

# L'audizione dei richiedenti protezione nel riconoscimento del diritto di asilo in Europa, tra esigenze di celerità e tutela dei diritti. Uno sguardo comparato

di Valentina Carlino

**Abstract:** *The hearing of protection seekers in the recognition of the right to asylum in Europe, between needs of celerity and protection of rights. A comparative overview* - Europe is currently facing a great immigration; therefore, many Member States are struggling in managing all the asylum applications they receive, as well as in finding a balance between the need to speed up the examination procedures of the latter and the obligation to respect the rights of the foreigners. Within this context, the essay tries to assess, with a comparative perspective, whether Italy and France are able to guarantee effectiveness to the right of asylum they substantially proclaim, with a specific focus on the right of the asylum seekers to be heard before the judge, considering how fundamental their narration is in that kind of processes.

**Keywords:** asylum seekers; asylum hearing; asylum judge; Common European Asylum System; recognition of international protection

2481

---

## 1. Introduzione: l'asilo in Europa, oggi

È la notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023 quando un'imbarcazione colma di uomini, donne, bambini e bambine partita dalla Turchia naufraga al largo della costa di Cutro, in Calabria. È una delle tante tragedie umanitarie che si consumano nel Mediterraneo negli ultimi anni, eppure quelle immagini così forti che vengono trasmesse nei giorni successivi sono tali da riaccendere con nuova forza il mai cessato dibattito sull'immigrazione in Italia, tanto nella classe politica quanto in seno alla società civile. Del resto, i flussi in ingresso registrati quest'anno sono tali da far ripiombare con forza il Paese in quel contesto di cd. crisi migratoria, che ha raggiunto il suo apice nel triennio 2014-2016. Basti pensare che si sta scrivendo nell'aprile del 2023, e il dato relativo agli sbarchi sulle coste italiane è già quattro volte superiore ai numeri relativi all'intera annualità del 2022, così come del 2021<sup>1</sup>. Secondo

---

<sup>1</sup> Certamente, il dato deve essere letto anche alla luce del contesto pandemico, che ha imposto un importante freno agli arrivi in Europa; tuttavia, l'incremento registrato nei primi mesi del 2023 resta comunque assai significativo. In un'ottica più ampia, i dati mostrano una tendenza migratoria in costante aumento a livello globale. Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), ci sono stati 281 milioni di migranti internazionali nel mondo nel 2020, corrispondenti al 3,6% della popolazione mondiale; la cifra era di 271,6 milioni nel 2019 e, ancor più indicativamente, di 173

i dati del Ministero dell'Interno, aggiornati al 7 aprile 2023, dal 1° gennaio di quest'anno sono sbarcati in Italia 28.285 migranti; erano stati 6.938 nel corso del 2022 e 8.475 durante il 2021<sup>2</sup>.

In tale contesto, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) rileva un duplice dato: da una parte, gli arrivi attraverso le rotte marittime del Mediterraneo e dell'Africa nord-occidentale sono complessivamente in aumento nel 2023; dall'altra parte, l'Italia è il principale Paese di primo approdo. Secondo i numeri forniti dall'UNHCR, aggiornati al 9 aprile 2023, sono stati registrati 30.695 sbarchi nel nostro Paese, 4.372 in Spagna e 3.681 in Grecia<sup>3</sup>.

La quasi totalità di coloro che arrivano in Europa dopo veri e propri *desperate journeys*, come li ha efficacemente descritti l'UNHCR<sup>4</sup>, chiedono al Paese di primo ingresso di poter ottenere asilo (*lato sensu*), vale a dire una delle forme di protezione politico-umanitaria riconosciuta dall'ordinamento di accoglienza – in applicazione del diritto internazionale dei rifugiati, del diritto euro-unitario o della legislazione nazionale – che permetta il soggiorno regolare dello straniero che lasci propria patria. Del resto, è proprio la richiesta di asilo a costituire la più concreta possibilità di poter risiedere in Europa in una condizione di non clandestinità, considerati i sempre più stringenti limiti all'immigrazione legale negli Stati membri e i mutamenti sociali e geo-politici registrati a livello globale<sup>5</sup>, che generano ingenti esodi da specifiche aree geografiche. Ne consegue una diffidenza alquanto diffusa verso i richiedenti nelle società di accoglienza, e notoriamente tra le classi politiche, laddove la richiesta di asilo è sovente considerata un "abuso" dell'istituto da parte di soggetti ineleggibili alla titolarità dello status di protezione, il cui unico intento sarebbe quello di posticipare al più tardi possibile l'eventuale ordine di abbandonare il territorio.

Invero, lo iato tra il numero di domande di asilo presentate in Europa e quello di domande accolte è tale da assicurare una qualche forma di legittimazione ai richiamati sospetti. Nei 27 Stati membri, nel corso del 2022, sono state presentate 962.960 richieste di protezione internazionale; erano state 632.405 nel 2021, 472.395 nel 2020 e 698.760 nel 2019. Di queste, a

---

milioni nel 2000. Sempre con riferimento al 2020, la regione del Mondo a emergere come destinazione principale dei flussi migratori è l'Europa, dove si localizza il 30,9% dei migranti internazionali (87 milioni). Si veda M. McAuliffe, M., A. Triandafyllidou (cur.), *World Migration Report 2022. International Organization for Migrations (IOM)*, 2022.

<sup>2</sup> Dati ufficiali del Ministero dell'Interno, disponibili via [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-04/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_07-04-2023.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-04/cruscotto_statistico_giornaliero_07-04-2023.pdf).

<sup>3</sup> Dati ufficiali dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), disponibili via <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean#category-6-387986>.

<sup>4</sup> UNHCR, *Desperate Journeys. Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to Strengthen their Protection*, ottobre 2019, disponibile su [unhcr.org](http://unhcr.org).

<sup>5</sup> P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2019, 651-673, 656.

essere rigettate sono state rispettivamente 321.955, 322.295, 309.185 e 334.805 domande<sup>6</sup>.

I dati, piuttosto che generare ostilità nei confronti dei richiedenti, dovrebbero indurre una più approfondita riflessione attorno allo stretto legame osservabile tra diritto d'asilo e immigrazione irregolare<sup>7</sup>. L'utilizzo della richiesta di protezione internazionale come unica speranza di ottenere un titolo di soggiorno legale impone un ripensamento delle politiche nazionali di regolazione dei canali di ingresso per i migranti economici<sup>8</sup>. Il tema, del tutto assente nel diritto dell'Unione<sup>9</sup>, testimonia la volontà degli Stati membri nel «custodire gelosamente questa fondamentale leva di regolazione dei flussi»<sup>10</sup>, regolandola con un approccio generalmente assai restrittivo che, alla ricerca del consenso elettorale di breve termine, trascura le esigenze concrete dei mercati del lavoro nazionali. Tale strozzatura delle vie di ingresso lecite genera un circolo di irregolarità: da un lato, causa un ingente quantità di lavoro clandestino svolto da non-cittadini europei senza permesso di soggiorno; dall'altro, sono molti gli stranieri che, non avendo la possibilità di chiedere un permesso per lavoro, provano comunque a chiedere l'asilo, ingolfando i sistemi nazionali di esame delle domande.

Dato il carattere “misto” dei flussi migratori odierni<sup>11</sup>, è dunque cruciale soffermarsi sulle modalità tramite le quali gli Stati accertano la sussistenza o meno dei requisiti soggettivi per l'ottenimento di una delle forme di protezione politico-umanitarie previste. Nel solco della *summa divisio* tra migrazioni forzate e volontarie<sup>12</sup>, che per quanto ritenuta anacronistica da autorevole dottrina<sup>13</sup> trova comunque una solida base nel *favor* riscontrato negli ordinamenti nei confronti di coloro che si vedono costretti ad abbandonare la propria terra natia<sup>14</sup>, e considerata l'enorme pressione esercitata sui confini europei negli ultimi anni, gli Stati sono in grado di garantire l'effettività del diritto di asilo che formalmente tutelano? In termini più specifici, riescono questi a predisporre un sistema di esame delle domande di protezione che sia effettivo in una prospettiva tanto soggettiva, che guarda ai diritti dei soggetti coinvolti, quanto oggettiva,

<sup>6</sup> Dati ufficiali Eurostat, disponibili su europa.eu.

<sup>7</sup> In tema D. Ghio, G.C. Blangiardo, *Exploring the link between irregular migration and asylum: the case of Italy*, in *Genus*, 14, 2019.

<sup>8</sup> Invero, è opportuno altresì riflettere sulla insopportabile difficoltà riscontrata dai richiedenti asilo per raggiungere l'Europa e presentare la loro domanda; dunque, sulle vie d'accesso legali al territorio proprio al fine di chiedere la protezione internazionale. In tal senso si veda C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2022.

<sup>9</sup> F.L. Gatta, *Vie legali economiche e migrazione ai fini lavorativi: il ritardo della politica comune dell'Ue*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2020, 33-55.

<sup>10</sup> M. Savino, *La chimera di Tampere*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, pp. 3-14.

<sup>11</sup> A. Ricci, *Il Mediterraneo, le rotte migratorie e i flussi misti*, in *Affari Sociali Internazionali. Nuova Serie*, 3-4, 2015, 3-98.

<sup>12</sup> M. Nocelli, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *Federalismi.it*, 5, 2018.

<sup>13</sup> L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, in Id. (cur.), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, 5-40, spec. 25, ove l'Autore afferma che la distinzione in questione risale a «una fase paleoliberalista del costituzionalismo».

<sup>14</sup> M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, 98-103.

vertente sull'efficienza della macchina dell'accoglienza<sup>15</sup>, nonostante la tentazione sempre più forte e diffusa ad attuare politiche pubbliche caratterizzate da un'ottica securitaria volte alla celerità delle procedure, piuttosto che alla tutela delle garanzie da riconoscere agli stranieri?

È a questa domanda che tale lavoro tenta di rispondere esaminando, oltre che il caso italiano, l'esperienza della Francia, terra storicamente di immigrazione che tutt'oggi figura tra i più interessati dalle richieste di asilo presentate in Europa. In particolare, si guarderà alla possibilità garantita (o meno) ai richiedenti di essere ascoltati dal giudice dell'asilo, vale a dire dall'autorità giurisdizionale nazionale competente a conoscere dell'eventuale ricorso esperito dallo straniero avverso la decisione sfavorevole sulla sua domanda pronunciata in primo grado dall'autorità amministrativa. Il tema è indubbiamente di cruciale importanza, considerato che l'intero procedimento per il riconoscimento della protezione si basa in fondo sulla narrazione dello straniero, in seno a un contenzioso tipicamente caratterizzato da una diffusa carenza di elementi probatori.

## 2. I sistemi nazionali di asilo, tra effettività ed efficienza

Con riferimento alle annualità dal 2019 al 2022, lo Stato ad aver ricevuto il più elevato numero di richieste di protezione è stato la Germania, seguita – nell'ordine di domande ricevute – dalla Francia e subito dopo dalla Spagna; l'Italia si è variamente attestata tra il quarto e il sesto posto<sup>16</sup>. I sistemi di accoglienza nazionali sono sovente al limite della capienza e/o in affanno, rivelandosi incapaci di garantire ai richiedenti presenti sul territorio condizioni di vita idonee e una trattazione celere delle loro domande. Evidentemente, una tale situazione genera conseguenze negative tanto sugli Stati di accoglienza, quanto sui migranti.

Peraltro, è necessario tenere sempre a mente la condizione di vulnerabilità nella quale generalmente versa il soggetto richiedente. Si tratta infatti di persone costrette a muoversi per ragioni indipendenti

dalla loro volontà, i quali si trovano a chiedere una qualche forma di protezione politica o umanitaria a uno Stato diverso dal proprio, che la fornisce per far sì che quella sfera personale di diritti e libertà compressa in patria possa espandersi nuovamente. In effetti, la specifica rete di tutele per loro previste nelle normative nazionali ed europea derivano direttamente dalla democraticità degli ordinamenti e dai valori a essi sottesi. La nozione di vulnerabilità non è univocamente inquadrabile, tantomeno a livello giuridico<sup>17</sup>. Dal latino *vulnerabilis*, essa rimanda sia a una condizione personale di fragilità, sia a una situazione di esposizione al rischio, potendo dunque potenzialmente interessare un novero assai ampio di soggetti. La vulnerabilità implica sempre una situazione di svantaggio, che il diritto può

---

<sup>15</sup> Sulla possibilità di leggere l'effettività in una duplice accezione soggettiva e oggettiva, con specifico riferimento alla tutela giurisdizionale, M. Luciani, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 1-54, spec. 1-9.

<sup>16</sup> *Ivi*.

<sup>17</sup> C. Bergouignan, *Mesurer la vulnérabilité?*, in E.Paillet, P. Richard (cur.), *Effectivité des droits et vulnérabilité de la personne*, Bruxelles, 11-18.

essere chiamato a riequilibrare<sup>18</sup>. Pur non riferendovisi esplicitamente, l'assetto normativo di un determinato ordinamento può infatti tenere in considerazione la “debolezza” di alcune categorie specifiche e predisporre così regole, sostanziali o processuali, specificamente volte a colmarla, attenuarla o compensarla<sup>19</sup>. Si tratta di un'impostazione riscontrabile in numerosi settori del mondo giuridico anche se, com'è stato osservato, «[c]’est surtout dans le champ des droits de l’homme que la vulnérabilité a trouvé son terrain d’élection»<sup>20</sup>.

Ed è proprio allo scopo di controbilanciare la “fragilità” tipica dei richiedenti asilo che, nel corso del tempo, si sono sviluppate l'insieme delle forme di protezione politico-umanitaria oggi presenti nei vari ordinamenti. Ma ciò non è sufficiente. È infatti evidente come le precarie circostanze personali nelle quali versa un soggetto che arrivi in Europa e chieda di vedersi riconosciuto uno degli status della protezione politico-umanitaria previsti si tramutino inevitabilmente in una vulnerabilità sul piano giuridico, che contraddistingue l'intero “viaggio” del migrante, in tutte le sue fasi. Se, a livello formale, si tratta di consacrare l'invulnerabilità della dignità umana e, conseguentemente, di prevedere discipline specifiche per coloro che, se espulsi o respinti, vedrebbero lesi i loro diritti fondamentali, una delle questioni maggiormente sfidanti nell'ambito è rappresentata dalla messa in pratica di tali dichiarazioni.

In effetti, l'assenza di garanzie procedurali idonee potrebbe condurre a una negazione dei diritti sostanzialmente garantiti dal diritto internazionale, europeo e interno: ove gli ostacoli – materiali e/o giuridici – nei quali lo straniero incorre nel suo percorso verso il riconoscimento della protezione non vengano debitamente eliminati o quantomeno attenuati dagli Stati incaricati di esaminare la domanda, sì che egli non sia messo nella situazione di poter perorare in maniera effettiva la sua causa e vedersi infine riconosciuto lo status (se del caso), ne potrebbe conseguire una lesione irreversibile dei diritti

invulnerabili del soggetto che, rinvio nel proprio Paese di provenienza, rischierebbe di vedere compressa la sua sfera personale di diritti e libertà fondamentali. Il compito degli Stati di accoglienza si sostanzia dunque nell'accertare che ricorrano effettivamente le circostanze idonee ad accordare la protezione al soggetto che la chieda, testando così la veridicità delle sue affermazioni e valutandone la credibilità. Si tratta di un compito di indubbia complessità, al punto che la dottrina ha significativamente indicato quelli in materia di asilo come tra i più problematici procedimenti decisori previsti negli ordinamenti contemporanei<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> B- Eyraud, P. Vidal-Naquet, *La vulnérabilité saisie par le droit*, in *Revue Justice Actualités*, 2013, 3-10.

<sup>19</sup> *Ex multis* P. Cendon, *Quali sono i soggetti deboli? Appunti per un incontro di studi*, in *Politica del diritto*, 3, 1996, 485 ss.; G.M. Flick, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. Ceccherini (cur.), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, 39-56.

<sup>20</sup> J.-Y. Carlier, *Des droits de l’homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l’homme, la fragilité des équilibres*, in *Revue interdisciplinaires d’études juridiques*, 2, 2017, 175-204, 180.

<sup>21</sup> Così R. Thomas, *Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined*, in *European Journal of Migration and Law*, 8, 2006, 79-96, spec.86.

Peraltro, considerata la generale assenza di elementi probatori a sostegno della pretesa del ricorrente, la credibilità del suo racconto relativamente al fondato timore di persecuzione, agli atti persecutori subiti o al rischio di subire un danno grave che hanno indotto a lasciare il suo Paese rappresenta sovente l'elemento decisivo per il convincimento dell'autorità decidente, che nelle more di ingenti numeri di richieste è chiamata a decidere sul destino di un individuo, tra l'obbligo di lasciare il territorio – o, più verosimilmente, di rimanervi in condizioni di clandestinità – e la possibilità di risiedervi in maniera regolare<sup>22</sup>.

Si consideri poi la tensione intrinseca che caratterizza i procedimenti in questione, nei quali all'obbligo di riconoscere ai migranti una serie di garanzie procedurali che rendano effettiva l'indagine sulla sussistenza dei requisiti necessari a ottenere uno status di protezione si contrappone l'esigenza di velocizzare l'esame delle domande per alleggerire la pressione sugli organi decisionali, tanto amministrativi quanto giurisdizionali, e conseguentemente sul sistema di accoglienza del quale fruiscono tutti coloro che rimangono in attesa di conoscere le proprie sorti. Si tratta di una necessità senz'altro prioritaria, in quanto l'eccessiva lungaggine delle procedure si ripercuote negativamente tanto sui sistemi nazionali, dei quali viene compromessa l'operatività, quanto sugli individui che da quel sistema vengono presi in carico, i quali potrebbero teoricamente essere accolti per un lasso temporale anche assai esteso, per poi vedersi rifiutato lo status della protezione e, dunque, notificato un ordine di lasciare il territorio, interrompendo così un ipotetico percorso di integrazione oramai ben avviato.

E tuttavia, come sottolineato a più riprese dall'UNHCR, «refugee status determination and asylum procedures must be both fair and efficient [...]; efficiency should not be achieved at the expense of fairness»<sup>23</sup>. Invero, la “giustizia” delle procedure non può mai essere messa in discussione, dovendo piuttosto porsi come obiettivo da raggiungere in maniera efficiente<sup>24</sup>. Nonostante ciò, la recente tendenza di molti decisori politici nazionali a implementare discipline procedurali poco garantiste è innegabile<sup>25</sup>. Per questo, diviene necessario verificare se gli ordinamenti nazionali prevedano strumenti idonei a garantire l'effettiva tutela dei richiedenti protezione internazionale, prendendo in considerazione l'intrinseca asimmetria giuridica e sociale tra le parti e promuovendo così la

---

<sup>22</sup> Sia concesso il rinvio a V. Carlino, *Dell'indispensabile ruolo del giudice nel riconoscimento della protezione internazionale, in Italia e in Francia*, in *DPCE Online*, numero speciale, 2021.

<sup>23</sup> UNHCR, *UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status*, settembre 2000, accessibile via <https://www.unhcr.org/protection/operations/43662adf0/unhcrs-observations-european-commissions-proposal-council-directive-minimum.html>.

<sup>24</sup> C. Costello, E. Hancox, *The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/eu: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum-Seeker and the Vulnerable Refugee*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (cur.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden-Boston, 2016, 377-455, 384.

<sup>25</sup> Indicativa in tal senso l'estesa analisi condotta alla fine del secolo scorso in relazione ai Paesi europei da P. Boeles, *Fair Immigration Proceedings in Europe*, Leiden-Boston, 1997.

realizzazione dell'eguaglianza sostanziale attraverso le discipline procedurali (amministrativa e giurisdizionale) nazionali.

Nel contesto europeo, tali garanzie debbono essere necessariamente inquadrare nel solco delle regole fissate dal legislatore sovranazionale in seno al Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), nel quale è necessario «garantire una maggiore coerenza tra gli strumenti dell'UE in materia di asilo, semplificare, snellire e consolidare i regimi procedurali di tutta l'Unione e permettere decisioni di primo grado più solide, in modo da prevenire gli abusi e migliorare l'efficacia della procedura di asilo»<sup>26</sup>. Evidentemente, la predisposizione di status uniformi di protezione – di cui alla Direttiva 2011/95/UE cd. qualifiche<sup>27</sup> – deve necessariamente implicare una comunanza di criteri per il loro riconoscimento e, al contempo, di tutele da predisporre in tutto il territorio europeo.

È dunque allo scopo di «garantire una maggiore coerenza tra gli strumenti dell'UE in materia di asilo, semplificare, snellire e consolidare i regimi procedurali di tutta l'Unione e permettere decisioni di primo grado più solide, in modo da prevenire gli abusi e migliorare l'efficacia della procedura di asilo»<sup>28</sup>, tutelando al contempo i diritti dei richiedenti, che nel giugno 2013 è stata adottata la dir. 2013/32/UE, cd. procedure<sup>29</sup>. Le regole comuni stabilite nella Direttiva si sostanziano in un insieme di principi fondamentali e garanzie che gli Stati membri devono riconoscere lungo tutto il corso dell'esame delle domande di asilo, dall'accesso alla procedura sino alla fase di formazione della decisione dell'autorità competente. Esse vincolano dunque i legislatori nazionali nel modellare le procedure di primo grado e di appello, necessariamente rispettose di quegli standard comuni minimi fissati a livello euro-unitario.

### 3. Brevi cenni all'esame in primo grado delle domande di protezione

---

<sup>26</sup> Commissione, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione), Bruxelles, 2009. In tema P. De Pasquale, *Il diritto d'asilo nell'Unione Europea. Recenti sviluppi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2011, 51-80, spec. 55-56.

<sup>27</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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.

<sup>28</sup> Commissione, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione), Bruxelles, 2009, (par. 1.1).

<sup>29</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Essa ha invero sostituito la precedente dir. 2005/85/CE, che ha avuto il merito di fissare per prima delle regole volte a circoscrivere il margine di manovra statale nel definire le norme procedurali. Tuttavia, la forte reticenza degli Stati membri nel cedere competenza in materia era ben visibile nel testo della prima dir. procedure, dalla scarsa efficacia nell'armonizzare le legislazioni nazionali. relative all'esame delle richieste di asilo;

Lo scopo della direttiva procedure del 2013 è dunque quello di gettare le basi per una vera e propria procedura comune a tutti gli Stati per l'esame delle istanze degli asilanti, nel solco di quel principio di equivalenza dei sistemi nazionali che fonda l'intero CEAS per cui l'aspettativa dello straniero relativamente allo svolgimento e all'esito della procedura che lo riguarda non può dipendere dal Paese che se ne occupa, dovendo garantire tutti i membri dell'Unione un medesimo standard di garanzia<sup>30</sup>. Tale procedura è indubbiamente votata alla celerità, considerato che «è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo»<sup>31</sup>.

Il modello che il legislatore euro-unitario ha tracciato è quello di una procedura bifasica eventuale<sup>32</sup>; a una prima e necessaria fase amministrativa, segue una fase giurisdizionale eventuale, attivabile nel caso in cui l'interessato voglia proporre ricorso avverso la decisione amministrativa a lui sfavorevole.

In Italia, la procedura amministrativa di primo grado di esame è disciplinata dal cd. decreto procedure<sup>33</sup>, di recepimento della direttiva procedure europea; è su questa, infatti, che è modellato il testo. La prima valutazione sull'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale è svolta dalle Commissioni territoriali, articolazioni territoriali della Commissione nazionale per il diritto di asilo (con sede a Roma) insediate presso le prefetture. Ogni Commissione territoriale è composta da: un presidente, funzionario della carriera prefettizia nominato dal Ministro dell'Interno sentita la Commissione nazionale; un esperto scelto dall'UNHCR per la sua esperienza in materia di protezione internazionale e tutela dei diritti umani; due funzionari amministrativi con compiti istruttori nominati con provvedimento del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, sentita la Commissione nazionale. È stato efficacemente rimarcato come sia possibile affermare che «il legislatore ha inteso portare una sorta di confronto contraddittorio fin nelle stanze riservate della decisione, attraverso una composizione plurale dell'autorità amministrativa decisoria che non ha paragoni nel resto d'Europa, in questo modo sopperendo ad un quadro normativo che non prevede la necessità della difesa tecnica nella fase amministrativa»<sup>34</sup>. Infatti, il decreto procedure prevede, all'art. 27, par. 2, che «La Commissione

<sup>30</sup> In tema R.S. Birolini, *Riflessioni in merito alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo in Italia alla luce dei più recenti interventi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016, 1-36.

<sup>31</sup> Dir. 2013/32/UE, considerando n. 18. Corsivo aggiunto.

<sup>32</sup> A. Proto Pisani, *In tema di protezione internazionale dello straniero*, in *Il Foro Italiano*, 1, 2010, 3043 ss.

<sup>33</sup> Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, 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, poi integrato con Decreto legislativo 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.

<sup>34</sup> F. Gallo, *Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione territoriale*, in *Questione giustizia*, 2, 2018.



territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda [...]». In ottemperanza con le garanzie di cui al Capo II, e in particolare dell'art. 12, «Le Commissioni territoriali dispongono l'audizione dell'interessato». Del resto, la direttiva procedure impone, all'art. 14, che «Prima che l'autorità accertante decida, è data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale con una persona competente, a norma del diritto nazionale, a svolgere tale colloquio». In tale delicato colloquio, ai sensi della normativa europea, i richiedenti possono farsi assistere da un avvocato o un consulente legale, in ciascuna fase della procedura<sup>35</sup>. Tuttavia, non vige, in fase amministrativa, alcun obbligo di garantire la gratuità del patrocinio. E infatti, l'art. 16 del decreto procedure, prevede sì che dinanzi alle Commissioni territoriali lo straniero possa farsi assistere da un avvocato, ma a proprie spese. Certamente, la previsione di una possibile assistenza legale, introdotta sulla spinta del diritto europeo, non può né deve essere sminuita. Tuttavia, è evidente che addossare l'onere delle spese connesse al richiedente rende sovente vana la garanzia nei fatti.

Al modello decentrato italiano si contrappone quello centralizzato francese, nel quale la competenza a statuire su tutte le domande di asilo presentate nel territorio è rimessa all'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA), un «établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative»<sup>36</sup>, le cui decisioni sono prese sotto la responsabilità del direttore generale dell'Ufficio, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta congiunta del ministro dell'Interno e di quello degli Affari esteri. È altresì presente un Consiglio d'amministrazione incaricato di fissare gli orientamenti generali dell'OFPRA e di deliberare sulle modalità di attuazione delle disposizioni relative al riconoscimento delle varie forme di protezione, composto da due deputati e due senatori nominati dalle Camere di appartenenza, da due rappresentanti della Francia nel Parlamento europeo nominati dall'esecutivo, da dieci rappresentanti dello Stato e da un rappresentante del personale dell'*Office* scelto dagli agenti di questo. Possono partecipare alle sedute anche tre personalità qualificate nominate su proposta del Ministro dell'Interno e un rappresentante dell'UNHCR, i quali sono legittimati a presentare osservazioni e proposte, senza però prendere parte alle decisioni dell'organo. Al direttore generale dell'OFPRA o agli agenti da lui delegati spetta decidere sulle domande ricevute. Anche in questo caso, le garanzie procedurali relative al giudizio di primo grado sono state traslate sul piano legislativo interno su impulso del diritto euro-unitario<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Dir. 2013/32/UE, art. 22.

<sup>36</sup> CESEDA, art. L 121-7. Per una panoramica sull'OFPRA e sul suo ruolo in questi anni marcati da un continuo susseguirsi di riforme si rinvia a P. Brice, *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides: défis et perspectives*, in J. Fernandez, C. Laly-Chevalier (cur.), *Droit d'asile. Etat des lieux et perspectives*, Parigi, 2015, 113-118.

<sup>37</sup> La trasposizione della direttiva procedure nel diritto francese è avvenuta con *Loi n. 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile*, che ha modificato il Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), il quale dal 2005 raggruppa e organizza le disposizioni legislative relative all'ingresso, al soggiorno e al diritto d'asilo degli stranieri in Francia.

Esattamente come avvenuto in Italia, anche il legislatore francese ha previsto un eventuale supporto legale dello straniero nel corso del colloquio dinanzi all'OFPPA, previsto ai sensi dell'art. L 531-12 CESEDA, soltanto del 2015, in attuazione del quadro normativo europeo. L'art. L 531-15 CESEDA specifica che il richiedente asilo può presentarsi al colloquio personale accompagnato o da un avvocato, o da un rappresentante di un'associazione a tutela dei diritti. Anche in questo caso, l'assistenza non è normativamente prevista come gratuita, ciò che conduce alle medesime considerazioni quanto alla problematica carenza di una tutela effettiva dello straniero in fase amministrativa, in contrasto con lo slancio garantista – ma insufficiente – proveniente dal legislatore europeo.

Evidentemente, il diritto al contraddittorio previsto nel diritto europeo ha, nell'ambito dell'asilo, un duplice significato: al richiedente non viene solamente assicurata l'audizione, ma anche il diritto a visionare il relativo verbale sulla base del quale si forma la decisione, prima che questa venga resa<sup>38</sup>.

Con riferimento al primo profilo, è lo stesso diritto euro-unitario a prevedere una serie di criteri volti ad agevolare l'individuo nel suo (spesso difficile) racconto. Ai sensi dell'art. 15 della direttiva procedure, il colloquio si svolge senza la presenza dei familiari dell'interessato (a meno che l'autorità accertante non ritenga che un esame adeguato deve comportare la presenza di altri familiari), «in condizioni atte ad assicurare la riservatezza adeguata». Vengono poi previsti degli obblighi che sorgono in capo agli Stati membri, i quali devono prevedere che il colloquio sia svolto da una persona competente «per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente», accogliere ove possibile la richiesta del migrante di essere udito da un soggetto dello stesso sesso, fornire un interprete idoneo, assicurarsi che chi svolge il colloquio non indossi un'uniforme militare o di polizia, prevedere modalità consone in caso di colloquio con minore. Inoltre, allo straniero deve essere garantita una «congrua possibilità di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda [...] nel modo più completo possibile» e di motivare un'eventuale carenza di elementi e/o delle incongruenze nelle sue dichiarazioni<sup>39</sup>.

Per quanto concerne invece il secondo aspetto, «gli Stati membri assicurano che sia redatto un verbale accurato e circostanziato di ogni singolo colloquio personale, in cui figurino tutti gli elementi sostanziali, o una trascrizione dello stesso»; essi possono altresì disporre «la registrazione sonora o audiovisiva del colloquio personale»<sup>40</sup>. Lo straniero deve poter accedere al verbale redatto e, se del caso, alla registrazione effettuata, in quanto egli ha il diritto di «formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti, oralmente e/o per iscritto, su eventuali errori di traduzione o malintesi contenuti nel verbale o nella trascrizione, al termine del colloquio personale o entro un termine fissato prima che l'autorità accertante adotti una

<sup>38</sup> S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019, pp. 159-161.

<sup>39</sup> Dir. 203/32/UE, art. 16.

<sup>40</sup> *Ivi*, art. 17, parr. 1-2.

decisione»<sup>41</sup>. Gli unici due casi nei quali è possibile derogare alla regola generale dell'audizione del richiedente sono quelli espressamente previsti all'art. 14 della direttiva procedure, secondo cui il colloquio può essere omesso ove l'autorità accertante ritenga di poter prendere una decisione favorevole allo straniero anche in assenza di contraddittorio, basandosi sulle sole prove acquisite, e nel caso in cui il soggetto sia ritenuto incapace o non in grado di sostenere l'intervista (verosimilmente, anche in conseguenza dei traumi vissuti durante il viaggio verso l'Europa).

#### 4. L'audizione in fase giurisdizionale e le larghe maglie della legislazione europea...

È dunque evidente la centralità assegnata al contraddittorio nelle procedure per il riconoscimento dell'asilo dalla legislazione europea, per conformarsi alla quale i legislatori italiano e francese si sono attivati prevedendo le garanzie necessarie. Eppure, la dir. 2013/32/UE non estende in maniera esplicita il diritto all'audizione alle procedure di impugnazione della decisione amministrativa sfavorevole di cui al Capo V. La lacuna è stata colmata dalla Corte di giustizia, che nella celebre sentenza *Moussa Sacko* del 2017 ha ricordato come l'art. 19, par. 1, TFUE imponga agli Stati membri l'obbligo «di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>42</sup>, il quale trova altresì conferma all'art. 47 della Carta di Nizza, ciò da cui consegue la necessità che le procedure giurisdizionali delineate negli ordinamenti nazionali, in attuazione dell'art. 46 della direttiva procedure, siano idonee a garantire l'effettività della protezione dinanzi al giudice. In tale contesto, il diritto al contraddittorio funge da parte integrante del diritto alla difesa del richiedente, sì che «l'assenza di audizione del richiedente nel corso di una procedura di ricorso come quella oggetto del capo V della direttiva 2013/32 integra una restrizione dei diritti della difesa, che fanno parte del principio della tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta»<sup>43</sup>. Tuttavia, al pari di altri diritti fondamentali, anche quello a essere ascoltato non è di carattere assoluto, potendo conoscere restrizioni (proporzionate) previste nell'interesse generale, senza che ciò costituisca una lesione sostanziale del diritto garantito. Dunque, la Corte specifica come il nocciolo duro sia costituito dalla possibilità concreta per lo straniero di godere di un esame giurisdizionale pieno e indipendente da quello esperito in fase amministrativa, ciò che rende la tutela realmente effettiva; non è quindi possibile affermare che la mancata instaurazione di un contraddittorio orale tra il richiedente e il giudice costituisca in via automatica una violazione dell'art. 47 della Carta di Nizza, dovendosi piuttosto operare una valutazione individuale che tenga in considerazione la possibilità concreta per il giudice di avere una

cognizione piena sulla situazione personale del ricorrente dipendente dal caso specifico con cui è confrontato. Se ne deduce che, ove il giudice

---

<sup>41</sup> *Ivi*, art. 17, par. 3.

<sup>42</sup> CGUE, Sentenza 26 luglio 2017, causa C348/16, *Moussa Sacko*, parr. 29-31.

<sup>43</sup> CGUE, Sentenza *Moussa Sacko*, cit., par. 37.

ritenga il diritto a essere udito già adeguatamente garantito nel corso della fase amministrativa, non sorge l'obbligo di disporre un nuovo colloquio<sup>44</sup>.

Com'è stato condivisibilmente ricostruito in dottrina, il diritto all'audizione costituisce per la Corte di Lussemburgo la regola generale, alla quale sono ammesse deroghe che si pongono comunque come eccezionali e, dunque, necessariamente motivate in maniera adeguata dall'autorità giurisdizionale che le assume<sup>45</sup>. Inoltre, è solamente il giudice che può prendere tale decisione; non spetta al legislatore nazionale prevedere regole che impediscano di convocare il richiedente ove ritenuto necessario per esperire un esame completo ed *ex nunc* dei fatti e, dunque, escludere in via generale l'udienza in fase di contenzioso. L'autorità giurisdizionale deve poter ascoltare il richiedente ogni qualvolta lo reputi necessario al fine di decidere sulla spettanza del diritto alla protezione<sup>46</sup>.

#### 4.1. ... e due esempi difformi di implementazione nazionale

Contrariamente all'interpretazione fornita dal giudice di Lussemburgo, la legislazione italiana ha reso l'audizione del richiedente asilo l'eccezione. In seno al rito camerale introdotto con d.l. 13/2017, cd. decreto Minniti, che si svolge dinanzi alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, l'autorità giurisdizionale (ordinaria) può disporre il colloquio con lo straniero solamente in ipotesi residuali previamente stabilite in via legislativa. Certamente, la riforma del 2017 era esplicitamente votata alla celerità. Da una parte, ha previsto un giudice specializzato che decide generalmente in composizione monocratica (in fase di conversione in legge, il Parlamento ha previsto che le sole controversie in materia di riconoscimento di uno status della protezione politico-umanitaria e quelle relative all'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda secondo i criteri di Dublino vengano decise dal tribunale in composizione collegiale); dall'altra, ha sottoposto il contenzioso in materia di asilo a una forma di tutela giurisdizionale differenziata; segnatamente, a un rito processuale camerale "a contraddittorio scritto e a udienza eventuale"<sup>47</sup>, con decisione non ricorribile in secondo grado (ma solo in Cassazione e, dunque, sui profili di legittimità).

La previsione di un rito camerale vertente su diritti soggettivi è certamente legittima, come confermato a più riprese dalla Corte costituzionale<sup>48</sup>, e finanche auspicabile, permettendo una flessibilità del processo che non appartiene al giudizio di cognizione, nel quale i poteri istruttori del giudice risultano maggiormente vincolati. Il problema risiede

---

<sup>44</sup> Si vedano S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., pp. 172-174.

<sup>45</sup> D. Strazzari, *Diritto a un ricorso effettivo e autonomia processuale degli Stati: l'audizione personale del ricorrente nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale*, in *DPCE online*, 4, 2017, 987-996, 995.

<sup>46</sup> R. Forastiero, *La protezione dei richiedenti asilo e l'applicazione del diritto a un rimedio effettivo e del diritto all'audizione*, in *Democrazia e sicurezza*, 1, 2019, 203-241, 225-226.

<sup>47</sup> Questa l'espressione utilizzata nella Relazione illustrativa al d.l. 13/2017.

<sup>48</sup> In argomento G.N. Nardo, *Rito camerale ed "ingiusto" processo*, Pisa, 2020.

piuttosto nella previsione di un contraddittorio meramente cartolare, che modella la possibilità del richiedente di essere udito dinanzi al giudice come un'eccezione piuttosto che come la regola.

È la stessa formulazione lessicale di cui all'art. 35-bis, c. 10, d.lgs. 25/2008 a segnare un forte (e preoccupante) distacco rispetto all'impostazione della Corte di giustizia<sup>49</sup>: «è fissata udienza per la comparizione delle parti, *esclusivamente* quando il giudice: a) visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, ritiene *necessario* disporre l'audizione dell'interessato; b) ritiene *indispensabile* richiedere chiarimenti alle parti; c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova»<sup>50</sup>. «L'udienza è altresì disposta quando ricorra almeno una delle seguenti ipotesi: a) la videoregistrazione non è disponibile; b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni espresse dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado»<sup>51</sup>.

Il contraddittorio è dunque immaginato come meramente cartolare, salvo in alcune circostanze predeterminate. In via generale, è previsto che il giudice del ricorso avverso la statuizione della Commissione territoriale fondi la sua decisione sull'insieme degli atti processuali prodotti dinanzi a esso, tra cui la videoregistrazione del colloquio personale sostenuto dal richiedente durante la fase amministrativa, senza mai avere un incontro diretto col migrante. Del resto, è la stessa riforma del 2017 che ha previsto l'obbligo di videoregistrazione dell'intervista dinanzi la Commissione. Appare evidente come visionare una videoregistrazione del colloquio non possa riempire di contenuto il diritto dello straniero a essere udito personalmente dal giudice<sup>52</sup>.

La riforma del 2017 ha indubbiamente svilito il principio di oralità a vantaggio di quello di celerità, che nell'ambito dell'asilo conduce alla soppressione dell'unico momento di incontro tra chi cerca protezione dal rischio (o dalla certezza) di vedere lesi i propri diritti fondamentali e l'autorità che decide sulla spettanza di tale protezione e, dunque, sulla vita dell'individuo<sup>53</sup>. Eppure, la legittimità di un tale disegno normativo è stata avallata dalla Corte di Cassazione, che ha rifiutato di sollevare la questione di legittimità alla Corte costituzionale, in quanto «non v'è alcun dubbio che il procedimento camerale, da sempre impiegato anche per la trattazione di

---

<sup>49</sup> L. Montanari, *I richiedenti asilo e la tutela dei diritti fondamentali: alcune riflessioni sulle recenti riforme*, in *Collana Europei unite Working Papers*, Napoli, 1, 2019, pp. 1-19, definisce tale aspetto come «di particolare gravità, in quanto il contraddittorio rischia di essere solo cartolare, mentre il richiedente protezione internazionale viene sentito esclusivamente in Commissione» (15).

<sup>50</sup> Enfasi aggiunta.

<sup>51</sup> D.lgs. 25/2008, art. 35-bis, c. 11.

<sup>52</sup> Così anche F.G. Del Rosso, *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, in Trisorio G., Dalfino D. (cur.), *Diritto processuale dell'immigrazione*, Torino, 2019, 1-31.

<sup>53</sup> Si veda la critica ricostruzione di A.D. De Santis, *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questione giustizia*, 2, 2018, 206-214.

controversie su diritti e status, sia idoneo a garantire l'adeguato dispiegarsi del contraddittorio con riguardo al riconoscimento della protezione internazionale, neppure potendo riconoscersi rilievo all'eventualità della soppressione dell'udienza di comparizione, sia perché essa è circoscritta a particolari frangenti nei quali la celebrazione dell'udienza si risolverebbe in un superfluo adempimento, tenuto conto dell'attività in precedenza svolta, sia perché il contraddittorio è comunque pienamente garantito dal deposito di difese scritte»<sup>54</sup>. La Suprema Corte ha ribadito a più riprese come il diritto al colloquio personale del richiedente di cui alla direttiva 2013/32/UE si riferisca alla sola fase amministrativa, non sorgendo dunque obbligo alcuno nel procedimento giurisdizionale, ciò che secondo i giudici sarebbe confermato dalla stessa sentenza *Moussa Sacko*<sup>55</sup>. Per la Cassazione, dunque, l'audizione dello straniero non si configura come obbligo cogente ai fini del rispetto del principio del contraddittorio: «il giudice può decidere in base ai soli elementi contenuto nel fascicolo, ivi compreso il verbale o la trascrizione del colloquio svoltosi dinanzi alla Commissione»<sup>56</sup>.

Pertanto, com'è stato efficacemente evidenziato, un tale assetto normativo “a maglie larghe”, inserito in un ordinamento nel quale il giudice dell'asilo è “frammentato” sul territorio, genera un effetto distorsivo quanto alle prassi applicative difformi adottate sul territorio nazionale<sup>57</sup>.

Vale comunque la pena evidenziare che, ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 25/2008, «nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115». Il gratuito patrocinio è dunque assicurato in fase di ricorso, eventuale, ma non in fase amministrativa, obbligatoria.

Differente dal modello italiano risulta essere quello francese, laddove il legislatore ha interpretato le indicazioni provenienti dalla normativa e dalla giurisprudenza sovranazionali in un senso più garantista dei diritti dei richiedenti. Anzitutto, il contenzioso in materia è devoluto al giudice amministrativo e specificatamente, dal 2007, alla *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA) che, in quanto giudice specializzato, statuisce *en plein contentieux* – dunque direttamente sul merito della questione – e, generalmente, in composizione collegiale, tranne nei casi in cui sia possibile presumere l'esito negativo dei ricorsi per i quali, dal 2015<sup>58</sup>, è possibile statuire *à juge unique*. La centralità che il principio di oralità – e dunque il colloquio tra il giudice e il richiedente – riveste nei procedimenti dell'asilo affievolisce le regole che sono tipiche del processo amministrativo, tendenzialmente scritto. È comunque sui documenti cartolari prodotti dinanzi a essa che la CNDA dovrà valutare la sussistenza dei requisiti che fanno sorgere il diritto alla protezione e basare dunque la sua decisione, ma

<sup>54</sup> Cass. civ., Sez. I, n. 17717/2018.

<sup>55</sup> Si veda Cass. civ., Sez. VI, n. 1681/2018.

<sup>56</sup> Cass. civ., Sez. VI, n. 2817/2019 (ma in tema anche n. 3029/2019 e n. 5937/2019).

<sup>57</sup> G. Savio, *È configurabile un obbligo processuale sanzionabile di procedere all'audizione personale del richiedente, oltre a quello relativo alla comparizione delle parti? Il punto di vista dell'avvocato*, in *Questione giustizia*, Speciale gennaio 2021, 136-140.

<sup>58</sup> Riforma avvenuta con *Loi n. 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile*.

allo straniero viene garantita la possibilità di illustrare la sua storia al giudice, chiarire eventuali dubbi e/o incongruenze e, se lo desidera, aggiungere elementi nuovi rispetto a quelli adottati dinanzi all'OFPPRA. A tal fine, il CESEDA dispone che il ricorrente possa comparire personalmente dinanzi la CNDA (art. L 532-12) e presentare oralmente qualsiasi osservazione utile a chiarire i documenti scritti adottati (art. R 532-42).

Recependo le indicazioni della Corte di giustizia, nemmeno in Francia è previsto un diritto assoluto del richiedente a essere udito dinanzi al giudice dell'asilo<sup>59</sup>. Tuttavia, l'attuazione degli obblighi sovranazionali operata nel Paese appare più coerente con l'impostazione euro-unitaria, secondo la quale l'assetto procedurale deve sempre tendere alla garanzia di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva. In effetti, contrariamente a quanto previsto in Italia dal 2017, la possibilità per lo straniero di comparire dinanzi alla CNDA e in quell'occasione esprimersi personalmente in un colloquio col giudice costituisce la regola, alla quale è pur sempre possibile derogare.

La non assolutezza del diritto all'audizione del richiedente si sostanzia in Francia in una duplice condizione. Da un lato, è l'interessato a dover chiedere di essere convocato personalmente, incombendo sulla Corte il solo obbligo di notificare l'udienza alle parti trenta giorni prima della data

fissata per il suo svolgimento. Dall'altro, è auspicabile che lo straniero compaia in giudizio, ma la sua eventuale assenza non costituisce condizione ostativa a che venga legittimamente resa la decisione. Peraltro, è da accogliere con favore la possibilità per il ricorrente e il suo avvocato di chiedere un rinvio dell'udienza, prevista per dare seguito all'obbligo legislativo di cui al CESEDA di mettere il richiedente in condizione di presentare le proprie osservazioni dinanzi alla Corte.

Inoltre, rileva la previsione di cui all'art. L 532-13 CESEDA secondo cui, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e al fine di facilitare i richiedenti che vogliano presentare spiegazioni alla Corte, il presidente dell'organo ha facoltà di disporre che essa si tenga in modalità virtuale, in diretta; mentre i giudici si riuniscono a Montreuil, dove la CNDA ha sede, il richiedente, il suo avvocato e l'interprete si trovano fisicamente in un'altra sala dedicata sita presso i locali del Ministero della giustizia più accessibili per lo straniero. Detta modalità è stata prevista nell'esplicito intento di

rendere più efficiente la macchina della giustizia, limitando i costi per gli spostamenti dei richiedenti – le sale per le udienze sono infatti delocalizzate in luoghi vicini alle strutture di accoglienza – e diminuire i casi di non comparizione dell'interessato. L'esigenza è comunque connessa alla "centralizzazione" del giudice dell'asilo francese; la totalità delle udienze si svolgono dinanzi alla CNDA, che si trova nell'area geografica parigina e non ha sedi delocalizzate sul territorio nazionale. Evidentemente, ciò rappresenta un pregiudizio notevole per tutti i richiedenti che non si trovino nei pressi della capitale, date le difficoltà economiche e pratiche che essi (e con loro i difensori) incontreranno per raggiungere la Corte. Un tale assetto pone

---

<sup>59</sup> F. Graff, A. Marie, *Droit de l'asile*, Parigi, 2018, 161: «pour essentielle que soit son audition, le requérant ne bénéficie pas d'un droit à être entendu par la CNDA».

notevoli problemi in relazione alla tutela effettiva e, più nel dettaglio, al principio di prossimità del giudice<sup>60</sup>.

Sotto tale profilo, tuttavia, deve considerarsi come l'opposta "frammentazione dell'autorità decidente", che è tipica dell'esperienza italiana, comporti d'altra parte una maggiore eterogeneità delle decisioni emesse, ciò che può generare vere e proprie difformità applicative. Occorre fare attenzione, poiché l'inevitabile insorgere di prassi differenziate a livello territoriale, peraltro favorito dalle maglie larghe di alcune disposizioni normative di riferimento – proprio come nel menzionato caso dell'audizione del richiedente – non può certamente condurre a una disparità di trattamento degli asilanti, il cui destino non può dipendere dal trovarsi in un luogo piuttosto che in un altro, come spesso accade in Italia. Tale problematica, connessa alla contrapposizione tra modello diffuso e modello accentrato sul territorio, concerne peraltro l'intera procedura per il riconoscimento di uno status della protezione, tanto in fase giurisdizionale quanto in quella amministrativa. Se in Italia, lo si è detto, le Commissioni territoriali sono articolazioni delocalizzate della Commissione Nazionale per il diritto di asilo insediate presso le Prefetture, tutte le domande di protezione presentate nell'area della Francia metropolitana sono esaminate nella sede centrale dell'OFPPA, sita a Fontenay-sous-Bois<sup>61</sup>.

Infine, è necessario evidenziare come l'art. R 733-2 CESEDA disponga in maniera lapidaria ma significativa che la procedura dinanzi la CNDA è gratuita e senza oneri. Riferita all'abolizione dei costi di avvio del processo dinanzi alla Corte, la disposizione deve leggersi in combinato con l'art. 9-4 della *Loi n. 91-647*, secondo cui, con riferimento alla Corte dell'asilo, il beneficio dell'assistenza legale gratuita è *de plein droit*, ossia di diritto.

## 5. Brevi riflessioni conclusive

Ciò che risulta evidente dall'analisi esperita è, anzitutto, il cruciale ruolo giocato dal diritto europeo in materia, il quale costituisce un indubbio stimolo a elevare le garanzie predisposte sul piano interno; molte delle tutele oggi giorno assicurate ai richiedenti asilo in fase processuale costituiscono ricezione (obbligata) della direttiva procedure, la cui funzione unificatrice e garantista è innegabile. La tentazione per i legislatori nazionali di diminuire il novero di garanzie per gli stranieri, sull'onda della condizione di emergenza e pericolosità percepita in seno alle società civili di accoglienza, è dunque arginata dalla normativa euro-unitaria, le cui maglie larghe fanno però sì che, tanto in Italia quanto in Francia, il legislatore utilizzi la propria discrezionalità per implementare politiche indicate come legittime e garantistiche, che tuttavia paiono testimoniare una diffusa tendenza a sacrificare l'effettività della tutela in favore della celerità e dell'efficienza. Ciò nonostante, traspare il duplice volto delle normative relative alla tutela processuale degli stranieri, tale per cui non può comunque ignorarsi la spinta dei legislatori nazionali verso l'effettività di tale tutela, nel prisma della vulnerabilità dei soggetti coinvolti.

<sup>60</sup> J.-M. Belorgey, *Le droit d'asile*, II ed., Issy les Moulineaux, 2016, 123-124.

<sup>61</sup> Fa eccezione la sede presente nella Guyana francese, nei territori d'Oltremare, competente a trattare solamente le domande ricevute nell'area.



Se ciò è vero, pare dunque auspicabile una riforma del CEAS che preveda vincoli normativi sovranazionali più stringenti. Com'è evidente anche in altri ambiti concernenti la tutela giurisdizionale del richiedente asilo, la via da percorrere sembra essere quella verso un "modello europeo unico", che non si accontenti di standard comuni ma detti vere e proprie regole puntuali, alle quali non sia possibile derogare al ribasso, ferme restando le peculiarità dei sistemi processuali dei singoli Stati membri.

In tal senso, deve senz'altro apprezzarsi la volontà – emersa nell'ambito del tentativo di riforma del CEAS avviato nel 2016 dalla Commissione europea – di emanare un regolamento che sostituisca la direttiva procedure, direttamente applicabile negli ordinamenti nazionali e dunque maggiormente idoneo a limitare il margine di manovra statale. Tuttavia, i contenuti della «proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE» sembrano complessivamente ricalcare quelli di quest'ultima, presentano pochi profili di novità e non incarnando quel cambio di passo sperato. Evidente, dunque, la reticenza degli Stati membri a cedere maggiore spazio all'Unione in materia. Tale ritrosia è del resto testimoniata altresì dalle difficoltà riscontrate nel trovare un accordo tra i 27 per approvare, più in generale, il Patto europeo su migrazione e asilo del 2020, di cui la riforma delle procedure costituisce una parte. Patto che, peraltro, non segna alcun cambio di passo rispetto al meccanismo di Dublino III attualmente vigente, mostrandosi incapace di attuare il principio di solidarietà.

Dott.ssa Valentina Carlino  
Rtdb in Diritto Pubblico Comparato  
Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici  
Università di Siena  
Piazza San Francesco 7/8, Siena  
Email: [valentina.carlino@unisi.it](mailto:valentina.carlino@unisi.it)

