

Odg. 1871 ordinario del 4 dicembre 2024

PARERI E PROPOSTE

1) - **41/PP/2024** - Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti. Richiesta apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158 recante: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

(relatore Consigliere FONTANA, Consigliere PAOLINI)

La Commissione, con i voti favorevoli dei consiglieri D'Auria, Romboli, Paolini e Fontana, il voto contrario del consigliere Giuffré, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

«Il Consiglio,

visti i testi del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante “*Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali*”, e del decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, recante “*Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*”;

letto l'art. 10, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195;

osserva:

1. Premessa.

Alla luce delle prerogative consultive riconosciute al Consiglio “*sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie*” (art. 10, co. 2, L. n. 195/1958), il presente parere avrà ad oggetto le sole norme contenute nei decreti-legge in commento che presentano effettiva incidenza sul piano dell'organizzazione giudiziaria. Prima di analizzare le modifiche introdotte dai due testi – i cui disegni di legge di conversione sono attualmente pendenti in Parlamento – giova ricordare, in estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento e gli interventi di questo Consiglio sul tema della protezione internazionale.

2. Normativa di riferimento e delibere consiliari in tema di protezione internazionale: cenni sintetici.

La disciplina nazionale della materia “protezione internazionale” è contenuta in una serie di atti normativi che rappresentano, in larga misura, il frutto dell'attività di recepimento a livello interno della normativa europea.

Quanto agli aspetti sostanziali – presupposti del riconoscimento e contenuto della protezione – a venire in rilievo è, *in primis*, il D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 251 (c.d. “decreto qualifiche”), recante “*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*”; quanto agli aspetti procedurali, la disciplina fondamentale è contenuta nel D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (c.d. “decreto procedure”), recante “*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*”.

Tanto la normativa europea quanto quella interna sono state oggetto di numerose modifiche.

Per quanto concerne la prima, appare in questa sede sufficiente ricordare che, dopo l'approvazione delle direttive 2011/95/UE (recante “*norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di 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*”), della direttiva 2013/32/UE (recante “*procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*”) e della direttiva 2013/33/UE (recante “*norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*”), il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno

recentemente adottato, in data 14 maggio 2024, due nuovi Regolamenti: il Regolamento (UE) 2024/1347, recante “*norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*”, e il Regolamento (UE) 2024/1348, recante una “*procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*”, i quali troveranno applicazione, rispettivamente, a decorrere dal 1° luglio 2026 e dal 12 giugno 2026.

Per quanto concerne la disciplina interna, essa ha subito una serie di modifiche, solo in parte necessitate dall'esigenza di adeguare l'ordinamento interno al mutato quadro normativo europeo.

Tra esse, in questa sede giova segnalare l'intervento operato dal decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante “*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*” (convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46) che aveva, tra l'altro, previsto:

- l'istituzione, presso i ventisei Tribunali distrettuali, di Sezioni specializzate in materia di immigrazione competenti:

- per le controversie in materia di **mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale** in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;
- per le controversie aventi ad oggetto **l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari** per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;
- per le controversie in materia di **riconoscimento della protezione internazionale** di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, per i procedimenti per la **convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale**, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18

agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-*ter* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come introdotto dal presente decreto, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015;

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

- la trattazione in composizione collegiale delle sole controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35 D.Lgs. 25 del 2008 e di quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti in materia di determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (queste ultime cosiddette "controversie Dublino"), ferma restando, per tutte le altre controversie sopraelencate e in deroga a quanto previsto dall'art. 50-*bis*, co. 1, numero 3), c.p.c., la competenza del giudice monocratico;

- la sostituzione del rito sommario di cognizione con un rito camerale a contraddittorio scritto e a udienza eventuale;

- una composizione delle nuove Sezioni imperniata sul criterio della specializzazione dei giudici;

- l'eliminazione della possibilità di impugnare la decisione del giudice di primo grado mediante reclamo alla Corte d'appello (ferma restando la ricorribilità per cassazione);

- la conferma della previsione, già contenuta nell'art. 18-*ter* del decreto-legge n. 83 del 2015 (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132), della facoltà per il C.S.M. di predisporre, in deroga alla disciplina di cui agli artt. 110 e ss. dell'ordinamento

giudiziario, un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale e di altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione.

Per quanto concerne gli ambiti di competenza del Consiglio superiore della magistratura, esso ha *“da tempo posto al centro della propria attenzione, con plurimi interventi, il tema della protezione internazionale, nella consapevolezza dell'ormai carattere strutturale del fenomeno migratorio e della necessità di garantire la miglior risposta di giustizia in una materia che coinvolge diritti fondamentali della persona”* (cfr. già *Relazione sulle attività consiliari in tema di piano straordinario per la protezione internazionale e nuovi interventi in tema di COI e di informazioni statistiche* adottata con delibera del 25 ottobre 2017).

Tra i principali interventi consiliari nella materia *de qua* si segnalano, schematicamente:

- il **parere reso in data 16 luglio 2015** ai sensi dell'art. 10, secondo comma, l. 195/1958 in occasione della conversione in legge del decreto 27 giugno 2015, n. 83, sulle *“disposizioni in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e di Giustizia”*, laddove il Consiglio auspicava la previsione normativa dell'istituto dell'applicazione straordinaria, che avrebbe consentito di offrire una risposta, sul piano ordinamentale, all'emergenza connessa agli imponenti fenomeni di migrazione attualmente in corso nelle regioni dell'Africa e del Medio Oriente, direttamente interessate o comunque coinvolte in scenari di guerra: a tale auspicio il legislatore dava seguito introducendo, in sede di conversione del decreto-legge suddetto, la l. 6 agosto 2015, n. 132, il citato art. 18-ter, che – come detto – regola le applicazioni straordinarie e affida al Consiglio il relativo piano straordinario;
- la delibera del **25 gennaio 2017** di approvazione della circolare sulle tabelle per il triennio 2017/2019, la quale, anticipando le scelte del legislatore, aveva previsto l'inserimento della protezione internazionale nel novero delle materie che implicano specializzazione e la possibilità di ricorrere al riequilibrio dei carichi di lavoro fra magistrati;
- il **parere reso in data 15 marzo 2017** ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/58 sul testo del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, concernente *“Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”*, parere nell'ambito del quale il Consiglio segnalava alcune criticità in relazione alla compressione delle garanzie dei richiedenti asilo;

- la **Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale** adottata con delibera del **15 marzo 2017**;
- la **delibera del 1° giugno 2017** relativa alle *Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea a seguito del decreto-legge 17 febbraio 2017*;
- la **Risoluzione del 13 ottobre 2021** recante *Linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*.

In questa sede appare utile e sufficiente ricordare che nella richiamata *Risoluzione* sulle linee guida del 15 marzo 2017 il C.S.M., nell'individuare e raccomandare agli uffici giudiziari principi e modelli organizzativi per affrontare l'avvio delle Sezioni specializzate, aveva fissato i tre criteri della **priorità ex lege** nella trattazione dei procedimenti, con rallentamento, ove necessario, nella trattazione di procedimenti diversi; del **dimensionamento adeguato**, per numero di giudici della sezione o del gruppo di magistrati addetti alla protezione internazionale, per far fronte alle sopravvenienze; della predisposizione di **misure straordinarie** per la definizione dell'arretrato.

Al fine di dare attuazione ai tre criteri organizzativi suddetti, il C.S.M. aveva altresì individuato alcune direttrici più specifiche per la composizione delle Sezioni specializzate, lasciando comunque agli uffici un certo margine di discrezionalità, ispirato al concetto di autonomia organizzativa.

Tali direttrici rispondevano a tre principi chiave:

- **specializzazione**: l'affermazione del principio della specializzazione, del tutto coerente con la istituzione di Sezioni specializzate e con la necessità dei giudici di confrontarsi con il Sistema comune europeo dell'asilo, è stata giustificata con il riferimento al principio organizzativo in base al quale *“la specializzazione assicura una risposta più efficace, qualitativamente e quantitativamente, nonché più celere, oltre la prevedibilità ed omogeneità degli orientamenti”*;

- **non esclusività**: il principio di non esclusività scaturisce dalla considerazione della diversità di flussi e di pendenze nei diversi uffici distrettuali, in alcuni dei quali la materia dell'immigrazione e della protezione internazionale è caratterizzata da numeri, flussi e pendenze insufficienti ad impegnare un'intera sezione. Il C.S.M. ha pertanto previsto che i giudici addetti alle Sezioni specializzate avrebbero potuto occuparsi anche di altre materie civili, se ciò corrispondesse a peculiari esigenze organizzative dell'ufficio;

- **flessibilità organizzativa:** il principio della flessibilità organizzativa è stato ritenuto funzionale ad affrontare picchi di sopravvenienze o piani di smaltimento dell'arretrato e, a tal fine, il C.S.M. ha previsto la possibilità per gli uffici di prevedere:

a) per affrontare i flussi, la creazione di gruppi di lavoro interni alle sezioni o allargati, nonché il ricorso allo strumento delle co-assegnazioni;

b) per far fronte all'arretrato, la promozione di applicazioni endo-distrettuali da parte del Presidente della Corte di appello, potendo l'esigenza di definizione dell'arretrato essere fronteggiata anche con applicazioni costruite intorno a progetti per obiettivi, nel senso della pre-determinazione, nel provvedimento di applicazione, del numero fisso di procedimenti mensili da definire, alla cui stregua poi rideterminare il conseguente esonero dal lavoro ordinario.

A distanza di quattro anni dalla richiamata *Risoluzione* il Consiglio ha operato una verifica del concreto impatto di essa, ed ha osservato, sulla base di un'ampia rilevazione statistica realizzata al termine del 2020, che, nella maggior parte degli uffici, i criteri organizzativi individuati nel 2017 non avevano consentito o comunque non erano stati attuati in modo da assicurare effettivamente prioritaria trattazione dei procedimenti e congruo dimensionamento delle sezioni.

La lettura dei dati aveva portato il Consiglio a concludere che *“senza interventi strutturali sulle risorse destinate alle sezioni immigrazione e quindi innanzitutto senza assegnazione di un numero di giudici sufficiente e dedicato esclusivamente alla materia della protezione internazionale, l'arretrato e la durata dei procedimenti di protezione internazionale continueranno ad aumentare”*.

Sulla base dei dati statistici riferiti ai periodi allora presi in considerazione, il Consiglio aveva effettuato una stima delle risorse necessarie per far fronte alle sopravvenienze e all'arretrato, concludendo che *“[c]omplessivamente, per far fronte a sopravvenienze ed arretrato, nel triennio 2021-2023 le risorse dei Tribunali dovrebbero essere aumentate del 126,22% (37,98% + 88,24%)”*.

Nella delibera del 2021 si osservava che i dati analizzati rendevano *“chiara a livello nazionale l'attuale inidoneità strutturale delle sezioni a fare fronte a sopravvenienze e pendenze nella materia in esame”* e che era comunque *“evidente che i pur necessari incrementi di risorse [avrebbero dovuto] tenere conto anche della funzionalità dell'ufficio nel suo complesso e della necessità di assicurare la definizione anche di diverse priorità e comunque la ragionevole durata di tutti i procedimenti”*.

Da ultimo, la materia protezione internazionale è stata oggetto di specifica attenzione nell'ambito di due recenti delibere consiliari:

- la **Delibera del 26 giugno 2024** (modificata con delibera del 09.10.2024) recante *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il quadriennio 2026/2029*;
- la **Delibera del 6 novembre 2024** recante *Parere sullo schema di Decreto ministeriale concernente la determinazione delle piante organiche del personale di magistratura del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo 10 ottobre 2022. n. 149*.

Con quest'ultima delibera il Consiglio, chiamato a pronunciarsi sullo schema di decreto ministeriale riguardante la determinazione delle piante organiche del personale di magistratura del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, ha rilevato come proprio i recenti decreti-legge 11 ottobre 2024, n. 145, e 23 ottobre 2024, n. 158 avevano significativamente ampliato le competenze delle Corti di appello ed ha conseguentemente deliberato di *“richiedere al Ministero di valutare l'opportunità di aggiornare l'analisi statistica effettuata, tenendo conto degli aspetti indicati in parte motiva, e per l'effetto, di rivedere la distribuzione delle risorse”*.

3. Analisi di dettaglio delle novità introdotte dai decreti-legge n. 145 e n. 158 del 2024.

Nei paragrafi che seguono si illustreranno le principali novità sul piano delle competenze e delle procedure giurisdizionali derivanti dall'entrata in vigore dei decreti-legge in esame.

Esse consistono, schematicamente, nella:

- 1) (re)-introduzione della composizione monocratica del Tribunale che giudica in primo grado sulle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35 d.lgs. n. 25 del 2008 (anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale) e su quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale;
- 2) (re)-introduzione del grado di appello avverso i decreti del giudice (monocratico) relativi alle impugnazioni dei provvedimenti delle Commissioni territoriali di mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria (art. 35-bis D.Lgs. 25 del 2008), nonché avverso le decisioni relative ai

provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale;

3) l'introduzione del grado di appello avverso i decreti motivati del giudice (monocratico) sulle istanze di sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti delle Commissioni territoriali, per i casi in cui detta sospensione non sia automatica: diniego protezione in caso di richiedenti che ricadono nelle ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 35-*bis* (nuovi commi 4 e 4-*bis* dell'art. 35-*bis*) e in caso di richiedenti trattenuti ai sensi dell'art. 6-*bis* (procedure accelerate di frontiera) (nuovo comma 2-*bis* dell'art. 35-*ter*);

4) l'introduzione della competenza del giudice di pace in tema di convalida delle (nuove) ispezioni per finalità identificative;

5) l'introduzione della competenza del Tribunale per i minorenni in tema di convalida delle (nuove) ispezioni per finalità identificative.

3.1. Il ritorno al giudizio in composizione monocratica.

L'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. 13 del 2017 – introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 46 del 2017 – prevedeva che le *“controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale sono decise dal tribunale in composizione collegiale. Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione”*.

L'art. 16, comma 1, lett. b), n. 2, del decreto-legge n. 145 del 2024 ha abrogato tale comma: per l'effetto, anche le controversie suddette – al pari delle altre attribuite alla competenza delle Sezioni specializzate – saranno decise dal Tribunale in composizione monocratica.

L'art. 17, comma 1, lett. d), n. 2, del decreto-legge n. 145 del 2024 ha modificato il comma 5 dell'art. 35-*ter* D.Lgs. 25 del 2008, sopprimendo il riferimento alla natura collegiale del giudizio relativo alla *sospensione* della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura in frontiera: nella nuova formulazione, il comma 5

prevede, infatti, che alla “*scadenza del termine di cui al comma 2, ultimo periodo, il giudice procede ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 7 e seguenti, in quanto compatibili*”¹.

La previsione della collegialità viene meno anche nell'ambito della disciplina processuale delle controversie in materia di diniego o revoca per i permessi di soggiorno temporanei nei casi di protezione speciale: l'eliminazione della collegialità è operata attraverso l'abrogazione del comma 3 dell'art. 19-ter del D.Lgs. n. 150 del 2011 da parte dell'art. 18, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 145 del 2024.

In questo quadro, deve rilevarsi come l'art. 2, comma 1, lett. b), decreto-legge n. 158 del 2024 abbia disposto la soppressione delle parole “*in composizione monocratica*” e delle parole “*non impugnabile*” dal terzo periodo del comma 2 dell'articolo 35-ter del D.Lgs. n. 25 del 2008, rubricato “*Sospensione della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura in frontiera*”.

Nella *Relazione illustrativa* si legge che la lettera *b)* del comma 1 dell'art. 2 d.l. 158/2024 novella l'art. 35-ter prevedendo “*che il giudice (sezione specializzata del tribunale) non decide più in composizione monocratica e che è ammesso reclamo anche avverso il decreto che decide sull'istanza di sospensione*”.

Nel *Dossier* del Senato relativo alla legge di conversione del decreto-legge n. 158 del 2024 (A.S. 1280) si legge che il “*comma 1, lettera b), modifica l'articolo 35-ter del decreto procedure, riguardante il ricorso contro la decisione di diniego della protezione internazionale adottata dalla Commissione territoriale nella procedura di frontiera, al fine, da un lato, di estendere anche a tale ipotesi la previsione del reclamo avverso il provvedimento di sospensione e, dall'altro, di prevedere che la Sezione specializzata del Tribunale non decida più in composizione monocratica sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato*”.

Dalla *Relazione* e dal *Dossier* sembrerebbe, dunque, desumersi che la soppressione delle parole “*in composizione monocratica*” determini automaticamente l'attribuzione della competenza a pronunciarsi sull'istanza di sospensione della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura in frontiera al Tribunale in composizione collegiale.

Tuttavia, se detta soppressione dovesse essere interpretata in tal modo, non può non evidenziarsi come si tratterebbe di una previsione:

¹ Nella formulazione originaria dell'art. 35-ter, introdotto dal decreto-legge n. 20 del 2023, era previsto che alla “*scadenza del termine di cui al comma 2, ultimo periodo, il giudice, in composizione collegiale, procede ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 7 e seguenti, in quanto compatibili*”.

- in controtendenza rispetto a quella, precedentemente segnalata, di attribuzione al Tribunale in composizione monocratica della competenza sulle controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria (art. 35-*bis* D.Lgs. n. 25 del 2008), sulle controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei nei casi di protezione speciale (art. 19-*ter*, D.Lgs. n. 150 del 2011) e sulle controversie relative alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale;

- difficilmente conciliabile con quanto previsto dal decreto-legge n. 145 del 2024, il cui art. 17, come detto, ha modificato il comma 5 dello stesso art. 35-*ter*, D.Lgs. 25 del 2008, sopprimendo il riferimento alla natura collegiale del relativo giudizio di merito;

- difficilmente conciliabile con la natura particolarmente accelerata del giudizio cautelare relativo alla sospensione della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura in frontiera (che peraltro aveva rappresentato la *ratio* della previsione dell'espressa attribuzione al giudice monocratico della decisione sull'istanza di sospensiva in deroga al principio generale della collegialità in precedenza vigente).

Sembra, dunque, che dal tenore testuale delle modifiche apportate residuino margini interpretativi per ritenere che l'abrogazione del riferimento alla composizione monocratica contenuto nel comma 2 sia determinato da un'esigenza di coordinamento del testo con le modifiche apportate al predetto comma 5 dell'art. 35-*ter* del D.Lgs. 25 del 2008, risultando superflua, a seguito di tali modifiche, ogni precisazione in ordine alla natura monocratica del giudizio sull'istanza di sospensione. Nondimeno, poiché la Relazione illustrativa fa espresso riferimento al fatto che *“il giudice (sezione specializzata del tribunale) non decide più in composizione monocratica”*, sarebbe auspicabile una formulazione che renda maggiormente intellegibile la scelta compiuta dal legislatore.

3.2. La reclamabilità in appello delle decisioni di merito.

L'art. 16, comma 1, lett. b), n. 1, del decreto-legge n. 145 del 2024 ha modificato il comma 4 dell'art. 3 del decreto-legge n. 13 del 2017 prevedendo, tra l'altro, l'aggiunta, dopo il primo periodo, del seguente: *“Contro i provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate ai sensi dell'articolo 35-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale è ammesso reclamo alla corte d'appello”*.

La (re)introduzione della possibilità di proporre reclamo alla Corte di appello avverso le decisioni di merito assunte in primo grado dalle Sezioni specializzate del Tribunale viene completata dalle modifiche apportate agli artt. 3 e 35-*bis* del D.Lgs. n. 25 del 2008 ad opera dell'art. 17 del decreto-legge n. 145 del 2024.

In particolare:

- l'**art. 3, comma 3-septies**, D.Lgs. 25 del 2008 prevedeva che il ricorso proposto avverso le decisioni di trasferimento adottate dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (c.d. Unità Dublino) desse origine ad un procedimento *“trattato in camera di consiglio”*; che *“L'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice lo ritenga necessario ai fini della decisione”*; che *“Il procedimento è definito, con decreto non reclamabile, entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso”*; che *“il termine per proporre ricorso per cassazione è di trenta giorni e decorre dalla comunicazione del decreto, da effettuare a cura della cancelleria anche nei confronti della parte non costituita”*; che *“La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima”*; che *“In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro due mesi dal deposito del ricorso”*.

- l'**art. 35-bis, comma 13**, D.Lgs. n. 25 del 2008 prevedeva che le controversie relative ai provvedimenti delle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale (anche per mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale) fossero decisi *“[e]ntro quattro mesi dalla presentazione del ricorso [...] sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria”* (primo periodo); che *“[i]l decreto non è reclamabile”* (secondo periodo); che il *“termine per proporre ricorso per cassazione è di giorni trenta e decorre dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita”* (quinto periodo); che la *“procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima”* (sesto periodo); che in *“caso di rigetto, la Corte di*

cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso” (settimo periodo); che “[q]uando sussistono fondati motivi, il giudice che ha pronunciato il decreto impugnato può disporre la sospensione degli effetti del predetto decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione di decreto di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione” (ottavo periodo); che “[l]a sospensione di cui al periodo precedente è disposta su istanza di parte da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione” (nono periodo); che “[l]a controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione” (decimo periodo); che il “giudice decide entro i successivi cinque giorni con decreto non impugnabile” (undicesimo periodo).

L'**art. 17, comma 1, lett. a), n. 3**, decreto-legge n. 145 del 2024 ha sostituito il richiamato comma 3-*septies* con il seguente: “*Il procedimento è trattato in camera di consiglio. L'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice lo ritenga necessario ai fini della decisione. Il procedimento è definito, con decreto entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso*”.

L'**art. 17, comma 1, lett. b), n. 3**, decreto-legge n. 145 del 2024 ha soppresso il secondo periodo ed i periodi successivi al quarto del citato art. 35-*bis*, D.Lgs. n. 25 del 2008.

L'**art. 17, comma 1, lett. c)**, decreto-legge n. 145 del 2024 ha introdotto i nuovi artt. 35-*bis*.1 e 35-*bis*.2 e 35-*bis*.3, recanti, rispettivamente, la (nuova) disciplina del reclamo alla Corte d'appello (art. 35-*bis*.1), del ricorso per cassazione (art. 35-*bis*.2) e della sospensione del decreto adottato in sede di reclamo (art. 35-*bis*.3).

3.3. La reclamabilità in appello delle decisioni sulle istanze di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti delle Commissioni territoriali.

L'opzione legislativa, contenuta nel decreto-legge n. 145/2024, in favore della (reintroduzione della) reclamabilità in appello delle decisioni di merito delle Sezioni specializzate del Tribunale trova ulteriore declinazione nell'introduzione, ad opera del successivo decreto-legge n. 158 del 2024, dell'impugnabilità dinanzi alle Corti di appello dei decreti motivati del giudice sulle istanze di sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti delle Commissioni territoriali – per i casi in cui, ovviamente, detta sospensione non sia automatica² –, e ciò anche nelle ipotesi in cui i richiedenti asilo siano trattenuti ai sensi

² Cfr. comma 3 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008.

dell'art. 6-*bis* del D.Lgs. n. 142 del 2015 (che disciplina il trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera).

L'obiettivo di estendere l'istituto del reclamo in appello alle decisioni cautelari sulle istanze di sospensiva viene perseguito intervenendo, da un lato, sull'art. 35-*bis*, commi 4 (integralmente sostituito) e 4-*bis* (di nuovo conio), del D.Lgs. n. 25 del 2008 (**art. 2, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2**, del decreto-legge n. 158 del 2024) e, d'altro lato, sull'art. 35-*ter*, commi 2 (parzialmente ritoccato) e 2-*bis* (di nuovo conio), del medesimo D.Lgs. n. 25 del 2008 (**art. 2, comma 1, lett. b), nn. 1 e 2**, del decreto-legge n. 158 del 2024).

In particolare:

- il novellato comma 4 dell'art. 35-*bis*, D.Lgs. n. 25 del 2008 prevede che “[n]ei casi previsti dal comma 3 l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, su istanza di parte, con decreto motivato, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni. L'istanza di sospensione deve essere proposta, a pena di inammissibilità, con il ricorso introduttivo. Il ricorso è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6. Il Ministero dell'interno può depositare note difensive entro tre giorni dalla notifica. Se il Ministero deposita note difensive la parte ricorrente può depositare note di replica entro i successivi tre giorni. Il giudice decide sull'istanza di sospensione entro i successivi cinque giorni. Se il Ministero dell'interno non si avvale della facoltà prevista dal quarto periodo il termine per la decisione decorre dalla scadenza del termine per il deposito delle note difensive. Nei casi previsti dalle lettere b), c) e d), del comma 3 quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo”;

- il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 35-*bis*, D.Lgs. n. 25 del 2008 prevede che “[a]vverso il decreto di cui al comma 4 è ammesso reclamo alla corte d'appello nel termine di cinque giorni, decorrente dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita. Si applicano gli articoli 737 e 738 del codice di procedura civile. Il reclamo è comunicato, a cura della cancelleria, alla controparte. La proposizione del reclamo non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento reclamato. La corte d'appello, sentite le parti, decide con decreto immediatamente esecutivo, entro dieci giorni dalla presentazione del reclamo. Il decreto è comunicato alle parti a cura della cancelleria. La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera nei procedimenti di cui al presente comma”;

- all'art. 35-ter D.Lgs. n. 25 del 2005 è soppresso il riferimento alla non impugnabilità del decreto motivato del giudice;

- il nuovo comma 2-bis dell'art. 35-ter D.Lgs. n. 25 del 2008 prevede che “[a]vverso il provvedimento adottato ai sensi del comma 2 è ammesso reclamo alla corte d'appello e si applicano le disposizioni dell'articolo 35-bis, comma 4-bis”.

3.4. La specializzazione in appello.

L'**art. 16, comma 1, lett. a)**, decreto-legge n. 145 del 1958 ha introdotto, dopo il comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 13 del 2017, il nuovo comma 1-bis, a mente del quale i giudici delle Corti d'appello chiamati a comporre i collegi di reclamo “*curano la propria formazione e aggiornamento con la frequenza, almeno annuale, dei corsi indicati al comma 1, secondo periodo, e dei corsi organizzati in materia di protezione internazionale dalla Scuola superiore della magistratura, anche attraverso le strutture didattiche di formazione decentrata*”.

Il comma 1 del predetto art. 2 decreto-legge n. 13 del 2017 prevede, in sintesi:

- che i giudici che compongono le Sezioni specializzate dei Tribunali siano “*scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze*”.
- che la Scuola superiore della magistratura organizzi “*corsi di formazione per i magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in materia*”;
- che ai fini dell'assegnazione alle Sezioni specializzate, è data preferenza ai magistrati dotati di una “*particolare competenza in materia*” (esperienza ultra-biennale nella trattazione dei procedimenti di cui all'art. 3 ovvero pregressa partecipazione ai corsi suddetti o altre cause);
- che nei tre anni successivi all'assegnazione alla Sezione specializzata, i giudici devono partecipare almeno una volta l'anno alle predette sessioni di formazione professionale (e almeno una volta ogni biennio per gli anni successivi);
- che i corsi prevedono specifiche sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio.

In sostanza, in assenza di Sezioni specializzate presso la Corte d'appello, il legislatore ha introdotto una generica previsione che impone ai giudici chiamati a comporre i collegi del reclamo di curare la propria formazione in materia di protezione internazionale.

3.5. Le disposizioni transitorie.

Il nuovo regime di reclamabilità delle decisioni di merito rese dalle Sezioni specializzate disegnato dagli artt. 16, 17 e 18 del decreto-legge n. 415 del 2024 si applicherà “*ai ricorsi*”

presentati ai sensi dell'articolo 35 e dell'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" (art. 19 decreto-legge n. 145 del 2024).

Il nuovo regime di impugnabilità delle decisioni relative alle istanze di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti delle Commissioni territoriali disegnato dal comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 158 del 2024 si applicherà *"ai ricorsi presentati decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145"* (art. 2, comma 2, decreto-legge n. 158 del 2024).

3.6. La nuova competenza del giudice di pace e del Tribunale per i minorenni in tema di convalida delle (nuove) ispezioni per finalità identificative.

L'art. 12 del decreto-legge n. 145 ha previsto il nuovo istituto dell'ispezione per finalità identificative dei dispositivi o supporti elettronici o digitali in possesso dei migranti.

L'introduzione di tale strumento è avvenuta attraverso la modifica:

- dell'art. 11 del D.Lgs. n. 25 del 2008;
- degli artt. 10-ter e 14 del D.Lgs. n. 286 del 1998;
- degli artt. 6, 6-bis e 19-bis del D.Lgs. n. 142 del 2015.

In particolare, per quanto riguarda il citato art. 11 d.lgs. n. 25 del 2008, è stato previsto che il richiedente asilo, oltre al (vigente) obbligo, se convocato, di comparire personalmente davanti alla Commissione territoriale e di consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto, ha altresì *"l'obbligo di cooperare con le autorità di cui all'articolo 3 ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso"*.

Per quanto riguarda l'art. 10-ter d.lgs. n. 286 del 1998 – che prevede che lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare sia condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi –, dopo il comma 2, sono stati inseriti i commi 2-bis e 2-ter, che prevedono rispettivamente:

- *"2-bis. Nei casi di cui al comma 1, lo straniero ha l'obbligo di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai paesi in cui ha soggiornato o è*

transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso”.

- “2-ter. Senza pregiudizio per le operazioni di perquisizione e ispezione condotte per ragioni di sicurezza, **il questore, in caso di inosservanza dell’obbligo di cooperazione** di cui al comma 2-bis, **può disporre**, al solo fine di acquisire gli elementi indicati nel medesimo comma 2-bis, che gli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza procedano **all’accesso immediato** ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle eventuali schede elettroniche (S.I.M.) o digitali (eS.I.M.) in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali. È in ogni caso vietato l’accesso alla corrispondenza e a qualunque altra forma di comunicazione. Prima che si proceda alle operazioni di accesso, l’interessato è avvisato del diritto di assistere alle operazioni alla presenza di un mediatore culturale. **Il verbale delle operazioni compiute**, che dà atto anche delle disposizioni del questore, indica le finalità, i criteri e le modalità dell’accesso, i dati controllati e l’esito delle operazioni, riporta le eventuali dichiarazioni rese dall’interessato e, unitamente alla eventuale documentazione fotografica allegata, è **trasmesso per la convalida**, entro il termine di quarantotto ore dall’avvio delle operazioni, **al giudice di pace territorialmente competente** che, entro le successive quarantotto ore, decide sulla convalida con provvedimento motivato. Il provvedimento è comunicato all’autorità di pubblica sicurezza, che consegna allo straniero copia del medesimo provvedimento e del verbale delle operazioni compiute. In caso di non convalida o di convalida parziale, i dati illegittimamente controllati sono inutilizzabili e il giudice dispone la cancellazione della documentazione ad essi relativa”.

Per quanto riguarda l’articolo 14 d.lgs. n. 286 del 1998 – che prevede che il trattenimento dello straniero presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino quando non sia possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento –, dopo il comma 1.1, è inserito il seguente: “1.2. **Lo straniero che è trattenuto ha l’obbligo di cooperare ai fini dell’accertamento dell’identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso, relativi all’età, all’identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l’accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso. Si applicano le disposizioni di cui all’articolo 10-ter, comma 2-ter”.**

Per quanto riguarda gli artt. 6 e 6-bis d.lgs. n. 142 del 2015, è stato previsto l’inserimento in ciascuno di essi del nuovo comma 4-bis, a mente del quale “[i]n caso di **inosservanza**

dell'obbligo di cooperazione di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, si applicano le disposizioni dell'articolo 10-ter, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

Nella *Relazione illustrativa* si legge che l'attività introdotta con la novella "consiste nella «osservazione» delle informazioni o dei dati contenuti nei dispositivi mobili in uso allo straniero al fine di ricavarne elementi utili che possano indirizzare le autorità competenti ad adempiere al procedimento di identificazione" e che la disposizione costituisce il puntuale recepimento dell'art. 13, comma 2, lett. d), direttiva 2013/32/UE, a mente del quale "le autorità competenti possano perquisire il richiedente e i suoi effetti personali. Fatta salva qualsiasi perquisizione effettuata per motivi di sicurezza, alla perquisizione del richiedente ai sensi della presente direttiva provvede una persona dello stesso sesso nel pieno rispetto dei principi di dignità umana e di integrità fisica e psicologica".

Le ispezioni con finalità identificative condotte nei casi suddetti sono, come visto, soggette alla convalida del giudice di pace, che dovrà provvedere nelle successive 48 ore.

Sul punto, la *Relazione* osserva che l'"individuazione del giudice di pace, quale autorità giudiziaria competente, è formulata tenendo a mente quanto previsto in tema di identificazione dall'articolo 10-ter, comma 3, terzo periodo, del TUF".

La scelta del legislatore di attribuire al giudice di pace la competenza per la convalida sembra, dunque, dettata dal riconoscimento di un'analogia di fondo tra la procedura di convalida del trattenimento, disposto dal questore, dello straniero che, rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare, rifiuti reiteratamente di sottoporsi ai rilievi finalizzati all'identificazione – convalida sottoposta, appunto, al giudice di pace – e l'attività, parimenti disposta dal questore in caso di rifiuto di cooperazione alle operazioni di identificazione, di ispezione dei supporti elettronici o digitali.

A tale proposito deve solo rilevarsi che – oltre a non essere allo stato prevedibile l'impegno richiesto alla magistratura onoraria sul fronte delle convalide delle ispezioni in parola³ – la disposizione di nuovo conio non contiene riferimenti al caso in cui lo straniero che rifiuti di cooperare sia anche un richiedente protezione internazionale.

³ La difficoltà di previsione concerne tanto il profilo "quantitativo", non essendo agevolmente prevedibile il numero dei casi in cui sarà necessario procedere alle ispezioni, quanto il profilo "qualitativo", trattandosi di valutare la legittimità di operazioni che, come opportunamente considerato dallo stesso legislatore, dovranno svolgersi con una sola finalità e nel rispetto delle garanzie di riservatezza di ogni forma di comunicazione.

Come noto, infatti, nell'ipotesi cui il legislatore dichiara di ispirarsi – quella, cioè, del trattenimento dello straniero che si rifiuta reiteratamente di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e segnalatici –, la legge prevede che la competenza in tema di convalida del trattenimento a fini identificativi si sposti, nel caso in cui lo straniero richieda la protezione internazionale, dal giudice di pace alla Sezione specializzata in materia di immigrazione.

La mancanza di una analoga previsione per il caso di convalida delle (nuove) ispezioni con finalità identificative induce a ritenere che la competenza rispetto ad esse permanga in capo al giudice di pace anche laddove dette operazioni ispettive siano svolte in relazione agli apparati elettronici di uno straniero richiedente protezione: la sua vicenda sarebbe, quindi, contestualmente sottoposta al vaglio di due autorità giudiziarie diverse, competenti l'una (la Sezione specializzata del Tribunale) per il provvedimento di trattenimento, l'altra (Giudice di pace) per le attività di ispezione, ancorché esse condividano una medesima finalità identificativa.

Il decreto-legge n. 145 del 2024 ha esteso la possibilità di effettuare le nuove ispezioni con finalità identificative anche nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, attribuendo tuttavia la competenza sulla convalida al Tribunale per i minorenni (cfr. art. 12, comma 3, lett. c, che ha introdotto nell'art. 19-*bis* D.Lgs. 142 del 2015 un nuovo comma 3.1⁴).

Anche in questo caso la *Relazione* osserva che l'“*individuazione del Tribunale per i minorenni, quale autorità giudiziaria competente, è formulata tenendo a mente quanto previsto in tema di identificazione del minore non accompagnato dallo stesso articolo 19-bis, al comma 6-ter, in caso di ricorso a rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari anche radiografici*”.

Il citato comma 6-*ter* dell'art. 19-*bis* D.Lgs. n. 142 del 2015 prevede che in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito, di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera, “*l'autorità di pubblica sicurezza, nel procedere a rilievi dattiloscopici e fotografici, può disporre, nell'immediatezza, lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il tribunale*

⁴ ...a mente del quale ai “*fini indicati dal comma 3, quando è necessario per acquisire il documento anagrafico o elementi relativi all'identità e alla cittadinanza nonché ai Paesi in cui il minore ha soggiornato o è transitato, è consentito l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso. L'accesso è eseguito in conformità alle disposizioni dell'articolo 10-ter, comma 2-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Competente per la convalida è il tribunale per i minorenni, che decide in composizione monocratica. Le operazioni si svolgono alla presenza anche dell'esercente i poteri tutelari, ove nominato*”.

per i minorenni, che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta. Nei casi di particolare urgenza, l'autorizzazione può essere data oralmente e successivamente confermata per iscritto. Il verbale delle attività compiute, contenente anche l'esito delle operazioni e l'indicazione del margine di errore, è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, ed è trasmesso alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni nelle quarantotto ore successive. Si applicano i commi 3-ter e 7, per quanto compatibili. Il predetto verbale può essere impugnato davanti al tribunale per i minorenni entro 5 giorni dalla notificazione, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Quando è proposta istanza di sospensione, il giudice, in composizione monocratica, decide in via d'urgenza entro 5 giorni. Ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione su tale istanza”.

Ancorché la *Relazione illustrativa* affermi che la scelta del legislatore si ispira alla disciplina contenuta nella disposizione appena citata, il meccanismo prefigurato dal decreto-legge non sembra del tutto sovrapponibile a quello vigente in tema di verifica giudiziaria delle operazioni di accertamento sanitario dell'età del minore: la convalida dell'ispezione dei supporti informatici con finalità identificative non risulta, infatti, affidata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (autorità giudiziaria competente ad “autorizzare” i rilievi antropometrici o gli altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età), ma direttamente al Tribunale per i minorenni, il quale ultimo, nella procedura relativa alle attività di accertamento dell'età, è chiamato ad intervenire solo eventualmente, nell'ipotesi, cioè, in cui il verbale delle attività compiute (e autorizzate dalla Procura) sia impugnato.

4. L'impatto della nuova disciplina sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

Per tentare di effettuare una valutazione prognostica dell'impatto dell'illustrata nuova disciplina sul lavoro degli uffici giudiziari appare opportuno muovere da una ricognizione dei dati quantitativi in materia di protezione internazionale.

La citata *Risoluzione* del 13 ottobre 2021 recante *Linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea* conteneva un'analisi dei dati statistici su flussi e pendenze, raccolti ed elaborati dall'Ufficio statistico del Consiglio superiore della magistratura e pubblicati nel sito web del C.S.M.

Nella *Risoluzione* si evidenziava come **nel quinquennio 2016-2020** i Tribunali avessero registrato 247.744 sopravvenienze di casi contenziosi nella materia dell'immigrazione e

protezione internazionale (definendone 164.395), con una media annua di sopravvenienze pari a 49.549 (50.404 con volontaria giurisdizione) e una media annua di definizioni pari a 32.879 (33.700 con volontaria giurisdizione).

Nella *Risoluzione* si sottolineava, altresì, che nel “*triennio 2018-2020, il trend di sopravvenienze e definizioni presenta un andamento simile a quello del quinquennio 2016-2020, nonostante i dati delle sopravvenienze del 2020 siano stati condizionati dalla sospensione delle attività da parte delle Commissioni territoriali e dalla sospensione dei termini processuali (dal 9 marzo all’11 maggio) per i ricorsi giurisdizionali, oltre che dal rallentamento delle procedure nel periodo anteriore al 9 marzo e successivo all’11 maggio a causa della pandemia dal Covid-19. Il significativo decremento delle sopravvenienze nel 2020 (29.017 sopravvenienze totali) è tuttavia compensato dai flussi poderosi del 2019 che hanno generato, complessivamente, 73.527 sopravvenienze*”, di talché la media annua nazionale di sopravvenienze nel triennio 2018-2020 risultava pari a 52.021.

Volgendo lo sguardo agli anni più recenti, si rileva che i procedimenti sopravvenuti in materia di immigrazione e protezione internazionale sono stati:

- **27.110** nel periodo 1/07/2020-30/06/2021;
- **41.564** nel periodo 1/07/2021-30/06/2022;
- **54.902** nel periodo 1/07/2022-30/06/2023;
- **80.556** nel periodo 1/07/2023-30/06/2024.

Riassuntivamente, può osservarsi come il flusso complessivo di **sopravvenienze** nella materia protezione internazionale sia pressoché costantemente cresciuto dal 2016 al 2019, abbia subito un improvviso e forte decremento in corrispondenza dell'emergenza Covid (in particolare, nell'anno 2020) ed abbia, quindi, ricominciato a crescere significativamente negli ultimi tre anni, con un aumento pari quasi al 100% negli ultimi due anni (da 41.564 a 80.556).

Il superamento, nel periodo luglio 2023-giugno 2024, del numero (sin qui più alto) di sopravvenienze registratesi nell'anno solare 2019 (73.527), risulta in parte bilanciato dall'aumento – in termini assoluti nonché in termini percentuali rispetto alle altre controversie di competenza delle Sezioni specializzate – dei procedimenti relativi ai diritti della cittadinanza, passati dai 5.286 del 2019 ai 33.837 del 2023-2024.

A fronte dei richiamati flussi di sopravvenienze, deve essere considerato il profilo della **durata media effettiva** dei procedimenti relativi alle impugnazioni dei provvedimenti delle Commissioni territoriali sul riconoscimento della protezione internazionale.

Secondo una prima rilevazione dell'Ufficio Statistico del Consiglio, i procedimenti relativi alle impugnazioni dei provvedimenti delle Commissioni territoriali sul riconoscimento

della protezione internazionale (codice oggetto: 110032) hanno registrato, nel periodo 1/7/2022-30/6/2023, una durata media effettiva pari a 1009 giorni (2 anni e 9 mesi circa) e nel periodo 1/7/2023-30/6/2024 una durata media effettiva pari a 946 giorni (2 anni e 7 mesi circa).

Per quanto concerne il c.d. *disposition time*, nel periodo 1/7/2022-30/6/2023 esso è stato più basso (685 giorni), grazie al numero di definizioni più elevato rispetto alle sopravvenienze – che ha portato ad una riduzione delle pendenze e quindi della durata prevedibile –, ed è nuovamente (e significativamente) aumentato – anche in ragione del significativo aumento delle sopravvenienze – per il periodo 1/7/2023-30/6/2024, attestandosi sulla cifra di 892 giorni: laddove il richiamato *trend* in aumento del numero delle sopravvenienze trovasse conferma nell'immediato futuro, il dato relativo al *disposition time* potrebbe subire una (ulteriore) revisione in aumento.

I dati relativi alle sopravvenienze in primo grado, alla durata media effettiva e al *disposition time* possono costituire una base per una previsione relativa, da un lato, al numero delle controversie che potrebbero giungere all'esame delle Corti d'appello e, d'altro lato, al momento a partire dal quale queste ultime potrebbero iniziare a registrare l'afflusso di contenzioso nella materia *de qua*.

Quanto al numero delle sopravvenienze in appello, è evidente come, in astratto, tutte le decisioni delle Sezioni specializzate che a partire dal 2017 risultavano impugnabili solo mediante ricorso per cassazione e per le quali il decreto-legge ha previsto la reintroduzione del reclamo in appello (in sintesi, riconoscimento della protezione internazionale e determinazione dello Stato competente all'esame della relativa domanda) potranno essere oggetto di impugnazione dinanzi al giudice di merito di secondo grado: se troverà conferma il consolidato *trend* di aumento delle sopravvenienze in primo grado relative a tali controversie (oltre 25.000 nel periodo luglio 2022-giugno 2023; oltre 37.000 nel periodo luglio 2023-giugno 2024), il reclamo – proposto, alternativamente, dal richiedente asilo o dall'Amministrazione soccombenti in primo grado – potrebbe riguardare decine di migliaia di procedimenti.

Per quanto concerne l'individuazione del momento a partire dal quale le Corti d'appello potrebbero iniziare a registrare l'afflusso di contenzioso nelle materie del riconoscimento della protezione internazionale e della determinazione dello Stato competente all'esame della relativa domanda, occorre prendere in considerazione la richiamata disposizione transitoria, la quale, come detto, stabilisce che il nuovo regime di reclamabilità delle decisioni di merito rese dalle Sezioni specializzate si applicherà “*ai ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 35 e dell'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”.

Tale disposizione sembra dover essere interpretata, conformemente al principio generale del *tempus regit actum*, nel senso che la nuova disciplina si applica ai procedimenti instaurati (mediante deposito del ricorso introduttivo) dopo trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione: pertanto, i primi reclami relativi al merito delle decisioni rese dalla Sezioni specializzate potrebbero, in astratto, giungere all'esame delle Corti d'appello non prima del 2027 (entrata in vigore della legge di conversione: inizio dicembre 2024; decorso di 30 giorni: inizio gennaio 2025; durata media dei procedimenti dinanzi alle Sezioni specializzate aventi ad oggetto ricorsi presentati da inizio gennaio 2025: oltre 2 anni).

Diverso ragionamento dovrebbe farsi con riferimento alle decisioni cautelari aventi ad oggetto le istanze di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti delle Commissioni territoriali (per i casi in cui detta sospensione non sia automatica): in questo caso i reclami avverso le decisioni delle Sezioni specializzate potrebbero giungere a distanza di poche settimane dal decorso dei 30 giorni dall'entrata in vigore della nuova disciplina, dovendo detti reclami essere proposti entro 5 giorni dalla comunicazione del decreto cautelare del giudice di primo grado⁵, da questi adottato entro 11 giorni dalla notifica del ricorso contenente l'istanza di sospensione (8 giorni nel caso in cui il Ministero dell'Interno non depositi note difensive)⁶.

A tale proposito deve rilevarsi come l'ampliamento, ad opera del decreto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 7 maggio 2024, recante "Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25", del novero dei paesi considerati "sicuri"⁷ – ampliamento poi in parte ridimensionato dal decreto-legge n. 158 del 2024⁸ – possa determinare un incremento delle istanze di sospensiva e, di conseguenza, del numero delle (eventuali) impugnazioni in appello delle decisioni rese dalle Sezioni specializzate in relazione a tali istanze.

Infatti, poiché l'ipotesi del richiedente asilo proveniente da un "Paese sicuro" rientra tra quelle per le quali, appunto, non è prevista la sospensione automatica del diniego di riconoscimento in caso di ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale (art. 35-bis, comma 3, lett. d), d.lgs. n. 25 del 2008), tutti gli stranieri provenienti da tali Paesi dovranno

⁵ Cfr. art. 35-bis, comma 4-bis, d.lgs. n. 25 del 2008, introdotto dal decreto-legge n. 158/24.

⁶ Cfr. art. 35-bis, comma 4, d.lgs. n. 25 del 2008, come novellato dal decreto-legge n. 158/24.

⁷ Il D.M. 7 maggio 2024 ha portato a 22 i Paesi considerati "sicuri", includendovi Bangladesh, Camerun, Colombia, Egitto, Perù e Sri Lanka.

⁸ L'art. 1, comma 1, lett. a), decreto-legge n. 158 del 2024 ha escluso dalla lista dei 22 Paesi sicuri individuati dal D.M. del 7 maggio 2024 il Camerun, la Colombia e la Nigeria.

proporre ricorso cautelare per ottenere la sospensione degli effetti esecutivi conseguenti all'eventuale diniego.

Inoltre, l'attribuzione della competenza alle Corti d'appello imporrà una riorganizzazione degli uffici giudiziari di secondo grado, che si troveranno comunque investiti di un numero di reclami (nel merito e cautelari) che, sebbene non precisamente individuabile, in base al *trend* statistico di cui si è già dato atto sopra appare non irrilevante, e ciò, soprattutto, in una materia che, come riconosciuto dallo stesso legislatore, richiede di essere trattata non solo con celerità e priorità rispetto agli altri procedimenti, ma anche da magistrati che siano in possesso di specifiche competenze e che seguano appositi percorsi di formazione.

Tali considerazioni impongono la necessità, per ciascuna Corte d'appello, di ripensare l'intera distribuzione delle risorse umane (personale di magistratura e personale amministrativo) al fine di gestire efficacemente e smaltire la mole di procedimenti collegiali che giungeranno in materia di protezione internazionale e, contestualmente, di riprogrammare i ruoli delle suddette Corti, tenendo in debita considerazione le esigenze di celerità nella trattazione dei procedimenti in materia di riconoscimento della protezione internazionale, tanto nella fase del merito quanto in quella cautelare relativa alle istanze di sospensiva (procedimenti per i quali, tra l'altro, non opera la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale).

L'ulteriore effetto negativo che, pertanto, tale modifica recherebbe verosimilmente con sé riguarda la potenziale incidenza negativa sui tempi di definizione dei procedimenti relativi agli altri affari civili di competenza delle Corti d'appello. In particolare, considerato che l'attribuzione delle illustrate nuove competenze non risulta, allo stato, accompagnata dalla previsione di un aumento di organico degli uffici giudiziari di secondo grado, va tenuto presente e valutato il rischio concreto di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi fissati per il settore giustizia dal P.N.R.R.

5. La proposta emendativa 16.4.

Per completezza, si segnala come tra gli emendamenti presentati in sede di conversione del decreto-legge n. 145 del 2024 ve ne siano alcuni, formulati dalla Relatrice, che potrebbero incidere significativamente sul contenuto delle parti qui prese in esame.

Il riferimento è, in particolare, alla *Proposta emendativa 16.4. nuova formulazione in Commissione I in sede referente riferita al C. 2088 pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 18.11.2024*, rinvenibile sul sito della Camera, la quale prevede, in sintesi:

- l'integrale devoluzione alle Corti di appello – che giudicherebbero in composizione monocratica – della competenza sui procedimenti aventi ad oggetto la

convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 142 del 2015⁹;

- la soppressione del reclamo in appello, come introdotto dal decreto-legge n. 145 del 2024¹⁰.

⁹ Il nuovo art. 16 del decreto-legge n. 145 del 2024 prevedrebbe, infatti, che al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, siano apportate le seguenti modificazioni:

“a) all'articolo 3, comma 1, la lettera c) è sostituita dalla seguente: «c) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo;»;

b) dopo l'articolo 5, è inserito il seguente:

«Art. 5-bis.

(Competenza della Corte d'appello)

1. Per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale a norma degli articoli 6, 6-bis e 6-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015 è competente la Corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.

2. Nei procedimenti di cui al comma 1, la Corte d'appello giudica in composizione monocratica.»

Il nuovo art. 18 del decreto-legge n. 145 del 2024 prevedrebbe, invece, che al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, siano apportate le seguenti modificazioni:

“a) all'articolo 6:

1) al comma 5, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni ed è trasmesso alla Corte d'appello, di cui all'articolo 5-bis, decreto-legge 17 febbraio 2013, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dalla sua adozione.»;

2) al comma 5, ultimo periodo, le parole: «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competente alla convalida» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente per la convalida»;

3) dopo il comma 5 è inserito il seguente: «5-bis. Contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998.»;

4) al comma 8, le parole: «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della Corte d'appello»;

b) all'articolo 14, comma 6, ultimo periodo, le parole: «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello»”.

Verrebbero, inoltre, introdotti i nuovi art. 18-bis e 18-ter, recanti rispettivamente modificazioni al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e alla legge 21 febbraio 2024, n. 14.

¹⁰ A tale risultato si perviene, in sintesi, da un lato, con la soppressione del numero 3) della lettera b) dell'art. 17, decreto-legge n. 145 del 2024 – che a sua volta aveva soppresso, tra l'altro, il principio della non reclamabilità in appello delle decisioni delle Sezioni specializzate sulle controversie aventi ad oggetto il riconoscimento della protezione internazionale – e, d'altro lato, con la soppressione della lettera c) del medesimo art. 17, che aveva introdotto gli artt. 35-bis.1 e 35-bis.2, recanti, come visto, la disciplina dei giudizi di appello e cassazione sulle predette controversie.

Rispetto alle considerazioni già svolte (al paragrafo 3.1.) in ordine agli interventi che hanno interessato il testo dell'art. 35-ter del D. Lgs. n. 25/2008 (*“Sospensione della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura in frontiera”*), deve osservarsi che l'emendamento ripristina, in sostanza, il testo dei commi 2 e 5 dell'articolo come vigente prima dei decreti-legge in commento – quanto alla composizione dell'organo competente a pronunciarsi nella procedura disciplinata –, mentre conferma la neo-introdotta reclamabilità in Corte d'appello del decreto adottato ai sensi del comma 2 dell'articolo (si veda paragrafo 3.3.).

La proposta emendativa in parola è stata approvata, con marginali modifiche, dalla Commissione Affari Costituzionali in data 20 novembre 2024.

In ragione dell'inesistenza di una relazione illustrativa, non appaiono allo stato intelleggibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti – quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo – tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, per *saltum*, alle Corti d'appello, né i motivi che inducono il legislatore a (proporre di) cancellare uno dei cardini dell'intervento normativo d'urgenza (vale a dire la re-introduzione del reclamo in appello).

Le Corti di appello competenti sulle convalide dei trattenimenti sono quelle *“di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida”*; esse giudicheranno in composizione monocratica.

Tale previsione desta alcune perplessità.

In primo luogo, non è chiaro quale sia il significato da attribuire all'individuazione del giudice competente mediante rinvio alla legge n. 69 del 2005, recante *“Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri”*.

Se la disposizione dovesse intendersi come finalizzata esclusivamente a individuare il giudice *territorialmente competente*, il richiamo della disciplina dell'esecuzione del mandato di arresto europeo potrebbe risultare superfluo, essendo sufficiente, ai fini suddetti, il riferimento alla sede del questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.

Sembra, dunque, che il richiamo all'art. 5, comma 2, legge n. 69 del 2005 – a mente del quale la *“competenza a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo appartiene, nell'ordine, alla corte di appello nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria”*

– debba essere interpretato quale attribuzione della competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo alle Sezioni *penali* delle Corti d'appello: ad esse, infatti, è tipicamente attribuita, con i provvedimenti organizzativi di ciascun ufficio giudiziario di secondo grado, la materia di cui alla legge suddetta.

Poiché, in altri termini, il legislatore ha individuato il giudice competente in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo in quello che dà esecuzione ai mandati di arresto europeo – vale a dire ad una “*decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro dell'Unione europea, [...] denominato «Stato membro di emissione», in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro, [...] denominato «Stato membro di esecuzione», di una persona, al fine dell'esercizio di azioni giudiziarie in materia penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale*” – l'unico spazio per ritenere che la competenza sulle convalide dei trattenimenti possa essere attribuita alle Sezioni civili delle Corti di appello è quello di affidare, con provvedimento organizzativo del singolo ufficio giudiziario, a tali ultime Sezioni anche la materia del MAE e delle procedure di consegna.

Se, dunque, in assenza di Sezioni specializzate di secondo grado, la previsione della legge di conversione sembra indicare, sia pure indirettamente, l'attribuzione di questa competenza al giudice penale, vanno formulate alcune considerazioni.

La circostanza che la decisione amministrativa, prima, e giurisdizionale, poi, attengano al tema della limitazione della libertà personale non appare sufficiente a superare il fatto che:

- 1) le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo;
- 2) i provvedimenti di trattenimento disposti dal questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* d.lgs. 142 del 2015, dall'10-*ter*, comma 3, d.lgs. 286 del 1998 e dall'art. 14, comma 6, d.lgs. 142 del 2015;
- 3) la decisione sul trattenimento ha natura *incidentale* nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata (sino ad oggi) attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva;
- 4) la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto

legislatore e CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo prefigurato dall'emendamento di recente approvazione inciderebbe, di contro, sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto d'asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari.

L'emendamento in parola invero, opera una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Frustra, poi, l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di detti trattenimenti.

Si tratta di un significativo cambio di prospettiva, che appare difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non solleva criticità, che ha sin qui dimostrato di poter offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che determinerà la necessità di ripensare il funzionamento delle Sezioni (presumibilmente) penali delle Corti d'appello, imponendo anche urgenti adeguamenti tabellari.

Ferme restando le irriducibili differenze tra i provvedimenti amministrativi di trattenimento dei richiedenti asilo e le misure privative della libertà personale disposte nell'ambito di procedure giurisdizionali che vedono coinvolte autorità giudiziarie penali degli Stati membri, desta perplessità l'attribuzione della competenza sulle convalide dei primi al giudice di secondo grado.

Ed invero, pur a voler circoscrivere la portata organizzativa del principio della specializzazione in *subiecta* materia, sottraendo alle Sezioni specializzate il controllo sulle decisioni del questore di trattenimento o di proroga del trattenimento del richiedente asilo nelle more della definizione della domanda di protezione ed affidandolo al giudice penale, non è chiaro il motivo per cui tale controllo non possa eventualmente essere svolto dal Tribunale ordinario, anziché dalle Corti di appello.

In conclusione, l'emendamento 16.4 approvato dalla Commissione Affari Costituzionali:

- da un lato, stravolge il contenuto normativo del decreto-legge oggetto di conversione in punto di disciplina dei ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni Territoriali, nella misura in cui sopprime il reclamo in appello sul merito (appena reintrodotta), pur lasciando ferma la possibilità di reclamo avverso le decisioni sulle istanze di sospensiva: da questo punto di vista, la scelta della legge di conversione sembra, almeno in parte, scongiurare i rischi derivanti da un imprevedibile ma certamente sostanzioso afflusso di contenzioso in uffici giudiziari che non dispongono, allo stato, delle risorse umane e materiali necessarie per gestire la materia della protezione internazionale;

- d'altro lato, incrina il consolidato assetto giurisdizionale in tema di convalida dei trattenimenti, sin qui imperniato – per evidenti ragioni di coerenza sistematica (attinenza del trattenimento disposto dal questore con la procedura di accertamento della fondatezza della richiesta di asilo) e di salvaguardia delle esigenze di specializzazione affermate dal Consiglio Superiore della Magistratura e dallo stesso legislatore – sull'attribuzione della relativa competenza alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.».

