrebbe essere affiancata da disposizioni che permettano di iniziare nelle prime fasi del procedimento l'identificazione dei casi a cui è possibile applicare una procedura prioritaria o accelerata.

Al di fuori dei casi per cui è possibile omettere l'audizione del richiedente asilo<sup>88</sup>, per quanto riguarda le specifiche modalità con cui porre in essere il concreto svolgimento del colloquio, è opportuno richiamare innanzitutto l'intervento emendativo operato dalla già citata legge n. 146 all'art. 12 del "decreto procedure", determinante il capovolgimento del rapporto "regola-eccezione" in merito alla conduzione dell'intervista dinanzi alla Commissione in forma collegiale oppure individuale<sup>89</sup>, a favore dell'esplicita preferenza per la seconda opzione<sup>90</sup>. Questa scelta – in parte preceduta dalla prassi applicativa<sup>91</sup> – è stata dettata dalla necessità di imprimere un'accelerazione alla fase di esame della domanda, rischiando, tuttavia, di minare la capacità delle autorità procedenti di effettuare un'equilibrata valutazione della domanda grazie proprio alle eterogenee provenienze professionali dei relativi membri. Al fine di soddisfare almeno parzialmente questo imprescindibile elemento di garanzia, essa è stata infatti opportunamente affiancata<sup>92</sup> dalla previsione – di cui si è detto precedentemente<sup>93</sup> – del possesso di ogni componente di un'idonea formazione per poter tenere debitamente conto di tutti gli elementi fattuali di rilievo emergenti in sede di audizione, che devono poi essere riportati nella proposta di deliberazione da sottoporre alla Commissione, la quale, comunque, giunge alla decisione finale in composizione collegiale<sup>94</sup>.

Mediante il recente decreto n. 142, è stato invece aggiunto un ulteriore e rilevante elemento a garanzia della qualità di questo cruciale momento della procedura<sup>95</sup>: la possibilità di registrare il

<sup>88</sup> Cfr. *infra* e nota 85, *supra*.

<sup>89</sup> Per un approfondimento in merito alla previgente disciplina, si veda M. BENVENUTI (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, cit., p. 445 ss. (con riferimento anche al suo effettivo rispetto nella prassi); D. CONSOLI, G. SCHIAVONE, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con d.lgs. 25/2008 e il d.lgs. 159/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 3-4, 2008, pp. 99-100.

<sup>90</sup> Il membro della Commissione che conduce l'intervista deve essere, possibilmente, dello stesso sesso del richiedente asilo (*ex art. 12, c. 1-bis, d.lgs. 25/2008*). Accanto all'introduzione della regola dello svolgimento dell'audizione dinanzi ad uno solo dei componenti della Commissione territoriale, è stata prevista, *ex art. 12, c. 1-bis, del d.lgs. 25/2008*, l'eccezione di condurla in presenza dell'intera Commissione territoriale solo su determinazione del Presidente della stessa o su richiesta dell'interessato. Prima delle recenti novelle, al contrario, l'art. 12 in oggetto attribuiva alla Commissione territoriale la facoltà di disporre che l'audizione avvenisse in presenza di uno solo dei propri componenti – preferibilmente dello stesso sesso – sulla base di una richiesta motivata del richiedente.

<sup>91</sup> Cfr. *infra* par. 6.

<sup>92</sup> Cfr. D. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, cit., pp. 11-12.

<sup>93</sup> Cfr. *supra*, par. 3.

<sup>94</sup> *Ex art. 4, c. 4, d.lgs. 25/2008*.

<sup>95</sup> Altre significative previsioni normative in tal senso contenute nel d.lgs. 25/2008, sono lo svolgimento dell'audizione: in seduta non pubblica, in assenza dei familiari, a meno che sia l'autorità decidente a considerarla necessaria ai fini di un esame adeguato della domanda (art. 13, c. 1); in presenza di un avvocato nell'ipotesi in cui il richiedente ne faccia richiesta di assistenza a proprie spese (art. 16, c. 1); in presenza del personale di sostegno per prestare il necessario supporto ai richiedenti asilo portatori di esigenze particolari (art. 13, c. 2). In quest'ultima categoria vi rientrano anche i minori che, *ex art. 13, c. 3*, devono essere ascoltati anche in presenza del genitore che esercita la responsabilità genitoriale o del tutore e dinanzi ad un componente della Commissione con specifica formazione, e che, novella introdotta dal d.lgs. 142, possono essere nuovamente ascoltati da soli se la Commissione lo

colloquio personale mediante mezzi meccanici<sup>96</sup>, seguita dall'invio della trascrizione del colloquio al richiedente stesso ed al suo difensore prima dell'adozione della decisione da parte della Commissione, in modo da dare possibilità all'interessato di fare pervenire all'autorità procedente osservazioni su eventuali errori di traduzione o malintesi presenti nella trascrizione<sup>97</sup>.

Tale previsione rappresenta certamente un importante passo avanti da almeno due punti di vista. Innanzitutto, il potenziale di questo strumento rileva in merito alla redazione del verbale dell'audizione, ossia di uno dei (o talvolta l'unico) principali mezzi istruttori su cui si basa la Commissione ai fini dell'adozione della decisione finale: la presenza di una registrazione audio di quanto emerso in sede di colloquio, può notevolmente contribuire alla fedeltà di tale documento rispetto alle dichiarazioni del richiedente – evitando mere sintesi e selezione delle stesse – nonché alla sua idoneità a farne emergere le caratteristiche - quali linearità, coerenza, precisione o, al contrario, illogicità, contraddittorietà e genericità – determinanti per poterle considerare o meno veritiere. Si aggiunga, inoltre, la capacità di una rilevazione sonora o, ancor più, audiovisiva, di registrare direttamente anche eventuali particolari aspetti della componente emotiva dell'intervista, che potrebbero assumere un peso rilevante per effettuare una corretta valutazione della narrazione.

Oltre che in sede amministrativa, il valore potenziale del nuovo strumento in esame trova espressione anche in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione: essendo acquisibile anche in tale sede<sup>98</sup>, infatti, la registrazione potrebbe rivelarsi un utile elemento per il giudice adito, chiamato a compiere un completo riesame nel merito dell'istanza inoltrata in sede amministrativa<sup>99</sup>, nonché, innanzitutto, a ricostruire i passaggi essenziali del ragionamento compiuto dalle autorità amministrative competenti.

In linea con la volontà di rendere la decisione finale delle Commissioni il più possibile informata, è da rilevare anche la possibilità introdotta dal decreto n. 142 di consultare esperti su

---

ritiene necessario in relazione alla sua situazione personale e nel suo esclusivo interesse. Si segnala altresì che, fermo restando il principio generale di riservatezza per l'intera procedura di asilo (*ex art. 37*), vige l'obbligo per le Commissioni territoriali di adottare le "idonee misure per garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni dei richiedenti la protezione internazionale" (*art. 14, c. 1*).

<sup>96</sup> Tale possibilità è prevista dall'*art. 14, c. 2-bis*, d.lgs. 25/2008, inserito in virtù della facoltà di disporre la registrazione audiovisiva o sonora del colloquio personale lasciata agli Stati membri dall'*art. 17, par. 2*, della direttiva 2013/32/UE.

<sup>97</sup> Questa chiave interpretativa della nuova disposizione è quella che permette la completa ed effettiva attuazione della corrispondente previsione in materia presente nella nuova "direttiva procedure" (in particolare all'*art. 17, parr. 5 e 7*). Cfr. P. BONETTI, N. MORANDI, G. SCHIAVONE (a cura di), *Prime note sul decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, cit.

<sup>98</sup> *Ex art. 14, c. 2-bis*, d.lgs. 25/2008.

<sup>99</sup> Come ha precisato il giudice di legittimità (cfr. Cass. 26480/2011; 420/2012; 10546/2012; 18632/2014), infatti, l'oggetto della controversia non è il provvedimento negativo espresso in sede amministrativa, ma il diritto soggettivo alla protezione internazionale invocata. Il giudizio, di conseguenza, non può concludersi con il mero annullamento del diniego amministrativo, ma deve pervenire alla decisione sulla spettanza o meno del diritto. Eventuali vizi formali del provvedimento rilevano, dunque, solo se esiste una connessione logica con la decisione nel merito, ossia al fine di integrarne la motivazione, nonché per la determinazione dell'invalidità della decisione del giudice, qualora sia stata basata unicamente su acquisizioni procedurali lesive dei diritti del richiedente.

aspetti particolari, quali quelli di carattere sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori, e di poter disporre, previo consenso, visite mediche per l'accertamento di esiti di persecuzioni o danni gravi<sup>100</sup>. Anche in questo caso, infatti, sembra stia sempre più maturando la consapevolezza della complessità della valutazione – che il decreto dispone sia individuale, obiettiva ed imparziale<sup>101</sup> – che i membri di dette autorità sono chiamati a compiere ai fini dell'adozione della decisione finale che, di regola, deve avvenire entro i tre giorni feriali successivi allo svolgimento dell'audizione<sup>102</sup>. Consapevolezza che sta alimentando l'idea della necessità di dover innanzitutto curare la predisposizione di maggiori e migliori strumenti per compierla.

Probabilmente però, è con riguardo all'importanza della certezza dei tempi procedurali che le ultime novelle normative hanno compiuto i passi più significativi in termini di effetti positivi sulla qualità complessiva della gestione delle domande di protezione internazionale. Predeterminare termini temporali precisi, senza comunque sacrificare le esigenze di flessibilità richieste dalla natura e peculiarità delle posizioni giuridiche coinvolte, significa (o dovrebbe significare) infatti e innanzitutto – ma, come si è cercato di iniziare a porre in rilievo già precedentemente, non solo – maggiore trasparenza e garanzia per l'iter procedimentale nel suo insieme.

In tal senso, le innovate disposizioni del “decreto procedure” creano un “effetto fisarmonica” sui suddetti tre giorni normalmente previsti per adottare la decisione finale, in quanto suscettibile di notevoli riduzioni o incrementi<sup>103</sup> in base a particolari esigenze istruttorie. Opportunamente, infatti, la nuova norma non si limita ad imporre la comunicazione di un eventuale ritardo al richiedente asilo ed alla Questura competente, ma specifica altresì gli ulteriori termini temporali da applicare a seguito del mancato rispetto della “prima scadenza”. Attualmente la normativa interna consente una proroga per la conclusione della procedura di esame a sei mesi o, in casi eccezionali definiti conformemente alle nuove disposizioni europee<sup>104</sup>, ad un massimo di diciotto<sup>105</sup>. Quest'ultima

---

<sup>100</sup> Questa nuova previsione è stata inserita dal d.lgs. 142/2015 mediante l'aggiunta del c. 3-*bis*, all'art. 8, del “decreto procedure”. È però opportuno sottolineare che l'effettiva portata innovativa di questa disposizione e la sua concreta attuazione sono legate alla contestuale previsione del fatto che tali visite mediche devono essere effettuate secondo le Linee guida elaborate ai sensi dell'art. 27, c. 1-*bis*, d.lgs. 251/2007 (attualmente non ancora adottate) e al rispetto della clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 29 del d.lgs. 142/2015 (cfr. N. MORANDI, G. SCHIAVONE, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, cit., p. 107). Lo stesso c. 3-*bis*, infatti, aggiunge che qualora la Commissione territoriale non disponga una visita medica, il richiedente può effettuarla autonomamente (e sottoporre i risultati alla Commissione medesima ai fini dell'esame della domanda), ma precisa che ciò deve avvenire “a proprie spese”.

<sup>101</sup> *Ex art.* 8, c. 2, d.lgs. 25/2008.

<sup>102</sup> *Ex art.* 27, c. 2, d.lgs. 25/2008.

<sup>103</sup> In riferimento ai già richiamati casi in cui il d.lgs. 25/2008 prevede delle procedure accelerate, *ex art.* 28-*bis*, la decisione deve essere adottata entro i due giorni successivi all'audizione dei richiedenti asilo trattenuti in un CIE, ed entro quattro in tutti gli altri casi. L'articolo prevede comunque che tali termini possano essere superati allorché sia necessario per assicurare un esame adeguato e completo delle domande, fatti salvi i termini massimi e le proroghe massime previsti per le procedure ordinarie (i termini delle proroghe sono peraltro ridotti ad un terzo per i richiedenti asilo trattenuti in un CIE).

<sup>104</sup> *Ex art.* 31, par. 3, della direttiva 2013/32/UE.

<sup>105</sup> La proroga a sei mesi è possibile qualora sopravvenga l'esigenza di acquisire nuovi elementi da parte della Commissione procedente. Un'ulteriore proroga di altri nove mesi è poi possibile quando la valutazione della domanda

previsione, considerando i termini temporali che i diversi soggetti coinvolti devono rispettare a partire dal momento della presentazione della domanda, pur essendo in linea e complessivamente più favorevole nei confronti del richiedente asilo rispetto a quanto concesso dalla nuova “direttiva procedure”<sup>106</sup>, rappresenta sicuramente un elemento di criticità del sistema. Come si tornerà a sottolineare meglio in seguito<sup>107</sup>, tempi procedurali così lunghi comportano infatti rilevanti problemi per la gestione complessiva del fenomeno migratorio legato al diritto di asilo, nonché per l’effettività della tutela del diritto stesso.

Ai fini poi della conduzione di un esame attento e completo, grazie ad un’integrazione del nuovo decreto di recepimento, la normativa vigente finalmente precisa anche che la Commissione territoriale deve in primo luogo procedere con l’accertamento della sussistenza o meno delle condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, e solo successivamente di quelle per il riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria<sup>108</sup>.

Neppure questa volta, invece, è stata colta l’opportunità di chiarire definitivamente, o comunque risolvere, la questione relativa all’interpretazione della formulazione normativa utilizzata nel decreto in merito al rilascio del permesso di soggiorno biennale in corrispondenza del riconoscimento della protezione umanitaria, che, si ricorda, è una forma di protezione propria dell’ordinamento italiano e residuale rispetto alle due forme tipiche della protezione internazionale definita dall’Unione europea, e su cui, quindi, le nuove disposizioni europee nulla possono dire.

Il problema riguarda, in particolare, la presenza del termine “eventuale”<sup>109</sup> per qualificare tale rilascio. Più specificamente, la difficoltà interpretativa riguarda la sussistenza o meno di un autonomo potere valutativo in capo al Questore per la concessione del permesso in questione, nell’ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale espresso dalla Commissione territoriale, contestualmente alla considerazione da parte della stessa della sussistenza, invece, di gravi motivi di carattere umanitario. Fino ad oggi, a risolvere i dubbi interpretativi sono intervenute, ancora una volta, le pronunce della Corte di Cassazione<sup>110</sup> che partendo da valutazioni circa le specifiche competenze in materia di diritti umani<sup>111</sup> della Commissione territoriale, hanno chiarito come tale organo tecnico sia il solo competente ad accertare la sussistenza o meno in capo

---

riguarda questioni complesse in fatto o in diritto, oppure in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente, o per inosservanza del richiedente dei suoi obblighi di cooperazione. A tali nove mesi è poi ancora possibile aggiungerne tre ai fini di un esame adeguato e completo della domanda (*ex art 3, c. 3 e c. 3-bis, d.lgs. 25/2008*).

<sup>106</sup> L’art. 31, par. 5, della direttiva 2013/32/UE, infatti, dispone che gli Stati membri concludano in ogni caso “la procedure di esame entro un termine massimo di 21 mesi dalla presentazione della domanda”.

<sup>107</sup> Si veda *infra* par. 6.

<sup>108</sup> *Ex art. 8, c. 2, d.lgs. 25/2008*. Si ricorda che a seguito dell’adozione del d.lgs. 18 del 2014, volto al recepimento della “direttiva qualifiche” emendata, le validità dei permessi di soggiorno concessi per il riconoscimento delle due forme di protezione sono state equiparate, determinando un’estensione di quella relativa allo *status* di protezione sussidiaria da tre a cinque anni.

<sup>109</sup> Il riferimento è all’art. 32, c. 3, d.lgs. 25/2008.

<sup>110</sup> Corte di Cassazione, sez. un., sent. nn. 11535 e 19393 del 2009.

Sui tre indirizzi assunti in merito dalla giurisprudenza amministrativa, si veda R. FINOCCHI GHERSI, *Il diritto di asilo in Italia e in Europa*, cit., pp. 932-933.

<sup>111</sup> La protezione umanitaria è infatti da annoverare tra le posizioni giuridiche tutelate dall’art. 2, Cost.

all'istante delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno in questione<sup>112</sup>.

Al contrario del decreto, la nuova corrispondente disposizione regolamentare<sup>113</sup> - ancora (si ribadisce) non aggiornata rispetto alle novelle del decreto n. 142 - non qualifica il rilascio in esame come "eventuale", facendolo dunque risultare come un atto dovuto.

In virtù di tale scelta, ossia escludendo l'esistenza di un autonomo margine valutativo in capo al Questore, è opportuno sottolineare che discende anche un dovere inderogabile in capo alla Commissione territoriale: essa deve sempre effettuare una valutazione circa la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, qualora quella della protezione internazionale sia stata esclusa, e, in caso di esito negativo, motivare debitamente il provvedimento di diniego anche in tal senso<sup>114</sup>. L'assenza di quest'ultimo elemento avrebbe l'effetto di pregiudicare comunque tale concessione, senza, però, una congrua motivazione ad essa specificamente riferita.

In tal senso, quindi, la qualità della motivazione assume una rilevanza particolare ai fini della qualità della decisione finale. Ma ciò risulta essere vero in riferimento ad ogni forma di protezione che le Commissioni territoriali sono oggi chiamate a considerare in virtù del complessivo potere decisionale che detengono in questa fase del procedimento.

Pur non volendo soffermarsi in questa sede sui potenziali molteplici effetti positivi della presenza di una congrua motivazione, la sua valenza in sede giurisdizionale e, prima ancora, ai fini della comprensione da parte del destinatario del provvedimento del collegamento tra la valutazione degli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria e il dispositivo, risulta piuttosto evidente. In merito, a livello normativo risulta degna di nota la perdurante discrepanza rilevabile tra la disposizione presente nel "decreto procedure"<sup>115</sup> e la corrispondente nuova disposizione regolamentare<sup>116</sup>: mentre la prima richiede alle Commissioni di corredare con una motivazione puntuale, completa ed effettivamente formulata sulla base di un esame imparziale ed individuale condotto per ogni singola domanda, solo le decisioni con cui viene respinta un'istanza, la seconda riferisce la necessità della presenza di una motivazione *de jure* e *de facto* all'interno delle decisioni senza operare una distinzione tra positive e negative<sup>117</sup>. La scelta di mantenere tale orientamento

---

<sup>112</sup> Cfr. A. DE BONIS, *La procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, cit., p. 205. Tale indirizzo giurisprudenziale a favore di un rapporto di consequenzialità tra la decisione della Commissione territoriale e il provvedimento del Questore, è stato sostenuto anche in una Circolare del Ministero dell'Interno, nella quale, richiamando proprio la suddetta giurisprudenza, si afferma che tutti i poteri valutativi sono rimessi alla Commissione territoriale, compresi quelli inerenti all'eventuale concessione della protezione umanitaria, che, si ribadisce, ha carattere residuale rispetto a quella internazionale (cfr. R. FINOCCHI GHERSI, *Il diritto di asilo in Italia e in Europa*, cit., p. 932).

<sup>113</sup> Vale a dire l'art. 6, c. 2, del d.P.R. 21/2015.

<sup>114</sup> Cfr. D. CONSOLI, *La giurisdizione per accertare sussistenza e rilevanza dei motivi umanitari per il rilascio del titolo di soggiorno*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 3, 2009, p. 116; A. DE BONIS, *La procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, cit., pp. 205-206; B. NASCIMBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, cit., p. 33, nota 41.

<sup>115</sup> Art. 9, c. 2, d.lgs. 25/2008.

<sup>116</sup> Art. 6, c. 6, d.P.R. 21/2015.

<sup>117</sup> La medesima linea era comunque tenuta già dal precedente d.P.R. 303/2004 (ex art. 15, c. 2).

nella fonte di rango primario rappresenta un'opportunità mancata *in primis* ai fini della trasparenza dell'intero processo decisionale.

##### **5. Le nuove tempistiche per l'espletamento della fase eventuale del ricorso giurisdizionale.**

Come accennato precedentemente, dopo il perfezionamento del procedimento di natura amministrativa, è possibile che la richiesta di protezione internazionale, qualora sia stata integralmente respinta, oppure non abbia concesso la massima forma di protezione riconoscibile<sup>118</sup>, sia oggetto di accertamento giurisdizionale. Mediante il ricorso giurisdizionale, infatti, il richiedente asilo ha la possibilità di far valere i motivi di illegittimità della decisione adottata dalle Commissioni territoriali, ottenendo peraltro la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, fatte salve alcune eccezioni<sup>119</sup>, ed evitando, di conseguenza, il rischio di vanificare l'effettività del risultato dell'azione giudiziaria, qualora questa sia favorevole al richiedente.

Tale generale effetto sospensivo è il risultato di una serie di modifiche apportate all'art. 35 del "decreto procedure", relativo appunto alle procedure di impugnazione, dapprima mediante il d.lgs. 159/2008<sup>120</sup> e la l. 94/2009, poi con il d.lgs. 150/2011, ed infine con il recente d.lgs. 142/2015. Di particolare rilievo è stato sicuramente l'intervento emendativo operato dal d.lgs. 150<sup>121</sup>, che ha disposto l'abrogazione di dodici commi su quattordici di tale articolo 35 e definito la nuova disciplina relativa alle controversie nella materia *de qua* mediante il suo art. 19<sup>122</sup>. Quest'ultimo prevede che le controversie in questione siano regolate dal rito sommario di cognizione a seguito della presentazione di un ricorso entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta se il ricorrente risiede all'estero<sup>123</sup>.

<sup>118</sup> In base all'art. 35, c. 1, del d.lgs. 25/2008, infatti, "il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria".

<sup>119</sup> Il c. 4 dell'art. 19 in oggetto dispone quanto segue: "La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale; c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-*bis*), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni".

<sup>120</sup> Si veda in merito, M. CASTELLANETA, *L'intervento è finalizzato a garantire un maggiore controllo del territorio*, in *Guida al diritto. Il Sole 24 Ore*, n. 44, 8 novembre 2008, pp. 38-39. Per i casi in cui permaneva l'esclusione dell'effetto sospensivo automatico della presentazione del ricorso, si veda inoltre D. CONSOLI, *Il riconoscimento in via giurisdizionale del diritto di asilo*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, C. FAVILLI (a cura di), 2011, p. 213.

<sup>121</sup> "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69".

<sup>122</sup> In riferimento alla procedura precedentemente vigente, il rinvio va ancora a D. CONSOLI, *Il riconoscimento in via giurisdizionale del diritto di asilo*, cit., p. 211 ss.

<sup>123</sup> *Ex art. 19, c. 3, d.lgs. 150/2011*. Si specifica, inoltre, che detti termini sono dimezzati nei casi rientranti nell'art. 28-*bis*, c. 2, del d.lgs. 25/2008 e nei casi in cui il richiedente è sottoposto a trattenimento.

Ma è solo in virtù delle novelle apportate dall'ultimo dei provvedimenti richiamati che oggi, anche per questa fase, seppur eventuale, è possibile, almeno sulla carta, contare sulla predisposizione di una precisa successione di termini temporali: il Tribunale è chiamato a decidere entro sei mesi (e non più entro tre, come prevedeva in passato il “decreto procedure”<sup>124</sup>) e sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con un’ordinanza (e non più con una sentenza<sup>125</sup>), che, escludendo una *reformatio in peius*, può dichiarare il rigetto del ricorso oppure riconoscere al ricorrente lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. Qualora si verifichi la prima ipotesi, il ricorrente ha la possibilità di esperire i successivi due gradi di giudizio, per la conclusione dei quali il legislatore ha previsto i medesimi termini temporali del primo grado<sup>126</sup>.

In conclusione, quindi, il sistema attuale predispone una durata massima di questa fase pari a diciotto mesi, durante i quali gli effetti del provvedimento restano comunque sospesi. Ed è anche considerando questi termini processuali certamente non brevi e determinanti rispetto al tempo complessivo necessario per la definizione della posizione giuridica di un richiedente asilo, che emerge ancor più chiaramente l’importanza della qualità delle decisioni adottate e dei tempi impiegati nelle fasi procedurali che precedono il ricorso giurisdizionale. Su quest’ultimo aspetto si tornerà comunque nel prossimo paragrafo.

**6. Considerazioni conclusive: la realtà in cui si inseriscono le recenti novelle normative ed il potenziale impatto positivo per la realizzazione di procedure più efficaci ed efficienti.**

Alla luce delle modifiche apportate alle procedure in oggetto – del tutto in linea, per quanto riguarda il decreto di recepimento, con l’input derivante dal diritto UE - è possibile affermare che il legislatore si stia impegnando per rafforzare l’efficacia e l’efficienza del sistema preposto alla gestione delle domande di asilo in Italia. Accanto ai flussi migratori sempre più imponenti e agli eventi conseguenti che si stanno verificando, ormai quotidianamente, negli ultimi anni, anche questi sforzi però non sembrano essere sufficienti. Ciononostante, è comunque doveroso rilevare i profili di miglioramento ravvisabili nelle disposizioni richiamate in precedenza.

Innanzitutto, un dato da prendere in considerazione deriva da quanto è emerso sinora dai rapporti volti ad analizzare lo “stato di salute” di tale sistema: il divario tra quanto previsto dalle disposizioni normative e le prassi di attuazione da parte delle autorità responsabili delle procedure; il fatto che gli organi istituzionali coinvolti rimangono dotati di ampi margini di discrezionalità; la perdurante problematica relativa al dilatamento dei tempi impiegati per l’espletamento delle diverse fasi procedurali<sup>127</sup>; e, conseguentemente alla citata presenza di eccessiva discrezionalità, la

---

<sup>124</sup> Ex art. 35, c. 10, d.lgs. 25/2008, che, come detto, è stato abrogato.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> In ogni grado, inoltre, la controversia deve essere trattata in via di urgenza (ex art. 19, c. 10, d.lgs. 150/2011).

<sup>127</sup> Si considerino, ad esempio, i seguenti contributi: ANCI *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 78; ASGI *et al.*, *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per*



registrazione di incongruenze nella trattazione delle domande da parte delle autorità distribuite sul territorio nazionale<sup>128</sup>. Quest'ultima criticità rappresenta peraltro un ulteriore ostacolo per il conseguimento dell'obiettivo perseguito dall'UE di ottenere *standard* procedurali comuni tra gli Stati membri: prima ancora che *tra* gli Stati, infatti, un livello uniforme di gestione delle istanze deve necessariamente trovare compimento *negli* Stati.

Se è vero che le problematiche iniziano dal momento dell'accesso al territorio<sup>129</sup>, il punto di partenza per l'analisi delle prassi relative a questa fase della procedura è il fatto che bisogna sempre e comunque tenere in considerazione, nonché avere piena e reale consapevolezza, delle oggettive difficoltà in cui operano i soggetti preposti all'individuazione dei richiedenti asilo, alla loro

---

*una sua evoluzione*, cit., p. 247 ss.; AIDA, CIR, ECRE, *Country report. Italy*, cit., p. 20; SCI (Servizio Civile Internazionale), *A research on forced migration to activate civil society*, 04 aprile 2013, disponibile alla pagina web [http://www.sci-italia.it/downloads/open\\_doors\\_research.pdf](http://www.sci-italia.it/downloads/open_doors_research.pdf), pp. 93-94. I dati contenuti in quest'ultimo *report* sono basati su interviste realizzate nel 2012 su un campione di 216 richiedenti asilo ed hanno rilevato che il 57% di essi ha ottenuto una risposta in meno di 7 mesi; il 24% in un tempo compreso tra gli 8 e i 12 mesi; il 16% ha atteso dai 13 ai 24 mesi; il 3% dai 36 ai 60 mesi. Mediamente, quindi, il tempo necessario è stato di 9,3 mesi.

<sup>128</sup> In merito si segnala quanto rilevato anche in riferimento agli esiti dell'esame domande di asilo da parte delle Commissioni territoriali nel 2015, in base ad un'elaborazione compiuta dalla Fondazione Leone Moressa sui dati del Ministero dell'Interno: "La media nazionale del 41,5 per cento di risposte positive si compone di differenze che non trovano motivazioni né nei paesi di provenienza, né in altri criteri: si va da un picco massimo di oltre il 54 per cento di domande accolte nelle regioni settentrionali (esclusa la Lombardia) a un minimo del 16 per cento in Sardegna, del 24 per cento in Toscana-Umbria e del 26 per cento in Campania-Molise." (E. DI PASQUALE, A. STUPPINI, C. TRONCHIN, *Quelle divergenze da correggere sui profughi. La gestione delle frontiere esterne e il superamento delle regole del sistema Dublino sono temi importanti. Ma la reciproca sfiducia dei paesi europei sulla gestione dell'emergenza si supera solo con tempi di attesa e risposte alle domande di asilo progressivamente più uniformi. Anomalie italiane*, 10 maggio 2016, disponibile alla pagina web <http://www.lavoce.info/archives/40983/quelle-divergenze-da-correggere-sui-profughi-2/>).

<sup>129</sup> Si ricorda che il presupposto di tale accesso è innanzitutto il rispetto del principio di *non refoulement* alle frontiere dei richiedenti asilo. In merito, come confermano i rapporti riguardanti il sistema di asilo italiano, è noto il fatto che spesso l'Italia non agisce conformemente ad esso, in quanto risultano essere centinaia gli stranieri respinti alle frontiere, senza che sia data loro la possibilità di richiedere protezione e senza che le autorità abbiano preliminarmente svolto un esame individuale e approfondito.

Per questa violazione l'Italia è stata anche condannata dalle Corti europee. A titolo esemplificativo, si consideri la sent. II<sup>a</sup> sez. CEDU del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, nella quale i giudici hanno condannato all'unanimità l'Italia per aver respinto indiscriminatamente al porto di Ancona un gruppo di richiedenti asilo afgani, peraltro verso la Grecia, Paese dell'UE ma risultante "non sicuro" a causa delle perduranti carenze del sistema di asilo. Trattandosi comunque di uno Stato membro dell'UE, tecnicamente non risulta corretto parlare di "respingimento" e risulta più consono il termine "rinvio", attuato dall'Italia in virtù di un accordo di riammissione siglato con la Grecia nel 1999, in base al quale i cittadini di Paesi terzi che sono entrati nel territorio italiano senza soddisfare le condizioni di ingresso e di soggiorno e che hanno precedentemente soggiornato o transitato in Grecia, vengono riammessi nel territorio greco automaticamente e "senza formalità". Secondo la Corte EDU – in linea con precedenti pronunce della Corte di Giustizia dell'UE (per un approfondimento in merito si veda F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., p. 360 ss.) - nell'applicare la regola che attribuisce allo Stato membro di primo ingresso la competenza in materia di asilo, le autorità italiane avrebbero però dovuto svolgere un previo esame individuale della situazione di ogni richiedente e del sistema di asilo greco, assicurandosi che nessuno corresse il rischio di essere successivamente respinto verso il proprio Paese di origine, dove avrebbe rischiato di subire trattamenti inumani o degradanti (cfr. P. BONETTI, *Sharifi c. Italia e Grecia e Tarakhel c. Svizzera: sui diritti del richiedente asilo alla protezione e a un'assistenza dignitosa*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2015, p. 219 ss.; CIR, *Accesso alla protezione. Un diritto umano*, 2013, disponibile alla pagina web <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/rappporto%20epim.pdf>, p. 32 ss.).

identificazione e alla formalizzazione delle loro richieste, causate dalle consistenti portate dei flussi migratori in determinati periodi storici (come quello che stiamo vivendo), dalle condizioni personali in cui gli stranieri arrivano in Italia, dai molteplici punti di accesso al territorio (frontiere aeree, marittime, terrestri) e dai passaggi spesso illegali delle frontiere nazionali<sup>130</sup>. Tali difficoltà, peraltro, richiedono una gestione in grado di porre in essere la difficile conciliazione tra la garanzia della legittima realizzazione delle misure di controllo delle frontiere e quella del rispetto dei diritti dei richiedenti asilo<sup>131</sup>.

In questa situazione, la disponibilità di personale dotato di un'adeguata formazione *ad hoc*<sup>132</sup> risulta sicuramente un elemento essenziale per poter cercare di effettuare la migliore valutazione della situazione di ogni migrante. E proprio per cercare di iniziare a porre rimedio a tali criticità, in merito in particolare all'importanza del rispetto degli obblighi informativi volti proprio a garantire l'accesso alla procedura, nonché della formazione del personale coinvolto anche in questa fase iniziale delle procedure, il richiamo va all'insistenza degli ultimi interventi normativi in tal senso.

Con specifico riferimento alla presentazione delle domande di asilo, va segnalato il problema della tardiva o persino mancata formalizzazione delle istanze da parte delle autorità italiane. Nonostante sia stata ampiamente dibattuta e risolta la questione relativa al fatto che la domanda di asilo, in conformità con la natura stessa del procedimento - consistente nell'accertamento della sussistenza di un diritto soggettivo dell'individuo - non possa essere sottoposta ad alcun vaglio o valutazione di ammissibilità da parte dell'autorità di Pubblica Sicurezza operante anche alla frontiera, lo studio delle prassi ha spesso rilevato un'elevata discrezionalità nell'attività del personale di tale autorità, culminante nella negazione del rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, nonché nell'ostacolare l'accesso alla procedura<sup>133</sup>. Ed è anche per questo che il personale adibito a questo compito, essenziale per dare avvio al procedimento, necessita di un'adeguata preparazione e di essere sottoposto a controlli più stringenti.

Quando invece la domanda viene effettivamente formalizzata, vi è da sempre il rilevante problema dei tempi necessari per farlo, che, essendo mediamente dell'ordine di parecchie settimane<sup>134</sup>, risultano essere una delle principali cause dei ritardi compiuti per l'espletamento

<sup>130</sup> Cfr. ANCI *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 74 ss.

<sup>131</sup> Cfr. E. ROSSI, L. VITALI, *I rifugiati in Italia e in Europa. Procedure di asilo fra controllo e diritti umani*, Torino, 2011, p. 3 ss.

<sup>132</sup> Tale personale dovrebbe anche essere dotato di un sistema COI (*Country Origin Information*) informatizzato ed uniforme per tutto il territorio nazionale, per evitare che tali valutazioni siano invece affidate alle conoscenze personali, come sovente accade (cfr. CIR, *Accesso alla protezione. Un diritto umano*, cit., p. 54 ss.).

<sup>133</sup> Cfr. C.O.D.A. (Centro operativo per il diritto all'asilo), *Chi fa la legge? Pubblica amministrazione e diritto d'asilo*, 20 febbraio 2015, rinvenibile in <http://www.senzaconfine.org/senzaconfine/wp-content/uploads/2015/02/Chi-fa-la-legge.-Pubblica-Amministrazione-e-diritto-di-asilo.pdf>. In questo rapporto, tra le numerose e rilevanti osservazioni negative espresse nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione coinvolta nelle procedure di asilo, viene infatti rilevata la sistematica negazione dell'accesso alla procedura di richiesta di asilo nei confronti dei richiedenti che non sono in possesso di una certificazione relativa al proprio domicilio, esponendo tali richiedenti al rischio di ricevere un provvedimento di espulsione durante il periodo necessario per procurarsela.

<sup>134</sup> Cfr. AIDA, CIR, ECRE, *Country report. Italy*, cit., p. 18; ANCI *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., p. 107; E. ROSSI, L. VITALI, *I rifugiati in Italia e in Europa*, cit., p. 37 ss. Nel rapporto citato nella

dell'intero procedimento di cui si è detto precedentemente. E proprio alla luce dell'eccessivo lasso di tempo intercorrente tra la manifestazione della volontà di chiedere asilo e la formalizzazione della richiesta stessa, è stato particolarmente rilevante ed apprezzato, anche a livello europeo<sup>135</sup>, lo sforzo intrapreso in passato dalle autorità italiane per cercare di semplificare il procedimento in questione, in particolare mediante la riduzione dei flussi cartacei, la velocizzazione delle procedure, l'univocità e la più rapida condivisione delle informazioni tra le autorità coinvolte e l'armonizzazione dei processi, a partire dalla verbalizzazione delle istanze. Il riferimento è al 2011, quando il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, in collaborazione con tutti gli attori coinvolti dalla procedura di asilo, ha completato il progetto "Modello C3 *on-line*"<sup>136</sup>, finalizzato alla dematerializzazione del "Modello C3" (proprio della verbalizzazione in esame) attraverso l'acquisizione diretta in via informatica dei dati relativi alla domanda da parte degli Uffici immigrazione delle Questure e la trasmissione immediata dell'istanza stessa alla Commissione territoriale.

Come visto, però, sino al d.lgs. 142/2015, per questa specifica fase non erano previsti termini temporali da rispettare. Le nuove disposizioni, invece, richiedendo espressamente alle Questure di svolgere l'attività di redazione del verbale di regola entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere protezione da parte del richiedente, dovrebbero comportare necessariamente dei cambiamenti rispetto alle prassi riferite precedentemente.

Un contributo sostanziale ai ritardi riscontrati nell'espletamento delle procedure, proviene ovviamente anche dall'azione centrale degli organi amministrativi effettivamente deputati all'attività decisionale in merito al riconoscimento del diritto di asilo in Italia<sup>137</sup>. E la centralità da attribuire al tema dei tempi per la realizzazione dell'esame della domanda è di facile comprensione e, di conseguenza, non deve stupire il fatto che sia uno dei principali indicatori da considerare nell'ambito della valutazione del funzionamento del sistema di asilo di un Paese. Dai tempi necessari per l'esame della domanda di un richiedente dipende infatti anche il tempo di trattenimento o di accoglienza del richiedente stesso nei centri deputati a tali funzioni, nonché, di conseguenza, la quantità di risorse umane, finanziarie e strutturali necessarie per alimentare il sistema di accoglienza. I rallentamenti che la procedura subisce in corrispondenza dell'attesa

---

nota precedente viene rilevato che a causa dell'eccessivo numero di richiedenti, questi devono recarsi in Questura in media anche più di tre volte, rimanendo *medio tempore*, anche in questo caso, in una posizione di irregolarità.

<sup>135</sup> Cfr. AIDA, CIR, ECRE, *Country report. Italy*, cit., p. 18.

<sup>136</sup> Parte di un più ampio programma informatico finalizzato all'automazione totale delle richieste presentate per il riconoscimento della protezione internazionale, il progetto di automazione delle istanze è stato attuato in via sperimentale dal 30 gennaio al 31 marzo 2012 presso la Questura di Foggia e dall'aprile del 2012 presso la Sezione distaccata di Bologna, per poi estendere il sistema su tutto il territorio nazionale a partire dal luglio 2012. Esso innanzitutto consente alle Questure di realizzare una più rapida registrazione delle richieste di asilo, facendo, di regola, coincidere il momento della richiesta con quello della compilazione *on-line* del "Modello C3" (comunemente chiamato "Verbale"), che poi può essere immediatamente inviato alla Commissione territoriale competente all'esame nel merito (cfr. sito web ufficiale del Ministero dell'Interno, sezione: Circolari e provvedimenti - Commissione nazionale per il diritto di asilo - Presentato il progetto "Modello C3 *on-line*", procedura informatica per il riconoscimento della protezione internazionale).

<sup>137</sup> In merito, si veda *supra*, nota 54.

necessaria per la realizzazione dell'audizione dinanzi alle preposte Commissioni, determinano, infatti, inevitabilmente la registrazione di sostanziali dilatazioni dei tempi di permanenza nei centri rispetto a quelli previsti a livello normativo<sup>138</sup>, nonché, effetto certamente non trascurabile, la forzata convivenza dei richiedenti con uno stato di precarietà rispetto alla conoscenza della propria condizione giuridica e, conseguentemente, del proprio destino.

Per comprendere appieno la rilevanza da attribuire alle conseguenze negative della lunghezza eccessiva dei tempi procedurali, è necessario inoltre considerare – almeno a livello generale - le condizioni del sistema di accoglienza e assistenza italiano su cui tali conseguenze impattano. Si tratta infatti di un sistema caratterizzato da carenze così generali e territorialmente diffuse<sup>139</sup> da aver determinato - non bisogna dimenticarlo - persino il rischio di incorrere in una violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti nei casi di rinvio di un richiedente asilo verso l'Italia in virtù del *corpus* normativo del c.d. “Sistema Dublino”<sup>140</sup>. Tale rischio è stato rilevato chiaramente dalla

<sup>138</sup> In ICS, *Rifugiati: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, 2005 ([http://www.cestim.it/argomenti/28rifugiati/28rifugiati\\_primo\\_rapporto\\_rifugiati\\_in\\_Italia\\_ics\\_2005.pdf](http://www.cestim.it/argomenti/28rifugiati/28rifugiati_primo_rapporto_rifugiati_in_Italia_ics_2005.pdf)), p. 24, si rileva che nei CARA i richiedenti asilo potevano anche rimanere ventiquattro mesi invece delle tre settimane previste.

<sup>139</sup> Per un approfondimento in merito, si rinvia, ad esempio, a AIDA, CIR, ECRE, *Country report. Italy*, cit., p. 51 ss.; E. GHIZZI GOLLA, *L'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia. Aspetti giuridici e sociologici*, 2015, cap. II, rinvenibile in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asilo/ghizzi/cap2.htm>; F. VIRZÌ, *La logica dell'accoglienza: commento al d.lgs. n. 142/2015*, cit., pp. 128-129. In quest'ultimo contributo, vengono inoltre posti in rilievo i fattori da cui dipende il successo delle novità apportate in materia di accoglienza dal d.lgs. 142/2015 (p. 135 ss.).

<sup>140</sup> Più specificamente, ma senza alcuna pretesa di esaustività, per l'individuazione dello Stato competente ad esaminare una domanda di asilo (l'ambito soggettivo di applicazione attualmente non è più riferito solo a coloro che richiedono lo *status* di rifugiato ma risulta esteso anche ai richiedenti protezione sussidiaria), il “Sistema Dublino” prevede l'applicazione dei criteri “obiettivi” indicati nel Capo III del nuovo regolamento c.d. “Dublino III”. Quest'ultimo specifica che tale applicazione deve avvenire: nell'ordine in cui i criteri sono presentati nel regolamento stesso; sulla base della situazione esistente al momento della presentazione di una domanda d'asilo da parte del richiedente interessato dalla procedura (*ex art. 7, par. 2*); tenendo “conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro, di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela con il richiedente, a condizione che tali prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accolga la richiesta di presa o ripresa in carico dell'interessato [...] e che le precedenti domande di protezione internazionale del richiedente non siano state ancora oggetto di una prima decisione sul merito” (*ex art. 7, par. 2*). In particolare, dopo aver indicato un primo gruppo di criteri che ruota attorno al principio dell'unità del nucleo familiare (artt. 8 – 11), il regolamento elenca una serie di altri criteri fondati sulla regola in base alla quale la competenza è dello Stato “di primo ingresso”, regolare o irregolare (cfr. G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 4, 2013, p. 18), ossia di quello che ha concesso al richiedente asilo un titolo di soggiorno valido o un visto di ingresso valido; ovvero del primo Stato membro nel quale lo straniero abbia irregolarmente fatto ingresso; o ancora dello Stato nel quale il richiedente ha fatto ingresso e nel quale è dispensato dal visto; o, infine, dello Stato a cui appartiene la zona internazionale di transito di un aeroporto nella quale il richiedente ha manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale (artt. 12-15. Per una descrizione più dettagliata e che evidenzia le novità rispetto a quanto previsto nel regolamento “Dublino II”, si veda ASILO IN EUROPA, *Dublin Guide. Il Regolamento Dublino III articolo per articolo*, 24 luglio 2013, disponibile alla pagina web <http://asiloineuropa.blogspot.it/2013/07/dublin-guide-il-regolamento-dublino-iii.html>). Trattandosi evidentemente di criteri che lasciano un ridottissimo spazio alle preferenze dei singoli e in considerazione delle difficoltà che possono derivare da una loro rigida applicazione, sono previste nel regolamento anche alcune c.d. “clausole discrezionali”, che autorizzano la deroga ai criteri gerarchici appena richiamati e a tenere conto dei legittimi interessi dei richiedenti asilo. Si tratta innanzitutto della “clausola di sovranità” (*ex art. 17, par. 1*) secondo la quale uno Stato aderente al Sistema può discrezionalmente decidere di assumersi la responsabilità di esaminare una domanda di

Corte EDU nella sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, riguardante una coppia di profughi afgani richiedenti asilo con sei figli minori, che aveva presentato ricorso contro la Svizzera avverso il disposto trasferimento in Italia, in quanto Paese competente ad esaminare la domanda di asilo in applicazione del “regolamento Dublino”. La Corte ha stabilito che la Svizzera avrebbe violato l’art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo<sup>141</sup> se avesse rinviato in Italia i ricorrenti senza aver ottenuto preventivamente dalle autorità italiane specifiche garanzie individuali volte a tutelare l’unità familiare e le esigenze dei minori. Secondo la Corte, infatti, il sistema di accoglienza italiano risultava caratterizzato da difficoltà sistematiche tali per cui, in mancanza di adeguate garanzie, il rinvio verso l’Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, quali un nucleo familiare con minori, avrebbe potuto violare il divieto di trattamenti inumani o degradanti<sup>142</sup>. E l’attenzione da porre sulla gravità delle problematiche scaturenti dai tempi procedurali eccessivamente lunghi, è determinata proprio dal fatto che essi non fanno che acuire ed esasperare tali criticità.

Sempre in merito alla riflessione che si sta conducendo circa la rilevanza delle tempistiche legate alle procedure in oggetto, bisogna peraltro sottolineare un altro aspetto: volendo ottenere una visione dell’iter procedimentale complessiva e non frammentata, è necessario anche tenere in considerazione il fatto che ogni domanda viene effettivamente esaminata nel merito dalle preposte autorità italiane solo qualora rientri effettivamente nella competenza italiana. Ciò a cui ci si sta riferendo è ovviamente l’espletamento della procedura *ad hoc* relativa all’individuazione dello Stato membro responsabile della gestione della domanda di asilo, ossia, a seconda di come lo si voglia qualificare, di quel *sub*-procedimento o di quell’ulteriore fase della medesima sequenza procedimentale, comunque eventuale, che permette di accertare la qualificazione o meno dell’Italia come Stato effettivamente competente a procedere all’esame nel merito, che si svolge ai sensi dell’appena richiamato “Sistema Dublino”. Prima ancora che una domanda di asilo venga esaminata nel merito, si può infatti riscontrare una causa particolare di sospensione (e successiva eventuale

---

asilo - anche se in base all’applicazione dei criteri ordinari risulterebbe non competente – in base a ragioni di carattere politico, pragmatico, compassionevole o altro. Rispetto alle “vecchie” disposizioni regolamentari, oggi è però richiesto agli Stati di indicare nel “Sistema Eurodac” la decisione assunta in virtù di questa previsione normativa. Vi è inoltre da considerare la “clausola umanitaria” (*ex art. 17, par. 2*), per la quale i due Stati coinvolti da una “procedura Dublino” possono, prima di adottare una decisione nel merito, chiedere ad un altro Stato membro “di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale Stato non è competente” (cfr. AGENZIA DELL’UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, CONSIGLIO D’EUROPA, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2014, disponibile alla pagina web [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed\\_it.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_it.pdf), pp. 51-52).

<sup>141</sup> Cfr. *supra*, nota 29.

<sup>142</sup> La Corte riteneva possibile tale violazione a causa, in particolare, delle seguenti due carenze: la sproporzione tra il numero di richieste di asilo e il numero complessivo di posti di accoglienza disponibili; il rischio che molti richiedenti restassero senza sistemazione o fossero accolti in centri sovraffollati, promiscui, privi di ogni riservatezza o addirittura in condizioni insalubri o di violenza. Tali carenze insinuavano seri dubbi sulle capacità del sistema di accoglienza italiano e non consentivano di considerare manifestamente infondato il rischio di violazione dell’art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo (cfr. P. BONETTI, *Sharifi c. Italia e Grecia e Tarakhel c. Svizzera: sui diritti del richiedente asilo alla protezione e a un’assistenza dignitosa*, cit., p. 219 ss.).

estinzione anticipata) del procedimento, proprio nei casi che devono essere sottoposti alla procedura attualmente disciplinata dal regolamento c.d. “Dublino III”, di cui è responsabile un soggetto distinto rispetto a quelli finora individuati, ossia l’Unità Dublino<sup>143</sup>, competente della gestione sia delle richieste in entrata (c.d. “*incoming*”), che in uscita (c.d. “*outgoing*”).

Come si diceva, l’aspetto che più rileva in questa sede è la considerazione della possibile durata anche di questa fase, utile ai fini di una visione di insieme della potenziale effettiva durata complessiva di un procedimento riguardante il diritto di asilo. Il “decreto procedure” dispone<sup>144</sup> infatti che i termini temporali previsti per la conclusione dell’esame della domanda – come visto, attualmente corrispondenti ad un massimo di diciotto mesi – decorrano dal momento in cui è accertata la competenza italiana per l’esame di un’istanza di asilo. Conseguentemente, i tempi procedurali impiegati per la “fase Dublino” devono essere sommati a quelli previsti a livello normativo per la successiva realizzazione dell’esame della domanda del merito.

Tra le novità introdotte proprio dal regolamento “Dublino III” - senza considerare l’eventuale possibilità di ricorso avverso la decisione assunta dall’autorità competente – vi è la previsione secondo cui l’intero “procedimento Dublino” non deve durare più di undici mesi per la presa in carico dell’interessato, e non più di nove mesi per il suo trasferimento nello Stato membro individuato come competente per la gestione della relativa domanda (salvo in caso di fuga o di detenzione)<sup>145</sup>. I fattori che comunque risultano essere davvero determinanti per il raggiungimento degli obiettivi di questo Sistema, così come (di conseguenza) per i tempi necessari per giungere al momento dell’esame della domanda nel merito, sono, come noto, la fattiva cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri, nonché la loro specifica inerzia o efficienza<sup>146</sup>. Purtroppo però

---

<sup>143</sup> A livello generale, ciò che avviene è che qualora sulla base delle generalità, delle dichiarazioni rese dal richiedente o dei rilievi foto-dattiloscopici emergano dubbi circa la competenza dello Stato italiano ad esaminare la domanda di protezione, allora la Questura trasmette il fascicolo relativo al richiedente interessato all’Unità Dublino, dando così avvio alla procedura per la determinazione dello Stato membro responsabile dell’esame dell’istanza. Di tale avvio viene data tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale, la quale, di conseguenza, sospende l’esame della domanda in attesa degli esiti della procedura, che possono essere i seguenti: se l’Unità Dublino conferma la competenza dello Stato italiano, allora la procedura di esame del merito della domanda si riavvia – facendo decorrere i termini che scandiscono tale procedura dal momento in cui la competenza è accertata (*ex art. 30, c. 1-bis*, “decreto procedure”) - e la gestione dell’istanza è definitivamente responsabilità della Commissione territoriale interessata; se l’Unità Dublino determina la competenza di un altro Stato membro, allora la Commissione territoriale dichiara l’estinzione del procedimento (*ex art. 30, sempre del d.lgs. 25/2008*). Inoltre, qualora l’Unità Dublino, facendo decorrere inutilmente i termini previsti, non individui lo Stato competente o non inoltri la relativa richiesta di presa in carico, o decorso inutilmente il termine utile per l’esecuzione del trasferimento del richiedente verso lo Stato membro individuato come competente, lo Stato italiano deve assumersi la responsabilità per l’esame del merito della domanda e, quindi, la Commissione territoriale deve riavviare la procedura.

<sup>144</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>145</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Un sistema europeo comune di asilo*, Lussemburgo, 2014, disponibile alla pagina web [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf), p. 7.

<sup>146</sup> Cfr. M. PAPPALARDO, *Il nuovo regolamento di esecuzione della procedura Dublino III: ancora disparità nel modus operandi ma più informazioni al richiedente asilo*, in *SIDIBlog*, 13 marzo 2014, <http://www.sidiblog.org/sidiblog/?p=752>.

In tal senso si consideri, ad esempio, che l’UNHCR nel 2013 ha rilevato che in Italia nella prassi le procedure per la determinazione dello Stato membro competente sono troppo lunghe e spesso superano i limiti prefissati per l’applicazione delle disposizioni, anche a causa dell’insufficienza numerica del personale coinvolto da tali procedure

il “Sistema Dublino” è ancora troppo intriso dell’egoismo nazionale dei Paesi geograficamente meno esposti ai flussi migratori<sup>147</sup>, con l’effetto di isolare e sovraccaricare di responsabilità quegli Stati, al contrario, maggiormente interessati dal fenomeno migratorio, come ad esempio l’Italia, che si trova costretta ad esaminare anche i casi che non le competerebbero sulla base dei criteri di responsabilità che tale Sistema definisce<sup>148</sup>.

La storia recente dimostra, infatti, che la tendenza nelle prassi di attuazione della normativa è proprio quella di paralizzare i meccanismi da essa approntati o di vanificarne gli esiti, *in primis* non alimentando le banche-dati che permettono lo scambio di informazioni necessarie per l’attuazione dei criteri di responsabilità della gestione delle domande di asilo, non realizzando il foto-segnalamento sui luoghi di sbarco<sup>149</sup> e non effettuando i trasferimenti nei tempi previsti. Il numero delle persone che vengono effettivamente trasferite risulta infatti sempre di gran lunga inferiore rispetto a quello delle domande di trasferimento presentate sia dall’Unità Dublino italiana nei confronti degli altri Stati membri, che viceversa. Ciò accade a causa della lungaggine burocratica oppure di un’intenzionale scelta compiuta da quegli Stati aderenti al Sistema che non avendo davvero interesse a contenere il numero delle richieste di asilo, non traggono dall’esecuzione dei trasferimenti benefici in grado di compensare i costi (in termini di risorse economiche ed umane) che tali trasferimenti comportano<sup>150</sup>. Questa tendenza si affianca e allo stesso tempo alimenta i limiti in termini di efficacia e di efficienza che caratterizzano l’attività condotta dall’Unità Dublino<sup>151</sup>, gravando ulteriormente sulla qualità complessiva dell’iter procedimentale.

Tornando alla “ordinaria” procedura prevista per l’esame delle domande di asilo, se è necessario rilevare che sin dai primi anni della sua applicazione essa si è caratterizzata per la dilatazione dei tempi di esame delle domande<sup>152</sup>, è altrettanto opportuno sottolineare l’indubbio recente sforzo compiuto dal legislatore italiano – talvolta, si ribadisce, a partire da un notevole impulso derivante dal diritto UE - nel cercare di semplificare ed accelerare l’attività amministrativa,

---

(cfr. *Raccomandazioni dell’UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013, p. 7, <https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164210b80eeaac700011d/raccomandazioni.pdf>).

<sup>147</sup> Cfr. MINISTERO DELL’INTERNO, *Il Semestre UE*, in *Libertà Civili. Rivista bimestrale del Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno*, luglio 2015, disponibile alla pagina web <http://www.libertacivili.it/pdfdownload/semestre%20italiano.pdf>, p. 53.

<sup>148</sup> Cfr. nota 140, *supra*.

<sup>149</sup> Cfr. C. PERI, *La protezione interrotta, Il Regolamento “Dublino III” e il diritto d’asilo in Europa*, in *Ricerche e analisi Centro Astalli, Aggiornamenti sociali*, marzo 2014, p. 52.

<sup>150</sup> Cfr. ASGI *et al.*, *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, cit., p. 156; MINISTERO DELL’INTERNO, *Il Semestre UE*, cit., p. 53; C. PERI, *La protezione interrotta*, cit., pp. 229, 234.

<sup>151</sup> Sin dall’avvio della procedura di determinazione della competenza all’esame della domanda si determina infatti un notevole allungamento dei tempi previsti a livello normativo anche a causa delle problematiche che riguardano l’azione di questo soggetto. Per un approfondimento in merito, si rinvia a ASGI, *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, cit., pp. 158-159; M. PAPPALARDO, *Il nuovo regolamento di esecuzione della procedura Dublino III: ancora disparità nel modus operandi ma più informazioni al richiedente asilo*, cit.

<sup>152</sup> La procedura ai sensi della “legge Martelli” durava in media diciotto mesi (cfr. ICS, *Rifugiati: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, cit., p. 24).

sia in riferimento alle autorità italiane responsabili dell'esame della domanda, che alle procedure che devono porre in essere<sup>153</sup>. A riguardo, possono essere considerati congiuntamente: l'aumento del numero delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni; la previsione secondo cui l'audizione del richiedente asilo ora è da condurre di norma in presenza di un solo componente della Commissione competente; le nuove disposizioni volte a scandire i termini temporali delle diverse fasi; l'assoluta novità rappresentata dalla presenza di norme che insistono sull'importanza della formazione degli addetti ai lavori dal momento dell'accesso alle procedure alla decisione nel merito (tema che risulta essenziale sia a garanzia di chi davvero necessita di protezione, sia per alimentare una catena di azioni e decisioni informate e consapevoli, che rendano meno esposto a inefficienze il procedimento nel suo complesso); le disposizioni volte ad una disciplina più puntuale delle competenze dei diversi soggetti coinvolti; la previsione di maggiori garanzie per i richiedenti asilo in termini di informazione.

Dinanzi allo straordinario incremento delle richieste di asilo degli ultimi anni, nonché ai corrispondenti notevoli problemi gestionali venutisi a creare – si consideri anche solamente la moltiplicazione del numero di lingue parlate e le conseguenti ripercussioni in sede di audizione, in cui è essenziale garantire un'adeguata comunicazione con ogni richiedente asilo – accanto, naturalmente, alla costante pressione a cui gli organi deputati all'esame delle istanze sono sottoposti, ognuno dei suddetti interventi può avere una valenza positiva. Rispetto al rafforzamento disposto alla fine del 2014 in riferimento al complessivo aumento del numero delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni, ad esempio, è stato possibile imprimere una forte accelerazione nell'istruttoria e nell'adozione delle decisioni: già nei primi nove mesi del 2015 si è riscontrato un aumento di circa il 70% delle pratiche esaminate e decise rispetto al 2014<sup>154</sup>.

Anche la cura degli aspetti qualitativi può alimentare sensibilmente l'innescò di circuiti virtuosi di buone prassi ed una corrispondente estinzione dei circoli viziosi a cui la storia ci ha abituati. L'attenzione per la formazione del personale coinvolto in particolare nelle fasi decisorie, congiuntamente ad un alleggerimento del carico di lavoro che è chiamato a gestire grazie al potenziamento strutturale di cui si è appena detto, può certamente far sperare di iniziare a porre rimedio alle cattive prassi caratterizzate dall'assenza di un'adeguata motivazione nei provvedimenti, nonché dalla presenza di formulazioni generali e stereotipate nei provvedimenti di diniego<sup>155</sup>. È in riferimento a tali criticità che, rifacendosi alla normativa richiamata in precedenza,

<sup>153</sup> Cfr. ANCI *et al.*, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, cit., pp. 25-26.

<sup>154</sup> Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, ottobre 2015, rinvenibile in [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Libro\\_Rapporto\\_accoglienza.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Libro_Rapporto_accoglienza.pdf), pp. 18-19.

<sup>155</sup> Cfr. A. DE BONIS, *La procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, cit., p. 207; M. GIOIOSA, *Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., p. 107. In riferimento alle caratteristiche delle decisioni adottate in molti Paesi dell'Unione europea, l'UNHCR ha evidenziato quanto segue: “*The decisions consisted of very brief generic and standard legal paragraphs. As such there was no evidence that these applications were examined and these decisions taken individually, objectively and impartially. In some Member States, the reasons for the decision may be stated only very briefly in the decision notified to applicants,*



sarebbe utile la presenza di una disciplina più puntuale, in grado di dettagliare maggiormente il contenuto della motivazione sottostante ad un pieno rigetto dell'istanza, così come a quella nei casi di concessione di una protezione minore rispetto allo *status* di rifugiato, al fine di “costringere” i membri delle autorità procedenti ad una chiara e specifica identificazione dei presupposti giustificativi alla/e tipologia/e di protezione accordata/e o negata/e. Come accennato precedentemente, tale buona pratica comporterebbe dei sostanziali benefici anche sull'efficacia dell'eventuale riesame delle domande in sede giurisdizionale, così come sui tempi impiegati per effettuarlo (di qui, il potenziale avviamento dei circuiti virtuosi di cui si è detto).

È necessario infatti sottolineare come ad aggravare ulteriormente il problema dei tempi eccessivamente lunghi impiegati per l'esame delle domande in sede amministrativa, si ponga la medesima questione in riferimento all'esame in sede di ricorso giudiziario. Anche in questo ambito si conferma la sussistenza dell'ormai tristemente nota piaga della durata irragionevole dei processi in Italia, dimostrata anche dalla presenza di innumerevoli condanne espresse in tal senso dalle Corti europee nei confronti dello Stato italiano. Ed in merito alle procedure in oggetto bisogna anche considerare che la proposizione del ricorso avverso la decisione delle Commissioni *de qua* è possibile in tutti i casi in cui l'esito dell'esame della domanda sia diverso dallo specifico riconoscimento dello *status* di rifugiato. Il numero di tali ricorsi dipende quindi direttamente dal numero di “decisioni negative” adottate in sede amministrativa e storicamente i dati mostrano che le decisioni che non dispongono il riconoscimento dello *status* di rifugiato rappresentano la quota prevalente<sup>156</sup>. Di conseguenza, si determina un carico di lavoro particolarmente consistente per gli organi giurisdizionali coinvolti, ed è per questo che una “buona qualità” dei provvedimenti amministrativi sarebbe davvero molto importante per rendere tale fase più celere e il sistema complessivamente più efficiente.

Non è un caso, infatti, che il “decreto procedure” sia stato per lungo tempo oggetto di critiche proprio perché in esso non era presente alcuna disposizione volta all'attuazione dell'art. 8, par. 2, della versione originaria della “direttiva procedure”, la quale richiedeva specificamente agli Stati membri di garantire che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere nel merito avesse una conoscenza adeguata in materia di asilo. Per i predetti organismi collegiali italiani,

---

*but greater detail on the reasons for the decision may be contained in the case file, which may be available to the applicant on request”* (cfr. *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, Bruxelles, marzo 2010, disponibile alla pagina web <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>, p. 13).

<sup>156</sup> Secondo i dati della Commissione nazionale, infatti, considerando i valori percentuali, gli esiti negativi nel 1990 corrispondevano al 41% delle richieste esaminate. Ma tra il 1991 e il 2001 tali valori percentuali sono stati sempre superiori al 50% (con picchi persino superiori al 90% tra il 1991 e il 1993, e all'80% nel 1994, 1995 e nel 1999). Successivamente, tra il 2002 e il 2006, i valori si sono abbassati al di sotto del 40%, più che altro a causa dell'aumento del numero dei richiedenti “irreperibili”. A partire dal 2007, invece, è stato registrato un particolare incremento dei riconoscimenti della protezione umanitaria (specie nel 2007 e nel 2012) e dello *status* di protezione sussidiaria, ma non dello *status* di rifugiato. Quest'ultimo esito ha raggiunto i valori più alti nel 2010 e nel 2013, rispettivamente del 15% e del 13%, che evidentemente sono delle percentuali contenute rispetto al totale, e che comunque nel 2014 e nel 2015 sono scese al 10% e al 5% rispettivamente (cfr. COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO DI ASILO, *Quaderno statistico per gli anni 1990–2015*).

infatti, sino alla legge 146/2014 - come visto<sup>157</sup> - il tema della formazione del personale era disciplinato solo genericamente dalle norme interne, e sino al d.lgs. 142/2015 i componenti delle Commissioni venivano nominati con decreto del Ministro dell'Interno senza alcuna preliminare verifica delle loro conoscenze. Tale carenza normativa, peraltro, risultava aggravata dal fatto che, in contrasto con la regola generale prevista dalla versione del "decreto procedure" precedentemente vigente, nella prassi i colloqui venivano svolti prevalentemente in presenza di un solo commissario<sup>158</sup>. La maggiore attenzione dedicata invece ora al tema della formazione, consente - si ribadisce - di migliorare il livello qualitativo dei provvedimenti adottati da questi organi, con un potenziale conseguente beneficio anche per l'eventuale fase di ricorso in sede giurisdizionale.

Nonostante i potenziali effetti positivi dei recenti interventi normativi, alla luce del complesso e complessivo iter procedimentale che l'attuale disciplina normativa ha delineato in materia di diritto di asilo, a questo punto non è possibile non rilevare nuovamente che, comunque, il sistema vigente continua ad impattare negativamente sull'effettiva tutela di questo diritto fondamentale garantito dalla Costituzione italiana, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e, seppur indirettamente, dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo<sup>159</sup>. Innanzitutto, tornando sulla cruciale questione dei tempi procedurali, come visto le previsioni normative hanno previsto per ogni fase della procedura un termine temporale, cercando dunque di definire tempi rigidi e certi per l'espletamento dell'intero procedimento. Ciononostante, sommando tutti i termini predisposti per ciascuna fase procedurale, il tempo potenziale complessivamente necessario per la definizione della posizione giuridica di un richiedente asilo, ossia di permanenza di quest'ultimo in una situazione di limbo, risulta ancora incompatibile con la garanzia di un'effettiva tutela di un diritto fondamentale. La problematica risulta poi ancora più grave se a questa questione si aggiungono le criticità precedentemente rilevate legate alla sussistenza di un'eccessiva discrezionalità di cui dispone il personale coinvolto, a cui peraltro sinora ha conseguito un costante e diffuso superamento dei termini previsti dal legislatore per la conclusione della procedura.

Aldilà dell'impatto negativo delle problematiche legate ai tempi sul singolo richiedente asilo, esse possono risultare insostenibili anche da altri rilevanti punti di vista. Come anticipato, non è infatti una questione marginale la sostenibilità dei costi che la gestione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo comporta nell'attesa della conclusione delle procedure. La medesima considerazione è possibile anche per le sfide che pone la permanenza per così tanto tempo sul territorio nazionale di persone la cui posizione giuridica non è definita: sfide in relazione al mantenimento della coesione sociale, nonché alla realistica possibilità di attuare poi concretamente quel processo bidirezionale di integrazione<sup>160</sup> tra la nostra società e i beneficiari della tutela del

---

<sup>157</sup> Cfr. *infra* par. 3.

<sup>158</sup> Cfr. ASGI *et al.*, *Il diritto alla protezione - Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, cit., p. 251; ICS, *Rifugiati: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, cit., pp. 34-35.

<sup>159</sup> Nella CEDU, infatti, pur non essendo presente un riferimento diretto al diritto di asilo, è comunque possibile rinvenirne una tutela indiretta nell'art. 3 (cfr. nota 29, *supra*).

<sup>160</sup> Sull'importanza di questo tema le istituzioni dell'UE hanno peraltro insistito anche recentemente. In merito si segnalano: la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 6 aprile 2016 "Riformare il

diritto di asilo.

**7. (Segue) Ulteriori margini di miglioramento: la necessaria emanazione di un testo unico.**

È di facile intuizione il fatto che le procedure inerenti all'asilo attualmente risultano essere estremamente complesse a causa non solo della presenza di una disciplina normativa articolata in più livelli e del coinvolgimento di diversi organi, ma anche del fatto che esse sono costantemente esposte a numerosi fattori esterni, che ne mettono costantemente alla prova l'efficacia e l'efficienza.

Si consideri la dinamica dei flussi migratori, la cui complessità è dettata da cause spesso imprevedibili e tra loro diverse, e che risulta mutare certamente più rapidamente degli strumenti normativi che la vogliono regolamentare. Oppure le condizioni dei richiedenti e dei relativi Paesi di origine e di transito, anch'esse differenti tra loro e - con riferimento ai Paesi - spesso in continua evoluzione, ma la cui conoscenza risulta essenziale per l'espletamento delle procedure stesse. O, ancora, l'indispensabile cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri dell'UE, in un sistema che è ormai, almeno sulla carta, solo parzialmente nazionale e sempre più europeo. La combinazione di tutti questi fattori determina infatti lo svolgimento di un'azione volta a rincorrere la realtà, spesso in affanno.

Alla luce di tali considerazioni, sono quindi certamente da apprezzare i più recenti passi compiuti dal legislatore europeo e da quello italiano nell'insistere su molteplici fronti al fine di cercare di migliorare la qualità di un sistema procedurale che, specie negli ultimi anni di perdurante emergenza, si è rivelato spesso inefficace e inadatto rispetto ad una realtà così composita e mutevole.

Ciononostante, le lacune e le carenze di dettaglio a livello normativo e di coordinamento amministrativo sul piano sia nazionale che europeo, risultano essere ancora molteplici e rilevanti, e il sistema volto a tutelare il diritto di asilo continua ad essere caratterizzato dalla presenza di un insieme di norme volte a regolamentarlo troppo articolato e, per questo, spesso contraddittorio e poco chiaro. E per quanto, come già sottolineato, non tutti gli elementi di criticità siano imputabili all'azione degli organi coinvolti, un sistema siffatto risulta sovente esposto a cattive prassi che minano l'effettiva tutela del diritto fondamentale in questione.

A livello dell'ordinamento nazionale, un intervento utile per cercare di porre rimedio a tali criticità, potrebbe essere l'attuazione della delega conferita al Governo nel 2014 mediante l'art. 7 della legge n. 154, per l'adozione di un testo unico in materia, in quanto consentirebbe una preziosa opera di revisione e riorganizzazione normativa, proprio a partire dalla consapevolezza delle

---

sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa" (COM(2016) 197 *final*); la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (in particolare il par. 44); il documento della Commissione europea del 7 giugno 2016 "Action Plan on the integration of third country nationals" (COM(2016) 377 *final*).

caratteristiche di questo sistema complesso. Tale azione – peraltro da tempo sollecitata in dottrina<sup>161</sup> - potrebbe essere anche l'occasione per mettere un punto in merito alla questione relativa al rapporto tra le procedure disciplinate dal sistema esistente e l'asilo costituzionale, dopo anni di perdurante inerzia e di tacita delega affidata agli interpreti del diritto. Alla luce della formulazione utilizzata dal legislatore nella delega stessa<sup>162</sup>, sembra infatti essere ormai definitiva la scelta di seguire il più recente orientamento giurisprudenziale precedentemente richiamato<sup>163</sup>, secondo cui attualmente l'attuazione del diritto di asilo contenuto nel terzo comma dell'art. 10 della Costituzione italiana va implementata alla luce della normativa europea e, dunque, sulla base di una tutela legata allo *status* di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra.

Ad ogni modo, la presenza di un testo unico, oltre ad avere la capacità di rendere immediatamente il *corpus* normativo più organico e chiaro, permetterebbe finalmente di avere una visione di insieme e non più segmentata dell'intero iter procedimentale e della sua complessità, nonché delle tematiche ad esso connesse. Ciò risulterebbe utile sia ai soggetti preposti a dare concreta attuazione ad una normativa "multilivello" ed in continua evoluzione, sia a coloro i quali sono chiamati ad analizzare questo sistema e ad individuarne le criticità, anche nell'ottica dell'elaborazione di nuovi interventi normativi.

---

<sup>161</sup> Cfr. P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, cit., pp. 60-61.

<sup>162</sup> L'art. 7 della l. 154/2014 dispone infatti che il Governo, entro il 2019, adotti "un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea". In merito, si è espressa D. VITIELLO, in *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, cit., pp. 29-30, come segue: "[...] considerato il tenore letterale della disposizione qui riportata, che perpetua la confusione tra l'istituto dell'asilo costituzionale e le forme di protezione internazionale di matrice internazionale, disciplinate dal diritto dell'Unione, l'obiettivo della piena e autonoma attuazione del diritto d'asilo costituzionale potrebbe rimanere, anche questa volta, poco più che un auspicio".

<sup>163</sup> Cfr. par. 1, *supra*.