

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “G. D’ANNUNZIO” CHIETI – PESCARA

INAUGURAZIONE DELL’ANNO ACCADEMICO 2022-2023

AULA MAGNA RETTORATO – CHIETI 28.02.2023

LECTIO MAGISTRALIS

DIRITTO E PROCESSO DI FRONTE ALL’EMERGENZA

di Roberto Martino

Preambolo.

Magnifico Rettore,

Pro-Rettrice vicaria,

Direttore generale,

Autorità accademiche, civili, militari

Personale tutto dell’Università,

Studenti,

Signore e Signori,

ringrazio, innanzitutto, il Magnifico Rettore, il Direttore generale, il Senato Accademico e il CdA dell’Ateneo, per avermi affidato il compito di tenere la prolusione. Un onore, ma anche un onere che cercherò di assolvere al meglio delle mie possibilità.

La scelta del tema di questa mia *Lectio magistralis* vuol essere, in primo luogo, un tributo ai meriti insigni del Primo Ministro dell’Albania, Edi Rama, per la solidarietà dimostrata dal Governo e dall’intero Popolo albanese verso l’Italia nei primi momenti dell’emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19. Nessuno di noi può dimenticare quel periodo drammatico e tutti coloro che hanno offerto il proprio aiuto all’Italia.

Premessa. Impostazione del problema: l’eccessiva durata dei processi e il “diritto processuale dell’emergenza”.

Diversi motivi rendono il tema di questa prolusione particolarmente attuale, soprattutto se riguardato dalla prospettiva dei rapporti tra emergenza e processo, con particolare riferimento – *ratione materiae* – al processo civile.

Per restare alla pandemia da Covid-19, è noto che essa ha avuto ripercussioni in tutti i campi dell’agire umano, inclusi quelli del diritto sostanziale e della tutela giurisdizionale. Come sempre accade quando si profila un’emergenza, la recente pandemia ha evidenziato situazioni complesse in cui il pericolo di danno ha riguardato più beni giuridicamente protetti: si pensi, non soltanto alle conseguenze sulla salute dei cittadini (sia quelli direttamente colpiti dalla malattia che gli altri affetti

da malattie gravi), ma anche al forte impatto sull'economia; al fallimento e alla chiusura di molte attività imprenditoriali; all'improvviso, sensibile peggioramento delle condizioni di vita di molti cittadini; e via discorrendo.

Anche in questo caso, come sempre nelle ipotesi di emergenza, la pandemia ha fatto emergere una serie di situazioni sulle quali il legislatore ha dovuto intervenire con continui provvedimenti in deroga rispetto alle norme generali ed ordinarie, con effetti connotati da contorni giuridici inediti e da orizzonti temporali non precisamente circoscritti. Ciò accade, del resto, sempre quando si profilano situazioni emergenziali. Basti pensare – per restare all'attualità - all'emergenza migranti, anche questa affrontata con legislazioni settoriali e speciali, in deroga alla normativa di carattere generale. Proprio per questo, in tutte le situazioni emergenziali si profila il problema della tenuta costituzionale della legislazione dell'emergenza, con particolare riferimento ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Il tema della legislazione d'emergenza acquista, peraltro, una connotazione del tutto peculiare con riferimento al processo e alla giurisdizione. Da molti anni ormai, è ferma convinzione del legislatore e della giurisprudenza di legittimità che il sistema giustizia – e, in particolare, per quel che qui interessa, la giustizia civile – versando in una situazione di vera e propria emergenza, causa la eccessiva durata dei processi, che mina in radice l'efficienza del sistema medesimo. Sul punto, è sufficiente sottolineare che quasi tutte le riforme che si sono succedute freneticamente negli ultimi trenta anni sono state attuate molto spesso con la decretazione d'urgenza, al fine precipuo di soddisfare l'aspirazione “urgentissima” di abbreviare i tempi del giudizio (così, il decreto legge n. 168 del 2016, conv. dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, che ha introdotto una incisiva riforma del giudizio di cassazione) o di assicurare “l'efficienza del processo civile”, perseguendo gli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo medesimo (così, la legge delega 26 novembre 2021, n. 206, in attuazione della quale è stato adottato il d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, c.d. riforma Cartabia del processo civile).

Tutte le riforme in questione – sino alla recentissima riforma Cartabia, entrata in vigore, per la maggior parte, oggi, 28 febbraio 2023 – si contraddistinguono, in tutto o in parte, per l'introduzione di tecniche di tutela caratterizzate dalla riduzione e semplificazione delle attività processuali, in deroga a regole e principi ormai consolidati nel nostro ordinamento processuale, e per ciò stesso “ordinari”. A ragione si può parlare di un “diritto processuale dell'emergenza”, caratterizzato, cioè, dalla previsione di schemi legali in deroga al paradigma ordinario di tutela, nell'ottica della accelerazione della tutela giurisdizionale.

L'eccessiva durata dei processi civili: il confronto a livello europeo.

Ci si può chiedere, a questo punto quale sia la situazione italiana in confronto a quella europea. Nel breve spazio di una prolusione è possibile soltanto dare un rapido sguardo al *disposition time*, che è la misura di durata dei processi utilizzata a livello europeo. L'indicatore fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei processi pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo.

Nell'appendice si è fatto riferimento al Rapporto 2022 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), ponendo a confronto il dato italiano relativo al settore civile e il dato riferito a Paesi che, per numero di abitanti, caratteristiche del sistema giudiziario e complessità dell'ordinamento sono paragonabili all'Italia, in particolare, Francia, Germania e Spagna.

Nell'ultimo rapporto disponibile – che, però, si riferisce a dati del 2020 –, in Italia, nei giudizi di primo grado, il *disposition time* è di 674 gg.; in Francia di 637 gg.; in Germania, di 237 gg.; in Spagna, di 468 gg.. Nel grafico 1 dell'Appendice viene fotografata l'evoluzione del *disposition time* dal 2010 al 2020 nei Paesi presi in considerazione. Per tutti si registra un trend in aumento del tempo medio atteso, ma il divario tra l'Italia e la Germania resta molto ampio, come pure è significativo il divario tra l'Italia e la Spagna.

Passando al secondo grado di giudizio, vanno segnalati i seguenti dati, relativi al *Disposition time*: Italia, 1026 gg.; Francia, 607 gg.; Germania, 265 gg.; Spagna, 227 gg. Nel grafico 2 dell'Appendice viene fotografata l'evoluzione del *disposition time* dal 2010 al 2020 in questi Paesi. L'Italia evidenzia un trend in diminuzione, laddove in Francia si registra un trend in aumento, mentre in Germania e Spagna il trend è sostanzialmente stabile. Tuttavia, nonostante il trend in diminuzione, resta assai rilevante il divario tra la durata attesa media del giudizio di secondo grado in Italia e quella degli altri Paesi.

Passando, infine, all'esame dell'indicatore relativo ai giudizi davanti alle Corti Supreme (in Italia, la Corte di Cassazione), spicca il dato italiano: nei processi davanti alla nostra Corte Suprema, il *disposition time* è di 1526 gg., a fronte, ad esempio, dei 485 gg. di durata attesa dei giudizi davanti alla Cassazione francese, e 888 gg. della Corte Suprema Spagnola. Anche in tal caso il trend è in salita in tutti i Paesi per i quali ci sono dati disponibili, ma il divario tra l'Italia e gli altri Paesi è enorme (v. grafico 3 nell'Appendice).

Il dato più preoccupante per l'Italia emerge, poi, dalla sommatoria del *disposition time* relativo ai diversi gradi di giudizio. Nel nostro Paese, la durata attesa del processo per giungere ad una sentenza di cassazione, percorrendo tutti i gradi del giudizio, è di 3.226 gg. (9 anni, circa); mentre, ad esempio, in Francia la durata attesa è pari a 1.729 gg. (5 anni, circa); e in Spagna ancora meno: 1.583 gg. (4 anni, circa). In Italia la durata attesa è il doppio, o quasi, rispetto a quella di sistemi giuridici simili al nostro.

Se poi si considera che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il termine di durata ragionevole del processo è, complessivamente, di 6 anni (3 in primo grado; 2 in appello; 1 in cassazione), possiamo dire che, mediamente, la durata attesa dei processi in Italia supera di gran lunga tale termine.

Rapporti tra diritto sostanziale e processo: il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (artt. 24 e 111 Cost.) e il principio di efficienza del sistema giustizia.

Come si è accennato, anche il diritto processuale dell'emergenza pone il serio problema della tenuta costituzionale delle discipline in deroga. Più in generale, al di là della eventuale illegittimità costituzionale in senso stretto di singole disposizioni, mi pare che, in ogni caso, il tema sia quello dell'impatto della normativa sui diritti e facoltà processuali delle parti e sulla stessa considerazione che i cittadini hanno del sistema giudiziario del Paese.

A tale riguardo, si impone un chiarimento in ordine ai rapporti tra efficienza del sistema ed effettività della tutela giurisdizionale.

Nella considerazione del legislatore i due principi sono indissolubilmente connessi: ad es., nella legge delega del 2021, tra i principi direttivi viene inserito l'obiettivo di assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo [art. 1, comma 5, lett. a), l. n. 206/2021; v. anche la relazione illustrativa al d. lgs. n. 149/2022]. In prima battuta, è corretto dire che se il sistema non è efficiente, perché i processi durano troppo, può risultare minato lo stesso principio di effettività della tutela, in quanto una tutela tardiva può risultare non effettiva.

La questione, tuttavia, merita di essere approfondita, tenendo conto del diverso piano sul quale operano il principio di effettività della tutela ed il principio di efficienza della giustizia, e del reale rapporto tra i due principi.

L'efficienza opera sul piano dell'interesse generale a che il sistema giustizia, nel suo insieme, funzioni. Data una certa quantità di risorse ad esso destinate, l'efficienza misura la celerità dell'esame delle domande di giustizia e la capacità degli uffici giudiziari di smaltire il carico del contenzioso su di essi gravante.

Discorso diverso va fatto per il principio di effettività della tutela, che affonda le sue radici nel rapporto tra diritto sostanziale e processo. Sembra pienamente condivisibile la conclusione secondo cui il fenomeno processuale svolge una funzione strumentale rispetto al fenomeno giuridico sostanziale, ed è pertanto indispensabile per la sua attuazione.

Questa conclusione trova la sua plastica espressione nella stessa disciplina costituzionale. L'art. 24 Cost. garantisce a "tutti" l'azione, cioè l'agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi ed

interessi legittimi riconosciuti sul piano sostanziale. A sua volta, l'art. 111, comma 2, Cost. prevede che la giurisdizione si attui mediante il giusto processo regolato dalla legge, davanti ad un giudice terzo e imparziale, nel contraddittorio delle parti, in condizione di parità, e nel rispetto delle ulteriori garanzie previste dagli altri commi della disposizione medesima.

In definitiva, il diritto alla tutela giurisdizionale va annoverato tra i diritti inviolabili della persona, in quanto funzionale alla attuazione delle situazioni soggettive previste e tutelate sul piano del diritto sostanziale. Le disposizioni in esame garantiscono, altresì, l'effettività della tutela: il singolo utente della giustizia deve ottenere, attraverso il processo, tutto quello che gli è garantito dall'ordinamento, cioè dal diritto sostanziale. D'altra parte, il processo può definirsi "*giusto*" solo in quanto conduca alla pronuncia di una decisione "*giusta*", tale cioè da dare concreta e fedele attuazione a quell'assetto di interessi astrattamente delineato dal diritto sostanziale.

Il principio di effettività della tutela si colloca, pertanto, in una dimensione essenzialmente individuale, quale diritto fondamentale di ogni utente del servizio giustizia. Viceversa, il principio di efficienza opera sul piano dell'interesse generale al corretto funzionamento del sistema giustizia.

In un contesto contrassegnato da scarsità di risorse – come quello italiano – le istanze di efficienza complessiva del sistema e di effettività della tutela giurisdizionale possono entrare in conflitto tra di loro, tutte le volte in cui gli strumenti apprestati dal legislatore per perseguire – a costo invariato – l'obiettivo dell'efficienza del processo vanno ad incidere sul contraddittorio e le altre garanzie processuali delle parti, al punto da minare l'effettività della tutela.

Per questo motivo, la previsione di strumenti processuali semplificati rispetto al paradigma ordinario di tutela, diretti a derogare a quest'ultimo nell'ottica della accelerazione della tutela giurisdizionale, può porre il problema del rispetto dei diritti costituzionali fondamentali, *in primis* il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e il diritto di difesa delle parti. Ed anche quando non venga oltrepassata la soglia del "minimo" costituzionale, il depotenziamento dei poteri e delle facoltà delle parti, che di norma consegue alla semplificazione del rito, impone comunque di valutare l'impatto sui cittadini della disciplina -diciamo così – di tipo emergenziale.

Sul punto, la disamina può essere condotta con riferimento a numerosi istituti incisi dalle riforme processuali degli ultimi venti – trenta anni. Nel breve spazio di una prolusione non è, peraltro, possibile procedere ad un esame completo. Mi limiterò, pertanto, a tre diversi profili.

In primo luogo, la previsione della c.d. trattazione cartolare della causa e le conseguenti deroghe al principio dell'oralità.

In secondo luogo, la disciplina del nuovo procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale dello straniero, e le conseguenti deroghe alla trattazione della causa in udienza e all'audizione personale del richiedente protezione internazionale.

In terzo luogo, la previsione generalizzata del rito camerale nel giudizio di cassazione – che ha riservato la trattazione in pubblica udienza ai soli ricorsi che abbiano ad oggetto questioni di diritto di particolare rilevanza – e la correlata disciplina dell’inammissibilità dei ricorsi, risultato di numerosi interventi legislativi succedutisi negli ultimi anni, poi recepiti, affinati e potenziati con la riforma Cartabia che oggi entra in vigore.

Il principio di oralità e la garanzia del contraddittorio.

Sebbene la scrittura svolga un ruolo importante, direi prevalente, nel nostro processo, il principio di oralità trova, ancora oggi, espressione nell’art. 180 c.p.c., secondo cui la “trattazione della causa è orale”, nonché in altre disposizioni del codice di rito (ad es., quelle relative all’oralità della prova testimoniale; all’interrogatorio libero delle parti; e via discorrendo).

Come è noto, la più approfondita elaborazione del principio in esame si deve a Giuseppe Chiovenda, tra i fondatori della moderna scienza del Diritto processuale civile. Secondo l’illustre Maestro, l’oralità costituiva un principio cardine dell’ordinamento processuale in grado di garantire una maggior corrispondenza della decisione della causa rispetto alla verità dei fatti: “che la verità dei fatti debba risultare da contraddittorio, sia di parti, sia di testi, sia di periti, il confronto perde ogni efficacia nello scritto che lo riproduce” [così, G. CHIOVENDA, 681].

Lo stesso Salvatore Satta aveva evidenziato che l’udienza rappresenta il momento e il luogo in cui trova espressione l’attività dialettica tra le parti, e tra queste e il giudice, nella sua manifestazione fisica e spirituale più elementare che è quella dell’“ascoltare” e del “farsi ascoltare” [S. SATTA, 488 s.].

Da quanto sopra discende un’importante conseguenza. Nelle ipotesi in cui (nei diversi riti, in primo grado e in appello) la legge prevede che si svolga la discussione orale della causa (seguita, talvolta, immediatamente anche dalla decisione in forma orale: v., ad es., gli artt. 281-sexies c.p.c., 321 c.p.c., 350 e 350-bis c.p.c., 429 e 437 c.p.c.), sembra evidente che essa sia prevista a maggior presidio delle garanzie processuali e delle facoltà difensive delle parti. Non importa che in molti casi la discussione orale aggiunge poco o nulla a quanto già risulta dai precedenti scritti difensivi delle parti. In altri casi, la discussione può risultare determinante nell’illustrare al giudice un punto decisivo che gli era sfuggito o che era rimasto comunque in ombra. Come sempre, dipende dalle persone: dalla capacità dei difensori di “farsi ascoltare” e dalla sensibilità ed attenzione del giudice nell’ “ascoltare”.

La previsione, in via eccezionale, della c.d. trattazione “cartolare” durante la fase dell’emergenza sanitaria (art. 83, comma 7, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. dalla l. 24 aprile

2020, n. 27, e succ. modificaz.) e la sua “stabilizzazione” a seguito della riforma Cartabia (d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149).

Durante l'emergenza pandemica, per evitare la paralisi dei processi e, nello stesso tempo, salvaguardare la salute delle persone evitando contatti ravvicinati e assembramenti, il legislatore è intervenuto a regolamentare lo svolgimento delle udienze, prevedendo oltre alla possibilità dell'udienza a porte chiuse (quando, ad es., deve essere assunta la prova testimoniale), anche altre due fattispecie: lo svolgimento dell'udienza “da remoto”, mediante collegamenti audiovisivi, quando all'udienza devono partecipare soltanto le parti, i difensori, il giudice e i suoi ausiliari; in alternativa, la c.d. trattazione “scritta” o “cartolare”, vale a dire la sostituzione dell'udienza con il deposito telematico di note scritte, “contenenti le sole istanze e conclusioni”, quando all'udienza devono partecipare i soli difensori delle parti (art. 83, comma 7, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, e succ. modificaz.).

Nel dichiarato intento di affrontare l'emergenza legata all'eccessiva durata dei processi, rendendo il procedimento più efficiente e più celere, la legge delega n. 206 del 2021 e il successivo decreto legislativo di attuazione n. 149/2022 hanno stabilizzato le disposizioni sopra richiamate, trasferendo, con alcune modifiche, la disciplina emergenziale nel codice di procedura civile (v. gli artt. 126-bis e 126-ter c.p.c.).

Va subito detto che la c.d. trattazione scritta è certamente utile nei casi in cui l'attività difensiva delle parti è, per così dire, rinserrata nella mera articolazione di specifiche richieste, per cui nell'udienza non deve essere svolta una attività, diciamo così, dialettica tra le parti e tra le parti e il giudice. In tali casi, l'udienza ben può essere sostituita dal deposito di note sintetiche, se non sinteticissime.

Il punto è, però, che la prassi giudiziaria maturata durante la fase dell'emergenza sanitaria (poi prorogata fino al 31 dicembre 2022) e le prime applicazioni giurisprudenziali delle nuove disposizioni codicistiche - entrate in vigore, per questa parte, già il 1° gennaio 2023 (in anticipo rispetto al resto della riforma che entra in vigore oggi) – si caratterizzano per la presenza di molti provvedimenti in cui i giudici dispongono il deposito di sintetiche note scritte, contenenti le sole richieste e conclusioni, anche per sostituire l'udienza di discussione e decisione della causa.

Sorge legittimo il dubbio che le nuove disposizioni e la relativa prassi applicativa siano in contrasto con il diritto di difesa delle parti e la garanzia del contraddittorio. La discussione della causa, proprio per la sua natura dialettica, con la connessa possibilità di “ascoltare” e “farsi ascoltare”, non può essere certo sostituita dal deposito di sintetiche note scritte. Né va dimenticato che l'udienza in cui si discute la causa è pubblica, a pena di nullità (art. 128 c.p.c.), e tale non è certamente il deposito telematico di note scritte, che dovrebbe sostituirla.

Per completezza, va altresì rilevato che la conclusione non può essere diversa con riferimento ai casi – che pure si verificano nella prassi – in cui il giudice sostituisce l’udienza di discussione (e decisione) della causa con il deposito telematico – anziché di sintetiche note scritte – di vere e proprie note difensive, nelle quali le parti possono articolare compiute difese finali, illustrative e riepilogative delle domande ed eccezioni proposte. Al di là del fatto che ciò non è previsto dalla legge, una volta preclusa la discussione orale, le possibilità difensive delle parti sarebbero ridotte, con riguardo specialmente al diritto di replica, che rappresenta l’essenza del contraddittorio. Quelle note, che dovrebbero essere depositate in un unico termine, potrebbero giustificare la reazione dell’avversario, che – mancando la discussione orale - non sarebbe ovviamente possibile.

L’emergenza migranti, il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e il diritto del richiedente asilo all’audizione personale: considerazioni critiche.

A risultati sostanzialmente convergenti conduce l’analisi di certe scelte legislative del recente passato, dettate sempre da situazioni emergenziali. In particolare, la riforma Minniti – Orlando del 2017 (d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e per il contrasto dell’immigrazione illegale) ha previsto un nuovo procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale degli stranieri extracomunitari (status di rifugiato; protezione sussidiaria), in cui la trattazione in udienza e l’audizione personale del richiedente asilo sono del tutto eventuali.

Va preliminarmente chiarita l’importante funzione svolta dall’audizione personale dello straniero nella materia della protezione internazionale. In questa materia si riscontra molto spesso una oggettiva difficoltà del richiedente di fornire una prova diretta del proprio diritto e consentire così al giudice di assumere una decisione corrispondente alla c.d. verità materiale. Ciò non foss’altro perché, in molti casi, lo straniero fugge dal proprio paese di origine senza possibilità di portare nulla con sé. A queste difficoltà si cerca di ovviare, da un lato, introducendo un dovere di cooperazione istruttoria in capo all’organo giudicante e ampliando i poteri istruttori che egli può esercitare d’ufficio. Dall’altro lato, viene attenuato l’onere della prova in capo al ricorrente, per cui la sua domanda è ritenuta meritevole di accoglimento anche in caso di dubbio circa la piena prova delle circostanze a fondamento del proprio diritto.

Da quanto sopra discende che in talune circostanze le dichiarazioni del richiedente asilo possono rappresentare praticamente l’unico mezzo a sua disposizione per poter provare il fondamento della propria pretesa, il che induce a ricercare le condizioni che consentono di utilizzare le dichiarazioni favorevoli rese dall’interessato in sede di audizione diretta. Nei procedimenti di protezione

internazionale l'audizione personale dell'interessato assume quindi un ruolo centrale, del tutto peculiare, a differenza di quel che accade nella ordinarietà dei processi.

Fatta questa necessaria premessa – indispensabile per inquadrare correttamente la questione di fondo più sopra prospettata -, è possibile passare rapidamente all'esame della disciplina positiva in *subiecta materia*.

(Segue:) A) Il procedimento amministrativo di fronte alle Commissioni territoriali per il diritto di asilo.

La domanda di protezione internazionale va presentata in via amministrativa, secondo le procedure previste dal d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (attuazione della c.d. “direttiva procedure 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato). Le autorità competenti all'esame della domanda in via amministrativa sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, insediate presso le Prefetture (art. 4 d. lgs. n. 25/2008), la cui competenza è determinata in ragione del luogo in cui sono collocati la struttura di accoglienza o il centro di permanenza del richiedente asilo. Alle commissioni territoriali si affianca la Commissione nazionale per il diritto di asilo, a cui è riservata la competenza in materia di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale riconosciuti (cessazione dello status di rifugiato: v. art. 9, d. lgs. 19 novembre 2007, n. 251; cessazione dello status di protezione sussidiaria: v. art. 15, d. lgs. n. 251/2007).

Nell'ambito della procedura amministrativa dinanzi alle commissioni territoriali, il colloquio personale rappresenta un momento centrale ai fini della raccolta dei fatti sostanziali rilevanti per la decisione e dei relativi elementi di prova.

In verità, il richiedente “è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda” (così, l'art. 3, d. lgs. n. 251/2007). Si è già rilevato, peraltro, che in molti casi lo straniero giunge in Italia solamente con lo stretto necessario e sprovvisto anche di documenti personali e che, in molte situazioni, le circostanze individuali e contestuali del richiedente possono rendere di fatto impossibile il reperimento di documenti pertinenti o di altre prove a sostegno dei fatti affermati nella domanda (v. il rapporto UNHCR, *Al di là della prova: la valutazione della credibilità nei sistemi di asilo dell'Unione Europea*, maggio 2013, reperibile su www.unhcr.it).

Queste oggettive difficoltà nel reperimento della prova giustificano l'attenuazione dell'onere probatorio a favore dello straniero. Significative sono, a tale riguardo, le disposizioni contenute nell'art. 3, ult. comma, d. lgs. n. 251/2007. In particolare, nel caso in cui taluni elementi delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove, la loro conferma non è necessaria quando

ricorrono le seguenti condizioni. Il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; dai riscontri effettuati, il richiedente è in generale attendibile. Ricorrendo le suddette condizioni, le dichiarazioni del richiedente possono fornire elementi atti a suffragare la domanda, anche in assenza di prove.

La rilevanza, sotto il profilo probatorio, delle dichiarazioni rese dallo straniero fa sì che l'istituto del colloquio personale sia al centro del procedimento amministrativo e, in realtà, al centro dell'intero sistema di riconoscimento della protezione internazionale. Si tratta di un vero proprio diritto per il richiedente e di un corrispondente obbligo per i funzionari. Tant'è vero che la legge consente di omettere l'audizione del richiedente nella fase amministrativa, soltanto in presenza di particolari casi eccezionali, espressamente contemplati dall'art. 12, commi 2 e 2-bis, d. lgs. n. 35/2008.

Va, altresì, segnalato che la riforma Minniti – Orlando del 2017 ha previsto che il colloquio personale davanti alle commissioni territoriali debba essere videoregistrato con appositi mezzi audiovisivi, e debba essere anche trascritto in lingua italiana con l'ausilio di mezzi automatici di riconoscimento vocale. Ciò al fine di cristallizzare con strumenti tecnici le dichiarazioni del richiedente nella lingua originale, in modo tale da evitare o superare eventuali incomprensioni con l'interprete. Tuttavia, la legge di riforma ha condizionato il funzionamento del nuovo sistema all'adozione di apposite specifiche tecniche, che avrebbero dovuto essere approvate – d'intesa tra i Ministri della Giustizia e dell'Interno – entro 180 giorni dalla data della sua entrata in vigore. Come è noto, il previsto provvedimento interministeriale non è stato ancora adottato, con la conseguenza che, in applicazione della disciplina *ante* riforma, il colloquio personale del richiedente asilo viene semplicemente verbalizzato e nessuna videoregistrazione dello stesso è attualmente disponibile.

(Segue:) B) Il procedimento giurisdizionale in camera di consiglio davanti alle sezioni specializzate per l'immigrazione.

Il provvedimento adottato dalle autorità amministrative può essere impugnato in via giurisdizionale. Il ricorso va proposto davanti alle nuove sezioni specializzate per l'immigrazione, istituite presso diversi tribunali ordinari. Il nuovo procedimento speciale in camera di consiglio si caratterizza per la previsione di una udienza meramente eventuale e per l'esclusione dell'appello (v. l'art. 35-bis d. lgs. n. 25/2008, appositamente modificato).

Mentre, in passato, il procedimento giurisdizionale si caratterizzava comunque per lo svolgimento dell'udienza, quale imprescindibile momento di contatto tra il giudice e il richiedente protezione internazionale, dopo la riforma lo svolgimento dell'udienza è espressamente limitato ad alcune ipotesi tassativamente previste dalla legge. Più precisamente, l'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice: a) visionata la videoregistrazione, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; c) dispone consulenza tecnica o l'assunzione di mezzi di prova (art. 35-bis, comma 10, d. lgs. n. 25/2008). Ai sensi dell'art. 35-bis, comma 11, d. lgs. n. 25/2008, l'udienza va fissata anche quando: a) non è disponibile la videoregistrazione del colloquio personale dello straniero; b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso e il giudice ritenga essenziale, ai fini del decidere, la trattazione del procedimento in udienza; c) il ricorso si fonda su elementi di fatto non dedotti nella precedente procedura amministrativa.

Dalla disciplina appena richiamata si deduce che il legislatore ha inteso valorizzare al massimo la fase amministrativa, attraverso l'obbligo della videoregistrazione dell'audizione personale e la successiva trasmissione al giudice della videoregistrazione medesima e dell'intera documentazione acquisita in tale fase. Ciò è bastato al legislatore per prevedere che l'udienza sia soltanto eventuale, senza peraltro chiarire se, in tutti i casi in cui proceda alla fissazione dell'udienza, il giudice debba anche disporre l'audizione personale del ricorrente. Per gli stessi motivi, la riforma ha ritenuto di escludere l'appello avverso la decisione resa nel procedimento giurisdizionale di primo grado.

L'impianto normativo ha sollevato in dottrina non poche perplessità, tenendo conto che il procedimento incide irreparabilmente sui diritti fondamentali dello straniero (come il diritto alla libertà personale) e sulla stessa vita delle persone. D'altra parte, la previsione di un'udienza solo eventuale in chiave acceleratoria non rappresenta una soluzione effettivamente in grado di ridurre i tempi di svolgimento del contenzioso. Difatti, dai dati statistici disponibili emerge che la lentezza dei processi nella materia in esame deriverebbe soprattutto dal numero assai elevato di controversie e dalla cronica inadeguatezza delle risorse impiegate (F.G. DEL ROSSO, 12 ss.).

Al di là dei possibili dubbi di legittimità costituzionale, si può dire con sicurezza che l'impianto normativo della riforma Minniti – Orlando si contraddistingue per il netto peggioramento della posizione processuale del richiedente protezione internazionale, che tuttavia non sembra nemmeno compensato da un contenimento della durata dei processi. Ancora una volta, il legislatore, anziché intervenire in maniera incisiva sul piano organizzativo per ridurre le gravi carenze organiche e strutturali che caratterizzano la giustizia nel nostro paese, ha scelto di intervenire sulle norme processuali, mettendo a rischio le garanzie fondamentali delle parti nel processo, senza però conseguire risultati apprezzabili.

Il punto su cui si è verificato il maggiore contrasto a livello giurisprudenziale concerne la necessità dell'audizione in sede giurisdizionale in relazione al problema relativo alla mancanza dei sistemi di videoregistrazione e trascrizione automatica. Ciò anche perché le nuove disposizioni non specificano se, in tutti i casi di fissazione dell'udienza previsti dall'art. 35-bis, commi 10 e 11, d. lgs. n. 25/2008, il giudice debba necessariamente disporre anche l'audizione del richiedente.

Sulla questione, va evidenziato un primo orientamento – sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (Corte Giust. UE 26 luglio 2017, C/348-16, *Sacko Moussa*) –, secondo cui il diritto del richiedente ad essere ascoltato va considerato nel quadro dello svolgimento del complessivo iter procedurale, con riguardo cioè sia alla fase amministrativa che alla fase giurisdizionale, unitariamente considerate. Il diritto al colloquio non deve essere garantito in ogni fase del procedimento, essendo sufficiente che tale adempimento sia stato svolto anche solamente dinanzi all'autorità amministrativa (Corte Giust. UE, 6 luglio 2020, *Milkiyas Addis*).

A questa ricostruzione ha aderito anche una parte della giurisprudenza di legittimità, secondo cui nei casi in cui è tenuto alla fissazione dell'udienza (inclusa l'ipotesi della mancanza della videoregistrazione), non per questo il giudice deve dare corso anche all'audizione del ricorrente (Cass. 5 luglio 2018, n. 17717, in *Foro it.*, 2019, 1, I, 201, con nota di F.G. Del Rosso). La giurisprudenza di legittimità ha, a tale riguardo, respinto anche i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in relazione all'art. 35-bis, comma 11, lett.a), d. lgs. n. 25/2008, nella parte in cui non prescrive, in mancanza della videoregistrazione, l'obbligatoria audizione personale dello straniero, precludendo così un adeguato esercizio del diritto di difesa, che non sarebbe sufficientemente garantito dalla fissazione dell'udienza e dalla presenza del difensore. Secondo la Suprema Corte, la mancata previsione dell'obbligatorietà dell'audizione non determina una violazione dei principi costituzionali (artt. 3, 24 e 111 Cost.), a condizione che il richiedente abbia avuto la facoltà di sostenere il colloquio personale davanti alla commissione territoriale e il relativo verbale sia stato reso disponibile nella successiva fase giurisdizionale; ferma la facoltà discrezionale del giudice di disporre l'audizione personale dello straniero, ove lo ritenga necessario (cfr., ad es., Cass. 13 dicembre 2018, n. 32321, in *Foro it.*, 2019, 9, I, 2873; Cass. 31 gennaio 2019, n. 2817). Dunque, anche secondo questo orientamento della giurisprudenza di legittimità, il rispetto delle garanzie processuali – *in primis*, il diritto all'audizione personale – deve essere valutato alla luce del complessivo iter del procedimento, unitariamente inteso nelle due fasi, amministrativa e giurisdizionale.

La considerazione unitaria del procedimento in esame non sembra tuttavia corretta (cfr. M. ABBAMONTE, 474 ss., spec. 479 s., 484). Parimenti, non sembrano corrette le conseguenze che se ne traggono in ordine allo svolgimento dell'audizione personale. In realtà, sembra preferibile, e

maggiormente aderente ai principi, la tesi più garantista, secondo cui il procedimento amministrativo davanti alle commissioni territoriali e il procedimento giurisdizionale davanti alle sezioni specializzate dei tribunali sono senz'altro distinti. È sufficiente, a riguardo, considerare che l'audizione personale del ricorrente in sede processuale rappresenta una vera e propria prova costituenda, raccolta da un giudice terzo e imparziale e con la necessaria presenza del difensore del richiedente; mentre il colloquio personale nel precedente procedimento amministrativo assume i connotati di una dichiarazione stragiudiziale. Considerato il fondamentale dovere di cooperazione istruttoria del giudice e l'efficacia probatoria delle dichiarazioni dello straniero assunte davanti a lui, il diritto all'audizione personale e ad un esame completo ed *ex nunc* deve poter trovare piena attuazione nel corso del procedimento giurisdizionale, senza che la precedente audizione avanti alla commissione territoriale possa costituire un motivo per procedere in assenza del contributo personale del richiedente protezione internazionale.

D'altra parte, anche a prescindere dalla necessità di tenere distinte le due fasi, nella situazione attuale in cui non è possibile procedere alla videoregistrazione nella fase amministrativa, non si può ritenere che il giudice possa fondare il proprio convincimento sul solo verbale del colloquio personale davanti alla commissione territoriale, formato direttamente in lingua italiana. A differenza della videoregistrazione, il verbale non consente di acquisire preziosi elementi di valutazione, come le dichiarazioni in lingua originale, la contestuale traduzione dell'interprete, le dinamiche di interazione tra intervistato, intervistatore e interprete, con conseguenti possibili lacune, fraintendimenti e distorsioni dovute alle concrete modalità in cui si è svolto il colloquio personale. Ne consegue che l'udienza – che il giudice ha l'obbligo di fissare in mancanza della videoregistrazione nella fase amministrativa (circostanza che attualmente si verifica sempre) – deve anche costituire la sede naturale per lo svolgimento dell'audizione diretta dell'interessato. Solo così, a quest'ultimo viene garantito il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e il giudice ha la possibilità di esercitare in concreto il potere – dovere di cooperazione istruttoria che caratterizza questo settore del contenzioso. D'altra parte, proprio a causa delle modalità in cui si svolgono le audizioni davanti alle commissioni territoriali, in conseguenza dei ritmi insostenibili di lavoro in cui queste si trovano ad operare, non sono infrequenti, nella prassi, casi in cui, in sede di audizione davanti ai giudici, sono emerse situazioni gravissime che non sono state evidenziate nella fase amministrativa.

Sul punto va, tuttavia, segnalato che, con riferimento all'attuale situazione in cui non è possibile procedere alla videoregistrazione nella fase amministrativa, la giurisprudenza di legittimità ha mostrato una progressiva apertura verso la configurazione dell'audizione diretta dello straniero quale garanzia primaria ed essenziale del contraddittorio (cfr., anche per i necessari riferimenti giurisprudenziali, M. ABBAMONTE, 484 ss.). Secondo questo diverso, più recente, orientamento,

l'audizione diretta dello straniero va disposta sempre quando lo straniero ne faccia istanza, a meno che tale istanza non risulti generica (in quanto lo straniero non ha precisato gli aspetti in ordine ai quali intende fornire chiarimenti) o riguardi circostanze non rilevanti ai fini della decisione, ovvero il ricorso risulti manifestamente infondato o inammissibile. In tal modo, la Suprema Corte, nelle sue pronunce più recenti, tenta di realizzare un compromesso tra le esigenze di celerità del procedimento e il diritto dello straniero ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Resta, tuttavia, un'incognita sui possibili sviluppi futuri di tale orientamento e sulla possibilità che esso prevalga su quello più restrittivo. La tesi più recente della Cassazione muove dichiaratamente dalla necessità di ovviare all'attuale mancanza di un sistema di videoregistrazione del colloquio davanti alla commissione territoriale. Ci si deve chiedere che cosa accadrà nel momento in cui entreranno effettivamente in funzione i sistemi di trasmissione delle videoregistrazioni e delle trascrizioni dei colloqui con dispositivi automatici. Il rischio è che la configurazione del procedimento di protezione internazionale in maniera unitaria, cioè come un unico procedimento articolato in due fasi (amministrativa e giurisdizionale) e la messa a disposizione del giudice della videoregistrazione del colloquio svoltosi nella fase amministrativa conducano al prevalere dell'orientamento più restrittivo della giurisprudenza di legittimità.

Per i motivi più sopra indicati, si deve ritenere, aderendo alle opinioni della dottrina più garantistica (M. ABBAMONTE, 506 ss.), che la fissazione dell'udienza e l'esame diretto dello straniero non potranno che continuare a rappresentare uno snodo essenziale del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. E così, anche quando sarà disponibile la videoregistrazione del colloquio personale svolto nella fase amministrativa, non sembra possibile negare al richiedente la possibilità di essere ascoltato nel caso in cui egli abbia indicato, in maniera specifica, elementi rilevanti ai fini della decisione e il ricorso non appaia manifestamente infondato o improcedibile. E ciò ancor più, ove si consideri che nel contenzioso in esame è espressamente escluso il riesame nel merito in un secondo grado di giudizio, a differenza di quanto previsto per altri procedimenti in materia di immigrazione, per i quali ancora oggi è contemplato il doppio grado di giurisdizione.

Diversamente opinando, verrebbe legittimato il tentativo del legislatore di dar vita – per mere ragioni di economicità dei giudizi – ad un diritto processuale “speciale” e “derogatorio” dei migranti, caratterizzato da un regime più attenuato di tutela rispetto al modello generale, in spregio al supremo principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e al correlato diritto di ogni individuo ad una tutela giurisdizionale effettiva (artt. 24 e 111 Cost.).

La sommarizzazione del giudizio in cassazione: la decisione in camera di consiglio come regola e la decisione in pubblica udienza come eccezione. La disciplina dell'inammissibilità e della manifesta infondatezza del ricorso come strumenti per lo "smaltimento" del contenzioso.

Tra le diverse riforme che si sono freneticamente succedute negli ultimi anni merita di essere segnalata, anche per il significato evocativo e simbolico che essa riveste, quella relativa al giudizio di cassazione (l. 25 ottobre 2016, n. 197, di conversione del d.l. n. 168 del 2016). Nel dichiarato intento di soddisfare l'aspirazione "urgentissima" di abbreviare i tempi del processo, manifestata dalla stessa Suprema Corte, il giudizio di cassazione è stato radicalmente riformato, riservando la trattazione in pubblica udienza, e la decisione con sentenza, ai soli ricorsi che abbiano ad oggetto questioni di diritto "di particolare rilevanza".

A seguito della "novella" del 2016, i ricorsi devono essere, di regola, definiti in camera di consiglio, con ordinanza, all'esito di due diversi procedimenti.

Secondo un primo procedimento, ove sia ravvisata l'inammissibilità o la manifesta infondatezza o infondatezza del ricorso, di tale opinione del relatore viene data "telegrafica" comunicazione alle parti, che hanno facoltà di presentare memorie scritte non oltre cinque giorni prima della data fissata per l'adunanza in camera di consiglio, che si tiene senza la presenza delle parti medesime. A differenza di quanto previsto dalla previgente normativa, l'adunanza in camera di consiglio non è più preceduta dalla comunicazione alle parti della bozza di decisione predisposta dal relatore della causa con la possibilità, per le parti medesime, di dialogare sull'opinamento del relatore.

In base ad un secondo procedimento, del decreto di fissazione dell'adunanza viene data comunicazione al pubblico ministero e alle parti, affinché, rispettivamente, venti e dieci giorni prima depositino memorie.

Come si è accennato, la riforma del 2016 ha, in sostanza, elevato a processo ordinario per la decisione dei ricorsi il procedimento camerale, limitando la trattazione in pubblica udienza, che caratterizzava il precedente procedimento ordinario, ai soli ricorsi che abbiano ad oggetto questioni di diritto "di particolare rilevanza".

La "novella" si è andata a saldare con precedenti interventi legislativi e orientamenti interpretativi della Corte di cassazione che avevano già introdotto diversi strumenti, diretti ad ampliare le fattispecie di inammissibilità dei ricorsi e, quindi, ad agevolare uno "smaltimento", per così dire, sommario dei ricorsi stessi, attraverso il nuovo rito. Si pensi, ad esempio, al criterio, elastico ed indefinito, dell'autosufficienza elaborato dalla giurisprudenza della Suprema Corte; ancora, al criterio, altrettanto elastico e discrezionale, della contrarietà alla giurisprudenza della Corte di ricorsi non sorretti da argomenti idonei a provocarne una rimeditazione (art. 360-bis c.p.c., inserito dalla l. 18 giugno 2009, n. 69); oppure, al criterio della c.d. doppia conforme, secondo cui, quando la

decisione di primo e secondo grado sono fondate sulle medesime ragioni inerenti alle questioni di fatto è preclusa la proposizione del ricorso per vizio di motivazione ex art. 360, n. 5, c.p.c. (art. 348-ter, commi 4 e 5, c.p.c., inserito dal d.l. 22 agosto 2012, n. 83, conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 134).

Questo impianto normativo è stato sostanzialmente confermato, e per certi aspetti rafforzato, dalla recente riforma del processo civile (d. lg. n. 149/2022). Resta immutata la previsione dell'art. 360-bis c.p.c., circa l'inammissibilità del ricorso contrario alla giurisprudenza della Corte e non sorretto da argomenti idonei a provocarne una rimediazione. Il principio dell'autosufficienza del ricorso è stato normativamente definito, sempre a pena di inammissibilità, nel nuovo art. 366, n. 6), c.p.c. Sono state introdotte nuove ipotesi di inammissibilità – sempre elastiche e discrezionali –, quali la sinteticità dell'esposizione dei motivi e la chiarezza nell'esposizione dei soli fatti “essenziali” (art. 366, n. 3 e 4, c.p.c.). Viene mantenuta l'inversione del rapporto regola – eccezione tra pubblica udienza e camera di consiglio, mentre il procedimento in camera di consiglio viene oggi disciplinato in maniera tendenzialmente unitaria: del decreto di fissazione dell'adunanza viene data comunicazione al pubblico ministero e alle parti, affinché, rispettivamente, venti e dieci giorni prima depositino le conclusioni scritte e sintetiche memorie illustrative; la Corte giudica senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti, con ordinanza sinteticamente motivata (art. 380-bis.1 c.p.c.). Peraltro, al fine di rafforzare lo “smaltimento” sommario dei ricorsi, la riforma Cartabia ha introdotto un procedimento “per la decisione accelerata” dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati: prima di fissare la data della decisione, il presidente della sezione o un consigliere delegato possono formulare una “sintetica proposta di definizione del giudizio”, quando ravvisano la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto; la proposta è comunicata ai difensori delle parti; entro quaranta giorni la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore munito di nuova procura speciale, può chiedere la decisione; in mancanza, il ricorso si intende rinunciato (con conseguente estinzione del giudizio ex art. 391 c.p.c.); se la parte ricorrente chiede la decisione, la Corte procede in camera di consiglio secondo il procedimento più sopra indicato, ma la definizione del giudizio in maniera conforme alla proposta che era stata fatta può comportare le condanne aggiuntive previste dall'art. 96, commi 3 e 4, c.p.c. (art. 380-bis c.p.c.).

Non si può dire che il nuovo rito introdotto nel 2016, e sostanzialmente confermato dalla recente riforma del processo civile, viola il principio del contraddittorio, anche se lo riduce, certamente, al “minimo sindacale”. È, tuttavia, indubbio, che nel passaggio dal contraddittorio orale a quello scritto, il diritto di difesa delle parti risulta depotenziato. Non poche perplessità solleva poi la previsione di una proposta di definizione per inammissibilità, improcedibilità e manifesta infondatezza, che le parti ricorrenti saranno presumibilmente indotte ad accettare, stante la minaccia della successiva possibile

condanna alle sanzioni previste dall'art. 96, commi 3 e 4, c.p.c., anche in considerazione del fatto che i criteri in base ai quali vengono valutate la inammissibilità o la manifesta infondatezza sono per lo più elastici ed indefiniti.

Si può, allora, convenire con chi – subito dopo la riforma del 2016 – aveva avvertito che il nuovo rito camerale – combinato con le varie previsioni di inammissibilità del ricorso – “ha prodotto un profondo isolamento – percepibile anche fisicamente – della Corte: dando la netta sensazione (e non solo...) che essa sia impegnata a smaltire, più che a decidere, i ricorsi” (R. VACCARELLA, 24), senza curarsi troppo della tutela dei diritti delle parti, che rilevano esclusivamente sul piano dello *jus litigatoris*, e preoccupandosi soltanto delle funzioni di nomofilachia, che sole meritano la trattazione nella pubblica udienza.

Conclusioni.

La profonda e radicata convinzione che l'eccessiva durata dei processi e la scarsa efficienza del sistema giudiziario rappresentino un'emergenza da affrontare con le tecniche legislative tipiche delle situazioni emergenziali – e cioè con delle normative in deroga ai criteri ordinari, che consentano una semplificazione e sommarizzazione del rito sempre maggiori – fa emergere un pericolo sempre ricorrente nelle legislazioni emergenziali, relativo alla tenuta dei valori costituzionali.

Nel quadro di una visione economicistica del processo, che si propone di perseguire - a costo invariato - l'obiettivo dell'efficienza e della celerità dei giudizi, nella prevalente direzione di una semplificazione e sommarizzazione del rito, il rischio è quello di depotenziare le garanzie processuali delle parti, fino ad incidere sul diritto di difesa e il diritto all'effettività della tutela giurisdizionale, garantiti dalla nostra Costituzione (artt. 24 e 111 Cost.).

Gli interventi legislativi richiamati – diretti a sostituire la trattazione scritta all'udienza (orale) – dovrebbero far riflettere. Ciò non soltanto perché, come si è visto, in alcuni casi essi possono tradursi in una lesione dell'effettività della tutela giurisdizionale, come accade nella ricorrente prassi giudiziaria di sostituire con il deposito di sintetiche note scritte l'udienza di discussione e decisione della causa; come pure – almeno secondo un certo orientamento meno garantista - nel caso del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. Anche quando il principio del contraddittorio risulta rispettato – sia pure al minimo “costituzionale” -, come nel caso della riforma del giudizio di cassazione, la sommarizzazione del processo, e lo stesso azzeramento del principio di oralità (che trova la sua massima espressione nell'udienza) sono emblematici di un certo isolamento – percepibile anche fisicamente – del giudice, sia il giudice di merito che quello di legittimità. Sempre meno il giudice sembra impegnato ad “ascoltare” e “farsi ascoltare”, e decidere di conseguenza la controversia, e sempre più egli sembra impegnato a “smaltire” in qualche modo, più che a decidere,

il contenzioso. Questo non giova certamente al cittadino, ma non giova nemmeno al giudice e al suo prestigio, e può determinare sempre maggiore sfiducia nelle istituzioni giudiziarie.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Si riportano, qui, i soli riferimenti bibliografici essenziali, direttamente utilizzati nella elaborazione di questo scritto: G. CHIOVENDA, *Principii di Diritto processuale civile*, Napoli, rist. 1965; S. SATTA, *Commentario del codice di procedura civile*, I, *Disposizioni generali*, Milano, rist. 1966; R. VACCARELLA, *Il processo civile sotto l'incubo della sua ragionevole durata*, in *Il processo*, 3/2018, 19 ss.; F.G. DEL ROSSO, *Il processo per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Diritto processuale dell'immigrazione*, a cura di G. Trisorio Liuzzi – D. Dalfino, Torino, 2019, 12 ss.; A. PANZAROLA – M. FARINA, *A proposito di alcune conseguenze dell'emergenza pandemica sul giudizio civile*, in *Il processo*, 3/2020, 799 ss.; R. MARTINO – M. ABBAMONTE, *Il principio della ragionevole durata del processo, la pandemia da Covid-19 e l'“emergenza al quadrato” della giustizia civile*, in *Il processo*, 3/2020, 719 ss.; M. ABBAMONTE, *Il diritto all'ascolto del richiedente protezione internazionale tra procedimento amministrativo e giurisdizione civile*, in *Processo e procedimento. Metodi di ponderazione di interessi e risoluzione di conflitti*, a cura di R. Martino, Andrea Panzarola, Mirko Abbamonte, Milano, 2022, 435 ss.; R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile. Commento al d. lgs. 10 ottobre 2022, n.149*, con il coordinamento di M. Farina, Pisa, 2023.

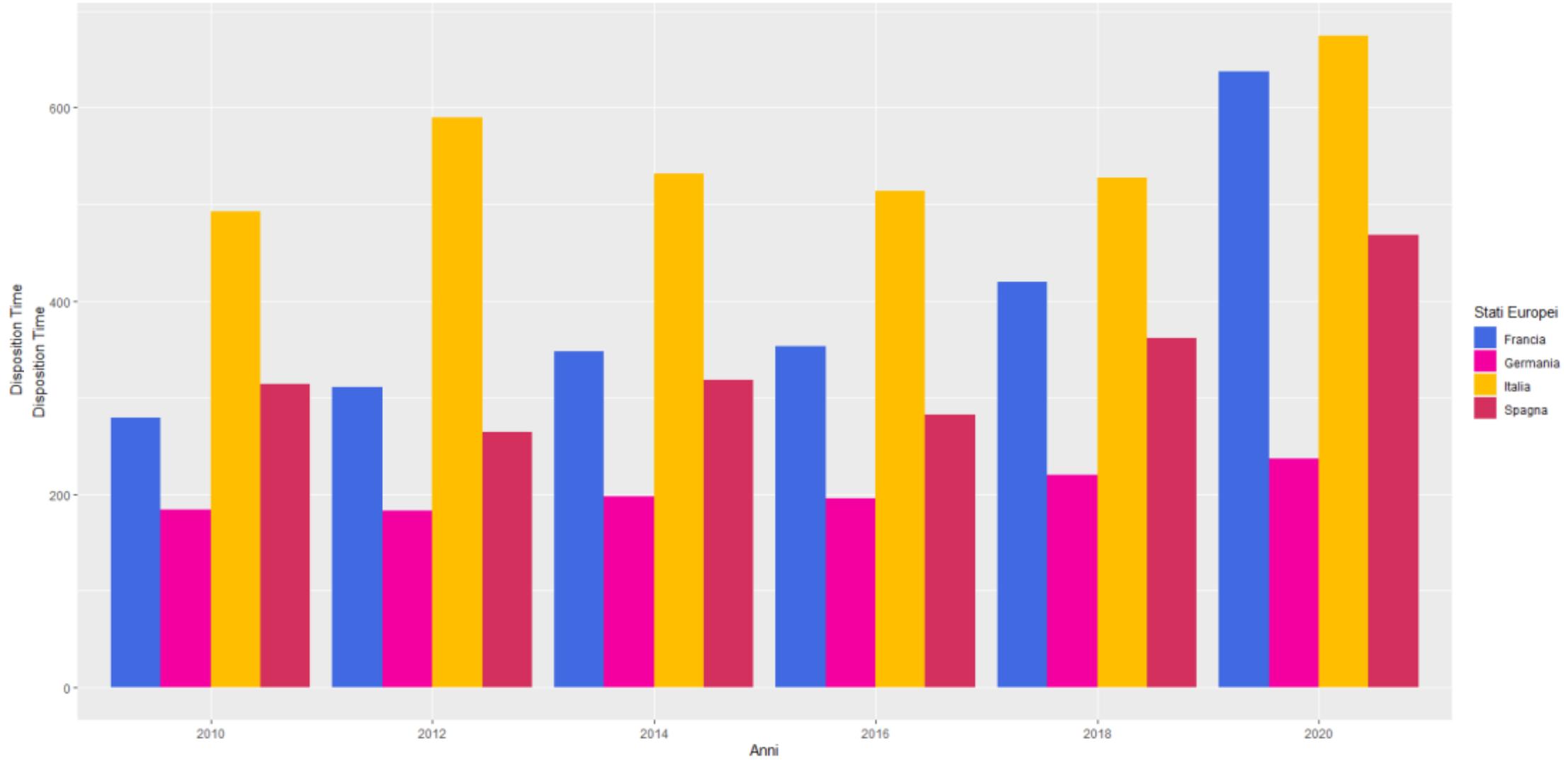
Appendice (*)

RAPPORTO CEPEJ 2022

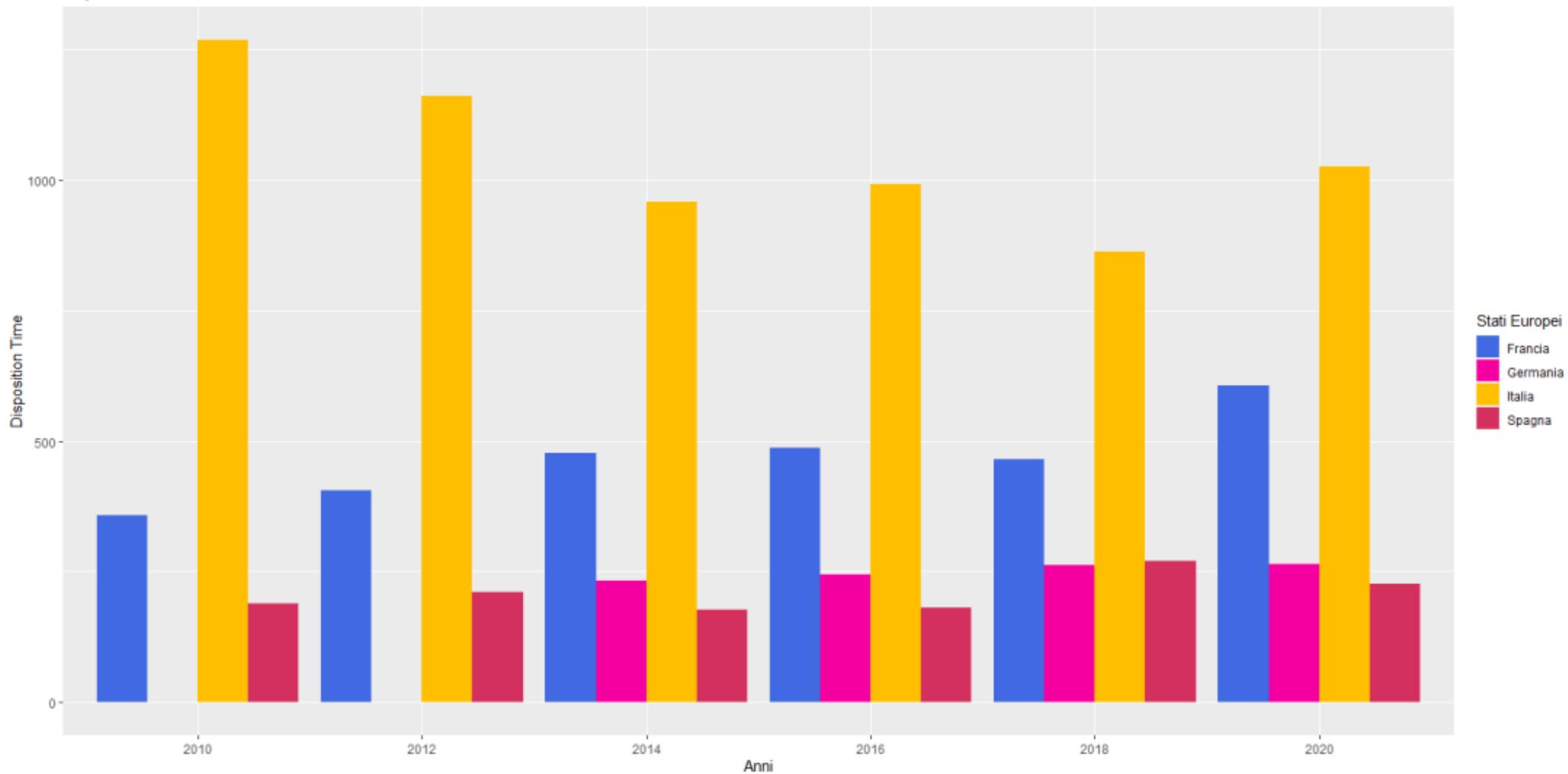
DISPOSITION TIME (GIORNI): CONFRONTO TRA I SISTEMI GIUDIZIARI
(SETTORE CIVILE) DI ITALIA, FRANCIA, GERMANIA E SPAGNA

(*) Elaborazioni grafiche a cura di Adelia Evangelista, assegnista di ricerca in Statistica presso l'Università "G. d'Annunzio" Chieti - Pescara

Disposition Time Prima Istanza



Disposition Time Seconda Istanza



Disposition Time Terza Istanza

