

Iniziativa in materia di protezione internazionale – Creazione dell’area tematica in materia di “giustizia e protezione internazionale”.

(Delibera del 14 luglio 2016)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 14 luglio 2016, ha adottato la seguente delibera:

1. Premessa

Il Consiglio si è occupato dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale con il parere del 16 luglio 2015¹ e con le delibere con le quali, a partire da quella del 23 settembre 2015, ha disposto le applicazioni extradistrettuali straordinarie previste dalla legge n. 132 del 2015, che hanno consentito finora l’impiego di dodici giudici, dedicati in via esclusiva alla trattazione dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale, tenendo conto del peculiare sistema della ripartizione territoriale della competenza in materia (determinata dalla distribuzione, sul territorio, delle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione internazionale, costituite presso le Prefetture dal Ministero degli Interni) e dell’aumento esponenziale delle procedure impugnatorie sottoposte al vaglio dell’autorità giurisdizionale.

Nell’ambito del progetto di reingegnerizzazione del CSM, è stato progettato e realizzato un nuovo portale di comunicazione, nel quale sono state previste aree tematiche che conterranno documenti e studi in materie selezionati per il loro rilievo rispetto all’attività del Consiglio ed al loro impatto sull’organizzazione degli uffici giudiziari.

In questo contesto si è ritenuto di grande rilievo progettare una sezione specificamente destinata ad affrontare e trattare proprio le problematiche attinenti alla protezione internazionale, con riferimento ai profili organizzativi degli uffici, alla diffusione delle prassi e degli orientamenti interpretativi, alle rilevazioni statistiche dei flussi, queste ultime utili anche in vista della realizzazione del Datawarehouse consiliare.

2. La peculiarità della materia consiglia l’adozione di misure organizzative finalizzate all’implementazione del portale, in modo da costituire una sezione che possa essere di concreto ausilio all’esercizio delle competenze del Consiglio, delle scelte tabellari dei dirigenti degli uffici e il concreto esercizio della giurisdizione da parte dei giudici in questa delicata materia.

Come noto la competenza giurisdizionale in tema di protezione deriva dagli obblighi internazionali ed europei dell’Italia, oltre che propri interni: il giudice italiano, affrontando la materia, è, anzitutto, un giudice della U.E., dal momento che la disciplina delle due protezioni maggiori, la protezione internazionale e la protezione sussidiaria è disposta proprio dal diritto europeo a mezzo delle Direttive c.d. Qualifiche e Procedura. L’importanza di tale attività giurisdizionale è quindi di tutta evidenza. Si tratta peraltro di una attività estremamente onerosa per il singolo giudice.

Nel giudizio di protezione, sostanzialmente, vige il principio attenuato dell’onere della prova nel processo civile, dal momento che i riscontri esterni alle dichiarazioni di ciascun migrante

¹ Con la <Formulazione di parere e proposta al Ministro della Giustizia, ai sensi dell’art. 10, secondo comma, L. 195/1958, sulle “disposizioni in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e di Giustizia” oggetto del procedimento di conversione in legge del decreto 27 giugno 2015, n. 83, all’esame della Camera dei Deputati> (prat. **22/PP/2015 - 23/PA/2015** Delibera del 16.7.2015), il Consiglio auspicava la previsione normativa dell’istituto dell’applicazione straordinaria che avrebbero 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 Paese>.

richiedente asilo devono essere ricercati dal giudice del procedimento². Il che implica un lavoro individuale del giudice che ad oggi risulta privo dei supporti operanti in altri ordinamenti interessati al fenomeno (quali UK, Netherland, D.B.R., Canada, Australia, etc.), e dunque estremamente oneroso, tale da incidere sul numero di decisioni che possono essere pronunciate in materia. In materia di migranti, ogni singolo caso, proveniente dalle aree geopolitiche sensibili, comporta infatti un'analisi delle dichiarazioni del richiedente, di per sé di regola prive di riscontri probatori di sorta, e la ricerca, per ciascun caso, dei riscontri esterni sulle aree di provenienza, intese non genericamente come Stato di provenienza, ma di area geografica specifica; sulle condizioni socio-politiche di essa; sul quadro istituzionale di diritto e di fatto sul terreno; sui rischi specifici per lo specifico richiedente asilo. Tutto ciò sulla base delle ricerche autonome ed officiose svolte da ogni singolo giudice, in totale solitudine, anche con il compito di valutare la veridicità di documenti provenienti da autorità estere.

L'onerosità del processo è accresciuta poi dalla inevitabile considerazione che esso comporta della drammatica situazione che ciascun caso porta all'attenzione del giudice. Sussiste quindi un *proprium* del processo di protezione di cui occorre assumere consapevolezza nell'affrontare la delicatissima materia e in relazione al quale appare necessario, nei limiti delle competenze del Consiglio, adottare adeguate misure di sostegno all'attività dei giudici.

3. Non esiste ad oggi una effettiva conoscenza del numero dei processi di protezione pendenti e trattati dai giudici italiani, se non dall'inizio del 2016. Ciò deriva dalla carenza precedente di specifici oggetti, previsti nel sistema Sicid, con cui iscrivere tali procedimenti in quanto i codici-oggetto appropriati erano previsti nel rito di volontaria giurisdizione e non nel rito sommario ex art 702 bis c.p.p. con cui invece devono essere trattati tali procedimenti in seguito alla modifica introdotta con il D.lgs. n. 150/2011.

Appare dunque necessario effettuare un rilevamento statistico straordinario fino al 31 dicembre 2015 al fine di verificare l'entità dell'impegno giurisdizionale. Tale attività può essere svolta per il tramite del datawarehouse civile del Ministero della giustizia e poi del datawarehouse in realizzazione al CSM. La rilevazione statistica può essere effettuata censendo tutti i procedimenti iscritti con il codice oggetto 110032 (impugnazione ex art. 35 D.lgs. n. 25/2008) previsto su Sicid e correttamente collegato al rito sommario di cognizione ex art. 702 bis cpc³.

Tale oggetto, introdotto di recente dal Ministero su Sicid, permette di registrare i provvedimenti di impugnazione di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 25/2008 che prevede *“Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria”*.

Per realizzare una rilevazione statistica attendibile occorre però invitare il Ministero della giustizia a richiedere agli uffici giudiziari di provvedere ad allineare le basi dati di Sicid, provvedendo alla correzione del codice oggetto adottato laddove non sia stato utilizzato il nuovo codice 110032: ciò è ovviamente capitato per tutti i procedimenti iscritti prima della modifica sul

² L'attenuazione dell'onere della prova si desume all'art. 3, comma 5 d.lg. 19 novembre 2007 n. 251, testualmente riproduttivo della corrispondente disposizione contenuta nell'art. 4 della direttiva 2004/83/CE, posto a base dell'esame e dell'accertamento giudiziale delle domande di protezione internazionale. (cfr. tra le tante Cass. Sezione VI 10.7.2014 n. 15782)

³ Per inciso va rilevato che vi sono ancora delle materie per le quali a seguito della modifica della normativa e del cambio rito occorre creare dei nuovi codici oggetto nel contenzioso (rito sommario), come ad esempio il ricorso contro il decreto di espulsione, il ricongiungimento familiare, gli atti discriminatori, l'attuazione di provvedimenti stranieri (codici oggetto attualmente presenti nella volontaria giurisdizione: 400201, 400203, 400204, 406001). Va auspicato un rapido intervento del Ministero per la correzione di tali codici per cui, peraltro, risulta aperto in data 9 marzo 2016 un ticket all'assistenza applicativa.

Sicid operata da DGSIA con l'introduzione del nuovo codice.

Tale correzione può essere effettuata anche richiedendo un intervento all'assistenza applicativa (mediante apertura di apposito ticket) laddove l'ufficio sia in grado di indicare il codice oggetto utilizzato per tali procedimenti in luogo del codice 110032 e laddove tale codice sia univoco in tutti i casi: ad esempio è noto che in molti uffici è stato utilizzato il codice 110999 (codice generico residuale). Laddove non sussista tale univocità la correzione dovrà essere effettuata manualmente per ciascun fascicolo attraverso la annotazione dell'evento "**cambio codice**".

Pertanto occorre sollecitare gli uffici giudiziari ad operare tale preventivo riallineamento delle basi dati, entro il 30 settembre 2016, in modo da permettere al CSM di effettuare, nel successivo ottobre 2016, una estrazione dei dati attendibile e soprattutto omogenea sul territorio.

Va peraltro invitato il Ministero, ed in particolare il DGSIA, a fornire adeguata assistenza agli uffici giudiziari che richiederanno l'intervento dell'assistenza applicativa per la correzione del codice per tutti i procedimenti iscritti con codice errato o per gruppi di procedimenti iscritti con codice errato.

È poi di interesse del CSM poter operare un controllo statistico sugli esiti delle procedure, esiti che peraltro oggi si limitano all'annotazione degli eventi accoglimento/rigetto. Per effettuare un monitoraggio più significativo occorrerebbe invece adeguare le modalità di annotazione di tali esiti attraverso la predisposizione di apposita tabella di dettaglio che tenga conto degli specifici contenuti di accoglimento della decisione (accoglimento status rifugiato, accoglimento protezione sussidiaria, accoglimento protezione umanitaria)⁴.

A tale fine appare opportuno invitare il Ministero a modificare la tabella degli esiti per il codice oggetto 110032.

4. Fermo il potere di auto-organizzazione del singolo ufficio giudiziario, che rappresenta uno dei cardini del sistema tabellare come sempre affermato dal CSM, appare opportuno avviare una riflessione sui modelli organizzativi adottati dagli uffici anche al fine di evidenziare i modelli più efficaci adottati e sottolineare le buone prassi già in vigore, considerato che ad una prima verifica, gli uffici sono organizzati con moduli tabellari differenti per la trattazione dei procedimenti di protezione internazionale (nell'ambito della sezione famiglia; con la costituzione di una sezione autonoma; con la ripartizione della materia tra più sezioni; con impegno di giudici in esclusiva; con impiego di giudici part-time).

Va poi approfondito il ruolo in concreto svolto dagli uffici di Procura e di Procura Generale nel processo civile di protezione nel quale si trattano questioni di stato delle persone, ex art. 70, n. 3 c.p.c. Anche in questo ambito si è constatato un notevole ventaglio di posizioni, dallo svolgimento di attività istruttorie o comunque dalla presenza in udienza, all'invio di documenti (certificati penali, cartellini di identificazione), fino alla sola presentazione di conclusioni o al semplice visto sul fascicolo processuale.

Deve poi verificarsi quali e quanti uffici abbiano deciso di affidare tale competenza ai G.O.T. per imprescindibili esigenze dell'ufficio al fine di operare una ricognizione della situazione di tali uffici.

Inoltre va verificato se ed in che forma si siano sviluppate buone prassi processuali, ovviamente salva l'autonomia decisionale nel merito, fra il Giudice dell'impugnazione e le Commissioni territoriali, con organismi internazionali riconosciuti che operino nel settore, quali l'UNHCR, ovvero ulteriori che riguardino l'attività di interpretariato e di conoscenza della realtà socio politica ed economica del richiedente protezione.

A tale fine è stata predisposta una scheda di rilevamento di tali informazioni contenuta nell'allegato A. Tale scheda andrà compilata dagli uffici giudiziari (Tribunali, Corti di Appello,

⁴ Gli esiti attualmente previsti nel SICID sono i seguenti: accoglimento parziale / accoglimento totale / annullamento procedimento / cancellazione / estinzione / inammissibilità / non luogo a provvedere / ordinanza definitiva generica / ordinanza di incompetenza / rigetto / riunione d'ufficio (art. 274 comma 1 cpc).

Procure della Repubblica e Procure Generali) attraverso la pagina web che sarà appositamente prevista sul sito www.cosmag.it: la realizzazione della versione informatica della scheda sarà curata dall'Ufficio Informatico in collaborazione con la Settima Commissione.

5. In tema di formazione e specializzazione si deve dare atto dell'ampio impegno dispiegato dalla SSM, che da oltre un triennio ha avviato specifici incontri in materia cui si sono aggiunti gli incontri organizzati dalla formazione decentrata.

Del resto l'esercizio del potere officioso del giudice impone una formazione approfondita e permanente del giudice della protezione che riguarda, ad esempio, l'esigenza di conoscenza delle *C.O.I. – Country of Origin Information*; la ricerca di fonti di informazione locale sull'area geopolitica; la valutazione critica dei risultati, derivante dai controlli incrociati; la conoscenza degli informatori internazionali distinti per area continentale; la conoscenza, almeno elementare, di lingue quali il francese e l'inglese.

Si tratta inoltre di un settore in continua evoluzione caratterizzato altresì da un aumento dei giudici che si occupano della materia, che impone di fatto la strutturazione di una formazione permanente in materia.

A tale fine appare opportuno invitare la SSM anche a valutare, soprattutto in sede decentrata, l'attivazione di iniziative formative (ad es. laboratori di autoformazione), con valenza interdistrettuale ed aperti alla partecipazione oltre che di magistrati anche di avvocati e di componenti delle Commissioni territoriali, con la partecipazione anche dei Got. Lo stato dell'arte, dopo una elaborazione giurisprudenziale ormai triennale, evidenzia la necessità di un confronto tra le diverse esperienze alla ricerca di orientamenti condivisi soprattutto in tema di protezione umanitaria e sussidiaria.

La sussistenza di punti di contatto tra giurisdizione civile e penale potrebbe richiedere poi un coinvolgimento anche dei giudici del penale nell'ambito del circuito formativo.

È poi importante che la formazione del giudice della protezione ricomprenda una conoscenza di massima della "filiera dell'immigrazione", ossia una conoscenza dei meccanismi che vanno dall'inizio del viaggio del migrante o rifugiato fino all'espulsione legittima. Le condizioni di sovraccarico di lavoro che incombono sui giudici impediscono, di fatto, l'investimento di tempo e risorse per acquisire una piena consapevolezza dell'intero fenomeno, costringendo invece il giudice ad occuparsi a fondo della frazione di propria competenza.

E' quindi da formularsi anche un invito alla SSM affinché valuti, nell'ambito dei percorsi formativi, se trattare anche la tematica della conoscenza dell'intera rete concernente l'immigrazione. Proprio tale consapevolezza può servire a dare maggiore incisività al lavoro del giudice della protezione, con benefici e maggiore coordinamento per l'intero sistema.

6. Le considerazioni che precedono e la sostanziale solitudine del giudice della protezione nel reperire le necessarie informazioni per affrontare una materia così delicata, cui supplisce un impegno su base volontaristica che ha dato origine a varie iniziative, quali la nascita della mailing-list "malta 2013", richiede un intervento di ausilio del CSM nell'ambito della pubblicazione del portale, della realizzazione del nuovo sistema di gestione dei dati statistici (DWH), e del censimento e diffusione delle buone prassi.

L'area tematica sulla protezione internazionale potrà così essere composta:

a) un'area destinata alla ricognizione delle fonti normative;
b) un'area destinata alla raccolta e pubblicazione delle COI (Country of Origin Information); sarà utile avviare un'interlocuzione con il Ministero degli Interni al fine di verificare se sia possibile accedere al materiale già oggi disponibile per le Commissioni territoriali, da mettere a disposizione anche solo degli utenti qualificati ed autorizzati; analoga interlocuzione può essere estesa ad altri organismi internazionali che predispongono affidabili report sulla situazione dei vari Paesi di origine dei richiedenti protezione.

In quest'area verranno pubblicati anche i link alle principali fonti informative reperibili sul

web.

c) un'area denominata "temi e dibattiti" destinata alla raccolta organizzata di casi affrontati nella giurisprudenza con illustrazione sintetica dei vari temi;

d) un'area destinata alla raccolta della giurisprudenza di merito, di legittimità e comunitaria in materia di protezione;

e) un'area destinata alla raccolta e pubblicazione di documentazione scientifica, contributi di dottrina, relazioni etc. in materia di protezione internazionale.

I materiali raccolti e pubblicati saranno consultabili dai magistrati autenticati. In una successiva fase potranno essere resi consultabili, attraverso un meccanismo di iscrizione, anche ad avvocati e alle stesse Commissioni territoriali. In una terza fase, previa valutazione delle questioni attinenti alla privacy, l'archivio potrà successivamente essere aperto alla collettività al fine di diffondere gli orientamenti giurisprudenziali italiani in tale materia a livello europeo e mondiale.

L'area va organizzata per aree geografiche di provenienza dei richiedenti protezione tenuto conto che una delle necessità principali è l'adozione di indirizzi giurisprudenziali uniformi in relazione alla valutazione della situazione delle aree geografiche di provenienza dei medesimi. Va poi prevista la possibilità, facoltativa, di classificare i provvedimenti inseriti nell'archivio, prevedendo una sintetica indicazione della tipologia di protezione adottata ovvero del rigetto di ogni istanza e della sussistenza di condizioni particolari aventi valore generale. Va inviata agli uffici giudiziari una apposita richiesta finalizzata a disporre l'invio dei provvedimenti secondo le modalità tecniche che verranno stabilite dal Comitato di Progetto, che curerà la realizzazione della nuova sezione e che individuerà anche uno o più magistrati, specialisti della materia, che potranno collaborare per il popolamento e la gestione a regime dell'area del portale del Consiglio, affidata alla cura della settima commissione.

7. Al fine di favorire il confronto sulle buone prassi poste in essere, sulle forme di organizzazione tabellare assunte, sull'efficacia delle applicazioni straordinarie ex art. 18 ter l. n.132 del 2015 e sugli ambiti di miglioramento delle stesse, quali le prospettive di riforma dei procedimenti, nonché per verificare quale ulteriore contributo possa offrire il CSM, anche attraverso il portale e la banca dati di merito, risulta opportuno e necessario favorire una comune riflessione grazie ad un seminario di studio e confronto che coinvolga tutti gli attori istituzionali competenti. Il Consiglio delibera di invitare a partecipare i Presidenti delle Corti di appello e dei Tribunali che trattano i procedimenti relativi alla protezione internazionale ex art. 35 l. 35/08, i presidenti delle sezioni civili competenti per materia, i giudici ai quali sono affidati questi casi.

Ciò al fine di far maturare la sensibilità culturale nell'ambito della giurisdizione e l'attenzione organizzativa, oltre che per far fronte al sempre più crescente numero di procedimenti che afferendo i diritti umani richiedono la massima attenzione da parte dell'organizzazione giudiziaria.

Il Consiglio superiore della magistratura

delibera

1. di creare nell'ambito del nuovo portale di comunicazione una area tematica in materia di "giustizia e protezione internazionale" con le caratteristiche indicate in parte motiva;
2. di avviare, attraverso la settima commissione, una interlocuzione con il Ministero degli interni al fine di potere usufruire delle COI (*Country of Origin Information*) eventualmente da pubblicare nell'ambito della citata area, se del caso con modalità di accesso riservate.
3. di invitare il Ministero della giustizia a richiedere agli uffici giudiziari di controllare le modalità di iscrizione su Sicid dei procedimenti ex art. 35 del decreto legislativo 25/2008 ed in particolare di verificare che tali procedimenti siano iscritti utilizzando il codice 110032, provvedendo altresì a correggere l'iscrizione laddove sia stato utilizzato un codice diverso, provvedendo ad inserire il codice 110032 mediante l'evento "cambio codice";
4. di invitare il Ministero della giustizia ad adeguare il Sicid con i nuovi codici-oggetto, attualmente inseriti nel registro della Volontaria Giurisdizione e per i quali invece deve essere previsto l'utilizzo del rito ex art. 702 bis cpc., nonché ad adeguare gli esiti del codice

- 110032 in modo che sia tracciabile il contenuto del provvedimento decisivo; e a fornire adeguata assistenza, attraverso DGSIA, agli uffici giudiziari per gli interventi di assistenza di cui al punto precedente, garantendo adeguata priorità nell'adempimento degli stessi;
5. di interpellare gli uffici giudiziari competenti in materia di protezione internazionale con l'allegata scheda da compilarsi attraverso pagina web che verrà predisposta dall'Ufficio Informatico in collaborazione con l'Ufficio Statistico e la Settima Commissione;
 6. di affidare all'Ufficio Statistico il compito di procedere ad una rilevazione statistica del numero dei processi di protezione pendenti e trattati dai giudici italiani mediante il datawarehouse istituito presso il Ministero e/o il datawarehouse in fase di realizzazione presso il CSM e di produrre, all'esito uno studio complessivo che dia conto anche dei dati acquisiti tramite il questionario di cui al punto 5, studio che verrà pubblicato sul nuovo sito del CSM e portato all'attenzione della Settima Commissione per valutare la necessità di nuovi interventi da parte del Consiglio;
 7. di organizzare il seminario dal titolo "Giurisdizione e protezione internazionale", da tenersi nel mese di settembre 2016.
 8. di invitare la SSM a valutare se promuovere, anche in sede di formazione decentrata, appositi corsi in materia di protezione internazionale con la formula del laboratorio di autoformazione, aperti anche agli avvocati e componenti delle Commissioni territoriali; a considerare, nella elaborazione dei programmi di formazione, il coinvolgimento dei giudici penali e dei magistrati onorari, nonché ad estendere i contenuti dei corsi di formazione alla ricostruzione ed approfondimento degli aspetti relativi all'intera "filiera dell'immigrazione".

Tipo Ufficio: Tribunale / Corte / Procura / Procura Generale

Sede:

Per il Tribunale / Corte d'Appello

1. L'ufficio ha una sezione autonoma che tratta la materia della protezione internazionale? SI / NO
2. Se SI, quale?
3. Numero di giudici addetti a tale materia : N. ___ su ___ addetti al civile; quanti dei giudici addetti a tale materia lo sono in via esclusiva: _____
4. Numero di GOT addetti a tale materia : N. ___ su ___ addetti al civile; quanti dei giudici addetti a tale materia lo sono in via esclusiva: _____
5. Cosa riceve l'ufficio dalle Commissioni Territoriali? a) i verbali delle dichiarazioni che ha reso il richiedente asilo; b) l'invio delle informazioni sul paese di origine, cosiddetto COI (Country of Origin Information); c) il CUI (Codice Unico Identificazione); d) altra documentazione
6. Come si regola l'ufficio in merito alla presenza dell'interprete?

7. Per l'iscrizione in SICID dei procedimenti di cui all'art. 35 del D. L.vo n. 25/2008, l'ufficio utilizza il nuovo codice oggetto 110032? SI / NO
8. Vi sono ancora procedimenti pendenti iscritti con codici oggetto differenti? SI / NO
9. Se SI, quanti ___ e con quali codici oggetto sono stati iscritti: _____

Per la Procura / Procura Generale

1. La Procura normalmente partecipa al processo di protezione internazionale? SI / NO
2. Se SI, svolge: a) attività istruttoria; b) indica condizioni ostative alla protezione (ex artt. 10,12 e 16 d. lgs. 251/07; c) formula conclusioni; d) altre attività;
3. Se SI, quante volte si è costituita nel 2016: _____
4. Se NO, produce documentazione? SI / NO
5. Se SI, quale: a) certificati penali; b) cartellini di identificazione; c) altro