

Pratica num. 643/VV/2015. Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale.
(delibera del 15 marzo 2017)

" SOMMARIO: 1. Le linee guida, il procedimento di formazione delle tabelle e le modifiche legislative. – 2. Il fenomeno migratorio ed i procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale. – 3. Le fonti nazionali e sovra nazionali del diritto alla protezione internazionale. – 4. I precedenti interventi normativi e consiliari e lo strumento dell'applicazione extradistrettuale straordinaria. – 4.1. Il piano di applicazioni straordinarie extradistrettuali. – 4.2. Gli altri interventi consiliari. – 5. La nuova circolare per la formazione delle tabelle e l'elaborazione di ulteriori moduli organizzativi in materia di protezione internazionale ispirati ai criteri di specializzazione, flessibilità, non esclusività. – 6. La specializzazione e la non esclusività. – 7. La flessibilità: gruppi di lavoro interni alle sezioni o allargati, coassegnazioni e applicazioni. – 8. La magistratura onoraria e l'Ufficio per il Processo dell'Immigrazione. – 9. Le buone prassi e i protocolli.

1. Le linee guida, il procedimento di formazione delle tabelle e le modifiche legislative.

Il Consiglio è già intervenuto sul tema della protezione internazionale con la delibera del 14 luglio 2016 ed è ora ben consapevole della necessità di un ulteriore intervento, atto a garantire una miglior risposta di giustizia a fronte della crescita esponenziale del fenomeno dei flussi migratori e, conseguentemente, dei procedimenti di protezione internazionale.

Da qui la necessità di offrire le seguenti linee guida agli uffici giudiziari interessati dalla competenza per i procedimenti di protezione, pur nella consapevolezza che l'intervento legislativo operato con il recente D.L. 17 febbraio 2017 n. 13, istitutivo delle sezioni specializzate, sulla medesima materia richiederà ulteriori aggiornamenti, alla luce del dettato dell'art. 2 comma 2, che attribuisce al Consiglio il potere di normare in merito all'organizzazione delle sezioni specializzate. Con tale decreto legge, pubblicato sulla G. U. del 17 febbraio 2017 ed entrato in vigore il giorno successivo, l'Esecutivo si propone di dettare un insieme di disposizioni volte a far fronte alla situazione emergenziale dovuta alla crescita esponenziale delle domande per il riconoscimento della protezione internazionale e alla conseguente esigenza di affermare, così anche prestando ossequio al complesso ordito normativo di origine costituzionale, sovranazionale e euro-unitario (cfr. *infra* § 3), il principio di effettività ed efficacia della risposta giurisdizionale.

Il decreto legge si compone di 23 articoli, distribuiti in quattro capi.

Il primo capo disciplina, segnatamente, l'istituzione presso i tribunali ordinari di Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

Esse sono attributarie di una competenza allargata sia *ratione materiae*, giusta la disposizione dell'articolo 3, sia *ratione loci*, estendendosi questa ex articolo 4 per le sezioni istituite presso i tribunali di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Palermo, Napoli, Torino e Venezia anche oltre il distretto di Corte d'appello di appartenenza e per per le sezioni istituite presso i tribunali di Bari, Cagliari e Milano nei limiti del distretto di Corte d'appello di appartenenza.

Tali previsioni, in uno ad altre di stampo più prettamente processuale, si applicano, in virtù della disposizione transitoria di cui all' articolo 21, comma 1, alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto *de quo*. Di rimbalzo anche l'articolo 5, rinviando esso alle materie di cui all' articolo 3, acquista efficacia solo dopo tale data.

Mentre sono di apparente immediata applicazione, limitandosi qui l'esame alle norme di tipo ordinamentale, l'articolo 1 che istituisce presso i detti quattordici tribunali le sezioni specializzate in materia di immigrazione e l'art. 2 secondo cui i giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze, con i conseguenti oneri formativi della Scuola, tenuta ad assicurare la costante formazione del corpo magistratuale.

Al riguardo, è necessario operare una lettura combinata dell'intero intento riformatore per cui, posto che la *ratio* di tali sezioni specializzate risiede proprio nel cennato ampliamento della competenza oggettiva e territoriale delle stesse, è auspicabile che il legislatore, in sede di conversione, differisca l'entrata in vigore anche di tali disposizioni dopo il centottantesimo giorno decorrente dal 18 febbraio 2017.

Diversamente, può opinarsi che il legislatore abbia inteso istituire immediatamente le sezioni specializzate presso gli elencati tribunali, salvo intendere che esse acquistino concreta operatività solo dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto de quo. In altri termini, vuolsi che a tale data le sezioni siano immediatamente funzionanti senza che si perda altro tempo per istituirle e destinarvi magistrati. Così si spiega anche il portato dell'articolo 2, comma 2, in base al quale il Consiglio superiore deve dettare disposizioni organizzative entro il detto termine dilatorio.

Nel frattempo, l'incertezza in merito all'esito dell'iter di conversione del decreto, che potrebbe incidere anche arricchendo o limitando l'elenco dei Tribunali ordinari sedi delle sezioni specializzate; la circostanza che tali sezioni riceveranno per nuova competenza le <cause ed i procedimenti sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore> del decreto legge (art. 21), dunque solo dal 18 agosto 2017; l'ulteriore circostanza che *medio tempore* presso gli indicati Tribunali, come anche presso i Tribunali titolari dell'attuale competenza, verranno trattate le procedure di protezione internazionale secondo le regole vigenti prima del 18 febbraio 2017; infine, l'attualità e la prossima scadenza dell'*iter* tabellare, prevista per l'aprile 2017 impongono comunque un intervento consiliare, fatta salva ogni ulteriore determinazione in merito alle modifiche normative, sia con il parere che il Consiglio renderà nell'ambito delle proprie prerogative in ordine al decreto legge, sia con il futuro aggiornamento delle presenti linee guida.

Va da subito evidenziato che le presenti linee guida sono già coerenti con il principio di specializzazione previsto dall'art. 2 comma 2 del predetto decreto legge.

L'annunciata delibera di dettaglio organizzativo, in merito alle sezioni specializzate, per altro non si discosterà dalle linee guida che seguono, proposte agli uffici giudiziari oggi competenti, al fine di favorire la definizione delle procedure di protezione internazionale con una risposta di giustizia di qualità.

E d'altro canto, con separata delibera, il Consiglio provvederà a prorogare i termini per il deposito delle proposte tabellari, proprio al fine di consentire ai dirigenti degli uffici giudiziari interessati di modulare l'organizzazione a fronte della definitiva normativa primaria, a seguito della conversione del decreto legge n. 13 del 2017, alla quale seguirà la delibera consiliare di dettaglio per l'istituzione delle sezioni specializzate.

2. Il fenomeno migratorio ed i procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il fenomeno migratorio si è intensificato verso l'Europa dal 2011, a partire dalle cd. primavere arabe, e ancor più si è incrementato¹ a causa del conflitto nell'area siriano-irachena, assumendo caratteristiche che nel corso del biennio appena passato hanno coinvolto l'Unione Europea in modo significativo, con l'afflusso di un milione di profughi siriani².

I dati forniti dall'UNHCR per il biennio 2015/2016, quanto agli sbarchi dal Mediterraneo sulle coste italiane, accertano un incremento del 15% circa, dunque un dato in crescita, con prevalenza di nazionalità nigeriana ed eritrea³.

¹ Come ricavabile dai dati riportati <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>.

² Si tratta di flussi migratori che attingono l'Italia certamente in misura minore rispetto a quanto sia accaduto per la Turchia, che ne accoglieva oltre due milioni ottocentomila, il Libano, più di un milione, la Giordania poco meno di settecentomila. I dati sono forniti al 6 settembre 2016 da UNHCR (cfr. link <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).

³ Nel 2015 sono sbarcati sulle coste italiane 153.842 stranieri e nel 2016 181.436: al 2 febbraio 2017 risultano sbarcati 5213 stranieri (cfr. <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105173.008>).

Se il fenomeno delle migrazioni scaturisce dall'instabilità, dai conflitti nell'area mediorientale e dalle complesse situazioni etnico-religiose e politiche dell'Africa sub sahariana, oltre che dalle persecuzioni per ragioni religiose, dai disastri ambientali, dalla nuove forme di schiavitù nel lavoro, non di meno le cause delle migrazioni non si risolvono solo in questi ambiti, ma trovano una loro origine anche nelle disparità delle condizioni sociali, umane, economiche tra le diverse parti del pianeta, amplificate dalla globalizzazione delle informazioni.

Il fenomeno migratorio ha ormai assunto carattere strutturale e conseguentemente, seppur con alcuni fisiologici scostamenti connessi anche alla distribuzione dei migranti richiedenti asilo sul territorio nazionale, che radica la competenza territoriale, i Tribunali competenti sono destinatari di un flusso sostanzialmente stabile di ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni territoriali⁴.

A riprova di ciò basti considerare che dalle verifiche effettuate dall'Ufficio Statistico del Consiglio nell'arco temporale da **gennaio a dicembre 2016**, risulta che siano stati iscritti in primo grado con il nuovo codice oggetto Sicid 110032, introdotto dal Ministero della Giustizia solo dal 1 gennaio 2016, n. **46.131** procedimenti e ne siano stati definiti n. **13.461** con il medesimo codice.

Dal monitoraggio operato dalla Settima Commissione del Consiglio emerge altresì che per gli affari indicati non sempre è stato utilizzato il nuovo codice oggetto specifico e non sempre è stato effettuato il cambiamento di codice per i fascicoli iscritti precedentemente all'introduzione del codice 110032. In tal senso deve invitarsi la Direzione Generale per i Servizi Informativi Automatizzati presso il Ministero della Giustizia a promuovere la migrazione dal codice precedente al codice specifico ed a garantire assistenza agli uffici che dovessero richiederla.

Or bene, se per un verso le definizioni indicate sono risultate numericamente basse in quanto molto probabilmente gli uffici si sono concentrati sulla definizione dei procedimenti iscritti precedentemente e quindi con differenti codici oggetto⁵, grazie alle informazioni raccolte presso gli uffici giudiziari, attraverso il monitoraggio predisposto dalla Settima Commissione del Consiglio, può stimarsi, seppur per difetto⁶, che siano stati definiti n. **20442** procedimenti.

⁴ La relazione di accompagnamento al decreto legge n. 13 del 2017 evidenzia come nel 2013 il 39% delle richieste di protezione siano state rigettate dalle Commissioni territoriali e come tale percentuale sia andata crescendo nel 2014, 36%, nel 2015, 53% , e nel 2016, 56%. Anche il numero delle richieste è aumentato del 143% dal 2013 al 2014, del 32% nel 2015, del 47 % nel 2016.

⁵ Oltre al codice specifico 110032, i codici oggetti alternativi che sono stati utilizzati dagli uffici giudiziari sono di seguito indicati:

Codice	Descrizione Oggetto
019999	Altri procedimenti cautelari
109999	Altri istituti e leggi speciali
110011	Diritti della personalità (anche della persona giuridica)
110022	Diritti della cittadinanza
110999	Altri istituti relativi allo stato della persona ed ai diritti della personalità
400202	Convalida del provvedimento del questore di trattenimento presso centro permanenza
490999	Altri procedimenti camerali

⁶ Confrontando il dato delle pendenze fornito dagli uffici giudiziari, tramite il questionario, e il dato dei procedimenti pendenti estratti dal datawarehouse del Ministero della Giustizia con i codici oggetto indicati da ciascun ufficio giudiziario, sono emerse delle anomalie. In particolare, per taluni uffici (Tribunali di Brescia, Catania, Perugia, Reggio Calabria, Roma e Salerno) il dato dei flussi estratto dal datawarehouse riporta un numero di pendenze molto più elevato, segno dell'utilizzo non esclusivo di tali codici oggetto per l'iscrizione dei procedimenti in materia di protezione internazionale. In questi casi, per una maggiore approssimazione, sono stati considerati i soli flussi iscritti con il rito sommario di cognizione. In altre situazioni, nelle quali è emersa la stessa anomalia, è stato possibile utilizzare l'informazione fornita dall'ufficio sulla sezione tabellare competente in tale materia e quindi sono stati considerati i soli flussi trattati da tale sezione.

Per altri uffici invece, non è stato possibile filtrare in alcun modo le sole impugnazioni di cui all'art. 35 del d.lgs. 25/2008 e quindi il dato complessivo risulta sovrastimato rispetto alla realtà, come ad esempio per le Corti di Appello di

Anche il solo dato certo, quello delle iscrizioni avvenute con l'appropriato codice oggetto (n. 46.131), dimostra comunque le dimensioni del fenomeno e il numero delle sopravvenienze.

E, d'altro canto, emerge con assoluta evidenza come cresca l'impegno della magistratura italiana, secondo quanto attestano dai dati dell'ultimo bimestre del 2016: in primo grado, a fronte di un incremento delle sopravvenienze con il codice SICID appropriato del 22%, vi è un incremento delle definizioni del 41%, mentre in secondo grado le rispettive percentuali sono del 41% e del 70%. In buona sostanza risulta un indice di ricambio positivo in relazione all'ultimo bimestre.

L'incremento significativo del numero dei ricorsi palesa la necessità di un ulteriore *cambio di passo* nell'ambito dell'organizzazione degli uffici giudiziari, che consenta di far fronte a tale contenzioso, pur nella consapevolezza della insufficienza di risorse, con un investimento adeguato di personale di magistratura nonché declinando, nel modo in cui si dirà, i principi di **specializzazione, non esclusività, flessibilità, garantendo in tal modo il rispetto delle esigenze di celerità**⁷.

Il recente seminario su "Giurisdizione e protezione internazionale", tenuto presso la sede consiliare il 26 settembre 2016, ha consentito di dare inizio a un processo di ascolto in merito alle prassi messe in atto nei singoli uffici giudiziari, processo che ha avuto un suo seguito con il monitoraggio effettuato dalla Settima commissione consiliare, nonché nel recentissimo incontro avuto con i Presidenti dei Tribunali il 17 febbraio 2017: negli uffici giudiziari cresce la consapevolezza da parte di dirigenti e magistrati della necessità di una diversa organizzazione e varie sono le soluzioni organizzative approntate.

Proprio a partire da questa fase di ascolto e di monitoraggio delle prassi sperimentate negli uffici giudiziari, il Consiglio ritiene necessario intervenire con le presenti linee guida, al fine di ribadire la natura **prioritaria** da assegnare alla trattazione dei procedimenti riguardanti la protezione internazionale e per sollecitare ulteriormente in tal senso dirigenti e magistrati. Tale priorità scaturisce da tre ragioni fondamentali.

In primo luogo il diritto del richiedente asilo afferisce ai diritti inviolabili dell'uomo. Pertanto occorre riconoscerne o negarne tempestivamente la protezione internazionale, anche al fine di evitare il permanere a lungo degli stranieri nelle strutture di accoglienza: una risposta di giustizia in un tempo adeguato e ragionevole evita il prolungarsi dell'attesa, che alimenta nel richiedente asilo situazioni di inerzia, di parassitismo, se non a volte forme di disagio mentale. Tale priorità è confermata anche dal termine semestrale previsto dal legislatore per la trattazione del procedimento, da ultimo ridotto a quattro mesi (cfr. art 19, comma 9 del d.lgs. 1 settembre 2011 n. 150, così come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, nonché l'art. 6 lett. g) del d.l. 13/17).

In secondo luogo, connessa all'esigenza del richiedente asilo di una celere risposta di giustizia, vi è anche una ragione di finanza pubblica, inerente ai costi connessi e sostenuti dal sistema di accoglienza.

Terzo profilo di priorità è legato all'accertamento della presenza degli stranieri sul territorio nazionale, con la possibilità di distinguere, in forza del principio di legalità, quanti abbiano diritto alle forme di protezione internazionale e quanti invece non abbiano titolo a restare sul territorio italiano e vi siano giunti in dispregio della normativa sull'immigrazione.

Tali ragioni giustificano un investimento per una risposta di giustizia di qualità e caratterizzata da tempestività, nella prospettiva di dar contenuto concreto all'invito mosso dal Presidente Mattarella, nel suo intervento presso il Centro Astalli il 20 giugno 2016 per la Giornata Mondiale del Rifugiato, affinché si affronti il *«fenomeno migratorio con senso di realtà e di responsabilità, governandolo in maniera solidale, intelligente e consentendo di regolarlo con ordine e in sicurezza»*.

Lecce, L'Aquila, Torino e Venezia e per i Tribunali di Perugia e Salerno. Dalla stima sono stati, infine, eliminati i procedimenti iscritti con codice oggetto specifico 110032 rilevati presso le sedi di Tribunale non competenti in materia.

⁷ L'Ufficio Statistico del Consiglio ha stimato che la forte differenza tra il numero di procedimenti iscritti e quello, notevolmente inferiore, dei procedimenti definiti si giustifica tenendo presente il tempo medio di definizione di tali procedimenti, che risulta pari a 278 giorni in Tribunale e 381 giorni in Corte d'Appello, e considerando che gli uffici giudiziari, nel corso del 2016, avranno definito prevalentemente procedimenti iscritti precedentemente con differenti codici oggetto.

3. Le fonti nazionali e sovranazionali del diritto alla protezione internazionale.

L'Organo di governo autonomo ha sempre connesso le proprie delibere al complessivo quadro costituzionale, sovranazionale ed euro unitario, cercando, pur nella scarsità delle risorse umane e materiali che connota il servizio giustizia, di inverare i diritti fondamentali oggetto di tutela in siffatti procedimenti.

È opportuno ricapitolare, al fine di rappresentarne la priorità normativa, quali siano le plurime fonti internazionali, eurounitarie e nazionali che sanciscono il diritto alla protezione internazionale:

Lo *status* di rifugiato trova un suo primo fondamento nell'art. 1 della **Convenzione di Ginevra** del 28/7/1951, ratificata con l. 24/7/1954, n. 722, come modificata dal Protocollo aggiuntivo del 31/1/1967 relativo allo statuto dei rifugiati, ratificato con la l. 14/2/1970, n. 95⁸. Per tale Convenzione è rifugiato chiunque sia a ragione timoroso di esser perseguitato a cagione della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un certo gruppo sociale e, a causa di tal timore, non vuole richiedere la protezione di tal paese; o che, se non ha nazionalità [apolide] e si trova fuori del paese nel quale aveva la sua residenza abituale, in ragione di tali accadimenti, non può o, a causa di tal timore, non vuole ritornarvi. Il principio fondante della Convenzione è quello di *non-refoulement*, cioè di non respingimento: lo Stato richiesto dell'asilo ha il divieto di restituire il richiedente asilo allo Stato di cittadinanza o di origine.

Interagisce nella materia anche la **Carta EDU**, che tutela, all'art. 2, il diritto alla vita; proibisce, all'art. 3, la tortura e i trattamenti degradanti e, all'art. 4, la schiavitù; garantisce, all'art. 5, il diritto alla libertà e sicurezza; vieta, all'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 4, le espulsioni collettive. Del pari, la **Carta di Nizza** (che, per effetto del "Trattato di Lisbona" ha il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, ed è pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri), oltre a richiamare all'art. 18 la Convenzione Ginevra, all'art. 19 vieta le espulsioni collettive, precisando che «nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti». L'articolo 2 TUE (**Trattato sull'Unione europea**) riporta un elenco di valori sui quali si fonda l'Unione: questi includono il rispetto dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. L'articolo 78, paragrafo 1, TFUE (**Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**) così recita: «L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra [...], e agli altri trattati pertinenti».

Com'è noto anche la **Costituzione italiana** garantisce il diritto di asilo. L'art. 10 comma 3 della Costituzione, infatti, così recita: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». La disposizione si colloca, invero, entro il principio generale delineato dal primo comma del medesimo articolo di conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, fra cui, certamente, vi rientra la Convenzione di Ginevra. Di qui si è configurato il diritto di asilo come diritto soggettivo perfetto e incompressibile⁹ in capo al non cittadino, straniero

⁸ Ne è testimonianza che ai sensi del considerando 3 della direttiva 2004/83, la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati (sul punto cfr. CGUE, Grande Sezione 31 gennaio 2017, Mostafa Lounani).

⁹ Per Cass., sez. un., 9/9/2009, n. 19393 la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, che va annoverato tra i **diritti umani fondamentali** che godono della protezione apprestata dall'art. 2 Cost. e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, e non può essere degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore.

o apolide, spettante al soggetto cui siano impedito nel paese di provenienza le libertà di cui alla nostra Costituzione.

Infine, nel **diritto interno**, la materia inerente al riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata da una pluralità di fonti normative attuative di direttive comunitarie¹⁰. L'art. 2 comma 1° lett. e) e f) del d.lgs. del 19.11.2007 n. 251 definisce lo *status di rifugiato*. In particolare, tale decreto definisce “**rifugiato**” «*il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure se apolide che si trovi fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni su citate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'art. 10¹¹*». Ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, inoltre, gli artt. 7 e 8 del menzionato decreto legislativo contengono la definizione di atti di persecuzione e dei motivi della persecuzione¹², individuati in riferimento alla razza, al credo religioso, alla nazionalità, all'appartenza ad un particolare gruppo sociale, alle opinioni politiche¹³. Il sistema di protezione internazionale contempla poi un'altra misura in cui si inverte il diritto di asilo: la protezione sussidiaria, prevista dall'art. 2 comma 1 lett. g) e h) del d.lgs. n. 251/2007¹⁴, che dev'essere

¹⁰ Vengono in rilievo nello specifico: il d.lgs. 19.11.2007 n. 251 (con il quale è stata attuata la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini di Paesi terzi ed apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), come modificato dal d.lgs. 21 febbraio 2014 n. 18 (di attuazione della direttiva 2011/95/UE); il d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 (di attuazione della direttiva 2005/85/CE sulle procedure applicate); il d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142 (con il quale è stata attuata la direttiva 2014/33/EU recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

¹¹ Tali disposizioni sono poi riportate in maniera identica nell'art. 2 comma 1 lett. d) ed e) del d.lgs. 28.1.2008 n. 25, che ha attuato la direttiva 2005/85/CE, con l'unica specificazione relativa alla necessaria non appartenenza dello straniero ad un Paese dell'Unione Europea.

¹² In particolare, gli atti di persecuzione devono – alternativamente – essere: a) sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

Gli atti di persecuzione possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10 comma 2; f) atti specificamente diretti contro n genere sessuale o contro l'infanzia.

¹³ I motivi di persecuzione sono individuati con riferimento alle seguenti ipotesi: a) razza, riferita in particolare a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico; b) religione, che include le convinzioni teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte; c) nazionalità, non riferita esclusivamente alla cittadinanza, all'assenza di cittadinanza, ma designa in particolare l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro stato; d) particolare gruppo sociale, ed è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese di origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana; e) opinione politica, riferita in particolare alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche od ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

¹⁴ La citata disposizione è conforme alla previsione di cui all'art. 2 comma 1 lett. f) e g) del d.lgs. n. 25/2008.

riconosciuta al cittadino straniero che non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di apolidia, di precedente dimora, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e non possa o, a causa di tale rischio, non voglia, avvalersi della protezione di detto Paese.

Una terza forma di protezione, di carattere nazionale, in cui si articola il diritto di asilo, è quella della protezione umanitaria, concretizzantesi nel permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5 comma 6 del d.lgs. n. 286/1998¹⁵.

4. I precedenti interventi normativi e consiliari e lo strumento dell'applicazione extradistrettuale straordinaria.

Il rilievo dei diritti coinvolti impegna quindi la giurisdizione anche in merito all'organizzazione giudiziaria in materia di protezione internazionale: plurimi sono stati gli interventi sin qui svolti dal Consiglio sul tema.

4.1. Il piano di applicazioni straordinarie extradistrettuali.

Già con la formulazione del parere reso con delibera del 16 luglio 2015 al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 10, secondo comma, l. 195/1958 in occasione della conversione in legge del decreto 27 giugno 2015, n. 83 sulle "disposizioni in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e di Giustizia", il Consiglio ha auspicato la previsione normativa dell'istituto dell'applicazione straordinaria che avrebbe consentito di offrire «una risposta, sul piano ordinamentale, all'emergenza connessa agli imponenti fenomeni di migrazione attualmente in corso nelle regioni dell'Africa e del Medio Oriente, direttamente interessate o comunque coinvolte in scenari di guerra. Tali drammatiche vicende, infatti, alimentano continui flussi di persone che, in fuga dai Paesi di origine, raggiungono i confini, terrestri e marittimi, dello Stato Italiano, al quale, nella maggior parte dei casi, chiedono il riconoscimento dello status della protezione umanitaria, accordata ai rifugiati dai trattati internazionali. Accanto ai relativi procedimenti giurisdizionali, si registra, ovviamente, un aumento degli ulteriori procedimenti, sia penali che civili, connessi all'ingresso di migranti nel nostro Paese¹⁶».

15 Ai sensi dell'art. 5 comma 6 del D.lgs. n. 286/1998: " Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari e' rilasciato dal questore secondo le modalita' previste nel regolamento di attuazione".

Valga poi citare il D.P.R. 12 gennaio 2015, n. 21, recante il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il cui art. 1 definisce: alla lettera m) la protezione internazionale come *lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251*; alla lettera n) il richiedente come *il cittadino straniero che ha presentato la domanda di protezione internazionale sulla quale non e' stata ancora adottata una decisione definitiva*; alla lettera o) lo status di rifugiato come *il riconoscimento da parte dello Stato di un cittadino straniero quale rifugiato, a seguito dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale*; alla lettera p) status di protezione sussidiaria come *il riconoscimento da parte dello Stato di un cittadino straniero quale persona ammessa alla protezione sussidiaria, a seguito dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale*.

¹⁶ Giova riportare *per estenso* quanto ulteriormente affermato in tale delibera dal Csm in ordine alla proposta modifica normativa, tesa ad introdurre l'istituto dell'applicazione straordinaria:

In questa prospettiva di ricerca di soluzioni che possano far fronte alle oggettive situazioni di emergenza, sarebbe opportuno prevedere che in deroga alla disciplina dettata in materia di applicazioni dagli articoli 110 e seguenti del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, il Consiglio superiore della magistratura, previa ricognizione degli uffici giudiziari maggiormente interessati dal fenomeno, possa predisporre un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, eventualmente entro un numero massimo di unità, attraverso il quale fronteggiare il significativo aumento del numero dei suddetti procedimenti, stabilendo secondo criteri di urgenza le modalità per la procedura di interpello e la sua definizione.

Al fine di consentire la continuità della risposta giudiziaria sarebbe inoltre opportuno prevedere una deroga alla disciplina ordinaria dettata dal comma 5 dell'art. 110 dell'ordinamento giudiziario, secondo il quale "l'applicazione non può superare la durata di un anno", stabilendosi che, nel caso in esame, essa abbia una durata maggiore – in

Il legislatore ha poi dato seguito a quanto auspicato dal Consiglio con la richiamata delibera. Infatti, in sede di conversione del decreto legge, la l. 6 agosto 2015, n. 132, ha introdotto l'art. 18 ter, che regola le applicazioni straordinarie e affida al Consiglio il relativo piano straordinario¹⁷.

Tale disposizione ha avuto immediata attuazione da parte del Consiglio, il quale, sin dalla delibera del 23 settembre 2015, ha avviato il piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale. Piano di applicazione che ha trovato completa esecuzione con i provvedimenti riguardanti i singoli magistrati, che hanno consentito finora l'applicazione di 18 giudici destinati a far fronte alle emergenze in sede civile e penale connesse ai flussi migratori, tenendo conto del peculiare sistema della ripartizione territoriale della competenza in materia e dell'aumento esponenziale delle procedure impugnatorie sottoposte al vaglio dell'autorità giurisdizionale.

Il Consiglio ha disposto la destinazione quasi esclusiva dei magistrati applicati in via straordinaria al settore civile – e non penale – proprio per facilitare la trattazione delle procedure di protezione internazionale.

Tale scelta, in linea con la priorità costituzionale già espressa, vede i magistrati applicati progressivamente sempre più specializzati nella materia.

Data la straordinarietà dello strumento e la necessità di giustificare il “sacrificio” della perdita temporanea di un magistrato per gli uffici cedenti, il Consiglio ha richiesto ai dirigenti degli uffici giudiziari di destinazione una relazione semestrale sugli esiti della applicazione, anche al fine di valutare se prorogarla ulteriormente.

Si tratta di uno strumento che alla fine del quinto mese di applicazione a partire dal 18 gennaio 2016 ha visto i primi magistrati, quelli destinati ai Tribunali di Bari, Brescia, Catania, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Roma, divenire assegnatari complessivamente di 5620 procedimenti pendenti, già provvedendo costoro alla definizione per circa il 30% dei procedimenti.

Dalla seconda relazione semestrale emerge che nel primo anno di applicazione i magistrati presso i Tribunali di Bari, Catania, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Roma hanno definito 3669 procedimenti, con una media di 610 procedimenti per ciascun applicato.

ipotesi i diciotto mesi - e che la stessa sia rinnovabile per un periodo non superiore ad ulteriori sei mesi, così da rendere omologa il periodo di durata massima dell'applicazione generale del citato comma 5, a mente del quale l'applicazione “nei casi di necessità dell'ufficio al quale il magistrato è applicato può essere rinnovata per un periodo non superiore ad un anno”.

Al fine di incentivare le manifestazioni di disponibilità dei magistrati alle applicazioni in esame, si potrebbero prevedere inoltre il riconoscimento, nelle procedure di trasferimento successive, di un punteggio di anzianità aggiuntivo parametrato alla durata dell'effettivo esercizio delle funzioni in applicazione, oltre all'indennità di cui all'articolo 2, della l. 4 maggio 1998, n. 133.

Una norma di chiusura potrebbe prevedere la facoltà del Consiglio superiore della magistratura di utilizzare lo stesso istituto delle applicazioni extradistrettuali straordinarie per far fronte a diverse situazioni di eccezionale rilevanza e sofferenza di altri uffici giudiziari.

¹⁷ L'art. 18 ter recita: «1. In deroga alla disciplina degli articoli 110 e seguenti dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, il Consiglio superiore della magistratura predispone un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale e di altri procedimenti giudiziari connessi ai fenomeni dell'immigrazione. A tale fine il Consiglio procede all'individuazione degli uffici giudiziari presso i quali si è verificato il maggiore incremento dei suddetti procedimenti e del numero dei magistrati da applicare, fino a un massimo di venti unità, e stabilisce secondo criteri di urgenza le modalità per la procedura di interpello e la sua definizione. 2. In deroga a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 110 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, l'applicazione ha durata di diciotto mesi, rinnovabile per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi. 3. Il magistrato applicato a seguito di disponibilità manifestata con riferimento agli interPELLI di cui al comma 1 ha diritto, ai fini di futuri trasferimenti, a un punteggio di anzianità aggiuntivo pari a 0,10 per ogni otto settimane di effettivo esercizio di funzioni oltre alla misura del 50 per cento dell'indennità di cui all'articolo 2 della legge 4 maggio 1998, n. 133, e successive modificazioni».

Questi dati confermano la bontà dello strumento, per quanto non risolutivo, che il legislatore ha fornito al Consiglio.

Non di meno devono registrarsi alcune criticità.

In primo luogo la scoperta dell'organico nazionale della magistratura ha determinato la Settima Commissione a non dare corso a quelle applicazioni che avrebbero determinato un aggravio nella funzionalità nell'ufficio cedente, già gravato da scoperture significative o carichi di lavoro eccessivi. Pertanto sono ancora in corso i bandi per i posti di Catania e Caltagirone, nonché Reggio Calabria, posto nuovamente pubblicato.

In secondo luogo, in alcuni casi l'ingresso dei magistrati applicati ha richiesto un tempo di adattamento per acquisire competenze e specializzazione, cosicché deve prevedersi una particolare cura formativa per quanti saranno applicati, proprio per ridurre quel lasso temporale¹⁸.

In prospettiva, conformemente a quanto previsto nel recente intervento legislativo, occorre che il Consiglio inviti la Scuola Superiore della Magistratura, che già profonde un notevole impegno, a organizzare dei corsi speciali di aggiornamento nella materia, affinché possano essere acquisite competenze prima dell'interpello per le applicazioni, tenuto conto della prossima scadenza a seguito di proroga prevista per gennaio 2018.

Pertanto, auspicabilmente, i corsi già in calendario¹⁹ potranno essere duplicati, in sede centrale o decentrata, entro il mese di settembre 2017, così da precedere gli interpelli per le applicazioni, che a loro volta dovranno essere pubblicati entro il mese di ottobre 2017, in modo da consentire la selezione degli applicati ed il loro subingresso senza soluzione di continuità alla scadenza del gennaio 2018, per la migliore funzionalità degli uffici.

Dovrà darsi valore, nella procedura di selezione, alla partecipazione a corsi di formazione nonché ad esperienze professionali specialistiche pregresse.

Inoltre, andrà valutata caso per caso dal Consiglio la possibilità di rinnovare l'applicazione del medesimo magistrato, a seguito della pubblicazione del relativo posto, su richiesta del magistrato e del dirigente dell'ufficio beneficiario, in ragione del rilievo dei risultati ottenuti nel periodo di applicazione e degli obiettivi da raggiungersi, fatta salva la verifica comparativa fra le esigenze degli uffici di provenienza e di destinazione del magistrato applicato. Ciò consentirebbe di non disperdere l'acquisita specializzazione e di non arrestare programmi organizzativi virtuosi già in atto.

4.2. Gli altri interventi consiliari.

Il Consiglio, in data 14 luglio 2016, ha deliberato una pluralità di ulteriori interventi, al fine di meglio monitorare e governare il servizio giustizia in materia di protezione internazionale.

Il primo di tali interventi è già in atto ed è consistito nella creazione dell'area tematica in materia di **“giustizia e protezione internazionale”**, nell'ambito del più complessivo programma di reingegnerizzazione del sito consiliare.

Si tratta di un ausilio che verrà offerto quanto prima al giudice della protezione internazionale dal Consiglio, che provvederà al popolamento dei dati, a cura della Settima commissione, come sancito con la richiamata delibera: ciò consentirà anche una rapida specializzazione, che potrà offrire la ricognizione delle fonti normative, la raccolta e pubblicazione delle COI (Country of Origin Information), grazie all'interlocuzione con il Ministero dell'Interno e con altri organismi

¹⁸ Dalle prime relazioni semestrali risulta che sovente il dato delle definizioni è significativamente accresciuto nel tempo, in conseguenza dell'acquisizione progressiva della dimestichezza nella materia da parte dell'applicato.

¹⁹ I Corsi già in programma sul tema sono previsti per il 19-21 aprile 2017 in Roma, su <<Il diritto di asilo ed alla protezione internazionale -livello avanzato>>; 27-28 settembre 2017 in Roma in collaborazione con l'Autorità Garante per l'Infanzia <<Minori stranieri non accompagnati. Tutela dei diritti fondamentali - Problema e prassi a confronto>>, aperto anche a dieci giudici onorari ed a cinque avvocati; 20-22 novembre 2017 in Roma <<Il diritto di asilo ed alla protezione internazionale - livello base>>.

internazionali che predispongano affidabili report sulla situazione dei vari Paesi di origine dei richiedenti protezione.

In particolare è prossima la stipula di un protocollo fra il Consiglio e il Ministero dell'Interno, al fine di consentire l'accesso riservato alle COI ai giudici ed ai pubblici ministeri della protezione internazionale.

Si sta anche predisponendo l'area per la raccolta organizzata dei casi affrontati nella giurisprudenza di merito, di legittimità e comunitaria, nonché dei contributi di dottrina in materia di protezione internazionale.

Con la richiamata delibera, inoltre, il Consiglio ha disposto un monitoraggio negli uffici interessati dalla trattazione dei procedimenti di protezione internazionale. I risultati di tale attività informativa, svolta dalla Settima Commissione con l'ausilio dell'Ufficio Statistico del Consiglio, consentono anche di evidenziare quali siano state le scelte organizzative operate nei singoli uffici giudiziari, delle quali ora si darà conto.

5. La nuova circolare per la formazione delle tabelle e l'elaborazione di ulteriori moduli organizzativi in materia di protezione internazionale ispirati ai criteri di specializzazione, flessibilità, non esclusività.

Le criticità quantitative e organizzative e la risposta che ne è conseguita sono state oggetto del richiamato seminario e degli esiti del questionario disposto con la delibera del 14 luglio 2016. Gli uffici giudiziari giudicanti e requirenti di primo e secondo grado sono stati invitati a fornire alla Settima Commissione informazioni più dettagliate circa i moduli organizzativi adottati nella gestione dei procedimenti di protezione internazionale.

Si è seguito, anche in questo caso, un metodo di lavoro che considera come passaggio ineliminabile la consultazione degli uffici giudiziari e la rilevazione dei loro bisogni organizzativi, onde assicurare che le linee guida che il Consiglio vada a fornire non siano imposte dall'alto, senza una fase di ascolto e di preventiva partecipazione dei magistrati e degli operatori giuridici direttamente coinvolti.

Un metodo di lavoro, dunque, partecipato, ispirato a logiche organizzative contemporanee che assicurano la migliore *compliance* giudiziaria.

Dai dati raccolti emerge come le rilevanti sopravvenienze si confrontino con una capacità di smaltimento, sia in primo sia in secondo grado, non omogenea sul territorio nazionale.

Del pari significative sono le discrasie circa il numero dei procedimenti pendenti e i tempi medi di definizione degli stessi:

Variegata è stata, peraltro, la scelta del modello organizzativo: l'attribuzione della materia a una sezione autonoma o meno; nell'ambito di una unica sezione, la distribuzione dei fascicoli a tutti i magistrati della sezione o solo ad alcuni di essa; e, così, in tale ultimo caso, la possibile creazione di gruppi di magistrati destinati alla trattazione esclusiva di tali procedimenti²⁰.

Parimenti diversificata è risultata l'attribuzione di tali affari alla magistratura onoraria in primo e secondo grado²¹.

Altro elemento di criticità rilevato attiene all'utilizzo degli interpreti e del rapporto con i locali Consigli dell'Ordine degli Avvocati quanto all'ammissione al gratuito patrocinio.

A tal proposito è necessario che nell'ambito del Tavolo fra CSM e CNF, conseguente al relativo Protocollo, possa affrontarsi il tema del gratuito patrocinio per garantire una difesa adeguata.

²⁰ Il questionario è stato compilato da 30 uffici di Tribunale e 27 uffici di Corte di Appello. Il 24,6% degli uffici rispondenti ha una unica sezione che, anche se non in via esclusiva, tratta la materia della protezione internazionale; per quanto riguarda i soli uffici di tribunale tale percentuale scende al 20%; per gli uffici di secondo grado essa si assesta al 29,6%. Inoltre tra gli uffici di secondo grado soltanto una sede ha segnalato l'attribuzione esclusiva della materia a un giudice.

²¹ Negli uffici di Tribunale sono addetti alla materia protezione internazionale il 24% dei GOT addetti alle materie civili. L'11% di questi è addetto alla Protezione internazionale in via esclusiva

Impellente è, invero, la necessità di affrontare le tematiche dell'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari e delle buone prassi poste in essere o promuovibili, per favorire ogni misura che possa garantire adeguata **specializzazione**, ridurre i tempi di trattazione delle procedure, accrescere la consapevolezza nella magistratura in ordine alla risposta di giustizia a darsi in un settore di tale delicatezza.

Tanto più che non si è in presenza di un'emergenza transeunte, ma, come ricavabile da plurime evidenze su richiamate, di un *trend* del fenomeno migratorio assolutamente solido e a carattere strutturale, sia pure con flussi variabili.

Il Consiglio ribadisce che la priorità *ex lege* nella trattazione dei procedimenti da protezione internazionale impone da subito, ed ancor più nell'ambito delle sezioni specializzate, l'individuazione di un numero di giudici e di risorse adeguato alla qualità e alla necessaria celerità della risposta giurisdizionale.

Le scelte di allocazione delle risorse, da parte dei dirigenti, potranno implicare un inevitabile rallentamento nella trattazione degli altri procedimenti, almeno finché non troverà soluzione l'arretrato da protezione internazionale.

Occorre, di conseguenza, che, accanto al dimensionamento adeguato per numero di giudici della sezione o del gruppo di magistrati addetti alla protezione internazionale, per far fronte nei tempi previsti dal legislatore alla definizione della sopravvenienze, vengano anche predisposte misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato.

In tale direzione si pone in primo luogo la circolare in tema di formazione delle tabelle, tesa a recepire e ribadire la priorità attribuita dal quadro normativo alla materia della protezione internazionale.

La delibera del 25 gennaio 2017, che approva la circolare per il triennio 2017/2019, ha infatti previsto, all'art. 63, che, in tutti i casi nei quali il numero dei magistrati assegnati all'ufficio e il numero degli affari giudiziari lo consenta, possa essere istituita, nell'ambito della sezione per la trattazione dei procedimenti relativi alle persone e ai rapporti di famiglia, un'eventuale ulteriore specializzazione per la trattazione delle materie di competenza del giudice tutelare e dei procedimenti di cui all'art. 19, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, con il *caveat* per cui i magistrati preposti alla detta sezione specializzata, cui siano assegnate funzioni di giudice nei procedimenti in tema di riconoscimento della protezione internazionale, partecipino in misura ridotta, rispetto agli altri componenti della sezione, alle assegnazioni ordinarie.

Allo stesso modo, ai sensi dell'art. 174 (in tema di riequilibrio dei carichi di lavoro), il dirigente può, qualora sussista l'esigenza di definire i procedimenti di protezione internazionale di cui all'art. 19 d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, adottare provvedimenti diretti a riequilibrare i carichi di lavoro, indicando i criteri oggettivi e predeterminati e la razionalità organizzativa del provvedimento medesimo.

Quella contenuta nella circolare citata è solo una prima risposta, tesa a evidenziare la necessaria priorità da attribuire alla trattazione dei procedimenti da protezione internazionale: resta fermo però il consolidato principio che sia da rispettarsi **l'autonomia organizzativa degli uffici giudiziari**, quanto alle soluzioni che possano garantire la miglior risposta di giustizia, secondo le seguenti coordinate che, come anticipato, informeranno anche i successivi interventi del Consiglio nell'esercizio dei poteri normativi assegnati dal legislatore, in ordine alle sezioni specializzate.

6. La specializzazione e la non esclusività.

L'esperienza e il confronto con le realtà giudiziarie hanno evidenziato come una prima esigenza sia quella di garantire la **specializzazione**. In tal senso deve trovare applicazione quanto già previsto dall'art. 55 della nuova circolare in tema di tabelle, poiché la specializzazione assicura una risposta più efficace, qualitativamente e quantitativamente, nonché più celere, oltre la prevedibilità ed omogeneità degli orientamenti.

Occorre altresì chiarire che non necessariamente la materia della protezione internazionale debba essere attribuita alla sezione che stabilmente tratti il diritto di famiglia latamente inteso, in quanto è

ben possibile combinare siffatta materia, afferente alla tutela dei diritti della persona, anche con materie che involgono competenze ulteriori e non omogenee, pur se altrettanto specializzate e tecniche²².

La scelta è rimessa alla discrezionalità dei dirigenti, nell'ambito e all'esito del procedimento tabellare partecipato, e deve essere tesa a garantire la concreta possibilità, per il giudice della protezione, di una trattazione efficiente, celere e di qualità, avendo in conto la qualità dell'istruttoria richiesta dai procedimenti di protezione internazionale e la sostenibilità delle altre forme di contenzioso, al medesimo giudice assegnato, con ulteriore impegno istruttorio.

In tal senso, potrebbe essere preferibile l'opzione di associare la materia della protezione internazionale a procedimenti contenziosi, la cui trattazione non si connota per la particolare complessità in punto di acquisizione di prove costituenti o presupponga il necessario svolgimento di complesse comparizioni personali delle parti.

Come pure va valutato con cura – anche alla luce delle pendenze complessive degli affari – se collegare strettamente la materia della protezione internazionale a quella tutelare, in ragione del particolare coinvolgimento della sfera personale che caratterizza entrambe.

La caratteristica, pur nella stabilità, dei flussi variabili nel tempo del fenomeno migratorio **sconsiglia** di adibire, quand'anche i numeri lo permettano, un'intera sezione **alla trattazione esclusiva** di tali procedimenti, in quanto è da ritenersi preferibile un modulo organizzativo maggiormente flessibile e in grado di adeguarsi all'evolvere contingente delle sopravvenienze.

7. La flessibilità: gruppi di lavoro interni alle sezioni o allargati, coassegnazioni e applicazioni.

Sempre in tale ottica di flessibilità, il Consiglio considera possibile la creazione all'interno della sezione destinataria di tali procedimenti anche di un gruppo di magistrati destinato, per un congruo, ma non illimitato, periodo di tempo, alla trattazione prevalente di tali procedimenti. Il che va ovviamente accompagnato dall'adeguato esonero parziale dei medesimi dall'assegnazione dei restanti procedimenti di competenza sezionale.

Un'ulteriore opzione percorribile è quella, nell'ottica della flessibilità, della creazione di gruppi di lavoro allargati oltre la sezione, ai quali attribuire la specifica competenza, recuperando il contributo dei magistrati assegnati ad altre sezioni, **con esonero parziale** e proporzionale rispetto al lavoro loro attribuito nella sezione di appartenenza.

In tal senso può ricorrersi sia alla creazione, anche con lo strumento della coassegnazione, di gruppi tabellarmente e stabilmente previsti per far fronte alle sopravvenienze, sia anche a disporre applicazioni all'interno dell'ufficio o in sede distrettuale, su base eminentemente volontaria quanto meno in quest'ultimo caso²³.

È auspicabile, a tal fine, che il Presidente della Corte di Appello promuova applicazioni endodistrettuali per far fronte all'arretrato degli affari da protezione internazionale.

Qualora sussista la stringente esigenza di definire l'arretrato, l'applicazione può anche essere concepita per obiettivi, nel senso che sia predefinito nel provvedimento di applicazione il numero fisso di procedimenti mensili da definire, alla cui stregua poi rideterminare il conseguente esonero dal lavoro ordinario.

L'accento posto sull'esigenza di un'accentuata specializzazione nella trattazione di siffatti procedimenti impone che i provvedimenti di applicazione abbiano una durata almeno annuale, onde evitare una dispersione di conoscenze e di energie professionali.

In linea generale, in ogni caso, è preferibile la scelta organizzativa di non distribuire in modo indifferenziato, “a pioggia” e senza una adeguata stabilità tali procedimenti fra tutte le sezioni, il

²² In alcuni uffici la materia della protezione internazionale è stata assegnata ai magistrati della cd. sezione impresa, ma ben potrebbe essere combinata con altre tipologie di contenzioso (ad es. materia successoria; responsabilità professionale, ecc.).

²³ Ben potrebbe, ad esempio, procedersi ad una coassegnazione o ad una applicazione temporanea di un giudice del settore penale o della sezione lavoro, su base volontaria, qualora si tratti di settori con minore sofferenza.

che rischierebbe di mortificare il principio della specializzazione e della omogeneità degli orientamenti.

8. La magistratura onoraria e l'Ufficio per il Processo dell'Immigrazione.

Particolare attenzione va prestata all'impiego della magistratura onoraria.

Si impone, in primo luogo, che sia assicurata ai magistrati onorari, comunque coinvolti in siffatta materia, un'adeguata formazione e una condivisione dei saperi all'interno della sezione, mediante la loro presenza alle riunioni sezionali *ex art. 47 quater* o.g., oltre che con la partecipazione, anche in sede di formazione decentrata, agli appositi corsi in materia di protezione internazionale, già richiesti dal Consiglio alla Scuola della Magistratura con la delibera del luglio 2016 e per la quale sono ora in corso ulteriori concreti contatti²⁴.

Deve anche evidenziarsi che l'eliminazione del grado di appello²⁵, operata con il decreto legge n. 13 del 2017, imporrà maggiore cautela nel ricorso alla magistratura onoraria, data la delicatezza dei diritti fondamentali in gioco, dovendosi garantire un grado elevato di specializzazione da parte del giudice onorario ed il suo inserimento, con finalità di coordinamento, formazione e servizio, nell'ambito dell'ufficio per il processo.

Di rilievo è, dunque, anche la tematica dell'ufficio per il processo, in cui un ruolo va riconosciuto, in uno ai magistrati onorari, anche ai tirocinanti laureati *ex art. 73 l. 9 agosto 2013, n. 98*, specie al fine di acquisire e scrutinare le corrette informazioni sulla situazione dei paesi di origine.

Va da sé che occorre che i tirocinanti siano adeguatamente formati dai magistrati affidatari e che siano auspicabilmente coinvolti nel processo di formazione ad erogarsi dalle strutture decentrate della SSM.

È inoltre possibile configurare l'ufficio per il processo, così composto, funzionale non solo al singolo magistrato, ma anche come complessivamente addetto al gruppo specializzato di magistrati che si occupano della materia: ben può ipotizzarsi l'istituzione di un **Ufficio per il Processo dell'Immigrazione (UPI), ancor più con la finalità di favorire, nell'immediatezza, la definizione dell'arretrato e per far fronte al carico di lavoro conseguente all'attività di cancelleria connesso alle pratiche di gratuito patrocinio, che in alcuni uffici, per la quantità, possono richiedere una struttura amministrativa dedicata.**

9. Le buone prassi e i protocolli.

Il Consiglio favorisce la formazione e la comunicazione di buone prassi, anche mediante la stipula di protocolli con amministrazioni statali o organizzazioni non governative, fermo rimanendo che nella stipula dei protocolli dev'essere prestata particolare attenzione alla circostanza che le Commissioni rivestono dal punto di vista processuale la natura di parte.

Per la risoluzione di alcune criticità, constatate nella gestione di tale tipologia di procedimenti, si sono già sviluppate nelle realtà territoriali delle prassi virtuose.

In particolare, tenuto conto del fatto che uno degli aspetti più problematici attiene alla circolazione delle informazioni, sia relative ai Paesi di provenienza, sia in merito ai dati identificativi dei richiedenti, sia in ordine ai precedenti giurisprudenziali, singoli uffici hanno elaborato protocolli con l'amministrazione dell'interno e della giustizia per favorire l'accesso alle informazioni e per la creazione di archivi di dati ai vari fini (si pensi alla problematica relativa all'identificazione del richiedente con possibilità di incrocio tra i CUI e gli alias utilizzati).

²⁴Va qui richiamata, quale buona prassi, l'istituzione di un Comitato di coordinamento per la protezione internazionale presso il Tribunale di Palermo, che viene coordinato dal magistrato applicato, coadiuvato da altri tre giudici di diverse sezioni civili, e che svolge anche una funzione formativa nei confronti dei giudici onorari, oltre a promuovere un coordinamento fra le strutture di cancelleria. In particolare di rilievo l'istituzione di una cartella informatica condivisa fra giudici professionali ed onorari, contenente la giurisprudenza, i modelli di provvedimento e le COI utilizzate.

²⁵ In appello, sempre e solo con riferimento al codice oggetto specifico 110032 per l'anno 2016, la percentuale di rigetto si attesta attorno al 53%, mentre quella di accoglimento si attesta al 26%, il 20% sono altrimenti definiti.

Da segnalare l'accordo di collaborazione stipulato in data 30 ottobre 2015 tra il Tribunale di Catania, la Commissione nazionale per il diritto di asilo e le Commissioni territoriali di Catania e Siracusa, nonché il CISIA (progetto Migrantes); come anche altre intese – come l'Accordo operativo stipulato il 15 marzo 2016 dalla Corte di Appello di Cagliari con un'associazione di mediazione interculturale - elaborate per far fronte alla necessità di reperire interpreti e mediatori culturali che siano a conoscenza dell'idioma dei richiedenti asilo, protocolli che peraltro cercano di dare una risposta alle difficoltà di pagamento degli stessi interpreti, anche nel caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

In tal senso sono da favorirsi tutte le forme di intesa con enti pubblici o privati locali, nonché con i centri di accoglienza e con le organizzazioni non governative che consentano ai Tribunali, attraverso protocolli, di poter stabilmente contare su interpreti e mediatori culturali affidabili e con le necessarie qualità soggettive.

Tanto premesso, il Consiglio

delibera

di approvare le presenti linee guida da offrire ai Tribunali e alle Corti d'appello aventi competenza in ordine ai procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale, offrendo le seguenti indicazioni:

- 1) costituzione di sezioni o gruppi che assicurino il principio di specializzazione nella trattazione degli affari in materia di protezione internazionale, riservando alla valutazione del dirigente l'individuazione delle materie aggiuntive da attribuirsi;
- 2) istituzione presso la sezione specializzata dell'ufficio per il processo dell'immigrazione, con la previsione dei compiti attribuiti ai giudici onorari e ai tirocinanti; favorire la coassegnazione alle sezioni specializzate dei magistrati di altre sezioni dell'ufficio, anche per lo smaltimento dell'arretrato, con fissazione di obiettivi ed esonero parziale dalle assegnazioni nell'originaria posizione tabellare;
- 3) favorire le applicazioni endodistrettuali su base volontaria;

– di dare mandato alla Settima Commissione affinché:

- a) provveda al tempestivo interpello, nell'ambito del piano straordinario, per le applicazioni, in modo da evitare soluzioni di continuità nel sostegno agli uffici destinatari, **entro il mese di ottobre 2017**;
- b) inviti la Scuola Superiore della Magistratura a predisporre percorsi di formazione **entro il mese di settembre 2017** per i magistrati competenti nella materia della protezione internazionale, per i magistrati applicati e per quanti intendono concorrere per le future applicazioni, nonché per i Giudici onorari di primo e secondo grado, i tirocinanti assegnati alle sezioni, ai gruppi di lavoro o all'Ufficio del Processo per l'Immigrazione;
- c) metta a disposizione le COI (Country of Origin Information), nell'area <Giustizia e protezione internazionale> del sito consiliare, grazie al protocollo da stipularsi con il Ministero dell'Interno, per consentire in forma riservata l'accesso da parte dei giudici e dei pubblici ministeri della protezione internazionale;
- d) richieda convocarsi il Tavolo attuativo, nell'ambito del Protocollo stipulato dal CSM con il CNF, riguardo alle difficoltà afferenti l'ammissione al gratuito patrocinio in ordine alle procedure di protezione internazionale;
- e) promuova un incontro al CSM fra i Presidenti delle sezioni specializzate, i magistrati della protezione internazionale ed i magistrati applicati, per la data del **7 luglio 2017** al fine di operare una verifica sugli orientamenti giurisprudenziali, le prassi organizzative ed i risultati conseguiti con il piano straordinario di applicazioni;
- f) solleciti gli uffici giudiziari all'invio dei provvedimenti secondo le modalità tecniche stabilite dal Comitato di Progetto, per il popolamento e la gestione a regime dell'area del portale del Consiglio relativa alla banca dati di merito.

g) Inviti la DGSIA presso il Ministero della Giustizia a promuovere la migrazione degli affari da protezione internazionale dal codice precedente al 1.1.2016 al codice SICID specifico 110032 ed a garantire una tempestiva e prioritaria assistenza agli uffici giudiziari che dovessero richiederla. Dispone la trasmissione al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'Interno e al Presidente della Scuola Superiore della Magistratura."