

NEXTGeneration UPP

Report Filone verticale

Nuovi schemi collaborativi tra Università e uffici giudiziari per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni della giustizia nell'Italia Nord Ovest

a cura di

TEAM MANAGEMENT UNIUPO

Indice

1. Inquadramento generale sezioni speciali immigrazione e protezione internazionale	4
1.1. Premessa	4
1.2. Riferimenti normativi	5
1.2.1. Norme Internazionali e dell'UE	5
1.2.2. Norme Nazionali.....	7
1.3. Il riconoscimento della protezione internazionale.....	11
1.4. Gli organi istituzionali in tema di protezione internazionale.....	13
1.4.1. Le Commissioni Territoriali.....	13
1.4.2. La sezione speciale	14
1.5. Le COI.....	15
1.6. Le prassi e le linee guida in materia di immigrazione.....	16
2. Flussi di lavoro delle sezioni speciali immigrazione e protezione internazionale	24
2.1. Introduzione: l'incertezza della tutela in tema di protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari	24
2.2. L'istituzione delle sezioni specializzate e i diversi interventi normativi del CSM	27
2.3. L'organizzazione delle sezioni specializzate e i tempi del processo di protezione internazionale.....	29
2.4. La risoluzione sulle linee guida del CSM.....	30
2.5. Accertamento di diritti, fatti e domande	31
2.6. Udienza e audizione	32
2.7. Le country of origin information (CoI).....	33
2.8. Case study: elaborazione e analisi dei dati raccolti	34
2.9. Stima dell'incremento delle risorse necessarie a definire le sopravvenienze all'arretrato ...	52
2.10. Conclusioni: UPP e prospettive future.....	53
3. Problematiche e colli di bottiglia	55
4. Pilot Sezione speciale – Commissione Territoriale Torino	63
5. Intervento gestione flussi	90

5.1.	Inquadramento della ricerca	90
5.2.	L'obiettivo di deflazione dell'arretrato	91
5.3.	I flussi organizzativi e i possibili profili di intervento	92
5.4.	I flussi informativi e i possibili profili di intervento.....	94
5.5.	SINTESI DELLE FUNZIONALITA' DEL PRODOTTO	99
6.	Mappatura stakeholder	100

1. Inquadramento generale sezioni speciali immigrazione e protezione internazionale

1.1. Premessa

La protezione internazionale è un insieme di diritti fondamentali riconosciuti dall'Italia ai rifugiati ed ai titolari di protezione sussidiaria che garantisce il diritto a non essere rimpatriato ed a soggiornare in Italia.

In Italia il diritto di asilo è garantito dall'art.10 co. 3 della Costituzione secondo il quale: *“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”*.

I richiedenti protezione internazionale si distinguono in:

a) rifugiati

Sono i cittadini stranieri i quali si trovano fuori dal territorio del Paese di cui hanno la cittadinanza e per il timore fondato di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, non possono o, non vogliono - a causa di tale timore - avvalersi della protezione di tale Paese.

Sono considerati rifugiati, inoltre, gli apolidi che si trovano fuori dal territorio nel quale avevano precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni di cui sopra e non possono o, non vogliono farvi ritorno, a causa di tale timore.

b) titolari di protezione sussidiaria

Sono le persone che non possiedono i requisiti per essere riconosciute come rifugiati ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornassero nel Paese di origine, o, nel caso di un apolidi, se ritornassero nel Paese nel quale avevano precedentemente la dimora abituale, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno (condanna a morte, esecuzione della pena di morte, tortura o altra forma di pena o trattamento inumano, minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante da violenza indiscriminata in

situazioni di conflitto armato interno o internazionale).

La *protezione speciale* (ex protezione umanitaria) non è uno *status* e viene rilasciata al cittadino straniero richiedente asilo nei casi in cui la Commissione Territoriale non riconosca né lo status di rifugiato né la protezione sussidiaria, ma ritiene ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del Testo Unico Immigrazione¹.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale è stato introdotto dalla L. 132/2018 (che ha cancellato la c.d. "protezione umanitaria") e i presupposti per il suo rilascio erano stati ampliati dal D.L. 130/2020 (Decreto Lamorgese).

Il recente D.L. 20/2023 (Decreto Cutro), convertito con modifiche nella legge n. 50/2023 ha eliminato le modifiche apportate nel 2020 all'articolo 19, restringendone nuovamente le ipotesi di divieto di espulsione e, conseguentemente, le possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.

1.2. Riferimenti normativi

1.2.1. Norme Internazionali e dell'UE

In ambito di diritto internazionale, la tutela dei diritti umani è disciplinata dalla **Convenzione di Ginevra** del 28/07/1951, ratificata in Italia con la L. n. 722 del 24/07/1954.

Secondo 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

¹ Art. 19 Testo Unico sull'immigrazione "1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani".

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.

In materia di diritto alla protezione internazionale si segnala anche la **Carta CEDU** (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), che tutela il diritto alla vita; proibisce la tortura e i trattamenti degradanti e la schiavitù; garantisce il diritto alla libertà ed alla sicurezza; e vieta 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'UE promuove il rispetto dei diritti umani in tutte le sue politiche e la base giuridica di riferimento si compone:

- del **TUE** (Tratto sull'Unione Europea) che riporta un elenco di valori sui quali si fonda l'Unione tra i quali il rispetto dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani;
- del **TFUE** (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che all'art. 78 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*».

La **Convenzione di Dublino** del 15/06/1990 (ratificata dalla L. 523/1992) definisce i criteri di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea.

Il fatto di avere presentato domanda in un determinato Paese europeo, infatti, non garantisce che sarà proprio quel Paese a valutare la domanda.

I motivi per cui un Paese può essere competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale:

- la presenza di un familiare in un Paese che applica il Regolamento;
- il fatto di possedere o di aver posseduto un visto o un permesso di soggiorno rilasciato da uno dei Paesi che applicano il Regolamento;
- il fatto di essere entrato, di aver attraversato legalmente o illegalmente uno di questi Paesi.

I Paesi che adottano il Regolamento di Dublino sono:

- 28 membri dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria)
- Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein.

Il **Trattato di Lisbona** del dicembre 2009 ha trasformato le misure in materia di asilo stabilendo il principio in base al quale le politiche d'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (articolo 80 TFUE).

1.2.2. Norme Nazionali

Nel diritto interno, la materia inerente al riconoscimento della protezione internazionale è

disciplinata da una pluralità di fonti normative.

La **L. 40/1998** (cosiddetta "legge Turco – Napolitano") ha avuto come obiettivi quelli di programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare.

Successivamente è stato approvato, con il **D.Lgs. 286/1998**, il Testo unico sull'immigrazione, tuttora in vigore anche se più volte modificato.

Negli anni 2000, la **L. 198/2002** (c.d. "legge Bossi-Fini") ha introdotto alcune novità tra cui:

- la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano;
- l'abolizione del sistema dello sponsor;
- la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare;
- la creazione degli Sportelli unici per l'immigrazione situati presso le Prefetture.

Durante il governo degli anni 2006-2008, la materia è stata interessata da importanti modifiche dirette a recepire la normativa europea nel frattempo intervenuta. In particolare:

- il **D.Lgs. 251/2007** in attuazione della Direttiva 2004/83/CE (c.d. "decreto qualifiche"). La norma stabilisce per gli Stati membri i criteri da utilizzare per decidere se un richiedente asilo abbia diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere, se lo *status* di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria.
- Il **D.Lgs. 25/2008** in attuazione della Direttiva 2005/85/CE (c.d. "decreto procedure") che introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri nel riconoscimento e nella revoca dello status di rifugiato.

Con il **D.L. n.13/2017** (c.d. "decreto Minniti-Orlando") sono state introdotte disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

I punti principali del decreto sono:

- l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego;
- l'abolizione dell'udienza;
- l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari;
- l'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

Con il **D.L. n. 113/2018** (c.d. "decreto Sicurezza", o "decreto Salvini") sono state introdotte disposizioni in materia di protezione internazionale e sicurezza pubblica che modificano il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

In particolare, il decreto sostituisce il permesso di soggiorno per motivi umanitari, con permessi di soggiorno "speciali" che possono essere rilasciati in caso di condizioni di salute di eccezionale gravità, situazioni contingenti di calamità nel Paese di origine, atti di particolare valore civile, oltre ai casi già previsti dal testo unico sull'immigrazione. A giudicare le controversie relative al rilascio di questi permessi sono le sezioni specializzate in materia di immigrazione che decidono con rito sommario di cognizione.

Successivamente è stato emanato il **D.L. n. 53/2019** (c.d. "decreto Sicurezza bis") che ha introdotto il potere attribuito al Ministro dell'interno (di concerto con quello della difesa e delle infrastrutture e trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri) di vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale.

La **L. n. 173/2020** di conversione del **D.L. n. 130/20** (c.d. decreto Immigrazione e Sicurezza o "decreto Lamorgese") ha introdotto ulteriori disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione. In particolare:

- la reintroduzione del permesso umanitario con la nuova ridefinizione del permesso per "protezione speciale";
- l'ampliamento dei casi di convertibilità per alcune tipologie di permessi di soggiorno in permessi per lavoro;

- l'iscrizione all'anagrafe anche per i richiedenti asilo;
- il ripristino di un sistema di accoglienza e integrazione a cui possono, nuovamente, accedere anche i richiedenti asilo.

Da ultimo, il **D.L. n. 20/2023** (c.d. "decreto Cutro") pubblicato in Gazzetto Ufficiale lo scorso 5 maggio 2023, che ha sostanzialmente modificato ed integrato il precedente Decreto Lamorgese.

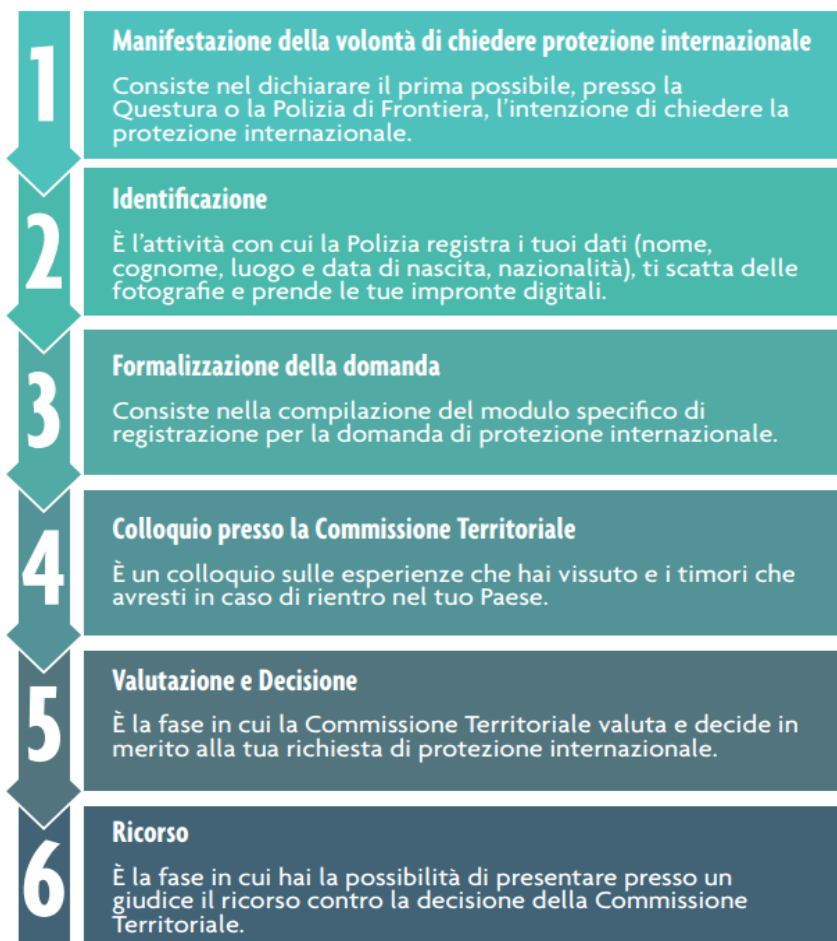
In particolare, il Decreto Cutro ha ristretto le ipotesi di divieto di espulsione e, conseguentemente, le possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, andando ad eliminare le modifiche apportate nel 2020 all'art. 19 del TUI.

La nuova normativa dunque:

- elimina il permesso di soggiorno per protezione speciale, prevedendo inoltre che i permessi di protezione speciale già rilasciati e in corso di validità siano rinnovati una sola volta con durata annuale, salva la facoltà di conversione in permessi per motivi di lavoro;
- limita drasticamente il divieto di espulsione per motivi di salute, consentendo l'applicazione di tale divieto solo nei casi di *"gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie"*.
- impedisce di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per cure mediche in permesso di lavoro;
- limita il permesso per calamità (art. 20 bis TUI) alle situazioni *"contingenti ed eccezionali"* e non più alla sola situazione di *"grave calamità"*, rendendolo rinnovabile per soli 6 mesi ed escludendo la possibilità di convertirlo in permesso per motivi di lavoro;
- inserisce un nuovo caso di rilascio del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica anche le vittime del delitto di *"costrizione o induzione al matrimonio"*.

1.3. Il riconoscimento della protezione internazionale

Lo schema sotto esposto evidenzia le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.



2

La domanda di protezione è proposta alle forze di polizia ed esaminata dalle Commissioni territoriali insediate nelle sedi stabilite dalla legge.

² Fonte: Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia, Ministero dell'Interno, - Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo, pag. 5

<https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale/guida-pratica-richiedenti-protezione-internazionale-italia>

Secondo il regolamento di Dublino 604/2013 la giurisdizione spetta al Paese di primo approdo.

Dopo l'identificazione del richiedente, la Questura o la Polizia di Frontiera consentono la compilazione della domanda di protezione internazionale.

A seguito della presentazione della domanda, la Commissione Territoriale convoca il ricorrente per svolgere una intervista, che verte sull'acquisizione di informazioni relative all'identità (origini, famiglia, cultura, studi, lavoro, religione, idee politiche, ecc.), ai motivi per cui il ricorrente ha lasciato il proprio Paese di origine, e ai timori e rischi legati ad un eventuale rimpatrio.

Il caso è esaminato e valutato da un collegio composto dal Presidente della Commissione, un componente designato dalle Nazioni Unite, due funzionari del Ministero dell'Interno (uno dei quali è colui che ha effettuato l'intervista)

Decide poi con provvedimento motivato sia rispetto alla credibilità intrinseca che ai riscontri e alle COI disponibili.

Ad esito dell'esame la Commissione Territoriale può:

- riconoscere la protezione internazionale;
- non riconoscere la protezione internazionale ma valutare sussistenti i requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs. 25/2008;
- non riconoscere alcun tipo di protezione;
- rigettare la domanda in quanto manifestamente infondata (ad esempio le informazioni riportate durante il colloquio personale non hanno connessione con il bisogno di protezione internazionale; non esistano gravi motivi per considerare il Paese di origine non sicuro in caso di rimpatrio; il ricorrente ha consegnato documenti falsi; ecc.).

Il richiedente può impugnare il provvedimento in tutto o in parte sfavorevole davanti al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello dove ha sede la commissione

territoriale o la sua sezione distaccata che ha emesso il provvedimento.

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 (Art. 35 d.lgs. 25/2008).

1.4. Gli organi istituzionali in tema di protezione internazionale

1.4.1. Le Commissioni Territoriali

Le Commissioni Territoriali sono organi amministrativi con sede presso le Prefetture, che hanno il compito di accertare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale o della protezione speciale sulla base delle domande di precedentemente presentate dai richiedenti presso gli Uffici della Polizia di Frontiera o presso le Questure.

Si tratta di organismi collegiali (20 Commissioni Territoriali e 21 Sezioni) dotati di attribuzioni autonome e allocati nelle province dove è storicamente maggiore la presenza di richiedenti asilo e di sedi di Centri di accoglienza.

Le Commissioni Territoriali sono istituite presso le locali Prefetture – Uffici territoriali del Governo.

Il Collegio è così composto:

- un Presidente (Viceprefetto);
- due funzionari istruttori altamente qualificati, con specifiche competenze in materia di protezione internazionale (Ministero dell'Interno);
- un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Il lavoro delle Commissioni è poi supportato da una segreteria con funzioni di back e front office.

Le Commissioni Territoriali operano sotto il controllo della Commissione Nazionale Asilo (CNA),

con sede a Roma, che opera a sua volta nell'ambito del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, avvalendosi del suo supporto organizzativo e logistico. La Commissione Nazionale Asilo ha competenza in materia di revoca e cessazione degli status di protezione internazionale già riconosciuti dalle Commissioni Territoriali, nonché di coordinamento, aggiornamento e formazione dei componenti delle Commissioni Territoriali.

Il ruolo della Commissione Territoriale è rappresentato da due funzioni principali: quella di collegio giudicante, in materia di cessazione e revoca della protezione internazionale riconosciuta dalle Commissioni e dalle Sezioni Territoriali o dagli organi giurisdizionali; quella di vertice e autorità di riferimento del Sistema Nazionale Asilo, con compiti di coordinamento dei lavori delle Commissioni Territoriali (tra cui l'emissione di circolari, il rilascio di pareri, la costituzione e l'aggiornamento di un Centro Nazionale di Informazione sulla situazione dei Paesi di origine dei richiedenti asilo, la diffusione di aggiornamenti giurisprudenziali, la formazione del personale delle Commissioni Territoriali, la rilevazione di dati statistici).

1.4.2. La sezione speciale

Il decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito con la legge n. 47 del 2017 ha previsto l'istituzione di Sezioni specializzate - presso i tribunali ordinari dei luoghi in cui hanno sede le Corti d'appello - in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

Le materie di competenza delle sezioni immigrazione hanno necessità di alta specializzazione dei giudici addetti³, i quali devono:

- acquisire approfondite conoscenze degli istituti e della giurisprudenza delle Corti europee (il quadro normativo è per lo più di matrice euro unitaria);

³ Consiglio Superiore della Magistratura, *circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022*, (delibera in data 23 luglio 2020 e successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021)

- aver maturato dimestichezza e padronanza nell'acquisizione delle cd. COI rilevanti (*country origin informations*).

La necessità di specializzazione richiede che siano addetti a tali sezioni giudici che trattano le relative materie in misura largamente prevalente all'interno del loro complessivo carico di lavoro, affinché possano sviluppare ed affinare le necessarie e specialistiche capacità professionali.

1.5. Le COI

Le COI (*Country of origin information*) sono le informazioni che vengono utilizzate nelle procedure che valutano le richieste di *status* di rifugiato o altre forme di protezione internazionale.

Le COI sono essenziali per un esame adeguato da parte delle autorità accertanti delle domande di protezione internazionale, nonché per lo svolgimento dei compiti degli organi giudiziari.

Le COI facilitano e supportano i processi decisionali ma non dettano le decisioni e sono di ausilio ai consulenti legali e ai decisori in merito alle richieste di protezione internazionale, nella valutazione dei seguenti elementi:

- situazione dei diritti umani e della sicurezza;
- situazione politica e quadro giuridico;
- aspetti culturali e atteggiamenti sociali;
- situazione umanitaria ed economica;
- eventi ed incidenti;
- questioni geografiche.

Il mandato dell'ECAA (*European Union Agency for Asylum*) è di sostenere gli Stati membri nell'applicazione del pacchetto di leggi dell'UE che regola la protezione internazionale, noto come Sistema europeo comune di asilo (CEAS);

L'Agenzia lavora per aiutare gli Stati membri a garantire procedure di asilo rapide ed efficienti e standard di accoglienza di alta qualità;

L'obiettivo finale del lavoro dell'EUAA è raggiungere una situazione di armonizzazione delle pratiche di asilo in tutti gli Stati membri dell'UE

L'Unità COI è parte integrante della CNA e, in conformità al CEAS, fornisce alla Commissione Nazionale, alle Commissioni Territoriali, alle Sezioni specializzate dei Tribunali e all'Avvocatura dello Stato le informazioni necessarie alla corretta e adeguata applicazione della normativa nazionale, euro-unitaria e internazionale in materia di protezione internazionale. L'Unità COI ha infatti il ruolo di ricercare, redigere e produrre informazioni imparziali e oggettive in conformità agli standard qualitativi internazionali e alla normativa in vigore. A livello internazionale, il dirigente preposto fa parte dello Stratnet, una rete strategica a livello dirigenziale delle Unità COI di tutti i Paesi europei, organizzata e coordinata da EUAA. I ricercatori dell'Unità COI sono invece membri dei network di EUAA relativi ai Paesi di origine dei richiedenti asilo.

1.6. Le prassi e le linee guida in materia di immigrazione

Alla luce dell'alto grado di specializzazione che caratterizza le Sezioni Immigrazione, è opportuno fare riferimento in primo luogo alle indicazioni e alle raccomandazioni che di volta in volta vengono formulate dagli organi istituzionali. In particolare, si citano in questa sede:

- CSM, Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022;
- CSM, Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea, 13 ottobre 2021;
- Osservatorio sulla Giustizia Civile di Roma, Progetto di sperimentazione dell'ufficio per il processo civile presso la sezione in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, 2017.

Dallo studio dei documenti prodotti dagli organi istituzionali, si rilevano alcuni riferimenti utili dal punto di vista organizzativo. La tabella seguente riporta tali riferimenti suddividendoli tra i ruoli che compongono la Sezione Immigrazione.

Ruolo	Linee guida e prassi
Giudici	<p>Le materie di competenza delle sezioni immigrazione hanno necessità di alta specializzazione dei giudici addetti, i quali devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acquisire approfondite conoscenze degli istituti e della giurisprudenza delle Corti europee (il quadro normativo è per lo più di matrice euro unitaria); - Aver maturato dimestichezza e padronanza nell'acquisizione delle cd. COI rilevanti (<i>country origin informations</i>). <p>La necessità di specializzazione richiede che siano addetti a tali sezioni giudici che trattano le relative materie in misura largamente prevalente all'interno del loro complessivo carico di lavoro, affinché possano sviluppare ed affinare le necessarie e specialistiche capacità professionali.</p> <p>Secondo la Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022 il numero dei giudici assegnati alla sezione deve essere individuato in modo proporzionato al numero delle sopravvenienze e alla complessità della materia.</p> <p>Il presidente della sezione deve, compatibilmente con le dimensioni e le esigenze organizzative dell'ufficio, preferibilmente essere destinato in via esclusiva alla direzione della sezione specializzata.</p>

<p>Giudici onorari</p>	<p>Nell'ambito della giurisdizione ordinaria si distinguono i giudici "togati" (che esercitano le funzioni giudiziarie professionalmente, e sono dunque assunti a tempo indeterminato a seguito di concorso pubblico) e i giudici "onorari".</p> <p>Caratteristiche principali della figura di magistrato onorario sono la temporaneità e la non esclusività dell'incarico. All'interno dell'ufficio per il processo, il giudice onorario coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compie anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte di quest'ultimo, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio (art. 10, c. 10, D.Lgs. 116/2017).</p> <p>Secondo il Progetto di sperimentazione dell'ufficio per il processo civile presso la sezione in materia di immigrazione (2017) sarebbe indispensabile assegnare alla Sezione Immigrazione, quantomeno in regime di coassegnazione con altre sezioni e previa adeguata e specifica formazione professionale nelle attività di audizione dei ricorrenti, un numero doppio di magistrati onorari rispetto ai magistrati togati.</p> <p>Il magistrato onorario previa approfondita conoscenza della giurisprudenza della sezione, dovrà partecipare alle riunioni di sezione ex art. 47 quater</p>
	<p>Ordinamento Giudiziario che disegnano i percorsi tipici dei procedimenti in relazione alle loro tipologie e che individuano le soluzioni applicative e interpretative da adottare (e da rendere note con meccanismi di pubblicazione diffusa).</p> <p>Sotto la diretta responsabilità del magistrato assegnatario della causa e previa consultazione con lo stesso, potrà celebrare udienze e redigere la bozza del</p>

	<p>provvedimento.</p>
<p>Tirocinanti</p>	<p>Secondo il Progetto di sperimentazione del 2017 il numero ottimale dei tirocinanti è il doppio rispetto ai magistrati togati.</p> <p>I tirocinanti possono essere deputati a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - acquisizione di informazioni e dati normativi sui paesi di provenienza dei migranti; - massimazione e diffusione interna (ed esterna) della giurisprudenza di sezione esame e preparazione dei fascicoli; - predisposizione di bozze di provvedimenti ed elaborazione della banca dati.
<p>Cancelleria</p>	<p>È opportuno predisporre uno specifico ufficio centrale addetto alla fase iniziale delle procedure, considerato che il numero molto alto delle sopravvenienze e la serialità delle procedure consiglia una gestione centralizzata della fase precedente alla assegnazione della procedura al singolo giudice.</p> <p>L'Osservatorio sulla Giustizia Civile di Roma nel 2017 individuava come numero ottimale di risorse quello di n. 1 dirigente di cancelleria, e almeno n. 3 funzionari addetti all'ufficio centrale.</p> <p>Inoltre sarebbe necessaria la presenza di almeno un operatore per ogni nucleo dell'ufficio per il processo, da costituire intorno ad ogni magistrato professionale della sezione.</p>

<p>UPP</p>	<p>Nella Risoluzione emessa il 13 ottobre 2021 il CSM ha segnalato che gran parte delle sezioni specializzate hanno sperimentato modelli efficaci di ufficio del processo (UPP), buone prassi nella ricerca e nella catalogazione delle COI. Nel modello più diffuso, all'ufficio del processo per l'immigrazione partecipano i giudici onorari, i tirocinanti ex art. 73 del D.L. 69/2013 e i ricercatori dell'Ufficio Europeo dell'Asilo (EASO).</p> <p>Nel 2020 e, parzialmente nel 2021, le sezioni specializzate si sono infatti giovate del supporto di ricercatori EASO, allocati presso gli uffici giudiziari e quindi affidati ai giudici in un rapporto di affiancamento e di dipendenza funzionale, nell'ambito di un progetto concordato tra EASO, Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore.</p> <p>I ricercatori EASO hanno fornito un prezioso e qualificato ausilio tecnico alla sezione e ai singoli giudici nella ricerca delle informazioni sul Paese di origine e per la contestualizzazione della vicenda individuale del richiedente protezione, hanno prestato assistenza al giudice nella preparazione delle audizioni e nella scrittura delle bozze. Ciò ha segnato un salto di qualità del procedimento e delle decisioni. EASO ha inoltre, in via sperimentale, assicurato il servizio di mediazione linguistica indispensabile per lo svolgimento dell'audizione del richiedente protezione. Le due misure hanno contribuito a migliorare i tempi ma soprattutto la qualità del processo.</p> <p>La presenza dei ricercatori EASO ha consentito di introdurre un nuovo meccanismo, indipendente di ricerca della COI, alternativo e più efficace di quello previsto dall'art. 8 del D.Lgs. 25/2008, in base al quale le COI, elaborate dalla Commissione Nazionale sul diritto d'Asilo, "costantemente aggiornate" dovrebbero essere "fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative".</p> <p>Tra le buone prassi è menzionata quella dell'individuazione, «nell'oceano dei</p>
------------	--

	<p>fascicoli pendenti», dei casi che devono essere indirizzati ad una trattazione prioritaria e la prassi della calendarizzazione dei procedimenti. Tale attività deve avvenire sulla base di precise indicazioni normative. Nella materia della protezione internazionale l'ordine delle priorità è, infatti, determinato innanzitutto dalle Direttive europee, nell'ambito del Sistema comune europeo dell'asilo, e quindi dalla legge nazionale di attuazione delle Direttive.</p> <p>L'UPP è stato dunque organizzato per l'individuazione da parte di ricercatori e tirocinanti, sotto il coordinamento del giudice, dei fascicoli destinati ad una calendarizzazione prioritaria; gli stessi componenti dell'ufficio del processo collaborano, poi, con il giudice per la formazione dei calendari di udienza.</p>
<p>Ufficio statistico e Ufficio informatico</p>	<p>È opportuno, in considerazione dell'alto numero di procedimenti e della necessità di un monitoraggio costante dell'andamento della sezione, un efficace collegamento con l'ufficio informatico, possibilmente con l'individuazione di un operatore che, sia pur a tempo parziale, sia destinato specificamente alle necessità della sezione.</p>

Ulteriore aspetto rilevante nell'ambito del funzionamento della Sezione è costituito dalle risorse materiali per lo svolgimento delle attività. In particolare è opportuno valutare la disponibilità delle seguenti dotazioni:

- aule d'udienza con computer forniti di collegamento SICID e consolle;
- stanze per i magistrati professionali;
- stanze per i giudici onorari;
- scrivanie e adeguata dotazione informatica per i tirocinanti;
- stanze ampie per la cancelleria con la dotazione ordinaria di hardware;
- uno spazio adeguato alla conservazione di fascicoli.

Il CSM nel 2021 ha infine evidenziato come abbiano inciso positivamente sulla qualità delle

informazioni e sulla protezione effettiva dei richiedenti i protocolli che diversi uffici giudiziari hanno concluso:

- con le Commissioni territoriali, per lo scambio di informazioni e di “giurisprudenza”;
- con le Procure della Repubblica, enti locali e centri-anti tratta per favorire l'emersione del fenomeno della tratta a fini di sfruttamento, sessuale e lavorativo, dei richiedenti protezione, per assicurare una più efficace protezione alle vittime di tratta e agevolare la repressione dei reati di sfruttamento;
- con le A.S.L. per servizi di supporto psicologico nei confronti di richiedenti protezione vulnerabili o affetti da patologie derivanti da gravi eventi traumatici.

Ruolo	Linee guida e prassi
	<p>prioritaria e la prassi della calendarizzazione dei procedimenti. Tale attività deve avvenire sulla base di precise indicazioni normative. Nella materia della protezione internazionale l'ordine delle priorità è, infatti, determinato innanzitutto dalle Direttive europee, nell'ambito del Sistema comune europeo dell'asilo, e quindi dalla legge nazionale di attuazione delle Direttive.</p> <p>L'UPP è stato dunque organizzato per l'individuazione da parte di ricercatori e tirocinanti, sotto il coordinamento del giudice, dei fascicoli destinati ad una calendarizzazione prioritaria; gli stessi componenti dell'ufficio del processo collaborano, poi, con il giudice per la formazione dei calendari di udienza.</p>
Ufficio statistico e ufficio informatico	<p>È opportuno, in considerazione dell'alto numero di procedimenti e della necessità di un monitoraggio costante dell'andamento della sezione, un efficace collegamento con l'ufficio informatico, possibilmente con l'individuazione di un operatore che, sia pur a tempo parziale, sia destinato specificamente alle necessità della sezione.</p>

Ulteriore aspetto rilevante nell'ambito del funzionamento della Sezione è costituito dalle risorse materiali per lo svolgimento delle attività. In particolare è opportuno valutare la disponibilità delle seguenti dotazioni:

- aule d'udienza con computer forniti di collegamento SICID e consolle;
- stanze per i magistrati professionali;
- stanze per i giudici onorari;

- scrivanie e adeguata dotazione informatica per i tirocinanti;
- stanze ampie per la cancelleria con la dotazione ordinaria di hardware;
- uno spazio adeguato per la conservazione di fascicoli.

Il CSM nel 2021 ha infine evidenziato come abbiano inciso positivamente sulla qualità delle informazioni e sulla protezione effettiva dei richiedenti i protocolli che diversi uffici giudiziari hanno concluso:

- con le Commissioni territoriali, per lo scambio di informazioni e di “giurisprudenza”;
- con le Procure della Repubblica, enti locali e centri-anti tratta per favorire l'emersione del fenomeno della tratta a fini di sfruttamento, sessuale e lavorativo, dei richiedenti protezione, per assicurare una più efficace protezione alle vittime di tratta e agevolare la repressione dei reati di sfruttamento;
- con le A.S.L. per servizi di supporto psicologico nei confronti di richiedenti protezione vulnerabili o affetti da patologie derivanti da gravi eventi traumatici.

2. Flussi di lavoro delle sezioni speciali immigrazione e protezione internazionale

2.1. Introduzione: l'incertezza della tutela in tema di protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari

Nel corso dell'ultimo decennio, il tema della protezione internazionale è diventato centrale nel dibattito politico, istituzionale e legislativo. Prima del 2008, non esisteva infatti un'appropriata normativa nazionale per quanto riguarda la procedura di esame delle domande di protezione internazionale, nonostante l'asilo fosse un'istituzione sociale esistente da anni. In particolare, a partire dal 2011, ci sono stati numerosi interventi legislativi volti ad armonizzare l'ordinamento italiano con la normativa dell'Unione Europea, soprattutto nel biennio 2017-2018, con lo scopo principale di modificare la disciplina sui permessi di soggiorno temporanei per esigenze umanitarie e accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale.

Nel quadriennio 2014-2017, infatti, oltre 600.000 migranti sono sbarcati sulle coste italiane, principalmente provenienti dall'Africa settentrionale. Questo flusso, imponente e inatteso, ha superato in numero coloro che sono arrivati via mare in tutti i venti anni precedenti. La maggior parte di questi migranti, inclusi donne e minori, ha affrontato rotte pericolose attraverso il deserto nigerino o algerino, ha vissuto la prigionia in Libia e poi si è affidata alle pericolose acque del Mediterraneo.

Tuttavia, tra il 2015 e il 2020, circa il 50% delle domande di protezione internazionale è stato respinto in sede amministrativa, con un aumento fino al 70% circa nel 2019 e nei primi mesi del 2020. Le decisioni di accettazione sono invece differenti tra loro in termini di tipologia di protezione riconosciuta.

Durante il medesimo periodo, su 385.886 domande esaminate nelle Commissioni territoriali, solo un terzo dei richiedenti è stato riconosciuto, in sede amministrativa, una qualche forma di protezione (124.723). L'alto tasso di impugnazioni, soprattutto presso i giudici di merito, ha portato a 268.937 nuovi procedimenti giudiziari, con 177.140 definiti, di cui oltre un terzo ha ricevuto un dispositivo di accoglimento/riforma. Complessivamente, si stima che circa 182.000 persone abbiano ottenuto un titolo di protezione nel periodo considerato.

Più specificatamente, il 94% dei rifiuti delle Commissioni territoriali è stato impugnato davanti ai Tribunali civili. Nel 2016, i Tribunali italiani si sono trovati di conseguenza impreparati ad affrontare l'ondata di ricorsi, con ben 48.087 nuovi procedimenti. In risposta, nel 2017, il Governo ha emanato il decreto-legge del

17 febbraio n. 13, convertito nella legge 13 aprile 2017 n. 46. Questo provvedimento ha istituito **sezioni specializzate** in ogni Tribunale ordinario per accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale, introducendo un rito semplificato e abolendo l'appello contro le decisioni negative del giudice.

Le riforme introdotte dal decreto legislativo 13/2017 e, in seguito, anche con il 113/2018, hanno avuto un impatto significativo sul diritto d'asilo, riducendone notevolmente il peso ed evidenziandone la fragilità in termini di riconoscimento sociale e istituzionale. A causa del

numero elevato di dinieghi in sede amministrativa, la protezione internazionale dei cittadini stranieri ha richiesto infatti sempre più l'intervento degli apparati giudiziari, generando un'elaborazione giurisprudenziale intensa attraverso i giudizi di merito e di legittimità.

Le istanze di protezione internazionale sono poi in linea generale diminuite negli anni, mentre le decisioni delle Commissioni territoriali rivelano un aumento significativo dei provvedimenti amministrativi, con un picco nel 2019 di oltre

90.000 decisioni. Nel 2020, tuttavia, si è registrata una flessione del 56%, con circa 42.000 decisioni e 15.000 domande pendenti. La percentuale di dinieghi è aumentata dopo il 2015, rappresentando quasi il 70% delle decisioni nel biennio più recente. Le domande di asilo con esito positivo hanno riguardato circa il 20% delle istanze nel 2020.

L'analisi degli esiti positivi mostra un andamento irregolare poiché influenzato altresì dagli interventi normativi, in particolare dopo l'entrata in vigore del già menzionato D.L. 113 del 2018.

Le forme di protezione internazionale hanno prevalso, con un recente crollo della protezione umanitaria a seguito delle riforme normative. Nel 2019, si è verificato un aumento dei riconoscimenti di status di rifugiato, mentre nel 2020 le protezioni sussidiarie e rifugiate sono state distribuite in modo più equo, con una minoranza di protezioni speciali.

Tuttavia, il rischio di precarizzazione è aumentato dopo l'abolizione del permesso umanitario e la soppressione del doppio giudizio di merito. Le decisioni positive in sede amministrativa sono diminuite, passando dal 41% prima del 2017 al 25% nel triennio successivo, e i tassi di accoglimento/riforma in sede giurisdizionale sono scesi dal 41% al 31% circa. Questo ha portato alla situazione nella quale molte persone rimarranno prive di un permesso di soggiorno regolare in Italia, con la conseguenza di condizioni di vulnerabilità e precarietà socioeconomica.

Le riforme hanno anche comportato un aumento dei procedimenti giudiziari e una importante dilatazione dei tempi di definizione delle controversie. La "sovra-rappresentazione" del contenzioso davanti alla Corte di Cassazione è stata causata dall'eliminazione dell'appello

contro il provvedimento del primo grado di giudizio. Inoltre, l'obiettivo dichiarato di rendere il processo più rapido non è stato raggiunto, con un significativo ritardo nella definizione delle controversie. La difficoltà nel rispettare i tempi previsti ha creato incertezze sul percorso di integrazione lavorativa e sociale dei richiedenti asilo.

In sintesi, le tutele per i richiedenti asilo sembrano essere diventate sempre più incerte, con poche attenzioni a loro rivolte, come soggetti attivi nel proprio destino.

2.2. L'istituzione delle sezioni specializzate e i diversi interventi normativi del CSM

Come già discusso, nel febbraio 2017, il governo italiano ha adottato il decreto- legge "*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale*", in risposta all'aumento significativo dei procedimenti in materia di immigrazione e protezione internazionale. Il decreto ha istituito le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, abolendo inoltre l'appello contro le decisioni delle nuove sezioni e consentendo solo il ricorso per Cassazione.

Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è intervenuto emettendo una risoluzione per guidare la transizione degli uffici giudiziari nella creazione delle nuove sezioni specializzate. La risoluzione ha riconosciuto l'immigrazione come un fenomeno strutturale, prevedendo quindi un flusso stabile di ricorsi contro le decisioni delle Commissioni territoriali.

Il CSM ha perciò effettuato analisi statistiche basate sul nuovo codice oggetto introdotto nel 2016 per identificare i procedimenti di protezione internazionale. Nel periodo gennaio-dicembre 2016, ad esempio, sono stati iscritti 46.131 procedimenti di protezione internazionale e le pendenze ammontavano a quasi 50.000 procedimenti a dicembre 2016. La consistenza del flusso di procedimenti dell'anno 2016 è stata confermata nei successivi quattro anni, con flussi medi annuali di circa 49.914 procedimenti.

Sia il decreto legislativo del febbraio 2017 che le azioni del CSM hanno mirato a conferire priorità alla trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale, assicurando risorse

sufficienti alle nuove sezioni specializzate con l'obiettivo di eliminare l'arretrato accumulato e con lo scopo di garantire una durata ragionevole dei procedimenti.

Viene anche stabilito che i giudici delle sezioni specializzate devono possedere una competenza professionale specifica, conoscere preferibilmente le lingue inglese e francese e partecipare a corsi di formazione e aggiornamento professionale. Le sezioni specializzate hanno quindi un'ampia competenza per materia, ma il legislatore non armonizza i diversi riti con cui le materie sono trattate. Inoltre, si ripristina il rito camerale per i procedimenti di protezione internazionale avviati dopo il 17 agosto 2017.

Il legislatore non riordina però adeguatamente la giurisdizione, lasciando diverse ipotesi di controversie al giudice amministrativo e conferendo al Giudice di Pace competenze significative sulle misure di allontanamento e sulla convalida del trattenimento dei migranti non richiedenti protezione internazionale. Le sezioni specializzate gestiscono principalmente le controversie in materia di protezione internazionale e le c.d. controversie Dublino, introdotte nel 2017, relative all'impugnazione dei provvedimenti per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale.

Tuttavia, l'intervento si è dimostrato incompleto, non garantendo risorse adeguate a far fronte all'incremento esponenziale dei casi. Sebbene l'obiettivo fosse accelerare le procedure giudiziarie, ciò è avvenuto a "costo zero", senza un aumento corrispondente delle risorse.

Il legislatore ha introdotto termini brevi e stringenti per la proposizione dei ricorsi, contrastanti con la complessità della materia e la situazione dei ricorrenti stranieri. La legge ha enfatizzato l'accelerazione dei procedimenti, imponendo termini di decadenza ridotti, spesso incoerenti con la natura del procedimento che riguarda un diritto soggettivo fondamentale. L'eliminazione dell'udienza eventuale e l'adozione del rito camerale hanno contribuito all'obiettivo di accelerazione, ma la pratica giudiziaria ha dimostrato che le udienze sono spesso indispensabili per esercitare competenze e conoscenze specialistiche.

La legge ha cercato di garantire flessibilità, ma la sua attuazione ha mostrato lacune

nell'assegnazione di risorse e nell'obiettivo di ragionevole durata dei procedimenti di protezione internazionale.

2.3. L'organizzazione delle sezioni specializzate e i tempi del processo di protezione internazionale

Come detto il Consiglio Superiore della Magistratura ha emanato una risoluzione per guidare la transizione degli uffici giudiziari nella creazione delle nuove sezioni specializzate per la protezione internazionale prima ancora della conversione del decreto legislativo. Tale risoluzione si basa sull'analisi storica e sociologica dell'immigrazione in Italia, considerandola un fenomeno strutturale. La previsione del CSM di un flusso costante di procedimenti per le sezioni specializzate è stata confermata successivamente, con una media annua di oltre 49.500 procedimenti di protezione internazionale dal 2017 al 2020.

Nonostante la risoluzione del 2017 promuova il principio della trattazione prioritaria dei procedimenti di protezione internazionale, i dati pubblicati nel 2021 mostrano che, in generale, gli uffici giudiziari non hanno attuato questo criterio in modo efficace. Come accennato nel quinquennio 2016-2020, i Tribunali hanno ricevuto circa 248.000 casi di immigrazione e protezione internazionale, definendone poco più di 164.000. Le sezioni per l'immigrazione hanno alimentato l'arretrato con una media di 16.600 procedimenti l'anno.

La durata prospettica dei procedimenti, calcolata secondo l'indicatore del "**disposition time**", risulta essere di 1.192,31 giorni al 31 dicembre 2020, ossia ben 10 volte superiore al limite di 120 giorni previsto dalla legge. Inoltre, i calcoli del CSM indicano una carenza significativa di risorse negli uffici giudiziari a livello nazionale, con le sezioni immigrazione che dovrebbero disporre di oltre il doppio delle risorse attuali per far fronte alle prospettive di sopravvenienze e all'arretrato.

In tale contesto organizzativo carente di risorse, le sezioni specializzate hanno operato con l'obiettivo di fornire risposte rapide, mantenendo al contempo standard di processo e decisione di alta qualità, tenendo conto delle condizioni individuali dei richiedenti protezione

internazionale e rispettando le regole del Sistema comune europeo di asilo.

Il decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 e le norme del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) sono parte di un contesto regolatorio derivante dal Sistema comune europeo di asilo (CEAS), un quadro legislativo dell'Unione Europea, basato sui principi della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo statuto dei rifugiati.

Il CEAS, istituito dall'UE, è fondato sull'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e comprende tre Regolamenti e quattro Direttive. La Direttiva 2013/32/UE stabilisce procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale, promuovendo un quadro unificato per le procedure nell'UE.

Il Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25, successivamente modificato, è stato adottato nel 2008 in conformità alle direttive europee "Procedure". Questo decreto regola le procedure amministrative e giurisdizionali per il riconoscimento della protezione internazionale, seguendo appunto le regole e i tempi del CEAS. La legge stabilisce precisi termini di durata per le procedure giurisdizionali nei procedimenti di protezione internazionale, con sospensione limitata dei termini processuali durante il periodo feriale. Inoltre, la controversia è trattata in via di urgenza, e vengono stabiliti termini di decadenza brevi per gli impugnanti.

Tuttavia, la compressione dei tempi per preparare l'impugnazione può risultare irragionevole se la durata del procedimento è significativamente superiore al termine di legge, come effettivamente verificatosi. La normativa ha l'obiettivo di rispettare gli obblighi europei, ma può diventare problematica quando la durata effettiva del procedimento supera notevolmente i tempi previsti.

2.4. La risoluzione sulle linee guida del CSM

Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), attraverso la Risoluzione del 15 marzo 2017, ha fornito linee guida per l'implementazione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale. L'obiettivo principale è stato prevenire un ulteriore accumulo di arretrato, ridurre le pendenze e allineare i tempi dei procedimenti con

le norme del Sistema comune europeo di asilo.

Le principali indicazioni del CSM includono:

1. **Priorità ex lege nella trattazione dei procedimenti:** i procedimenti di protezione internazionale devono essere affrontati con priorità, anche a costo di rallentare altri procedimenti. Questa priorità è giustificata dal riconoscimento del diritto del richiedente asilo come un diritto inviolabile dell'umanità.
2. **Dimensionamento adeguato:** le sezioni o i gruppi di magistrati dedicati alla protezione internazionale devono essere dimensionati in modo adeguato a gestire il flusso costante di procedimenti e far fronte alle sopravvenienze.
3. **Misure straordinarie per l'arretrato:** oltre al dimensionamento adeguato, devono essere adottate misure straordinarie per definire l'arretrato esistente, garantendo che il sistema riesca a gestire le nuove richieste e allo stesso tempo ad affrontare i procedimenti in sospenso.

Il CSM ha anche delineato alcune direttive più specifiche per la composizione delle sezioni specializzate, incoraggiando la specializzazione dei giudici, ma senza escludere la possibilità che si occupino di altre materie civili, se necessario. La flessibilità organizzativa è stata enfatizzata per affrontare picchi di procedimenti e smaltire l'arretrato, consentendo la creazione di gruppi di lavoro e l'utilizzo di strumenti organizzativi innovativi.

2.5. Accertamento di diritti, fatti e domande

Segnatamente il giudice ha il compito di assicurare il rispetto delle garanzie generali e particolari per i richiedenti protezione, attraverso un pieno accesso alle procedure. Tuttavia, come visto, la normativa ha esteso il ruolo del giudice, trasformandolo in un'autorità che non solo gestisce l'impugnazione di decisioni amministrative, ma avvia una nuova fase di accertamento del diritto del ricorrente.

La Corte di Cassazione ha chiarito che la cognizione del giudice avviene solo dopo il completamento dell'iter amministrativo e il procedimento di protezione internazionale viene

descritto come bifasico per l'accertamento di un diritto soggettivo fondamentale. La protezione nazionale viene trattata congiuntamente a quella internazionale in un unico processo, in conformità all'interpretazione ampia del diritto di asilo sancito dalla Costituzione italiana.

Il giudice, nel suo compito di accertamento del diritto soggettivo alla protezione internazionale, non è limitato dalla domanda presentata dal richiedente, ma può esaminare la possibilità di riconoscere diverse forme di protezione, a prescindere dalle istanze specifiche. Il racconto del richiedente diventa allegazione dei fatti rilevanti che prova degli stessi, e il giudice interviene quando i fatti sono già formati. La possibilità di presentare nuovi fatti davanti al giudice è riconosciuta, e ciò può avvenire sia all'inizio, sia nel corso del processo. La giurisprudenza conferma l'ammissibilità di fatti nuovi sopravvenuti, se rilevanti per il riconoscimento della protezione internazionale. Tuttavia, l'articolo 40, comma 4 della Direttiva procedure, che permette agli Stati membri di sottoporre la domanda a ulteriore esame in presenza di elementi preesistenti non fatti valere in precedenza, non è applicato dalle sezioni specializzate italiane.

Il sistema italiano della protezione internazionale potrebbe entrare in conflitto con il Sistema comune europeo di asilo, specialmente quando nuovi fatti consistono in nuove dichiarazioni del richiedente che possono richiedere un nuovo accertamento completo. Le sezioni specializzate, tuttavia, non procedono al rinvio del caso, affrontando situazioni complesse, che richiedono un impegno eccezionale da parte del giudice.

2.6. Udienza e audizione

Nel 2017, in particolare, il legislatore ha introdotto il rito camerale in sostituzione del precedente rito sommario, privilegiando un processo a contraddittorio scritto e a udienza eventuale, per ridurre i tempi tra il ricorso e l'udienza. La Corte di Cassazione ha stabilito che la videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale rende necessaria l'udienza. L'udienza consente il contraddittorio orale con i difensori, mentre l'audizione del

richiedente è uno strumento per il chiarimento dei fatti e un mezzo istruttorio. La Corte di giustizia ha indicato che il diritto al colloquio non deve essere garantito in ogni fase, ma solo durante l'accertamento di primo grado. La possibilità di svolgere udienze a distanza è stata introdotta durante la pandemia da Covid-19, consentendo udienze tramite videoconferenza o sostituendole con un contraddittorio scritto.

Gli studi effettuati evidenziano prassi differenziate riguardo alle udienze cartolari e all'esercizio della delega ai Giudici Onorari di Pace (GOP). Alcuni uffici prevedono una prima udienza davanti a un giudice professionale, con un eventuale rinvio dell'istruttoria a un giudice onorario. Altri affidano la prima udienza al giudice onorario, che poi rimette il fascicolo al giudice relatore per ulteriori fasi del processo.

Sono presenti invece uffici che svolgono la prima udienza con modalità cartolare, raccogliendo informazioni attraverso lo scambio documentale, e decidono se procedere con ulteriori attività istruttorie. La videoconferenza per le udienze e le audizioni è raramente utilizzata. L'obbligo di rinnovare l'audizione del richiedente è previsto in alcuni casi, ma certi uffici la dispongono anche quando il ricorrente contesta la valutazione di credibilità della Commissione territoriale o in caso di soggetti vulnerabili.

Le domande per l'audizione sono predisposte dal ricercatore dell'EUAA o dall'addetto all'UPP, supervisionato o in collaborazione con il giudice delegato. Alcuni uffici utilizzano mediatori culturali, altri si affidano a interpreti volontari o al servizio dei mediatori culturali solo per casi complessi. Al termine dell'udienza, il giudice valuta quando riferire in Camera di Consiglio, con una variabilità di tempo e senza inserire la data nel registro telematico nella maggior parte degli uffici.

2.7. Le country of origin information (CoI)

Il principio di cooperazione istruttoria nel processo di protezione internazionale richiede la necessità per il giudice di assumere informazioni in modo attivo, specialmente a favore del richiedente, che spesso si trova in una posizione svantaggiata nell'accesso alle prove. La

mancanza di un vero contraddittorio complica tale dovere di cooperazione, in quanto l'amministrazione è spesso assente nel processo. Sul giudice grava anche il dovere di ricerca sul Paese di origine del richiedente, attività estremamente complessa e che richiede conoscenze specifiche e capacità di ricerca. A tal proposito pare ormai in declino l'utilizzo del meccanismo stabilito dall'articolo 8, con alcuni uffici giudiziari che ora organizzano unità interne per la ricerca delle informazioni sul Paese di origine.

Diviene necessaria altresì un'adeguata formazione, necessaria per la ricerca delle informazioni; l'uso di ricercatori professionali ha portato a un aumento della capacità di ricerca e qualità delle decisioni. Tuttavia, si sottolineano alcuni limiti, come la mancanza di circolazione delle ricerche tra i diversi uffici e la necessità di rendere accessibili esternamente i prodotti delle ricerche, per rafforzare il diritto di difesa. L'introduzione di un corpo professionale, indipendente e specializzato, dovrebbe garantire la validazione e la pubblicazione delle ricerche, riducendo il ricorso a ricerche autonome da parte delle sezioni specializzate, coordinando così le medesime in modo da dividerle e assicurando un uso ottimale delle risorse.

2.8. Case study: elaborazione e analisi dei dati raccolti

Con lo scopo di rappresentare attraverso dati effettivi e pratici la situazione in precedenza esposta a livello nazionale, tramite il seguente studio ci si propone di effettuare un'analisi statistica dei tempi e dei volumi utilizzando le informazioni raccolte sulle banche dati dei siti web relativi alle Commissioni Territoriali⁴ e delle Sezioni speciali (in civile ordinario)⁵, procedendo specificatamente alla mappatura dei flussi di lavoro delle sezioni speciali immigrazione e protezione internazionale. In particolare, sono stati lavorati, in serie storica dal 2014 al 2022, i dati disponibili evidenziando e calcolando (sia in forma tabellare, che in forma grafica):

⁴ https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Dati_relativi_ai_richiedenti_asilo_int_00029-7744756.htm

⁵ <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20flussi.aspx>

- a) I casi sopravvenuti, definiti totali, definiti con sentenza e pendenti finali della **macro-materia del civile ordinario**, sia a livello complessivo, che con focus sul solo Tribunale e sulla sola Corte d'Appello;
- b) I casi sopravvenuti, definiti totali, definiti con sentenza e pendenti finali in **materia di protezione internazionale**, sia a livello complessivo, che con focus sul solo Tribunale e sulla sola Corte d'Appello;
- c) Il **peso percentuale** dei casi sopravvenuti, definiti totali, definiti con sentenza e pendenti finali in materia di protezione internazionale sul totale della macro-materia del civile ordinario, sia a livello complessivo, che con focus sul solo Tribunale e sulla sola Corte d'Appello;
- d) Il **clearance rate (CR)** dei casi sopravvenuti, definiti totali, definiti con sentenza e pendenti finali, sia a livello complessivo, che con focus sul solo Tribunale e sulla sola Corte d'Appello;
- e) Il rapporto percentuale tra **esiti e richieste di asilo**.

a) Macro-materia del civile ordinario

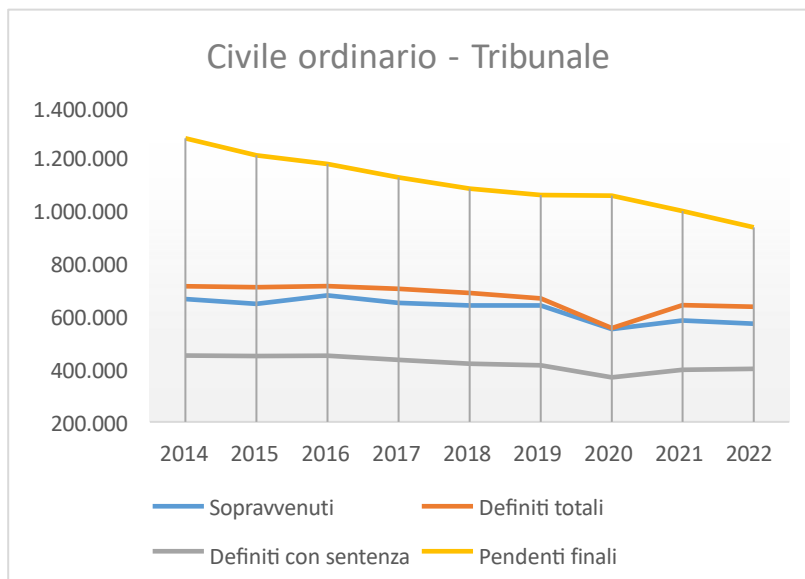
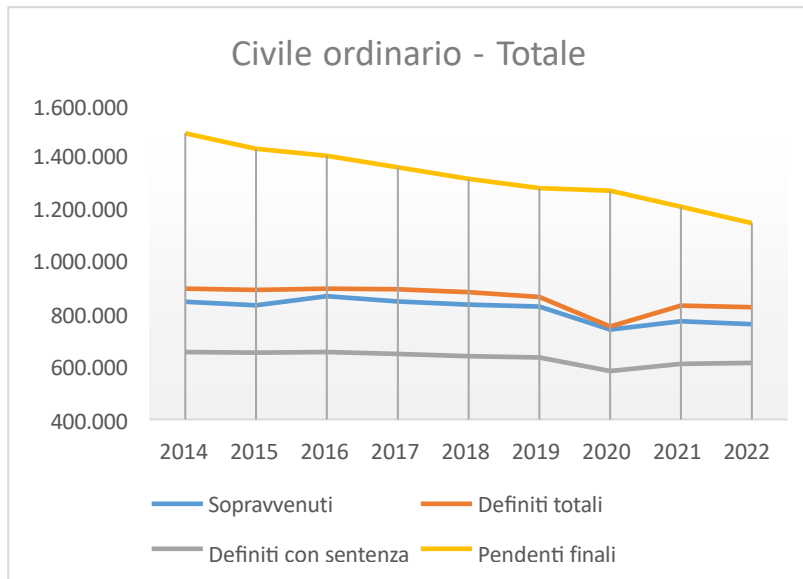
In particolare, si evidenzia che nel corso degli anni analizzati si è verificato un generale decremento dei casi pendenti finali, accompagnato da una leggera diminuzione anche dei casi sopravvenuti. L'andamento dei definiti totali e con sentenza risulta invece piuttosto stabile, seppur in lieve diminuzione.

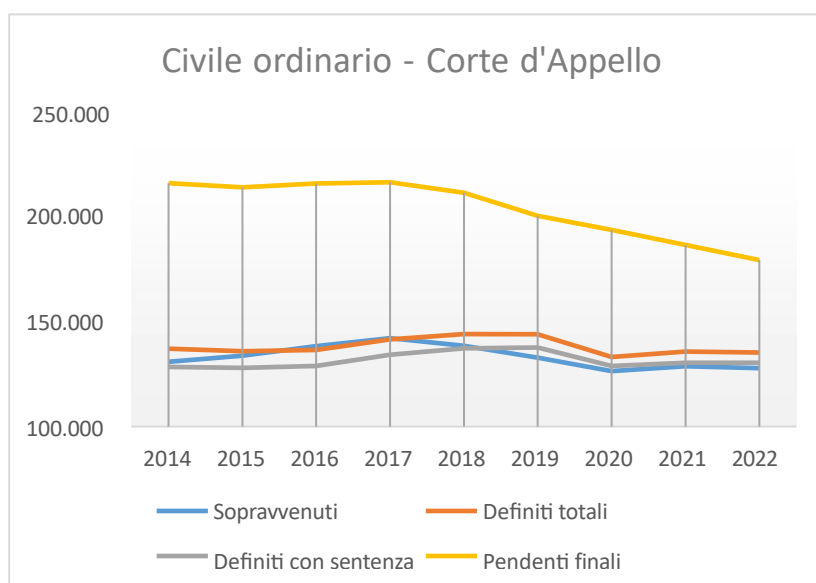
Civile ordinario - Totale	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sopravvenuti	601.025	583.379	629.277	601.682	585.415	575.885	458.881	500.939	486.060
Definiti totali	667.511	661.476	667.712	663.836	649.832	624.860	474.479	581.265	573.056

Definiti con sentenza	344.054	341.273	343.490	333.631	322.461	315.668	247.198	283.410	288.291
Pendenti finali	1.461.109	1.382.098	1.346.179	1.287.159	1.229.033	1.181.245	1.167.997	1.086.841	1.002.146

Civile ordinario - Tribunale	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sopravvenuti	549.240	526.709	565.034	531.115	520.818	520.864	414.602	452.803	439.341
Definiti totali	605.378	601.259	606.515	594.164	575.986	551.208	418.924	521.316	513.866
Definiti con sentenza	296.369	294.412	295.047	276.362	259.982	252.554	198.866	232.472	237.226
Pendenti finali	1.266.944	1.191.111	1.152.182	1.092.182	1.042.454	1.013.148	1.011.050	941.859	869.275

Civile ordinario - Corte d'appello	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sopravvenuti	51.785	56.670	64.243	70.567	64.597	55.021	44.279	48.136	46.719
Definiti totali	62.133	60.217	61.197	69.672	73.846	73.652	55.555	59.949	59.190
Definiti con sentenza	47.685	46.861	48.443	57.269	62.479	63.114	48.332	50.938	51.065
Pendenti finali	194.165	190.987	193.997	194.977	186.579	168.097	156.947	144.982	132.871





b) Protezione internazionale

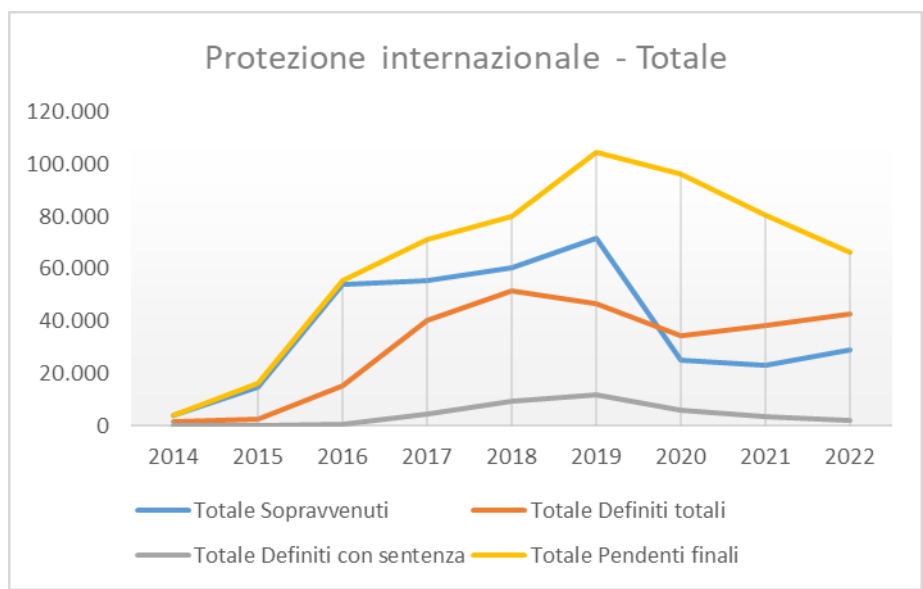
I dati analizzati evidenziano un picco dei casi sopravvenuti in particolare nel 2019, con un netto calo a partire dal 2020 ad oggi. I pendenti finali presentano la stessa tendenza, ma con una diminuzione meno marcata dal 2020. Per quanto riguarda invece i casi definiti totali e i definiti con sentenza, viene raggiunto l'apice nel biennio 2018-2019, con un deciso calo 2020 ma una leggera ripresa nell'ultimo biennio 2021-2022.

Anno	Protezione internazionale			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	4.049	1.616	147	3.949
2015	14.809	2.556	240	16.196
2016	54.277	15.106	773	55.521
2017	55.722	40.347	4.521	71.234
2018	60.132	51.860	9.684	79.478
2019	64.763	44.541	11.738	98.968
2020	18.936	29.797	6.121	87.752
2021	16.412	31.346	3.711	72.318
2022	21.766	35.190	2.228	59.005

Anno	Altri procedimenti			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	0	0	0	0
2015	0	0	0	0
2016	0	0	0	0
2017	0	0	0	0
2018	541	0	0	559
2019	6.988	2.053	11	5.549
2020	6.421	4.568	30	8.462
2021	6.602	6.803	97	8.206
2022	7.514	7.610	106	7.203

Anno	Totale			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	4.049	1.616	147	3.949
2015	14.809	2.556	240	16.196
2016	54.277	15.106	773	55.521
2017	55.722	40.347	4.521	71.234
2018	60.673	51.860	9.684	80.037
2019	71.751	46.594	11.749	104.517
2020	25.357	34.365	6.151	96.214
2021	23.014	38.149	3.808	80.524

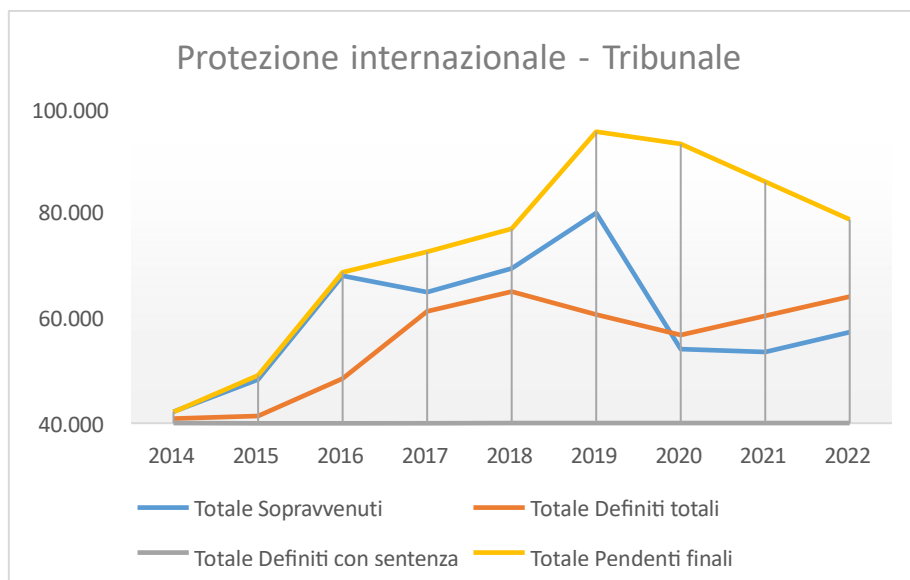
2022	29.280	42.800	2.334	66.208
------	--------	--------	-------	--------



Anno	Protezione internazionale			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	3.674	1.471	4	3.580
2015	13.965	2.310	3	15.230
2016	47.078	14.290	3	48.198
2017	41.818	35.679	11	54.715
2018	48.799	41.997	7	61.527
2019	60.196	32.629	4	87.588
2020	17.384	23.568	3	80.938
2021	16.120	27.550	6	69.008
2022	21.621	32.887	4	57.848

Anno	Altri procedimenti			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	0	0	0	0
2015	0	0	0	0
2016	0	0	0	0
2017	0	0	0	0
2018	541	0	0	558
2019	6.889	2.041	1	5.450
2020	6.292	4.534	1	8.227
2021	6.577	6.698	3	8.048
2022	7.489	7.503	3	7.127

Anno	Totale			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	3.674	1.471	4	3.580
2015	13.965	2.310	3	15.230
2016	47.078	14.290	3	48.198
2017	41.818	35.679	11	54.715
2018	49.340	41.997	7	62.085
2019	67.085	34.670	5	93.038
2020	23.676	28.102	4	89.165
2021	22.697	34.248	9	77.056
2022	29.110	40.390	7	64.975



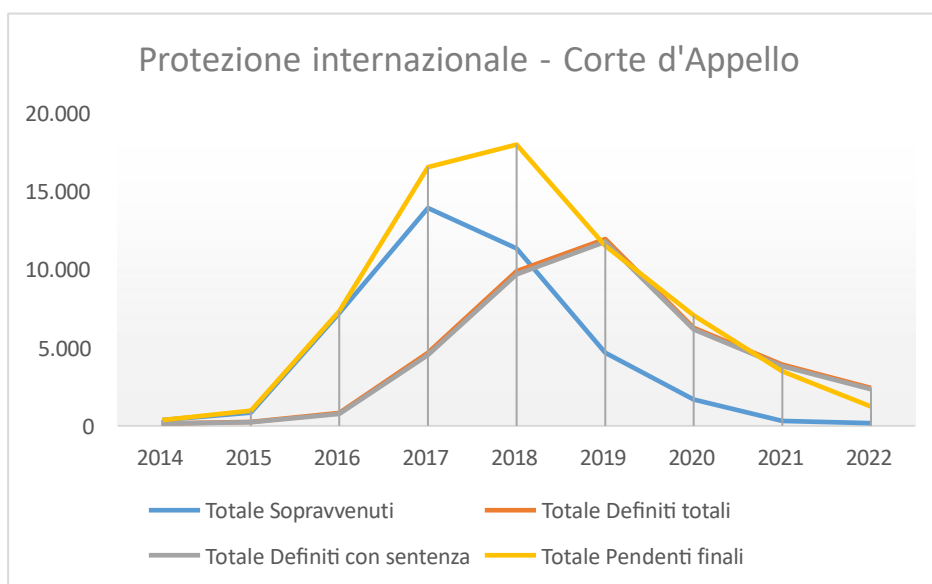
Anno	Protezione internazionale
------	---------------------------

	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	375	145	143	369
2015	844	246	237	966
2016	7.199	816	770	7.323
2017	13.904	4.668	4.510	16.519
2018	11.333	9.863	9.677	17.951
2019	4.567	11.912	11.734	11.380
2020	1.552	6.229	6.118	6.814
2021	292	3.796	3.705	3.310
2022	145	2.303	2.224	1.157

Anno	Altri procedimenti			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali
2014	0	0	0	0
2015	0	0	0	0
2016	0	0	0	0
2017	0	0	0	0
2018	0	0	0	1
2019	99	12	10	99
2020	129	34	29	235
2021	25	105	94	158
2022	25	107	103	76

Anno	Totale			
	Sopravvenuti	Definiti totali	Definiti con sentenza	Pendenti finali

			sentenza	
2014	375	145	143	369
2015	844	246	237	966
2016	7.199	816	770	7.323
2017	13.904	4.668	4.510	16.519
2018	11.333	9.863	9.677	17.952
2019	4.666	11.924	11.744	11.479
2020	1.681	6.263	6.147	7.049
2021	317	3.901	3.799	3.468
2022	170	2.410	2.327	1.233



c) Peso percentuale dei casi sopravvenuti, definiti totali, definiti con sentenza e pendenti finali in materia di protezione internazionale sul totale della macro- materia civile ordinario

Il rapporto calcolato che prende in considerazione i casi sopravvenuti evidenzia un picco del peso percentuale nel 2019 (circa il 12% sul totale e sul focus relativo ai Tribunali), prima di incontrare una rapida discesa a partire dal 2020. L'incidenza dei definiti totali e con sentenza

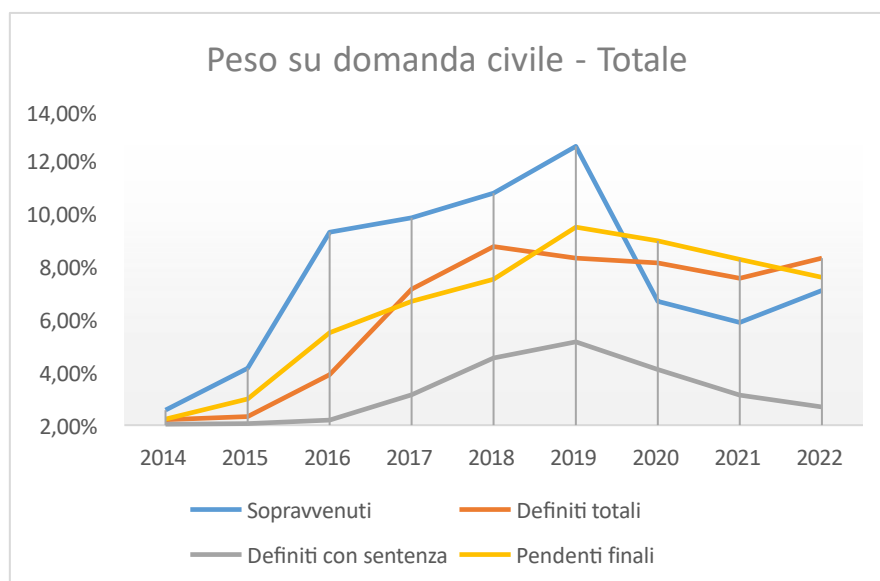
aumenta invece sino al 2019, per poi diminuire tendenzialmente nell'ultimo triennio. Stesso andamento viene rilevato anche per i casi pendenti finali.

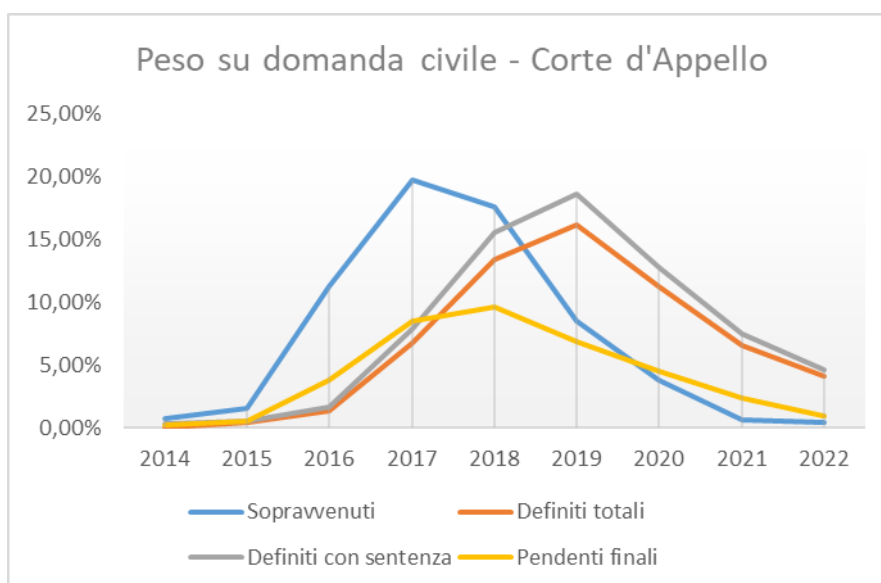
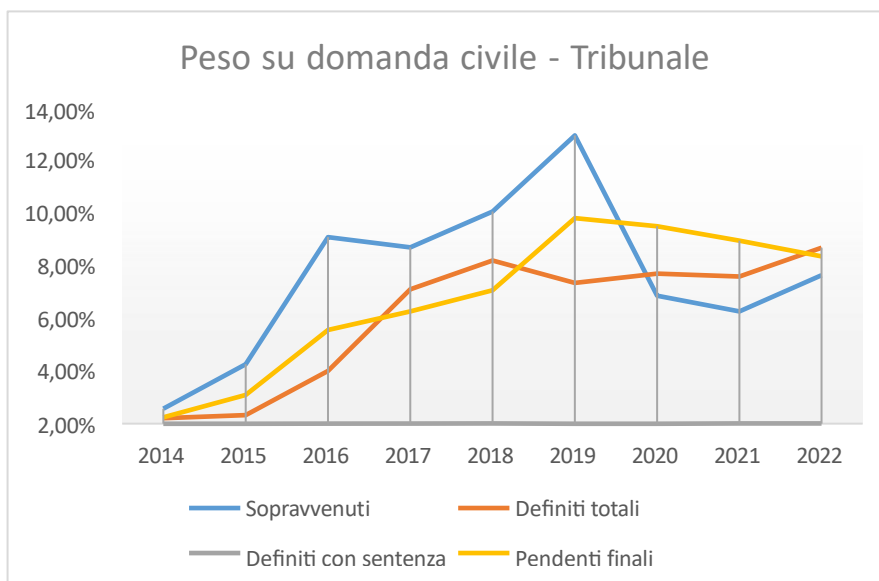
Peso % su	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
domanda civile - Totale									
Sopravvenuti	0,67%	2,54%	8,63%	9,26%	10,36%	12,46%	5,53%	4,59%	6,02%
Definiti totali	0,24%	0,39%	2,26%	6,08%	7,98%	7,46%	7,24%	6,56%	7,47%
Definiti con sentenza	0,04%	0,07%	0,23%	1,36%	3,00%	3,72%	2,49%	1,34%	0,81%
Pendenti finali	0,27%	1,17%	4,12%	5,53%	6,51%	8,85%	8,24%	7,41%	6,61%

Peso % su	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
domanda civile - Tribunale									
Sopravvenuti	0,67%	2,65%	8,33%	7,87%	9,47%	12,88%	5,71%	5,01%	6,63%
Definiti totali	0,24%	0,38%	2,36%	6,00%	7,29%	6,29%	6,71%	6,57%	7,86%
Definiti con sentenza	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pendenti finali	0,28%	1,28%	4,18%	5,01%	5,96%	9,18%	8,82%	8,18%	7,47%

Peso % su	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
domanda civile - Corte d'Appello									
Sopravvenuti	0,72%	1,49%	11,21%	19,70%	17,54%	8,48%	3,80%	0,66%	0,36%
Definiti totali	0,02%	0,41%	1,33%	6,70%	13,36%	16,19%	11,27%	6,51%	4,07%
Definiti con	0,30%	0,51%	1,59%	7,88%	15,49%	18,61%	12,72%	7,46%	4,56%

sentenza									
Pendenti finali	0,19%	0,51%	3,77%	8,47%	9,62%	6,83%	4,49%	2,39%	0,93%





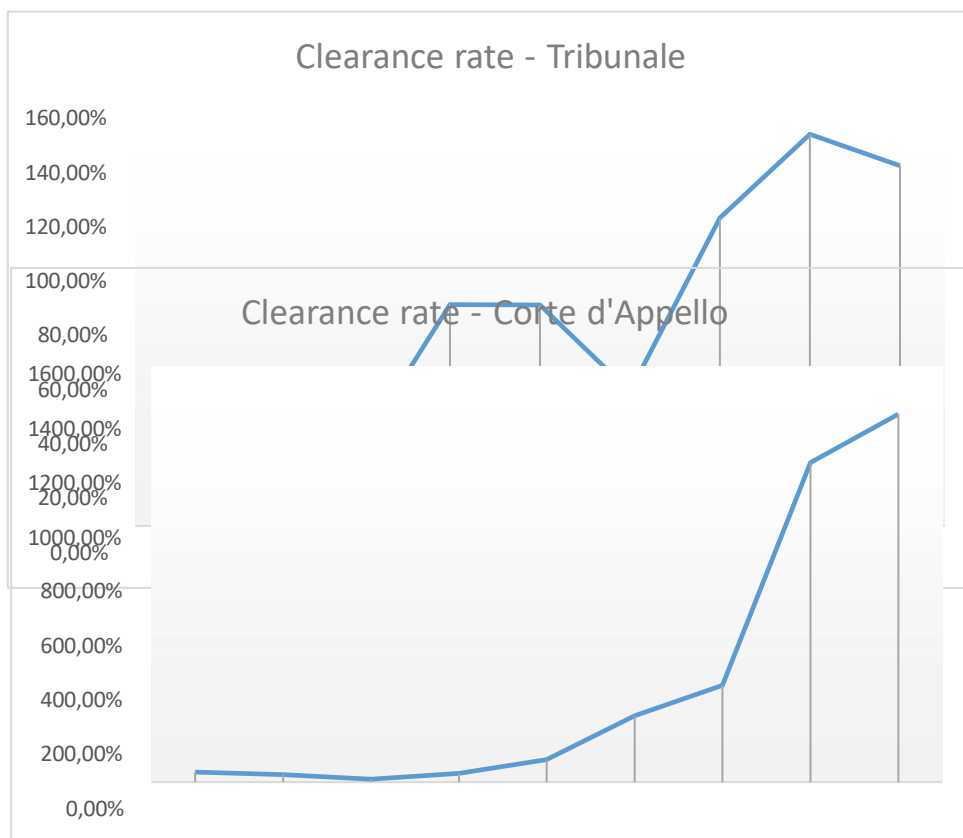
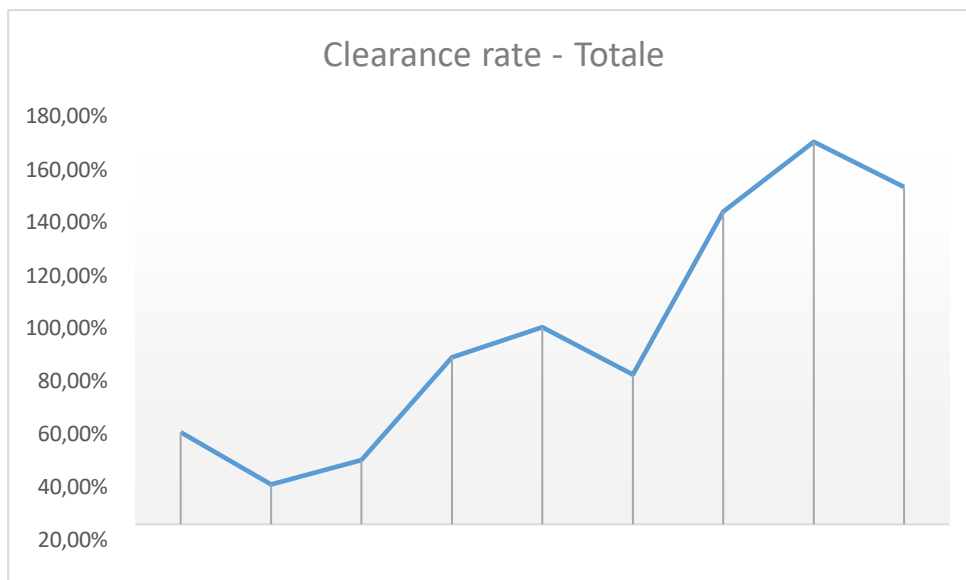
d) Clearance rate (CR)

Il clearance rate (CR), misura la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici di smaltire i procedimenti sopravvenuti ed è rappresentato dal rapporto tra procedimenti definiti e

procedimenti sopravvenuti (CR = Definiti / Sopravvenuti). Valori superiori all'unità (ovvero al 100%) indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti, con una conseguente riduzione dell'arretrato. Al contrario, valori al di sotto dell'unità (ovvero del 100%) indicano che il numero dei definiti è minore del numero dei procedimenti sopravvenuti e pertanto si verifica un aumento delle pendenze.

Il clearance rate è risultato inferiore al 100% dal 2014 al 2019, con una dinamica tuttavia migliorativa. Dal 2020 è stata infatti invertita la tendenza per tutto il triennio seguente, con valori superiori al 100%. L'indice è risultato particolarmente elevato per quanto concerne il focus relativo alla Corte d'Appello.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Clearance rate - Totale	39,91%	17,26%	27,83%	72,41 %	85,47 %	64,94%	135,52%	165,76%	146,17%
Clearance rate - Tribunale	40,04%	16,54%	30,35%	85,32 %	85,12 %	51,68%	118,69%	150,89%	138,75%
Clearance rate - Corte d'Appello	38,67%	29,15%	11,33%	33,57 %	87,03 %	255,55 %	372,58%	1230,60 %	1417,65 %



e) Rapporto percentuale tra esiti e richieste di asilo

Con il presente indice viene analizzato infine il rapporto percentuale tra gli esiti e le richieste di asilo nel periodo considerato.

I dati relativi alle richieste di asilo hanno presentato una dinamica in aumento sino al 2017 (valore massimo pari a 130.119), per poi diminuire progressivamente sino al 2020 (valore minimo uguale a 26.963). Nell'ultimo biennio le richieste sono invece tornate notevolmente ad aumentare.

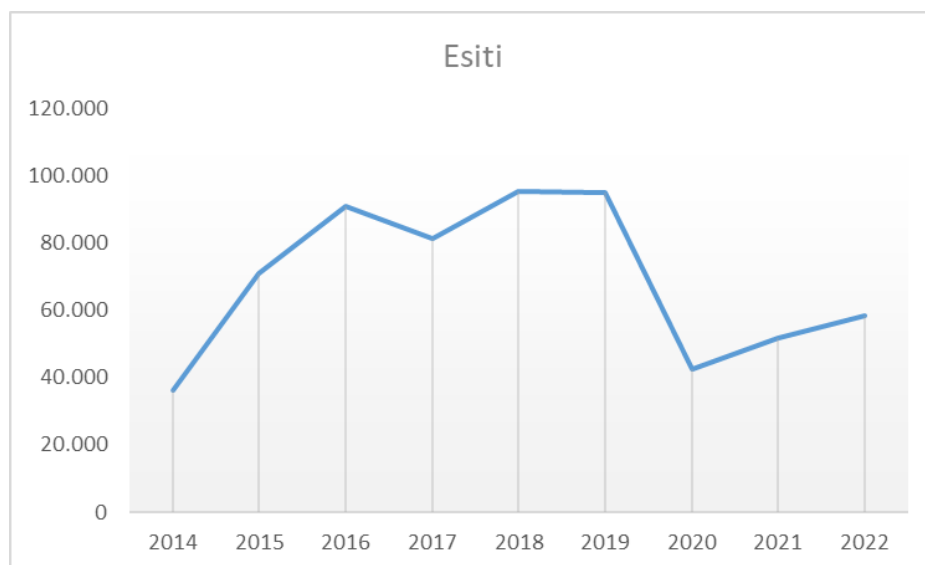
Gli esiti relativi a tali richieste sono aumentati sino al 2018, per poi stabilizzarsi nel 2019. Dal 2020 sono crollati drasticamente (da 95.060 a 42.604) per poi attestarsi nell'ultimo biennio in un range compreso tra 50.000 e 60.000.

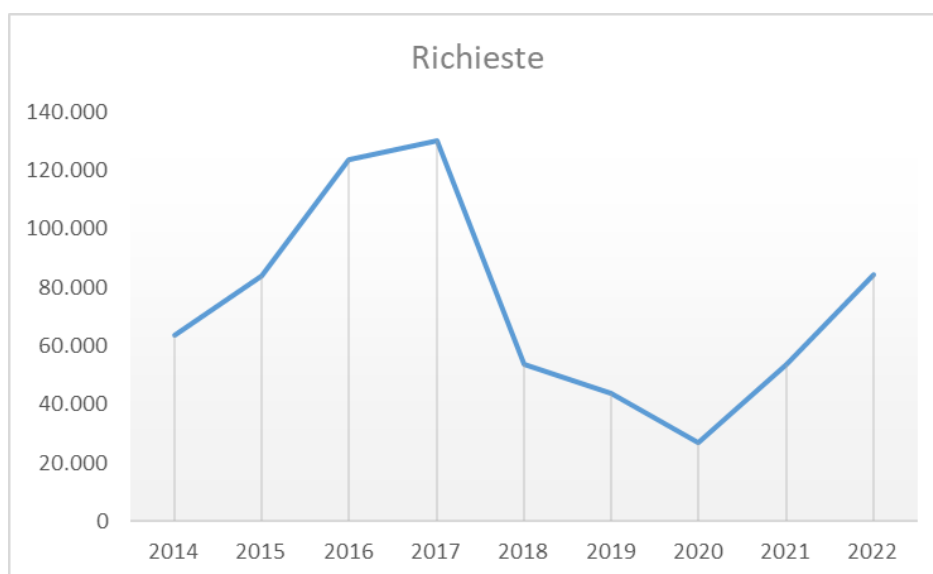
Il rapporto tra esiti e richieste è rimasto sotto quota 100% sino al 2017, per poi sorpassarla sensibilmente nel triennio 2018-2020. Negli ultimi due anni tale indicatore è tuttavia tornato decisamente sottosoglia, con un trend al ribasso.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Esiti	36.270	71.117	91.102	81.527	95.576	95.060	42.604	51.931	58.478

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Richieste	63.456	83.970	123.600	130.119	53.596	43.783	26.963	53.609	84.289

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rapporto esiti/ricieste	57,16%	84,69%	73,71%	62,66%	178,33%	217,12%	158,01%	96,87%	69,38%





2.9. Stima dell'incremento delle risorse necessarie a definire le sopravvenienze all'arretrato

Come largamente evidenziato, l'evoluzione delle pendenze nei procedimenti di protezione internazionale ha comportato un notevole allungamento dei tempi rispetto alle norme stabilite dal Sistema comune europeo di asilo.

Questa tendenza ha portato a determinare, già a partire dal 2022, una durata "ultra-triennale" per decine di migliaia di procedimenti iscritti nel 2019. Viene dimostrato che questa situazione si riflette quindi negativamente sulle statistiche complessive dei procedimenti di lunga durata del sistema giudiziario, provocando un ulteriore appesantimento dell'arretrato.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) mira pertanto a ridurre l'arretrato civile ultra-triennale, ma il settore della protezione internazionale, incluso nei suoi obiettivi, è attualmente sottoposto a gravi criticità, che devono venire contrastate.

Le risorse necessarie per affrontare sopravvenienze e arretrato sono state stimate con un aumento del 37,98% per il triennio 2021-2023 rispetto al triennio precedente. Per gestire l'arretrato, l'incremento necessario dovrebbe essere però pari almeno all'88,24%.

Complessivamente, per far fronte a sopravvenienze ed arretrato, le risorse dei Tribunali dovrebbero essere aumentate precisamente del 126,22% nel triennio 2021-2023.

Questi dati mettono chiaramente in evidenza l'attuale inidoneità strutturale delle sezioni a gestire la mole di lavoro nella materia in esame. Importanti incrementi di risorse saranno quindi necessari, tenendo conto della funzionalità complessiva dell'ufficio e della necessità di garantire la definizione di procedimenti con ragionevole durata.

Le soluzioni organizzative per affrontare le criticità riscontrate non possono basarsi solamente sulla pianta organica flessibile distrettuale, considerando la necessità di individuare soluzioni immediate e la non destinabilità dell'intero contingente flessibile al settore della protezione internazionale.

2.10. Conclusioni: UPP e prospettive future

A partire dal 2022, come già sottolineato, sono state avviate le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) negli uffici giudiziari italiani con l'obiettivo di ridurre l'arretrato delle cause civili pendenti da oltre tre anni fino all'80% e la durata prospettica dei procedimenti civili fino al 40%. Queste misure includono in particolare:

- un'iniezione temporanea di risorse umane;
- investimenti nella digitalizzazione degli uffici giudiziari;
- riforme della giustizia civile.

L'UPP è diventato quindi il nucleo organizzativo su cui si basano i progetti degli uffici giudiziari italiani. Le sezioni specializzate, negli anni precedenti, hanno in parte già sperimentato l'UPP, formando gruppi di lavoro con ricercatori, giudici onorari, tirocinanti e personale di Cancelleria per supportare il giudice nelle ricerche sui Paesi di origine.

Attualmente, con risorse giudiziarie limitate, le sezioni specializzate mirano a migliorare l'efficienza tramite l'aumento di produttività derivante dal contributo degli assistenti del giudice. Questi assistenti sono coinvolti in attività come lo studio e la preparazione dei casi, la scrittura delle bozze di provvedimento e la gestione di servizi che migliorano la qualità della risposta giudiziaria.

Le attività dell'UPP includono anche la cura dell'agenda di lavoro della sezione, ricerche giurisprudenziali, catalogazione delle decisioni, preparazione di modelli di decisione e altre attività a supporto della sezione. Gli assistenti del giudice affiancano perciò attivamente il giudice nella gestione dei casi, dalla definizione dell'agenda al supporto durante le udienze alla scrittura dei provvedimenti.

Nella maggior parte degli uffici, gli addetti all'UPP sono assegnati in modo stabile a un singolo giudice, ma solo in una minoranza di uffici agiscono a servizio dell'intera sezione con attività di affiancamento a rotazione. La quantità di lavoro degli addetti all'UPP varia in base alla produttività degli uffici, con il numero di casi trattati settimanalmente che varia indicativamente da 2 a 5.

Nel corso dei primi cinque anni di attività, le sezioni specializzate hanno affrontato con gravi difficoltà un elevato numero di procedimenti dovuto all'aumento dei nuovi casi e alla necessità di decisioni più rapide, come richiesto dal Sistema comune europeo di asilo. Ciò ha portato a diversi modelli organizzativi e prassi eterogenee, spesso non sempre ottimali. Le profonde riforme della protezione nazionale hanno ulteriormente complicato l'azione delle

sezioni, richiedendo numerosi interventi interpretativi da parte della giurisprudenza.

Dopo cinque anni, le sezioni specializzate continuano a sperimentare problemi di affaticamento e difficoltà nel prendere decisioni in tempi ragionevoli, nonostante sforzi organizzativi per aumentare la produttività. La loro capacità di garantire risposte di giustizia di qualità in tempi ragionevoli è sfidata dalla previsione di nuovi casi futuri.

La diminuzione degli arrivi via mare sulle coste italiane dal 2017 ha dato il via a una riduzione dei nuovi casi, ma tali cifre sono riprese negli anni successivi, con oltre 105.000 migranti sbarcati nel 2022. La prospettiva futura prevede un aumento delle richieste di protezione, in particolare da parte di migranti tunisini, il che potrebbe tradursi in procedure accelerate e nuovi flussi di domande per i Tribunali.

La sfida principale per il futuro riguarda quindi la dotazione di risorse umane adeguate a consentire al giudice di dedicare il tempo necessario a un esame individuale approfondito delle storie di vita dei richiedenti. Nell'attesa di ulteriori risorse, è estremamente cruciale diffondere pratiche virtuose che pongano l'audizione del richiedente al centro del processo decisionale. Ciò implica l'individuazione dei casi in cui l'audizione è essenziale, la preparazione delle medesime basate su linee guida internazionali e l'uso di informazioni pertinenti provenienti dai Paesi di origine.

In conclusione, saranno da valorizzare tutti quei modelli organizzativi che favoriscano la costruzione progressiva della decisione, attraverso l'analisi approfondita dei fatti e la preparazione dell'udienza.

3. Problematiche e colli di bottiglia

Negli ultimi anni, in Italia, si stanno manifestando sempre più problematiche legate all'organizzazione dei Tribunali e alla gestione dell'ampio numero di casi che spesso rimangono pendenti per lunghi periodi. In questa breve trattazione cercheremo di evidenziare le ragioni che hanno portato alla presenza di un arretrato civile così ampio, nello specifico, per quanto riguarda le cause afferenti al tema dell'immigrazione. Innanzitutto, verranno ad essere

presentati alcuni dati, in modo tale da mostrare quale sia, ad oggi, la reale situazione che il nostro contesto sta vivendo, successivamente, si cercherà di comprendere quali siano le ragioni che hanno condotto verso la presenza di un “collo di bottiglia” che non permette a tutte le pratiche di venire analizzate e risolte in un arco di tempo minore. Nel corso di questa breve trattazione si cercherà inoltre di mostrare alcune possibili soluzioni o best practice già in atto.

Analizzando alcune statistiche, è possibile notare che in Italia, si registra da sempre un notevole afflusso di richieste presso le Commissioni Territoriali (CT). Nel 2016 si trattava di oltre 91 mila richieste, oltre 95 mila sono state invece presentate nell’anno 2019. Osservando le percentuali di riconoscimento della protezione internazionale, durante l’arco temporale esaminato, si osserva come la percentuale di accoglimento risulti essere in diminuzione mentre, conseguentemente, aumenta la percentuale dei mancati riconoscimenti del merito, fa eccezione l’anno 2017 che presenta un trend inverso. Nel 2016 si è osservata una percentuale di accoglimenti pari al 40%, la percentuale si attesta al 19% nel 2019 e nel primo semestre 2020 è pari al 20%. È dunque osservabile un netto cambiamento a partire dal 2019, periodo in cui, in seguito all’entrata in vigore del decreto Minniti, è entrato in vigore anche il cd. decreto sicurezza⁶. Esaminando quanti sono invece i procedimenti iscritti ai Tribunali, sempre esaminando l’arco temporale 2016 – primo semestre 2020, “si osserva un incremento delle iscrizioni nel 2018 (+16% rispetto all’intero 2017), che diventa ancora più marcato nel 2019 (+24% rispetto al 2018), imputabile all’aumento della percentuale di mancati riconoscimenti nel merito da parte delle CT”⁷. Allo stesso modo è importante sottolineare che negli anni che hanno fatto seguito al Decreto Minniti la Protezione internazionale ha rappresentato in media oltre il 20% del civile ordinario, la media ha superato oltre il 40% in alcuni Tribunali. L’analisi inoltre presenta quali sono i distretti con la maggiore incidenza di iscrizioni, tra questi, al sesto posto vi è Torino, con il 6,2%⁸. Entrando nel merito del contenzioso

⁶ Cfr. L. Perilli, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un’indagine sul campo*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1/2023, p. 132.

⁷ Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica, *Analisi procedimenti in materia di protezione internazionale*, p. 6.

⁸ Cfr. Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica, *Analisi procedimenti in materia di protezione internazionale*, p. 6.

civile, con specifico riferimento al tema dell'immigrazione, possiamo mettere in evidenza alcuni dati relativi al quinquennio 2016-2020 i quali riportano: “i Tribunali hanno ricevuto circa 248.000 casi contenziosi nella materia dell'immigrazione e protezione internazionale, definendone poco più 164.000. A un flusso medio superiore ai 49.500 procedimenti contenziosi per anno ha fatto riscontro una risposta di definizioni di circa 32.800 procedimenti annui. Ne consegue che le sezioni per l'immigrazione hanno alimentato l'arretrato, in ciascun anno del quinquennio, con una media di 16.600 procedimenti l'anno. La pendenza di procedimenti per l'immigrazione, al termine del quinquennio, ha sfiorato i 100.000 (99.586), a fronte dei 16.260 pendenti al primo gennaio 2016 e degli oltre 49.500 al 31.12.2016”⁹. Esaminando i numeri relativi al Tribunale di Torino è possibile individuare un'analoga mutazione dei dati: nel 2016 si assisteva alla presenza di 1700 cause pendenti relative al contenzioso civile ordinario, lo stesso dato nel 2020 faceva invece riferimento a 5739 casi, nonostante il numero di casi sopravvenuti sia diminuito mentre è aumentato il numero di casi definiti; 814 nel 2016 e 1488 nel 2020¹⁰.

Un altro dato allarmante fa riferimento all'indice di smaltimento dell'arretrato, sempre in diminuzione, si è infatti passati da un indice pari al 38,92% nel 2017 al 23,44% nel 2020. Tale dato risulta essere in progressiva diminuzione a causa di un aumento dell'arretrato e probabilmente per un eccessivo affaticamento delle sezioni specializzate. I dati riportano quindi un continuo aumento dell'arretrato civile, anche a fronte della presenza di provvedimenti che affermano la necessità di agire rispetto alla diminuzione del numero di pendenze. Tale passaggio tuttavia non riesce ad essere effettuato anche a causa di un numero troppo scarso di risorse. Per tale ragione, senza apportare modifiche strutturali alle risorse allocate alle sezioni immigrazione, in particolare senza l'assegnazione di un numero adeguato di giudici dedicati esclusivamente alla materia della protezione internazionale, l'accumulo di

⁹ L. Perilli, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1/2023, p. 139.

¹⁰ Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea*, Pratica n. 535/VV/2020, delibera 13 ottobre 2021, p. 15.

casi irrisolti e il prolungamento dei tempi dei procedimenti di protezione internazionale continueranno a crescere¹¹. In merito a questo fenomeno, il Consiglio Superiore della Magistratura afferma che a livello nazionale, per far fronte all'arretrato ed alle future pratiche servirebbero più del doppio delle risorse che ad oggi sono disponibili, il 126,22% in più. Di questa percentuale il 37,98% in più delle risorse sarebbe necessario per far fronte alle sopravvenienze attese nel triennio 2021-2023, mentre il restante 88,24% sarebbe necessario per definire i casi già in corso¹². Considerando il solo Tribunale di Torino, per far fronte alle sopravvenienze attese nel triennio 2021-2023 servirebbero risorse aggiuntive pari al 61,1%, risorse aggiuntive pari al 98,2% per definire l'arretrato¹³. Le istituzioni italiane, ad ora, non sono dunque ritenute idonee per far fronte alle necessità emerse. Grazie ai fondi stanziati dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, lo Stato italiano sta cercando di dare una risposta, seppur parzialmente, a questa crisi. Per tale ragione sono stati costituiti appositi Uffici per il processo (UPP) all'interno dei quali andranno ad operare risorse umane adeguatamente formate, in modo tale che la loro azione possa sostenere il raggiungimento degli obiettivi preposti. Dopo aver ridotto l'accumulo di casi e abbreviato i tempi dei procedimenti, l'esperienza accumulata permetterà di stabilire il numero adeguato di personale necessario per garantire il normale funzionamento dell'UPP e prevenire l'insorgere di nuovi accumuli di casi. Questo procedimento darà dunque la possibilità di apportare gli adeguati aggiustamenti alla struttura organizzativa dei tribunali e di includere queste posizioni nel processo di assunzione ordinaria¹⁴. Si tratta di un netto cambiamento rispetto al passato, una notevole crescita delle risorse a cui i giudici possono fare riferimento, avendo in questo modo il sostegno di personale qualificato e costantemente aggiornato rispetto alle tematiche attuali, spesso di difficile soluzione per i giudici che non hanno gli strumenti adatti per rispondere. Essendo spesso i procedimenti complessi, riguardando casi e problemi specifici e dunque poco generalizzabili,

¹¹ Cfr. Ivi, p. 9.

¹² Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea*, p. 11.

¹³ Cfr. Ivi, pp. 19-22.

¹⁴ Cfr. M.G. Civinini, Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!, in *Questione Giustizia*, dicembre 2021, in <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo-tra-riforma-della-justizia-e-pnrr-che-sia-la-volta-buona>.

l'istituzione degli UPP potrebbe rappresentare un elemento centrale per rispondere in modo sempre più efficiente alle domande che provengono dal contesto di riferimento. Da inizio 2022, grazie alle azioni messe in atto dal personale dell'UPP, il processo di selezione e organizzazione dei fascicoli è diventato sempre più efficace e sistematico. L'arrivo di nuove risorse ha infatti permesso agli uffici di categorizzare i fascicoli in base a diversi criteri, come nazionalità, provenienza e richiesta di protezione. Inoltre, sono stati identificati separatamente i casi che possono essere risolti rapidamente grazie a informazioni preliminari e quelli che richiedono più tempo a causa dell'audizione personale. In alcuni uffici è stata inoltre suggerita la pratica di aggregare casi simili in udienze comuni, ad esempio per richiedenti che parlano la stessa lingua o che presentano richieste simili, al fine di ottimizzare l'uso dei mediatori culturali¹⁵. Occorre infatti sempre tenere in considerazione che spesso durante i processi possono esserci delle limitazioni anche a causa delle barriere linguistiche spesso presenti e che per tale ragione richiedono sempre il sostegno di professionalità specifiche supplementari, come i mediatori linguistici. Nei Tribunali si potrebbero inoltre presentare altre problematiche, tra cui la mancata digitalizzazione delle informazioni e, conseguentemente, una mancata condivisione di queste all'interno dell'intero sistema nazionale. Si tratta di un problema che necessita di una risposta immediata, anche se la sua soluzione potrebbe richiedere un forte investimento di risorse ed energie per effettuare i passaggi necessari. Infatti, la digitalizzazione dei dati potrebbe fornire un supporto ai giudici e a tutti coloro che operano all'interno dei Tribunali, dando loro la possibilità di analizzare le risposte date da altri giudici nel corso di Processi simili. Ad oggi infatti, i Tribunali fanno spesso ancora riferimento a strumenti analogici che non permettono una facile confrontabilità dei casi, nemmeno a livello di singolo contesto territoriale, per tale ragione una implementazione dei servizi digitali si rende sicuramente necessaria. È altresì vero che spesso i Tribunali si trovano a dover rispondere ad esigenze specifiche differenti e che spesso non è possibile fare ricorso a forme di generalizzazione troppo semplificate poiché non sarebbero in grado di far emergere le specificità che

¹⁵ Cfr. L. Perilli, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo*, p. 150.

appartengono alla storia di ognuno. In relazione a ciò è importante sottolineare che secondo il “dovere di cooperazione istruttoria”, il giudice non solo ha il potere ma anche il dovere di condurre un'indagine approfondita. Questo dovere va oltre il principio civilistico della disponibilità delle prove ed è finalizzato a garantire un processo equo. Il giudice deve cercare di bilanciare una situazione di asimmetria nell'accesso alle informazioni e alle prove necessarie, specialmente quando il richiedente protezione si trova in una posizione svantaggiata. Per il giudice mettere in atto tutto ciò è spesso complesso, infatti, il processo di protezione internazionale non ha un vero e proprio contraddittorio e per tale ragione spesso l'Amministrazione è assente durante il procedimento. Il giudice quindi è chiamato ad acquisire, in modo autonomo, alcune informazioni relative al richiedente, alle sue dichiarazioni e alle condizioni nel suo Paese di origine. Spesso compiere questi passaggi è difficile, infatti, i giudici hanno a disposizione poco tempo per poter rintracciare le informazioni di cui necessiterebbero, in quanto sono chiamati a rispondere contemporaneamente ad un numero elevato di richieste. Inoltre, anche nel caso in cui i giudici disponessero di tempistiche più lunghe, la ricerca di informazioni sulla nazione di origine di ogni richiedente è un'attività complessa che richiede una conoscenza specifica delle fonti, una metodologia di ricerca, oltre ad una buona padronanza delle lingue per poter usufruire dei dati che le organizzazioni internazionali mettono a disposizione. Il contesto socio-economico e culturale dei Paesi da cui i richiedenti provengono, cambia molto rapidamente; per tale ragione i dati raccolti investendo tempo e risorse possono venire a modificarsi in pochi mesi o settimane. Si rende quindi necessaria la costruzione di professionalità che si occupino costantemente di raccogliere e di aggiornare le informazioni riferibili ai diversi luoghi di provenienza dei richiedenti asilo. Per rispondere alle necessità crescenti, dal 2020, i giudici hanno iniziato in questi termini a ricevere il supporto di alcuni ricercatori professionisti distaccati dall'Ufficio europeo di supporto all'asilo¹⁶. Tali potrebbero rappresentare un ulteriore aiuto per gli Uffici per il processo. Come riportano alcuni controlli periodici condotti dal Consiglio Superiore della Magistratura, molti

¹⁶ Cfr. L. Perilli, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo*, Diritto, pp. 155-157.

uffici giudiziari, soprattutto quelli di dimensioni maggiori, si stanno muovendo in questa linea, verso l'istituzione di unità interne per la ricerca di informazioni sui Paesi di provenienza dei richiedenti asilo. Fanno parte di questi uffici i ricercatori EUAA, alcuni addetti dell'UPP e tirocinanti, in modo tale che un numero sempre maggiore di risorse riesca a raccogliere dati atti alla soluzione dei processi civili pendenti. Alcuni uffici, per agire in questa direzione, creano schede informative relative a singoli Paesi, altri si occupano di ricercare informazioni relative a casi specifici che i giudici sono chiamati a risolvere. Per far sì che questi processi funzionino, le richieste di ricerca, negli uffici di dimensioni maggiori, sono gestite da coordinatori che si occupano della ricerca e catalogazione delle informazioni sul Paese di origine (*CoI – Country of origin Information*) oltre che della stipula di protocolli e di collaborazione con istituzioni ed enti che si occupano di protezione internazionale, in altri casi, sono i processi informali e gli accordi interni tra i ricercatori che permettono di implementare le ricerche. Tali ricerche stanno sicuramente avendo un impatto positivo, tuttavia, emergono alcuni elementi di criticità che potrebbero venire implementati, tra questi una più efficace condivisione delle informazioni raccolte, in modo tale che più uffici non si trovino nella condizione di effettuare le stesse ricerche comportando una perdita di risorse. Inoltre, i risultati delle ricerche potrebbero essere resi accessibili in modo tale da poter rafforzare il diritto di difesa e migliorare i procedimenti¹⁷. Tra le buone pratiche adottate all'interno degli uffici vi è l'individuazione dei casi prioritari che necessitano di soluzione e la calendarizzazione dei procedimenti, tuttavia le prassi risultano comunque differenti a seconda delle sezioni di riferimento, non essendoci alcuna linea guida definita a livello nazionale. Vi sono infatti sezioni che fissano le udienze con un anticipo di anni, altre che le fissano solo quando decidono di trattare un caso specifico. In entrambi i casi emergono alcune limitazioni, ciò che risulta però essere importante è l'individuazione dei casi prioritari e la costruzione di comunicazioni trasparenti rispetto alle tempistiche relative alle udienze¹⁸. Nonostante alcuni limiti è dunque possibile affermare che il processo di ricerca in atto, così come la definizione delle tempistiche, sono sicuramente da considerare delle best

¹⁷ Cfr. Ivi, pp. 158-160.

¹⁸ Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea*, pp. 26.28.

practices che necessitano di essere sostenute ed implementate per permettere una netta diminuzione dei casi pendenti ed un superamento di quel “collo di bottiglia” che non permette alle istituzioni prese in esame di velocizzare i processi. In questi termini l’azione svolta da parte dei giudici e dei professionisti dell’UPP necessita di essere valorizzata, grazie ad una formazione specifica atta a garantire che il contributo dei ricercatori possa realmente essere trasparente ed efficace nel processo di individuazione delle informazioni necessarie alla chiusura delle pendenze.

Le prospettive future sono ora state evidenziate, è però importante sottolineare quali siano stati alcuni avvenimenti che hanno portato ad assottigliare ancor di più il “collo di bottiglia” che è stato precedentemente analizzato. Innanzitutto abbiamo fatto riferimento al Decreto Minniti, tuttavia, i dati e le analisi evidenziano che anche altre riforme legislative, nello specifico il Decreto legge 13/2017 ed il Decreto legge 113/2018 che si occupano entrambi di procedimenti in materia di protezione internazionale, hanno contribuito a rendere più incerto il perimetro della tutela. L'abolizione del permesso umanitario e la soppressione del doppio giudizio di merito sembrano infatti aver aumentato il rischio di non riconoscimento della protezione. Le decisioni positive in sede amministrativa sono diminuite dal 41% prima del 2017 al 25% nel triennio successivo, e i tassi di accoglimento in sede giurisdizionale sono diminuiti anche dopo il 2017. Queste riforme quindi non hanno permesso di raggiungere l’obiettivo di rendere i processi più rapidi, infatti spesso la definizione delle cause supera i limiti previsti dalle leggi e comportano quindi alcune conseguenze, tra le quali l’incertezza che si trovano ad esperire i richiedenti asilo che si trovano in una situazione di attesa rispetto alle decisioni che verranno successivamente prese dai Tribunali. Tali riforme hanno dunque creato incertezza e hanno reso le tutele per i richiedenti asilo sempre più incerte, con un elevato numero di casi senza una chiara protezione e tempi di processo spesso prolungati¹⁹.

La prospettiva per il futuro richiede innanzitutto una dotazione adeguata di risorse umane per le sezioni, consentendo ai giudici di dedicare il tempo necessario a un esame approfondito di

¹⁹ Cfr. M. Giovannetti, *I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari*, in *Questione Giustizia*, Fascicolo n.2, 2023, pp. 15-17.

ciascun caso, grazie al supporto di altre professionalità formate in merito. Nel frattempo, è essenziale diffondere good practice che siano in grado di velocizzare i processi e definire una precisa scaletta che possa aiutare il superamento dell'arretrato prodotto negli anni. Nuovi modelli organizzativi devono essere valorizzati per garantire una valutazione completa e accurata dei casi, oltre che il superamento delle difficoltà che, ad oggi, impediscono di dare una risposta celere alle richieste sempre più numerose che pervengono all'interno dei Tribunali italiani²⁰.

4. Pilot Sezione speciale – Commissione Territoriale Torino

La *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino* è stata istituita in origine con Decreto ministeriale del marzo 2008, con competenza su Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna, successivi decreti ne hanno ridefinito la competenza territoriale, istituendo le Sezione attualmente operanti.

La Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino è attualmente articolata in: **Commissione**; **Sezione I**; **Sezione II**; ed esamina le istanze di riconoscimento della protezione internazionale verbalizzate presso le Questure delle province rientranti nella sua competenza territoriale (Torino, Cuneo, Asti, Alessandria, Vercelli e Regione Valle d'Aosta).

Struttura e funzioni

Afferiscono amministrativamente alla Commissione territoriale di Torino anche le seguenti sezioni che operano in autonomia decisionale:

- **Sezione di Genova** (competenza Province della Regione Liguria);
- **Sezione di Novara** (competenza Province di Novara, Biella, Verbano-Cusio-Ossola).

²⁰ Cfr. L. Perilli, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo*, pp. 161-162.

Presidenti con incarico presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino:

- Presidente Commissione: Dr.ssa Laura CASSIO;
- Presidente, non in via esclusiva, Sezione Torino I: Dr. Diego DALLA VERDE;
- Presidente Sezione Torino II: Dr.ssa Raffaella ATTIANESE.

La Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, insediata presso la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo, è l'autorità competente all'esame delle domande di protezione internazionale, precedentemente formalizzate presso gli Uffici della Polizia di Frontiera o presso le Questure.

Le attività delle Commissioni territoriali sono coordinate, a livello centrale, dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, con sede a Roma, che ha anche competenza per la revoca e la cessazione degli status di protezione internazionale. Nominata con decreto del Ministro dell'Interno, è presieduta da un Funzionario della carriera prefettizia (di norma un Viceprefetto) ed è composta da Funzionari amministrativi dell'Amministrazione civile dell'Interno - assunti mediante apposito concorso ed aventi alta specializzazione in materia di asilo e di diritto internazionale - e da un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

La decisione sulle domande di protezione internazionale è adottata generalmente previa audizione del richiedente asilo, la quale si svolge, di norma, alla presenza di un solo membro della Commissione (Funzionario istruttore), coadiuvato da un interprete. Il colloquio può essere svolto dall'intera Commissione, o dal Presidente, su decisione del Presidente o su istanza dell'interessato. La Commissione può decidere di riconoscere lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria (che, insieme, costituiscono la c.d. protezione internazionale) o altre forme di protezione complementare, oppure rigettare la domanda al termine dell'istruttoria. La decisione sull'esito viene presa collegialmente dalla Commissione, composta, per tale funzione, dal Presidente, da due Funzionari istruttori e da un membro designato dall'UNHCR.

Il Presidente, i Funzionari componenti la Commissione, il personale di supporto, gli interpreti e tutti i soggetti che lavorano nella Commissione sono chiamati ad osservare il Codice di condotta adottato il 15/11/2016, ai sensi dell'art. 5, c. 1ter, D. Lgs. n. 25/2008 - che stabilisce le norme di comportamento che regolano le responsabilità professionali ed etiche.

Mappatura e analisi richieste di asilo dal 2016 al 2021

RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) DAL 2016 AL 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTALE	123.600	130.119	53.596	43.783	26.963	53.609

Dal 2016 al 2021, si è verificato un notevole cambiamento nel numero di richieste di asilo. Nel 2016, il numero di richieste ha raggiunto il picco massimo di 123.600, indicando una crescente necessità di protezione internazionale in quel periodo. Questo aumento potrebbe essere stato influenzato da conflitti internazionali, crisi umanitarie o altre sfide globali.

Tuttavia, a partire dal 2017, il numero di richieste di asilo è rimasto relativamente elevato ma ha iniziato a diminuire gradualmente nei successivi anni. Nel 2018, il numero è sceso a 53.596, e nel 2019 è sceso ulteriormente a 43.783. Questa diminuzione potrebbe essere attribuita a una serie di fattori, tra cui cambiamenti nelle politiche di asilo, condizioni economiche o modifiche nella percezione delle opportunità di asilo.

Nel 2020, il numero di richieste di asilo è diminuito drasticamente a 26.963, molto probabilmente a causa delle restrizioni legate alla pandemia di COVID-19 che hanno limitato i movimenti internazionali e l'accesso alle procedure di asilo.

Tuttavia, nel 2021, si è verificato un aumento significativo delle richieste di asilo, che sono tornate a salire a 53.609. Questo potrebbe indicare una ripresa della mobilità delle persone in cerca di asilo o cambiamenti nelle circostanze globali che hanno spinto un numero maggiore di individui a cercare protezione internazionale.

Complessivamente, durante il periodo dal 2016 al 2021, si è passati da un picco di richieste di asilo nel 2016 a una diminuzione nei successivi anni, seguita da una ripresa nel 2021. Questi cambiamenti possono essere influenzati da una combinazione di fattori politici, economici e globali.

ESITI DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) DAL 2016 AL 2021

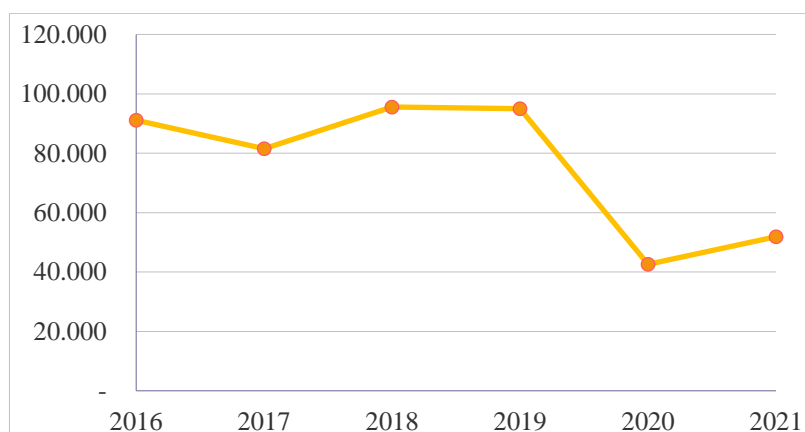
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTALE	91.102	81.527	95.576	95.060	42.604	51.931

Questa tabella mostra il numero di richieste di asilo presentate ogni anno dal 2016 al 2021, insieme al totale per ciascun anno. Ecco una breve interpretazione dei dati:

- Nel 2016, ci sono state 91.102 esiti di richieste di asilo, questo potrebbe suggerire la presenza di un flusso costante di domande, indicando anche una possibile efficienza nell'elaborazione delle richieste da parte delle autorità competenti.
- Nel 2017, il numero è sceso a 81.527 esiti di richieste di asilo, il numero di esiti si è ridotto rispetto all'anno precedente. Questo potrebbe essere un indicatore di un accumulo di domande da parte delle autorità o di un rallentamento nei processi decisionali.
- Nel 2018, il numero è aumentato a 95.576 esiti di richieste di asilo, si assiste ad un numero superiore rispetto all'anno precedente, potrebbe essere indicatore di efficienza nell'elaborazione delle richieste delle autorità competenti.
- Nel 2019, il numero è rimasto stabile con 95.060 esiti di richieste di asilo. Questo potrebbe indicare che le autorità sono state in grado di gestire in modo adeguato il flusso costante di domande senza accumuli significativi.

- Nel 2020, il numero è diminuito notevolmente rispetto agli anni precedenti e pari a 42.604 esiti di richieste di asilo. Questo calo potrebbe essere attribuito alle sfide provocate dalla pandemia di COVID-19, che potrebbero aver causato ritardi nei processi decisionali.
- Nel 2021, il numero è salito leggermente rispetto al 2020 e pari a 51.931 esiti di richieste di asilo. Questo potrebbe riflettere una ripresa delle operazioni di asilo dopo il periodo di interruzione causato dalla pandemia.

Graficamente si espone l'andamento:



ESITO DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) DAL 2016 AL 2021

Questi dati suggeriscono che ci sono state fluttuazioni significative nel numero di esiti di richieste di asilo nel periodo considerato. Nel 2020, ad esempio, il numero è diminuito drasticamente, il che potrebbe essere dovuto a una serie di fattori, tra cui la pandemia di COVID-19 e le restrizioni di viaggio associate. Nel 2021, il numero è aumentato rispetto all'anno precedente, ma è ancora inferiore ai livelli registrati nel 2016 e 2018.

È importante notare che il numero di richieste di asilo può essere influenzato da una serie di fattori, tra cui le condizioni politiche ed economiche nei paesi di origine dei richiedenti asilo,

le politiche di immigrazione del paese ospitante e gli eventi globali. Pertanto, queste cifre rappresentano solo una parte della complessa situazione legata all'asilo e all'immigrazione.

Pertanto, nel complesso si può notare una variazione significativa nel numero di richieste di asilo durante questo periodo. Le richieste sembrano aver subito fluttuazioni annuali piuttosto che seguire una tendenza costante di crescita o diminuzione. Tra il 2016 e il 2018, c'è stato un aumento significativo delle richieste di asilo. Il numero è passato da 91.102 nel 2016 a 95.576 nel 2018, rappresentando un aumento del 4,9%. Questo potrebbe essere stato influenzato da cambiamenti nelle condizioni politiche, economiche o sociali nei paesi di origine dei richiedenti asilo.

Nel 2019, il numero di richieste di asilo è pari a 95.060, indicando una stabilità rispetto all'anno precedente. Tuttavia, nel 2020, si è verificato un calo significativo, con solo 42.604 richieste di asilo. Questa diminuzione può essere attribuita in gran parte all'impatto della pandemia di COVID-19, che ha causato restrizioni di viaggio e una riduzione delle migrazioni internazionali.

Si segnala una leggera ripresa nel 2021, dove il numero di richieste di asilo è salito leggermente a 51.931. Questa ripresa potrebbe essere stata influenzata dalla progressiva ripresa economica e dalla diminuzione delle restrizioni legate alla pandemia, che potrebbero aver spinto alcune persone a cercare asilo in nuovi paesi.

La variazione annuale nei numeri di richieste di asilo suggerisce che le politiche di immigrazione e asilo possono avere un impatto significativo sulle decisioni dei richiedenti asilo. Le fluttuazioni potrebbero anche riflettere la situazione economica e politica nei paesi di origine e nei paesi ospitanti.

Questi dati indicano l'importanza di monitorare attentamente le richieste di asilo e di adottare politiche di gestione delle migrazioni che siano sensibili ai cambiamenti nelle condizioni globali e locali. La comprensione di tali dati può contribuire a plasmare politiche più efficaci in materia di asilo e immigrazione.

Tali dati indicano l'importanza di monitorare attentamente le richieste di asilo e di adottare politiche di gestione delle migrazioni che siano sensibili ai cambiamenti nelle condizioni globali

e locali. La comprensione di tali dati può contribuire a plasmare politiche più efficaci in materia di asilo e immigrazione."

Si sottolinea l'importanza di due aspetti cruciali riguardanti la gestione delle richieste di asilo e l'immigrazione:

i) Monitoraggio delle richieste di asilo

Il primo aspetto enfatizzato è il monitoraggio attento delle richieste di asilo. Questo implica la raccolta e l'analisi regolare dei dati relativi alle richieste di asilo, come quelli presentati nella tabella. Il monitoraggio costante consente di identificare tendenze, fluttuazioni e cambiamenti nei flussi di richiedenti asilo nel corso del tempo. Questo è fondamentale per comprendere meglio la situazione e le dinamiche in evoluzione.

ii) Adozione di politiche sensibili ai cambiamenti

Il secondo aspetto riguarda la necessità di adottare politiche di gestione delle migrazioni che siano sensibili ai cambiamenti nelle condizioni globali e locali. Questo significa che le politiche governative relative all'asilo e all'immigrazione dovrebbero essere flessibili e adattabili. Ad esempio, se si osserva un aumento delle richieste di asilo dovuto a instabilità politica in una determinata regione o a un disastro naturale in un'altra, le politiche dovrebbero essere in grado di rispondere adeguatamente a tali sfide in modo tempestivo ed efficace.

Inoltre, le politiche dovrebbero considerare gli impatti socioeconomici, culturali e umanitari delle decisioni di asilo e immigrazione. Una comprensione approfondita dei dati può aiutare i responsabili delle politiche a prendere decisioni informate e a sviluppare approcci più equi ed efficaci per gestire le richieste di asilo e l'immigrazione in generale.

In sintesi, si precisa che il monitoraggio e la comprensione dei dati sulle richieste di asilo sono fondamentali per sviluppare politiche di asilo e immigrazione più adattabili e basate su evidenze, che possano rispondere alle esigenze dei richiedenti asilo, garantendo nel contempo la sicurezza e la stabilità dei paesi ospitanti.

Analisi Geografica

ESITI DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) PER AREA GEOGRAFICA ANNO 2021

AREA GEOGRAFICA	Status rifugiato	Status protezione sussidiaria	Protezione Speciale (*)	Non riconosciuti (**)	Irreperibili	Altro esito (***)	Totale
Asia	3.495	3.110	1.837	8.217	1.269	982	18.910
Europa	290	324	922	771	131	146	2.584
Africa	2.494	2.833	3.340	11.497	1.767	3.632	25.563
America	971	1.018	927	1.195	247	148	4.506
Oceania	1	-	-	2	-	-	3
Altre ^(b)	132	63	66	84	20	-	365
TOTALE	7.383	7.348	7.092	21.766	3.434	4.908	51.931

Questa tabella fornisce un'analisi dettagliata degli esiti delle richieste di asilo nel 2021 suddivise per diverse aree geografiche e i rispettivi esiti delle richieste.

In particolare si evidenzia:

Distribuzione geografica delle richieste di asilo

La tabella evidenzia come gli esiti delle richieste di asilo siano distribuite in modo disomogeneo in diverse regioni del mondo. L'Asia e l'Africa rappresentano le due aree con il numero più elevato rispettivamente 18.910 e 25.563 esiti di richieste di asilo. Questo può essere influenzato dalle condizioni politiche, economiche e sociali in evoluzione in queste regioni.

Esiti delle richieste

È interessante notare come gli esiti delle richieste di asilo variano tra le diverse aree geografiche. Ad esempio, l'Asia ha un numero significativo di richieste non riconosciute

(8.217). Questo dato possono riflettere le politiche di asilo e le condizioni di accoglienza nelle diverse regioni.

Richieste non riconosciute e irreperibili

È preoccupante vedere che un numero considerevole di richieste in Asia non è riconosciuto (8.217) e ci sono anche 1.269 richiedenti asilo considerati irreperibili. Questo solleva domande sulla protezione e i diritti umani nelle rispettive regioni e sottolinea l'importanza di garantire processi di asilo equi ed efficienti.

Protezione speciale

L'analisi mostra che alcune richieste di asilo ricevono una "*Protezione Speciale*". Questa categoria potrebbe includere persone con esigenze particolari, come vittime di tratta di esseri umani o individui con gravi minacce alla loro sicurezza. Questo evidenzia la complessità delle decisioni di asilo e la necessità di considerare attentamente le circostanze individuali.

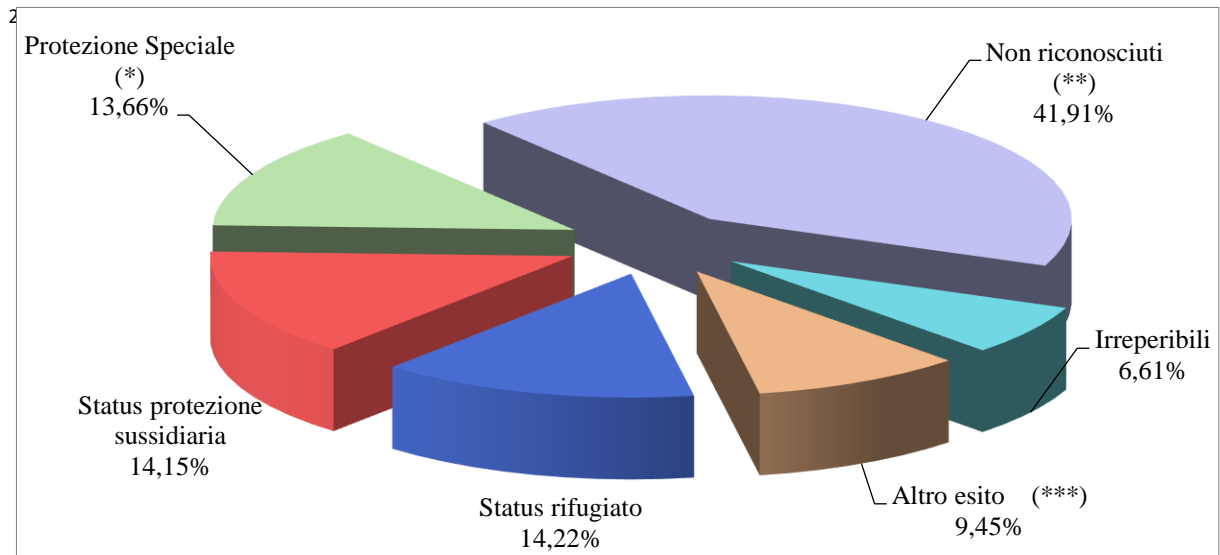
Dati sulla regione dell'Oceania

L'Oceania mostra un numero relativamente basso di esiti di richieste asilo (solo 3) nel 2021. Questo potrebbe riflettere il fatto che questa regione non è tradizionalmente una destinazione comune per i richiedenti asilo, ma è comunque importante monitorare questa tendenza nel tempo.

Totale globale

Il totale globale di esiti di richieste di asilo nel 2021 ammonta a 51.931. Questo numero rappresenta un'importante sfida per i paesi ospitanti e sottolinea la necessità di risorse adeguate per gestire le richieste di asilo in modo equo ed efficiente.

ESITI DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) PER MOTIVO ANNO 2021



La tabella espone le diverse categorie di esito, più precisamente:

Status Rifugiato

Questa categoria indica il numero di persone provenienti da ciascun paese di origine a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato.

Status Protezione Sussidiaria

Questa categoria indica il numero di persone a cui è stata concessa una forma di protezione sussidiaria. Questo status è spesso assegnato a persone che non soddisfano completamente i criteri per il rifugiato ma che hanno bisogno di una protezione speciale.

Protezione Speciale

²¹ (a) Esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

(*) Non Refoulement /Art. 3 CEDU / Art. 8 CEDU.

(**) Comprendenti: negativo assente, manifesta infondatezza, diniego per esclusione.

(***) Comprendenti: inammissibile, Dublino, Cure mediche, rinuncia, ecc.

(b) apolidi, cittadinanza sconosciuta, ecc.

Questa categoria include persone a cui è stata concessa una forma di protezione speciale diversa dalla protezione sussidiaria o dallo status di rifugiato. Questo può includere, ad esempio, protezione in base all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) o all'articolo 8 della CEDU.

Non Riconosciuti

Questa categoria indica il numero di persone le cui richieste di asilo sono state respinte o non riconosciute. Questi includono casi di negato asilo, manifesta infondatezza o diniego per esclusione.

Irreperibili

Rappresenta il numero di persone le cui richieste di asilo sono state considerate irreperibili, il che significa che non sono state trattate o completate per qualche motivo.

Altro Esito

Questa categoria comprende altre decisioni di inammissibilità o esiti non specificati nelle categorie precedenti.

Si passa ora all'analisi degli esiti delle richieste di asilo per principali paesi di origine.

**ESITI ^(a) DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE)
PER PRINCIPALI PAESI DI ORIGINE
ANNO 2021**

PAESI DI ORIGINE	Status rifugiato	Status protezione sussidiaria	Protezione speciale (*)	Non riconosciuti (**)	Irreperibili	Altro esito (***)	Totale
Afghanistan	2.413	1.491	9	101	71	126	4.211
Albania	65	4	222	230	26	77	624
Bangladesh	91	63	604	2.772	218	196	3.944
Brasile	101	1	67	67	-	31	267
Camerun	52	46	64	147	106	22	437
Colombia	109	74	144	220	40	5	592
Costa d'Avorio	90	126	153	635	246	251	1.501
Egitto	52	8	75	522	75	65	797
El Salvador	294	340	258	283	45	36	1.256
Eritrea	157	59	2	55	58	89	420
Gambia	38	86	234	1.138	70	81	1.647
Georgia	56	6	200	377	99	70	808
Ghana	32	48	166	545	76	37	904
Guinea	24	37	124	412	143	117	857
Iraq	142	342	31	79	22	52	668
Mali	43	936	446	264	120	173	1.982
Morocco	74	7	179	457	83	146	946
Nigeria	995	357	987	4.251	447	182	7.219
Pakistan	405	1.121	811	4.324	669	590	7.920
Perù	151	17	266	434	93	140	1.101
Senegal	31	77	319	926	108	108	1.569
Somalia	547	593	16	22	17	51	1.246
Sudan	97	58	12	58	37	88	350
Tunisia	81	14	297	1.567	74	1.646	3.679
Turchia	94	35	87	109	14	15	354
Ucraina	33	247	290	191	26	74	861
Venezuela	194	525	57	35	23	4	838
Altri ^(b)	922	630	972	1.545	428	436	4.933
TOTALE	7.383	7.348	7.092	21.766	3.434	4.908	51.931

(a) Esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta di asilo

(*) Non Refoulement / Art. 3 CEDU / Art. 8 CEDU.

(**) Compendenti: negativo assente, manifesta infondatezza, diniego per esclusione.

(***) altre decisioni di inammissibilità

(b) Oceania, apolidi, cittadinanza sconosciuta, ecc.

Richieste di Asilo Totali

Nel 2021, sono state esaminate un totale di 51.931 richieste di asilo da parte di persone provenienti dai principali paesi di origine. Questo rappresenta un numero significativo di richieste di asilo e indica una forte pressione sui sistemi di asilo nei paesi interessati.

Distribuzione per Categoria di Protezione

Le categorie di protezione variano da paese a paese. Ad esempio, la Nigeria e il Pakistan hanno un numero elevato di richieste di asilo con un riconoscimento dello status di rifugiato, mentre l'Eritrea ha un numero considerevole di richieste con protezione sussidiaria. Questi dati possono riflettere le diverse situazioni di persecuzione o di conflitto nei paesi di origine.

Altri Esiti e Non Riconosciuti

La categoria "Altri Esiti" e "Non Riconosciuti" rappresenta un numero significativo di casi, indicando che una parte considerevole delle richieste di asilo non è stata riconosciuta o è stata respinta per vari motivi. Questo potrebbe essere dovuto a criteri di eleggibilità rigorosi o a prove insufficienti per sostenere la richiesta.

Richieste da Paese di Origine

I paesi di origine variano notevolmente nel numero di richieste di asilo e nei risultati. Ad esempio, la Nigeria e il Pakistan hanno un alto numero di richieste complessive, mentre l'El Salvador ha un numero significativo di richieste riconosciute come rifugiati. Questi dati possono essere utili per comprendere le tendenze delle richieste di asilo da diverse regioni del mondo.

Esiti Irreperibili

La presenza di un numero significativo di casi "Irreperibili" suggerisce che potrebbe essere necessario migliorare l'efficienza nei processi di asilo per evitare che le richieste vadano perse o rimangano in sospeso.

Distribuzione delle Protezioni Speciale

La protezione speciale è stata concessa in modo diverso da paese a paese. Ad esempio, la Tunisia ha un numero elevato di protezioni speciali, mentre il Brasile ne ha solo una. Questi

dati possono essere indicativi delle ragioni specifiche per cui le persone richiedono una protezione speciale.

Paesi con Maggiori Richieste

La Nigeria e il Pakistan sono i paesi di origine con il maggior numero di richieste di asilo esaminate nel 2021. Questo può essere dovuto a conflitti interni o a altre crisi nei rispettivi paesi.

Paesi con Maggiori Protezioni

Anche la Nigeria e il Pakistan hanno un alto numero di richieste riconosciute come rifugiati. Questo può riflettere la gravità delle situazioni nei paesi di origine.

Analisi esiti delle richieste di asilo per sesso

ESITI ^(a) DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) - ANNO 2021 PER SESSO

SESSO	Status rifugiato	Status protezione sussidiaria	Protezione speciale (*)	Non riconosciuti (**)	Irreperibili	Altro esito (***)	Totale
Maschi	3.949	6.288	5.167	18.982	2.580	4.281	41.247
Femmine	3.434	1.060	1.925	2.784	854	627	10.684
TOTALE	7.383	7.348	7.092	21.766	3.434	4.908	51.931

Questa tabella fornisce una panoramica degli esiti delle richieste di asilo nel 2021, suddivisi per sesso.

Ecco alcune osservazioni chiave:

Distribuzione per Sesso

La tabella mostra che il numero totale di richieste di asilo esaminate nel 2021 è di 51.931. Di queste, la maggioranza è rappresentata dai maschi, con 41.247 richieste (circa il 79% del

totale), mentre le femmine rappresentano 10.684 richieste (circa il 21% del totale). Questo suggerisce una netta predominanza di richiedenti asilo di sesso maschile.

Esiti Differenziali per Sesso:

Maschi

La maggior parte delle richieste di asilo presentate da maschi ha portato a esiti positivi, con un totale di 3.949 riconoscimenti come rifugiati, 6.288 concessioni di protezione sussidiaria e 5.167 casi di protezione speciale. Tuttavia, ci sono anche un notevole numero di casi non riconosciuti (18.982) e un numero significativo di casi in cui le richieste sono state considerate irreperibili (2.580) o hanno avuto un altro esito (4.281).

Femmine

Per le richieste di asilo presentate da femmine, i numeri di riconoscimenti come rifugiati (3.434) e protezione sussidiaria (1.060) sono inferiori rispetto ai maschi. Tuttavia, il numero di protezioni speciali concesse (1.925) è significativo. Come per i maschi, ci sono casi non riconosciuti (2.784) e richieste con esiti diversi (627).

Esiti Negativi e Altri Esiti

Entrambi i sessi hanno un numero considerevole di richieste non riconosciute e esiti diversi, il che può essere dovuto a varie ragioni, tra cui prove insufficienti o criteri di eleggibilità rigorosi.

Irreperibili

Sia i maschi che le femmine hanno un numero significativo di casi in cui le richieste sono state considerate irreperibili. Questo potrebbe essere il risultato di difficoltà nell'effettuare il processo di asilo o nella comunicazione con i richiedenti.

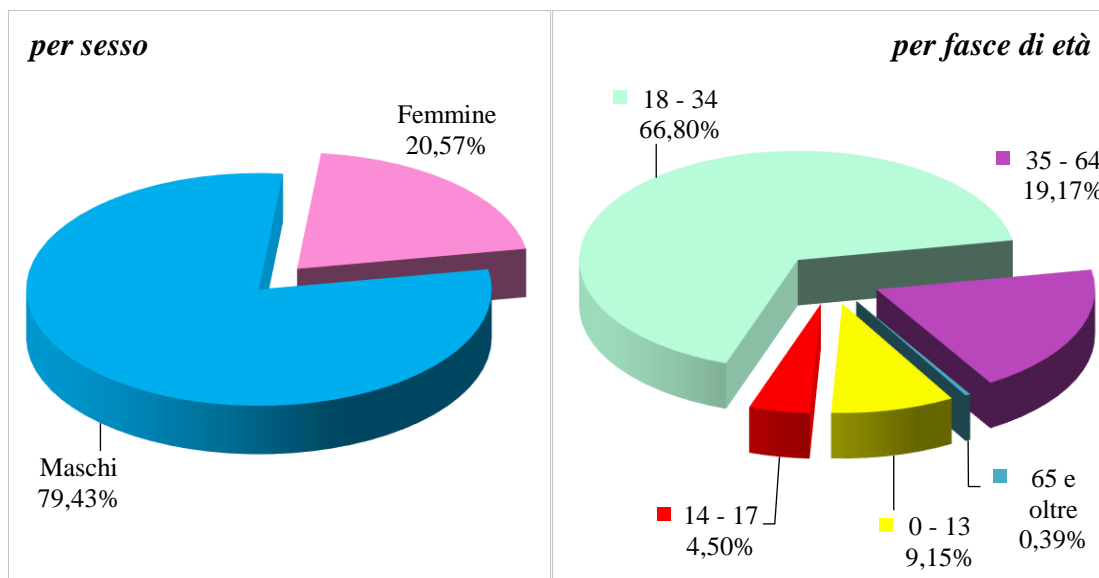
In conclusione, questi dati mettono in luce l'importanza di considerare le differenze di genere nelle politiche e nelle pratiche di asilo. Le differenze nei risultati tra maschi e femmine potrebbero riflettere le diverse esperienze di persecuzione o di vulnerabilità di genere, e ciò dovrebbe essere preso in considerazione nel processo decisionale sull'asilo.

Analisi esiti delle richieste di asilo per fasce di età

ESITI (a) DELLE RICHIESTE DI ASILO (PERSONE) - ANNO 2021 PER FASCE DI ETÀ'

ETA'	Status rifugiato	Status protezione sussidiaria	Protezione speciale (*)	Non riconosciuti (**)	Irreperibili	Altro esito (***)	Totale
0 - 13	1.526	350	840	765	485	785	4.751
14 - 17	599	265	453	758	114	147	2.336
18 - 34	3.996	5.643	4.286	15.968	1.998	2.797	34.688
35 - 64	1.208	1.053	1.453	4.242	823	1.177	9.956
65 e oltre	54	37	60	33	14	2	200
TOTALE	7.383	7.348	7.092	21.766	3.434	4.908	51.931

Incidenza percentuale sul totale esiti delle richieste di asilo (persone)



(a) Esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

(*) Non Refoulement /Art. 3 CEDU / Art. 8 CEDU.

*(**) Comprendenti: negativo assente, manifesta infondatezza, diniego per esclusione.*

*(***) Altre decisioni di inammissibilità*

Distribuzione per Fasce di Età:

- **0 - 13 anni:** La fascia d'età più giovane, compresa tra 0 e 13 anni, rappresenta un gruppo significativo di richiedenti asilo, con un totale di 4.751 richieste. Nonostante l'età giovanissima, un numero considerevole di richieste ha portato a riconoscimenti come rifugiato (1.526) e protezione sussidiaria (350). È importante notare che ci sono anche un alto numero di casi non riconosciuti (765) e di casi con esiti diversi (785).
- **14 - 17 anni:** La fascia di età successiva, tra 14 e 17 anni, ha un totale di 2.336 richieste. Anche in questo gruppo, ci sono riconoscimenti come rifugiato (599) e protezione sussidiaria (265), ma esistono casi significativi di richieste non riconosciute (758) e di esiti diversi (147).
- **18 - 34 anni:** La fascia di età più ampia, tra 18 e 34 anni, ha il numero più elevato di richieste di asilo, con un totale di 34.688. Questo gruppo rappresenta la maggioranza delle richieste. Ci sono numerosi riconoscimenti come rifugiato (3.996) e protezione sussidiaria (5.643), ma anche un numero considerevole di casi non riconosciuti (15.968) e esiti diversi (2.797).
- **35 - 64 anni:** La fascia di età tra 35 e 64 anni ha un totale di 9.956 richieste, con riconoscimenti come rifugiato (1.208) e protezione sussidiaria (1.053), ma anche un numero significativo di richieste non riconosciute (4.242) e esiti diversi (1.177).
- **65 anni e oltre:** La fascia di età più anziana, con 200 richieste totali, ha il numero più basso di richieste di asilo. Tuttavia, anche in questo gruppo, ci sono alcuni casi di riconoscimento come rifugiato (54) e protezione sussidiaria (37).

Esiti Differenziali per Fasce di Età

La tabella evidenzia che le fasce di età più giovani (0-13 anni e 14-17 anni) hanno una percentuale relativamente elevata di riconoscimenti come rifugiato e protezione sussidiaria rispetto agli altri gruppi di età. D'altra parte, le fasce di età più anziane (35-64 anni e 65 anni e oltre) tendono a ricevere meno frequentemente questi tipi di protezione e più spesso non vedono riconosciute le loro richieste.

Irreperibili e Esiti Diversi

In tutte le fasce di età, ci sono casi significativi di richieste considerate irreperibili o con esiti diversi, il che suggerisce la complessità delle decisioni sull'asilo e la varietà di situazioni individuali.

In conclusione, i dati evidenziano l'importanza di considerare l'età dei richiedenti asilo nelle politiche e nei processi decisionali. Le fasce di età più giovani potrebbero richiedere attenzioni particolari a causa della loro vulnerabilità, mentre le fasce di età più anziane potrebbero affrontare sfide uniche nel processo di asilo.

CLEARANCE RATE – Analisi dal 2016 al 2021

Anno 2016:

- Esiti 2016: 91.102
- Richieste 2016: 123.600

Clearance Rate(2016)=(91.102/123.600)×100%≈73.69%

Anno 2017:

- Esiti 2017: 81.527
- Richieste 2017: 130.119

Clearance Rate(2017)=(81.527/130.119)×100%≈62.63%

Anno 2018:

- Esiti 2018: 95.576

- Richieste 2018: 53.596

Clearance Rate(2018)=(95.576/53.596)×100%≈178.40%

Anno 2019:

- Esiti 2019: 95.060
- Richieste 2019: 43.783

Clearance Rate(2019)=(95.060/43.783)×100%≈217.03%

Anno 2020:

- Esiti 2020: 42.604
- Richieste 2020: 26.963

Clearance Rate(2020)=(42.604/26.963)×100%≈158.20%

Anno 2021:

- Esiti 2021: 51.931
- Richieste 2021: 53.609

Clearance Rate(2021)=(51.931/53.609)×100%≈96.85%

Questi sono i "*clearance rate*" calcolati per ciascun anno. Alcuni di questi valori possono sembrare superiori al 100%, il che potrebbe indicare che sono stati risolti anche casi accumulati da anni precedenti. In generale, il "*clearance rate*" superiore al 100% suggerisce che il numero di casi risolti è maggiore del numero di casi totali in un determinato anno.

SEZIONE SPECIALE CIVILE ORDINARIO

Struttura

Ruolo	Nominativo
Responsabile Direttore	LAURO Dott.sa Maria Grazia

Funzionario Giudiziario	SANTORO Carmen
Assistente Giudiziario	PETRONZI Rosa
Assistente Giudiziario	PETRUCCI Maria Rosaria
Assistente Giudiziario	PRINZI Maria Rosa
Assistente Giudiziario	RANDAZZO Enrica
Assistente Giudiziario	SCHIRRU Donata
Ausiliario	CALLEGARI Gianluca
Dipendente Astalegale	CRIPPA Federica

Magistrati assegnati

- DOTTA Dott.ssa Roberta - Presidente
- BATTIGLIA Dott. Marco Francesco Giovanni
- FIRRAO Dott.ssa Francesca
- DE FAZIO Dott.ssa Tiziana
- MASTRANDREA Dott.ssa Monica
- CAROSIO Dott.ssa Silvia
- PERLO Dott.ssa Sara
- ALESSANDRIA Dott. Fabrizio
- SANTAMARIA Dott.ssa Alessia

GOT – Giudici ordinari di Tribunale

- CIAVARRA Dott.ssa Anita Antonietta
- MONAS Dott.ssa Anna Augusta Maria
- SCLAVERANO Dott.ssa Veronica

Materie di competenza

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini - competenza distrettuale a decorrere dal 17 agosto 2017

- Competenza per le controversie ai sensi dell'art 3 L 13 aprile 2017 n 13 comprese quelle cause e procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di competenza distrettuale della Sezione.
- Controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari (art. 8, dlgs 6 febbraio 2007, n. 30).
- Controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza ovvero altri motivi ex lege (artt 20 e 21 dlgs 6 febbraio 2007 n.30).
- Procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter, dlgs 6 febbraio 2007, n. 30).
- Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 35, dlgs 28 gennaio 2008 n.25).
- Controversie in materia di riconoscimento della protezione umanitaria nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.
- Controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché' relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
- Controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della

domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

- In materia di decisioni di trasferimento adottate ai sensi dell'articolo 3, comma 3-bis d.lgs. 25 del 2008.
- Stato di Apolidia – Stato di cittadinanza italiana.

Alessandria

Fonte	Anno	Macro materia	Materia	Dettaglio	Sopravv.	Definiti - totale	Definiti con sentenza	Pendenti finali
SICID	2019	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	0	0	1
SICID	2020	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	0	1	0	0
SICID	2022	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	0	0	1

Si analizza l'attività e il numero di casi riguardanti la protezione internazionale e altri procedimenti relativi allo "*Stato della persona e diritti della personalità*" presso il Tribunale di Alessandria, che è parte del Distretto di Torino, nei tre anni: 2019, 2020 e 2022.

Numero di Casi

Nel 2019 e nel 2020 c'è stato un caso relativo alla protezione internazionale - Altri procedimenti registrato presso il Tribunale di Alessandria.

Sopravvenuti

Nel 2019 e nel 2022, è stato segnalato almeno un caso sopravvenuto, il che indica l'apertura di nuovi casi aggiuntivi durante gli anni.

Definiti

Nei tre anni, in totale, è stato definito un caso più precisamente nel 2020.

Definiti con Sentenza

Non ci sono stati casi definiti con una sentenza.

Pendenti Finali

Ci sono casi pendenti alla fine degli anni 2019 e 2022.

CR – Clearance Rate 2022

- Casi Risolti nel 2022: 0
- Casi Totali nel 2022: 1

Clearance Rate(2022,Alessandria)=(0/1)×100%=0%

Il "clearance rate" per il Tribunale di Alessandria nell'anno 2022 relativamente a questi casi specifici è del 0%.

ASTI

Fonte	Anno	Macro materia	Materia	Dettaglio	Sopravvenuti	Definiti - totale	Definiti con sentenza	Pendenti finali
SICID	2022	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalita	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	0	0	1

Numero di Casi

Nel 2022, c'è stato un caso relativo alla protezione internazionale - Altri procedimenti registrato presso il Tribunale di Asti.

Sopravvenuti

Nel 2022, è stato segnalato un caso sopravvenuto, il che indica che è stato aperto un nuovo caso durante l'anno.

Definiti

Nel 2022 non è stato definito nessun caso.

Definiti con Sentenza

Non ci sono stati casi definiti con una sentenza nel 2022. Questo potrebbe significare che il caso non è stato risolto o che la decisione è stata rimandata a un periodo successivo.

Pendenti Finali

Alla fine del 2022, c'era ancora un caso pendente, il che indica che il caso non è stato risolto entro la fine dell'anno.

CR – Clearance Rate

- Casi Risolti nel 2022: 0
- Casi Totali nel 2022: 1

Clearance Rate(2022,Asti)=(0/1)×100%=0%

Il "*clearance rate*" per il Tribunale di Asti nell'anno 2022 relativamente a questi casi specifici è del 0%.

BIELLA

Fonte	Anno	Macro materia	Materia	Dettaglio	Sopravvenuti	Definiti - totale	Definiti con sentenza	Pendenti finali
SICID	2021	Civile ordinario	Stato della persona e	Protezione internazionale	1	1	0	0

			diritti della personalità	- procedimenti	Altri				
--	--	--	------------------------------	-------------------	-------	--	--	--	--

Numero di Casi

Nel 2021, è stato registrato un caso specifico relativo alla protezione internazionale e ad altri procedimenti riguardanti lo "Stato della persona e diritti della personalità" presso il Tribunale di Biella.

Sopravvenuti

C'è stato un caso sopravvenuto durante l'anno.

Definiti

Nel 2021, è stato definito un caso, senza sentenza.

Pendenti Finali

Alla fine del 2021, non ci sono stati casi pendenti. Questo suggerisce che tutti i casi trattati durante l'anno sono stati risolti entro la fine dell'anno.

CR – Clearance Rate

- Casi Risolti nel 2021: 1
- Casi Totali nel 2021: 1

Clearance Rate(2021,Biella)=(11)×100%=100%

Il "clearance rate" per il Tribunale di Biella nell'anno 2021 relativamente a questo caso specifico è del 100%. Ciò indica che il caso è stato risolto con una sentenza durante l'anno e non ci sono casi rimasti pendenti alla fine dell'anno.

NOVARA

Fonte	Anno	Macro materia	Materia	Dettaglio	Sopravvenuti	Definiti - totale	Definiti con sentenza	Pendenti finali
SICID	2020	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	2	2	0	0
SICID	2022	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	1	0	0

Numero di Casi

Nel 2020, sono stati registrati due casi riguardanti la protezione internazionale e altri procedimenti relativi allo "Stato della persona e diritti della personalità" presso il Tribunale di Novara. Nel 2022 si è registrato un solo caso sopravvenuto.

Sopravvenuti

Nel 2020 si segnalano 2 casi sopravvenuti mentre 1 nel 2022.

Definiti

In entrambi gli anni, tutti i casi sono stati risolti e definiti durante l'anno stesso, senza sentenza.

Pendenti Finali

Non ci sono stati casi pendenti alla fine dell'anno in nessuno dei due casi.

VERBANIA

Fonte	Anno	Macro materia	Materia	Dettaglio	Sopravvenuti	Definiti - totale	Definiti con sentenza	Pendenti finali
SICID	2019	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	1	0	0
SICID	2020	Civile ordinario	Stato della persona e diritti della personalità	Protezione internazionale - Altri procedimenti	1	1	0	0

Numero di Casi

Nel 2019 e nel 2020, è stato registrato un caso ciascuno riguardante la protezione internazionale e altri procedimenti relativi allo "Stato della persona e diritti della personalità" presso il Tribunale di Verbania.

Sopravvenuti

In entrambi gli anni, è stato segnalato almeno un caso sopravvenuto, il che indica l'apertura di nuovi casi aggiuntivi durante l'anno.

Definiti

In entrambi gli anni, tutti i casi sono stati risolti e definiti durante l'anno, senza sentenza.

Pendenti Finali

Non ci sono stati casi pendenti alla fine dell'anno in nessuno dei due casi.

5. Intervento gestione flussi

5.1. Inquadramento della ricerca

Il lavoro di ricerca oggetto del presente elaborato si inserisce nel più ampio progetto di creazione del centro di competenza InnoRA Giustizia.

Il centro di competenza InnoRA Giustizia si propone di costituire un ambiente collaborativo in cui raccogliere soluzioni e sperimentazioni al servizio degli uffici giudiziari, sviluppate dalle Università - principalmente su base digitale e software - in collaborazione con i soggetti interessati. Gli uffici giudiziari interessati potranno quindi accedere al centro di competenza per conoscere le soluzioni e gli strumenti proposti, valutare se possano risultare idonei a soddisfare le proprie esigenze, e contribuire al processo di sviluppo esprimendo eventuali indicazioni e suggerimenti per il miglioramento. Al termine dello sviluppo, lo strumento creato potrà essere introdotto nel sistema giustizia mediante coordinamento con i referenti ministeriali.

La gestione del centro di competenza è prevista a carico delle Università. Tale configurazione viene considerata opportuna affinché gli strumenti proposti non costituiscano un aggravio di attività e adempimenti per gli uffici giudiziari, ma unicamente un supporto a loro vantaggio, mediante l'attività di ricercatori e risorse dedicate.

La presente ricerca è volta a definire una possibile proposta per la creazione di uno strumento rivolto alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea ("Sezioni Immigrazione" o "Sezioni Speciali"), mediante la preliminare individuazione delle principali necessità e dei fattori strutturali che connotano tali sezioni e che devono quindi essere considerati per poter progettare un intervento efficace²³.

²³ Per un recente riferimento empirico v. Perilli L., "Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo.", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2023.

5.2. L'obiettivo di deflazione dell'arretrato

La finalità ultima della ricerca a supporto delle Sezioni Immigrazione non può che essere identificata nell'obiettivo di deflazione dei fascicoli in arretrato. Tale tematica ha assunto un rilievo centrale nel funzionamento degli uffici giudiziari già dal 2017, quando il Governo ha valutato opportuno intervenire con un provvedimento d'urgenza, il D.L. 13/2017 (convertito dalla L. 46/2017) "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale".

Tale intervento non ha avuto effetti risolutivi, come testimoniano i dati relativi al periodo successivo.

Nel quinquennio 2016-2020 le sezioni per l'immigrazione hanno alimentato l'arretrato con una media di 16.606 procedimenti all'anno. Le pendenze, al termine del quinquennio, hanno raggiunto quota 99.586, a fronte delle 49.502 registrate alla data del 31 dicembre 2016²⁴.

L'arretrato accumulato dai Tribunali deve essere letto e interpretato in stretta connessione con i flussi derivanti dalla fonte dei procedimenti, rappresentata dalle Commissioni Territoriali.

Nel quinquennio 2018-2022 sono state esaminate dalle Commissioni Territoriali complessivamente 262.240 domande di protezione. Nel biennio 2021-2022 le domande sono state rispettivamente 53.609 e 84.289, con un numero di decisioni adottate pari a 51.931 nel 2021 e 58.478 nel 2022. A fronte di complessivi 62.908 dinieghi (32.800 e 30.108), nell'ultimo biennio sono stati circa 52.300 i procedimenti iscritti presso gli organi giudiziari competenti.

Alla luce dei dati esposti, è possibile individuare due profili strutturali delle Sezioni Immigrazione che appaiono rilevanti per la definizione di strumenti utili: da un lato l'organizzazione delle sezioni speciali, su cui è opportuno intervenire con la finalità di renderla sempre più adeguata allo smaltimento dell'arretrato e ad una gestione ordinaria tempestiva;

²⁴ CSM, Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea - Delibera 13 ottobre 2021.

dall'altro lato il rapporto con gli altri attori del sistema, che deve essere coltivato con lo scopo di inquadrare la sezione speciale non come un sistema unicellulare, bensì all'interno di una più ampia rete che favorisca la creazione di sinergie e la condivisione di informazioni.

5.3. I flussi organizzativi e i possibili profili di intervento

Una delle cause alla base dell'inefficacia dell'intervento normativo del 2017 è da individuarsi nella circostanza che la riforma processuale non è stata accompagnata da un commisurato incremento delle risorse organizzative messe a disposizione dei Tribunali, seppure il rafforzamento delle strutture organizzative risultasse una condizione ragionevolmente indispensabile in funzione di previsioni contenute nella norma stessa quali ad esempio l'abbreviamento di termini per l'accelerazione dei procedimenti.

In tale contesto il Consiglio Superiore della Magistratura si è posto come riferimento emanando dapprima una risoluzione volta a guidare la transizione degli uffici giudiziari nella creazione delle nuove sezioni specializzate (Delibera 15 marzo 2017), e successivamente aggiornando le linee guida a distanza di circa quattro anni dall'istituzione delle sezioni (Delibera 13 ottobre 2021).

Nelle linee guida di volta in volta proposte dal CSM, è possibile individuare alcuni principi che occorre tenere in considerazione nell'attività di analisi e definizione delle più opportune modalità di intervento sulle strutture organizzative delle sezioni speciali:

1. La risoluzione del CSM del 2017 ha promosso il principio della trattazione prioritaria dei procedimenti di protezione internazionale. Da tale principio generale derivano tre criteri organizzativi, che devono trovare una applicazione ragionata in relazione alle specifiche dimensioni e alle caratteristiche dei singoli uffici:
 - a) l'assegnazione di un numero di giudici e di risorse adeguate a garantire la qualità e la celerità della risposta giudiziaria;

- b) la destinazione di risorse giudiziarie alle sezioni immigrazione in via prioritaria e quindi con trasfusione, se necessario, da altre sezioni dello stesso Tribunale;
 - c) l'adozione di misure straordinarie per la definizione dell'arretrato.
2. La risoluzione del 2021 ha incentivato l'adozione di criteri di priorità nella trattazione dei casi. Tale principio è motivato dal fatto che l'esame dei fascicoli secondo un ordine cronologico che parte dall'iscrizione più risalente avrebbe l'effetto di penalizzare i ricorrenti con che presentano le esigenze di protezione più urgenti. Il riordino ragionato dei fascicoli può anche portare ad una razionalizzazione delle risorse, ad esempio laddove si preveda la trattazione ravvicinata di casi in cui i ricorrenti parlino la medesima lingua al fine di impegnare per più esami un unico mediatore culturale.
3. La risoluzione del 2021 evidenzia l'utilizzo da parte degli uffici dei seguenti due distinti criteri da utilizzare nell'attività di programmazione delle udienze:
- i. fissare la data dell'udienza, anche ad anni di distanza dal ricorso, per tutti i fascicoli che vengono aperti a seguito di ricorso;
 - ii. è possibile programmare l'udienza con anticipo di alcune settimane, ovvero solo quando i giudici sono concretamente nella condizione di trattare il fascicolo. Tale metodo presenta maggiore flessibilità, tuttavia rischia di scontare un difetto di informazione per il richiedente protezione che potrebbe restare per mesi senza sapere quando il suo caso sarà trattato. Pertanto opportuno che tale meccanismo sia accompagnato da un sistema che dia informazioni sui presumibili tempi di fissazione dell'udienza e della decisione.
4. Le modalità di celebrazione delle udienze possono presentare diverse configurazioni. L'opportunità di delegare la conduzione dell'udienza ai giudici onorari di pace (GOP), lo svolgimento di udienze collegiali, e la possibilità di rinnovazione dell'audizione personale del ricorrente sono tra gli elementi oggetto di scelta.

Con l'introduzione delle misure e delle risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) avviato nel 2022, ha assunto un ruolo centrale per la realizzazione dei progetti organizzativi degli uffici giudiziari l'Ufficio Per il Processo (UPP).

Le scelte organizzative devono pertanto riguardare anche la gestione delle risorse dell'UPP, al fine di pervenire ad una loro allocazione efficiente che consenta di rafforzare le fasi di attività maggiormente oberate e di evitare al contempo sovrapposizioni di ruoli e compiti.

Le attività assegnate agli addetti UPP possono riguardare l'attività della sezione nel complesso o l'affiancamento di singoli giudici, intervenendo ad esempio nelle attività di individuazione dei fascicoli prioritari, definizione dell'agenda, preparazione e studio dei fascicoli e delle udienze, verbalizzazione, stesura di bozze di provvedimenti e modelli di decisione, ricerca giurisprudenziale.

5.4. I flussi informativi e i possibili profili di intervento

L'articolato iter che si avvia sin dalla presentazione presso la Polizia di Frontiera o la Questura di una domanda di protezione internazionale da parte del richiedente asilo vede l'intervento di diversi soggetti deputati all'esame del caso sottoposto o alla gestione del relativo fascicolo. In particolare la Commissione Territoriale prima e, in caso di ricorso, il Tribunale successivamente rappresentano i poli della procedura.

Al fine di tendere alla creazione di uno strumento che assuma una connotazione pervasiva e sistemica, evitando di intervenire su limitati segmenti della procedura con il rischio di perseguire una visione miope, occorre quindi considerare l'opportunità di valorizzare e rafforzare i flussi informativi che già sussistono - o che possono potenzialmente instaurarsi - nel sistema complessivo. I flussi in esame sono rappresentati dai flussi informativi interni alla Commissione Territoriale; dai flussi informativi interni al Tribunale; ma anche dai flussi informativi che possono essere reciprocamente scambiati tra la Commissione Territoriale e il Tribunale; e ancora dai flussi informativi che possono essere allacciati tra la Commissione Territoriale e il Tribunale e gli altri attori che gravitano nel sistema di riferimento ovvero, ad

esempio, Ricercatori EUAA, UNHCR, enti di tutela dei diritti umani, Università, consulenti, Pubblica Amministrazione, e tutti i soggetti che possono avere interesse a costituire un rapporto collaborativo in un network così composto.

Lo stesso CSM nel 2021 ha evidenziato come abbiano inciso positivamente sulla qualità delle informazioni e sulla protezione effettiva dei richiedenti i protocolli che diversi uffici giudiziari hanno concluso con le Commissioni territoriali, per lo scambio di informazioni e di “giurisprudenza”; con le Procure della Repubblica, enti locali e centri-anti tratta per favorire l'emersione del fenomeno della tratta a fini di sfruttamento, sessuale e lavorativo, dei richiedenti protezione, per assicurare una più efficace protezione alle vittime di tratta e agevolare la repressione dei reati di sfruttamento; con le A.S.L. per servizi di supporto psicologico nei confronti di richiedenti protezione vulnerabili o affetti da patologie derivanti da gravi eventi traumatici.

Partendo dal ruolo dei flussi informativi all'interno del Tribunale, si osserva come una efficace condivisione delle informazioni rappresenta un sostegno in primis per la formazione del giudizio sul caso, in quanto nel conteso italiano il giudice non gestisce un mero processo di impugnazione della decisione amministrativa ma dà avvio ad una nuova fase di pieno accertamento del diritto del ricorrente²⁵, con tutte le necessità istruttorie che ne conseguono, sia con riguardo alle condizioni specifiche del ricorrente e ai fatti da questo rappresentati, sia con riguardo alle informazioni sul paese d'origine, sulla normativa e sulla giurisprudenza da considerare ai fini dell'interpretazione del caso. Alcuni uffici giudiziari hanno organizzato delle vere e proprie unità interne per la ricerca delle informazioni sul Paese di origine, composte dai ricercatori EUAA, addetti all'UPP o tirocinanti. Tali strutture consentono una condivisione all'interno della sezione del Tribunale dei risultati delle ricerche, di carattere generale o specifico, svolte dalle unità, ma non sembrano ancora in grado di consentire la circolazione esterna in uffici di altri Tribunali, che invece potrebbero utilmente utilizzarli. Inoltre, in assenza

²⁵ Cass., sez. 1, 23.11.2020, n. 26576; Cass., sez. 6-1, 29.09.2020, n. 20492; Cass., sez. 1, 27.06.2019, n. 17318; Cass., sez. 6-1, 22.03.2017, n. 7385.

di coordinamento, vi è il rischio di inefficienti duplicazioni di ricerche che sono già state svolte in altri uffici giudiziari.

La necessità di un coordinamento tra i diversi Tribunali è intuitivamente applicabile anche al rapporto tra le diverse Commissioni Territoriali dislocate sul territorio nazionale. Tale osservazione è confermata anche da quanto rilevato nelle interviste che gli scriventi hanno effettuato presso la Commissione Territoriale di Torino. A fronte di una condivisione delle informazioni mediante database e riunioni all'interno singola Commissione Territoriale, infatti, il flusso non risulta esteso alle altre Commissioni Territoriali. Anche il ruolo della Commissione Nazionale Asilo ad oggi risulta non sufficientemente incisivo, in quanto seppur garantisca la diffusione di report e circolari, non sovrintende ad un meccanismo di condivisione e cooperazione tra le Commissioni.

In ossequio alle direttive del Sistema comune europeo dell'asilo (CEAS), il giudice delle sezioni specializzate ha il compito di verificare che siano state rispettate per ogni richiedente protezione le garanzie generali per un pieno accesso alle procedure; che il colloquio diretto dalla Commissione Territoriale abbia consentito di acquisire i fatti in modo adeguato; che la Commissione Territoriale abbia inquadrato i fatti nel contesto della situazione del Paese di origine, ricostruendola mediante fonti aggiornate, e abbia correttamente interpretato le norme internazionali sul diritto alla protezione. Le informazioni sul caso rilevanti ai fini della decisione del giudice si formano prima della fase giudiziaria, in quanto sono espone nella domanda di protezione internazionale, e si delineano con completezza nel corso del colloquio davanti alla Commissione Territoriale venendo trasfusi nel relativo verbale. Appare quindi ragionevole affermare che le indagini del giudice risultino tanto più agevolate quanto più la condivisione di informazioni dalla Commissione Territoriale al Tribunale avvenga in maniera completa e tempestiva. La carenza di un meccanismo che realizzi efficacemente tale condivisione è stata osservata ad esempio nell'intervista effettuata dagli scriventi alla Commissione Territoriale di Torino, la quale ha auspicato l'opportunità di prevedere un rafforzamento del coordinamento con la sezione immigrazione del Tribunale di Torino.

Proseguendo l'analisi bottom-up nell'iter amministrativo, l'ulteriore necessità che si individua è quella di consentire alla Commissione Territoriale, ai fini della formazione della propria decisione, di raccogliere informazioni e fare affidamento su dati attendibili con riguardo alla situazione del paese di origine del richiedente asilo. È il caso di evidenziare che la decisione della Commissione Territoriale, quale soggetto chiamato in prima battuta all'esame della domanda di asilo, rappresenta l'oggetto nonché l'origine dell'eventuale successivo ricorso da parte del richiedente. Di conseguenza un intervento di ricerca che riconosca adeguata rilevanza alla fase decisionale della Commissione Territoriale, e si ponga quindi l'obiettivo di renderla quanto più efficace possibile ad esempio mediante un rafforzamento del meccanismo informativo di cui si avvale, potrebbe consentire di pervenire ad una riduzione del carico di lavoro e dell'arretrato in capo al Tribunale agendo direttamente sulla fonte da cui tale carico si genera. Ad ogni modo, qualora si giunga alla fase giudiziaria a seguito di ricorso, la medesima necessità di assunzione di informazioni affidabili e complete sul paese di origine del ricorrente già avvertita dalla Commissione Territoriale è avvertita anche dal giudice del Tribunale.

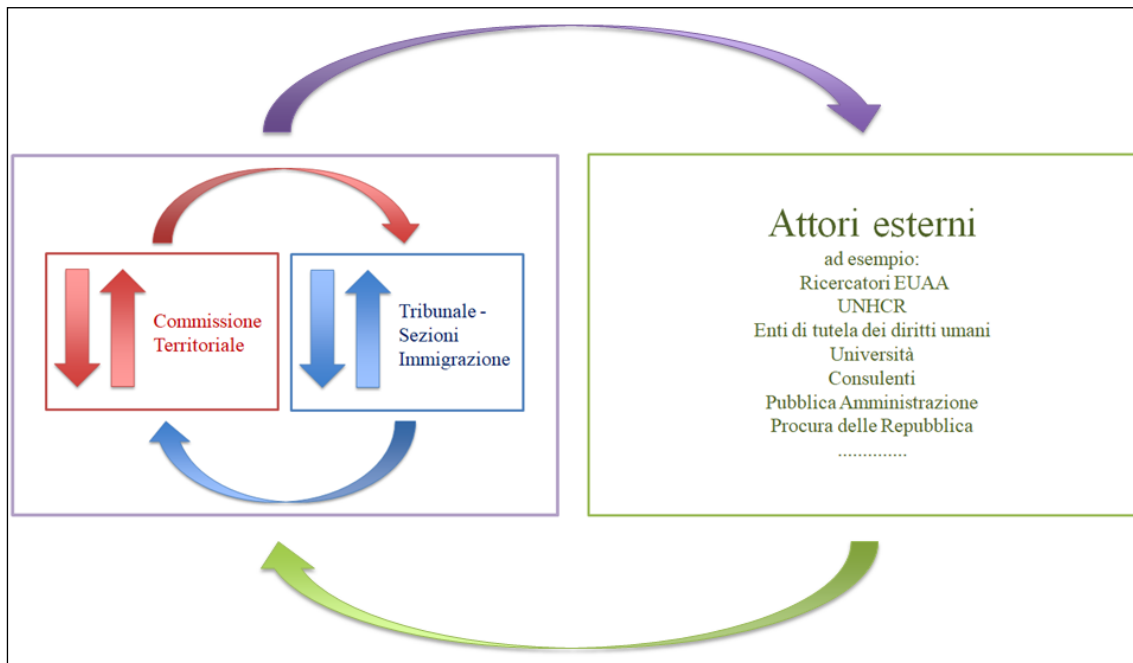
Tale necessità è resa tanto più evidente dal dovere di cooperazione istruttoria statuita a livello europeo, secondo cui il giudice può e deve assumere informazioni esercitando poteri istruttori d'ufficio, in deroga al principio civilistico della disponibilità delle prove, senza che si determini alcuna perdita di terzietà e imparzialità ma al solo fine di realizzare un giusto processo. Il giudice è infatti chiamato a riequilibrare la potenziale posizione di asimmetria tra le parti, in quanto spesso il richiedente protezione può avere oggettive difficoltà nell'accesso alle prove e alle informazioni, a causa della distanza fisica o temporale dai fatti, della distanza culturale rispetto al decisore, della estraneità rispetto alla lingua, o può trovarsi in condizioni di vulnerabilità soggettiva specificamente connessa alla propria specifica situazione. Ricorrendo ad un nuovo colloquio e a ricerche sul paese di origine, il giudice deve quindi assumere informazioni ad esempio su identità del ricorrente, età, estrazione, luoghi in cui ha soggiornato, domande d'asilo pregresse, motivi alla base della domanda di protezione internazionale, situazione generale esistente nel paese di origine e nei paesi in cui è transitato.

Il dovere di cooperazione del giudice è spesso reso maggiormente complesso dall'assenza di un autentico contraddittorio nel processo di protezione internazionale, in quanto, diversamente da quanto accade in altri Paesi dell'Unione Europea, la controparte del richiedente, ovvero la Commissione Territoriale, risulta sostanzialmente assente, limitandosi, nella maggior parte dei casi, ad una costituzione formale con la quale richiama il provvedimento di diniego, che non è poi seguita dalla presenza in udienza, da istanze istruttorie, da conclusioni e quindi da un confronto tra le parti.

Le circostanze finora descritte rendono inevitabili l'interazione dei due organi principali del procedimento, ovvero la Commissione Territoriale ed il Tribunale, con soggetti esterni specializzati, che possano rappresentare una fonte autorevole o un supporto alla formazione di rapporti virtuosi.

Se da un lato infatti la legge 25/2008 ha stabilito che tanto le Commissioni Territoriali quanto i giudici debbano svolgere le proprie ricerche delegandole a un corpo professionale e specializzato di ricercatori collocato presso la Commissione Nazionale sul diritto d'asilo, dall'altro la Corte di Cassazione²⁶ ha affermato la non esclusività di tale metodo, ben potendo le informazioni sulle condizioni del Paese estero essere tratte da concorrenti canali di informazione. Ed è quindi in questo contesto che risulta auspicabile la formazione di meccanismi collaborativi tra il Tribunale e soggetti e istituzioni specializzati e professionali esterni in grado di dare adeguato supporto al giudice, così come possono fornirlo, a monte, alle Commissioni Territoriali.

²⁶ Cass., sez. I, 30.06.2020, n. 13253.



Schema dei flussi informativi

5.5. SINTESI DELLE FUNZIONALITA' DEL PRODOTTO

Alla luce della mappatura delle necessità ricostruita ed esposta nei paragrafi precedenti, appare opportuno prevedere l'elaborazione di uno strumento, di tipo software-piattaforma, al servizio delle Sezioni Speciali per il miglioramento della gestione dei processi organizzativi e informativi, individuando la finalità ultima nella deflazione dell'arretrato. Tale strumento si propone di costituire un supporto per ottimizzare la gestione dei dati, delle risorse, delle competenze e dei carichi di lavoro mediante un coordinamento unitario e non frammentato delle informazioni e dei nodi relazionali sia interni sia esterni al Tribunale.

L'utilizzo dello strumento in esame su scala nazionale e da parte di tutte le Sezioni Immigrazione consentirebbe di mettere a sistema sull'intero territorio italiano la possibilità di fruire di un unico database riguardante giurisprudenza, buone pratiche organizzative, progettualità, reti collaborative con partner esterni, mettendo a denominatore comune più fattori, non unicamente quantitativi, che rendano possibili valutazioni e confronti.

La piattaforma assumerebbe funzioni di informazione, formazione e dialogo tra i diversi attori coinvolti, agendo non solo come strumento di controllo operativo e strategico, ma come anche come sistema di valutazione, autovalutazione, comunicazione e scambio informativo, emersione delle potenziali sinergie latenti.

Il servizio proposto sarà inserito all'interno di un centro competenze universitario di più ampio respiro relativo al public management, al fine di garantirne flessibilità, affidabilità, continuità e sostenibilità.

L'intervento dello strumento può in definitiva essere incentrato principalmente sui seguenti nodi:

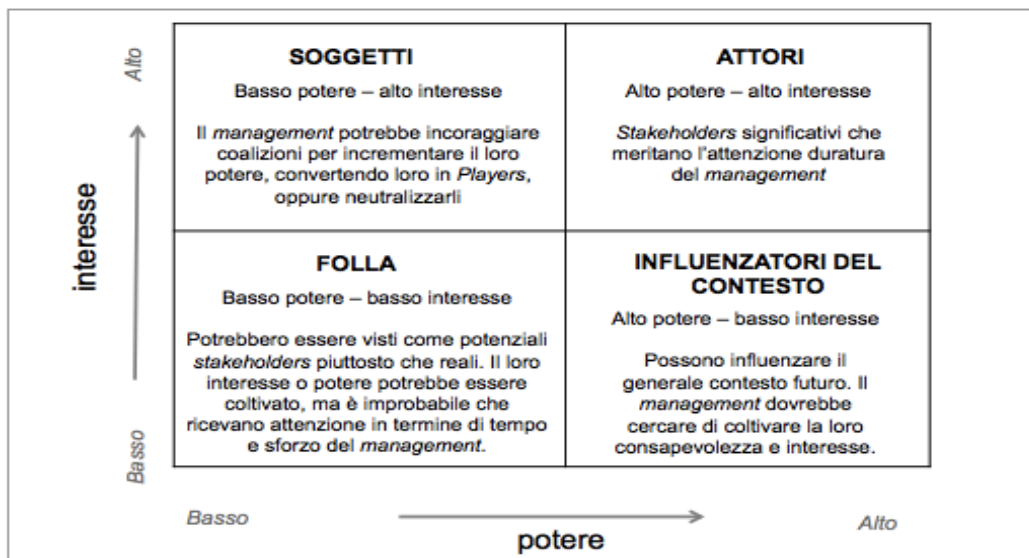
- a) la gestione e l'ottimizzazione dei flussi di lavoro interni alla Sezione Immigrazione, nonché la gestione delle risorse umane sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo;
- b) l'individuazione di soluzioni per la condivisione e lo scambio, mediante uno strumento informatico unitario, di informazioni e documenti tra le Commissioni Territoriali e le Sezioni Speciali;
- c) la gestione, il mantenimento e l'efficientamento dell'interazione delle Sezioni Speciali con gli attori complementari presenti sul territorio, e l'attivazione di sinergie con gli stakeholder chiave nazionali, al fine di sollevare i Tribunali dai carichi operativi di natura non giuridico-decisionale e pervenire di conseguenza ad un miglioramento delle tempistiche e della qualità dei procedimenti.

6. Mappatura stakeholder

Secondo Freeman (1984) uno stakeholder è in, senso generale, un soggetto in grado di influire sul, o essere influenzato dal, raggiungimento degli obiettivi di un'organizzazione; in senso stretto invece, è colui da cui l'organizzazione dipende, o da cui dipende la sopravvivenza stessa dell'organizzazione. In sintesi, qualsiasi gruppo o individuo che possa influenzare o possa essere influenzato dal perseguimento degli obiettivi di una determinata organizzazione.

Tra le innumerevoli tecniche individuate e descritte in letteratura, per l'identificazione e mappatura degli stakeholder, si è scelto qui di utilizzare la griglia *two-by-two*, elaborata da Eden e Ackermann (1998), che propone la categorizzazione dei portatori di interesse coinvolti sulla base di due dimensioni (1) dell'interesse che hanno nei confronti dell'organizzazione, e (2) del loro potere nell'influenzare l'organizzazione o le sue future azioni (si confronti figura 1),

A livello generale, i quattro quadranti della matrice restituiscono quattro categorie di *stakeholder* a cui il management dovrà dedicare diversi livelli di attenzione, nonché differenti strategie di coinvolgimento.



Matrice potere-interesse (rielaborato da Ackermann-Eden 2011: p. 183)

Nel quadrante in cui risiedono alto potere e alto interesse (++) sono collocati gli stakeholder chiave, il cui coinvolgimento è essenziale, data la loro forte capacità di impatto sulle decisioni. Sono questi gli attori più significativi.

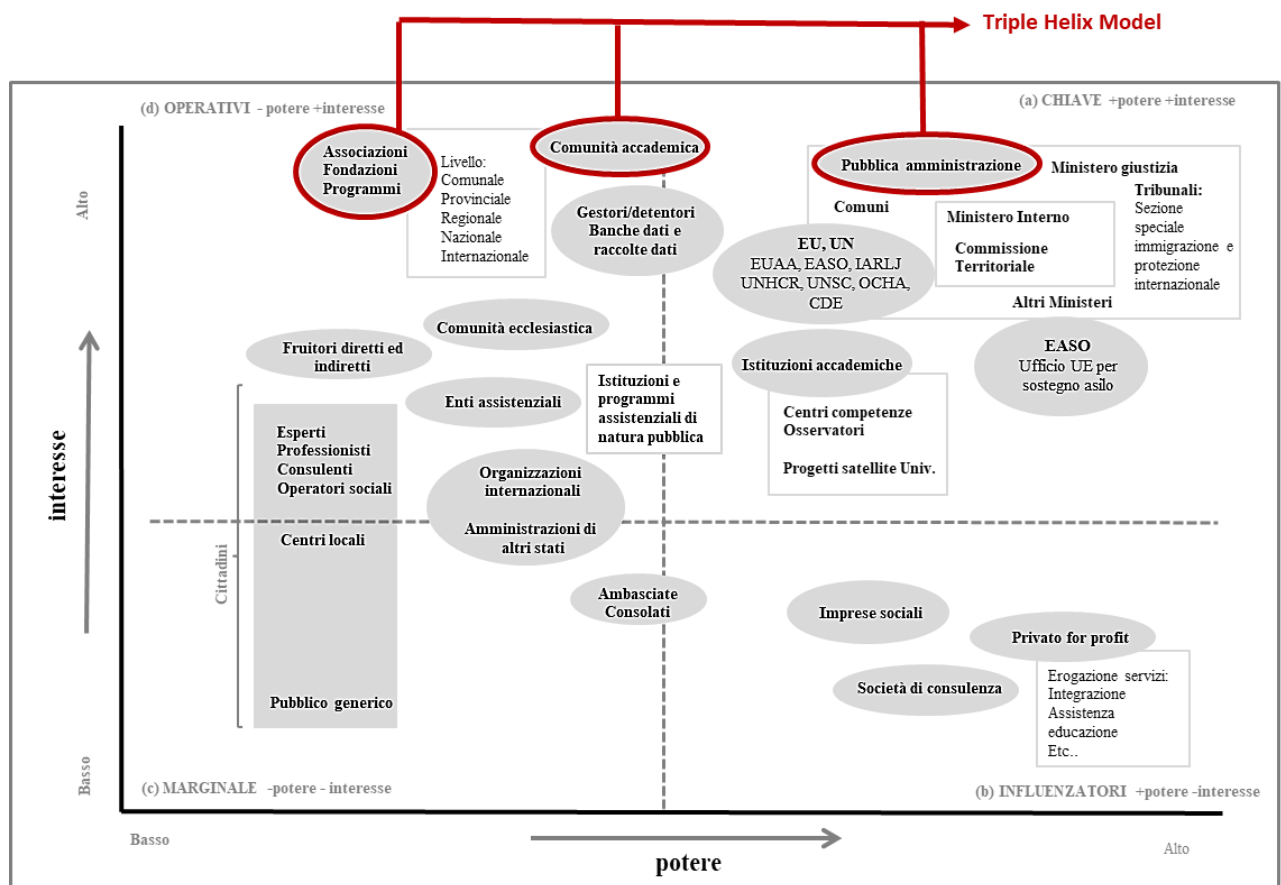
Seguono, in senso orario, quelli appetibili (+ -), i cosiddetti influenzatori di contesto, in grado di fare valere il loro potere influenzando l'ambiente operativo, che è opportuno coinvolgere a causa della loro forte capacità di influenza e pressione (es. gli opinion leader); tra quelli marginali, la folla (- -), vi è il pubblico generico nei cui confronti è operato il minimo/se non nullo sforzo. Questi potrebbero essere visti come potenziali stakeholder piuttosto che reali. In ultimo, quelli chiamati deboli o operativi (- +), stakeholder che è doveroso coinvolgere poiché, pur essendo spesso i beneficiari del processo non hanno il potere di poter esprimere i propri interessi.

Questa fase aiuterà a comprendere natura, sfera di appartenenza, collocazione, e livello di potere e interesse degli stakeholder coinvolti. Tra le categorie individuate dalle direttrici potere-interesse verranno poi selezionati gli attori da coinvolgere nel processo di coprogettazione e restituzione feedback del progetto disegnato.

Mappatura stakeholder attuali e potenziali su base matrice potere-interesse

Come si è evidenziato nella sintesi del quadro teorico di riferimento in precedenza, i quattro quadranti restituiscono quattro categorie di stakeholder a cui è necessario dedicare attenzione e strategie di coinvolgimento diverse.

Nel quadrante (a) sono collocati gli stakeholder chiave, con alto potere e alto interesse, il cui coinvolgimento risulta essere essenziale: essi includono infatti le istituzioni, ovvero quelle



componenti pubbliche direttamente responsabili della protezione internazionale ed immigrazione (in primis sezioni speciali e commissioni territoriali), compresi quegli attori sovranazionali come European Asylum Support Office (EASO), European Union Agency for Asylum (EUAA). Si aggiunge la comunità accademica, fornitrice di programmi/servizi affini e/o

complementari al progetto, anch'essa a forte capacità di impatto sulla riuscita, sostenibilità ed ampliamento di questo.

Seguono (b) gli stakeholder appetibili, influenzatori del contesto, con alto potere e basso interesse, che è opportuno coinvolgere data la loro capacità di influenza nella riuscita: sono essenzialmente quei soggetti operanti nel campo della formazione, educazione, assistenza, integrazione, mediazione etc. In questo gruppo potrebbero potenzialmente rientrare tutti quei soggetti appartenenti a differenti sfere della società di cui si rende necessario coltivare interesse e consapevolezza.

(c) nel quadrante basso potere e basso interesse, risiedono gli stakeholder marginali, ovvero la folla: si tratta di uncommitted population, pubblico o cittadino generico poco interessato. Come segnalato, questi sono da considerarsi stakeholders potenziali piuttosto che reali. Nello stesso quadrante, un'intensità di potere maggiormente marcata hanno i fruitori diretti ed indiretti, comunità ecclesiastica operante nel campo della protezione internazionale, enti assistenziali e organizzazioni internazionali, con uno più spiccato interesse verso la riuscita del progetto.

(d) in ultimo gli stakeholder operativi (o deboli), con basso potere ma alto interesse, che è doveroso coinvolgere poiché, pur potendo apportare un importante contributo al successo dell'attività, non hanno essenzialmente il potere di riuscire ad esprimerlo: qui si potrebbero inserire, come si legge in figura, associazioni, fondazioni, programmi di protezione internazionale. Per questi stakeholder, si potrebbero incoraggiare coalizioni, proprio fornendo un luogo formativo, informativo ed istituzionale di dialogo e scambio.

Per quanto riguarda quegli insiemi di attori essenzialmente collocati al centro della matrice, un coinvolgimento più incisivo sarebbe necessario più opportuno per incrementare il loro livello di interesse nel progetto, stimolando una loro partecipazione chiave nella riuscita e sostenibilità di questo.