

**LE NUOVE FRONTIERE DELL'IMMIGRAZIONE
VERSO PERCORSI DI LEGALITÀ, INCLUSIONE E SICUREZZA**

Catania 16 giugno 2016

**LA GESTIONE DEI PROCESSI DI PROTEZIONE
INTERNAZIONALE E LE BEST PRACTICES**

di Rita Russo, Consigliere della Corte d'appello di Catania

Sommario: 1.- La lettura dei dati statistici e il distretto di Catania. 2- Le aeree di particolare difficoltà del processo decisorio 3.- La gestione dei processi e le best practices.

1.- La lettura dei dati statistici e il distretto di Catania.

La lettura del dato statistico relativo ai processi di protezione internazionale nel distretto di Catania colpisce, in primo luogo, per il dato quantitativo, in continuo aumento. Ad esempio, si pensi che nel Tribunale di Catania i processi sopravvenuti nel 2017 sono 2.001 e che, malgrado l'alta percentuale delle definizioni (1.924), le pendenze sono in aumento; al 31.12.2017 in primo grado erano pendenti 6.645 processi di protezione internazionale. In Corte d'appello le sopravvenienze dell'anno 2016 sono raddoppiate rispetto a quelle dell'anno precedente (420 processi nel 2016 e 916 nel 2017) e più che decuplicate rispetto all'anno 2014, quando le sopravvenienze erano limitate a 77 processi. Nonostante l'abolizione del grado di appello, disposta dalla legge 46/2017, operante solo per i processi instaurati dopo l'entrata in vigore della legge stessa, si stima che la Corte d'appello di Catania continuerà a lavorare sulla protezione internazionale a pieno regime almeno fino al 2020, e probabilmente anche oltre. Non molto dissimile è il dato nazionale; nel 2017 sono state presentate, complessivamente, oltre 130.000,00 domande di protezione internazionale.

L'importanza del dato quantitativo nel distretto di Catania colpisce ancora di più ove si consideri che la Commissione territoriale di Catania ha una percentuale di accoglimenti maggiore di quella della media nazionale: la media degli accoglimenti della Commissione di Catania è del 53%, rispetto ad una media nazionale del 43%. Si tratta in larga parte di riconoscimenti di protezione umanitaria (83%) e il dato risulta comprensibile ove si consideri che a Catania si concentra un numero rilevante di

Sessione 2: L'impatto dei flussi migratori nei territori di accoglienza

minori stranieri non accompagnati. Al minore straniero non accompagnato è rilasciato un permesso di soggiorno per minore età (art 10 legge 47/2017) qualora si tratti di un minore che non può essere espulso. Se il minore presenta la richiesta di asilo e fermo restando che deve essere esaminata la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, è comunque prassi riconoscere almeno la protezione umanitaria, posto che si tratta di soggetti vulnerabili, i cui diritti fondamentali sono particolarmente esposti a rischio.

La legge 47/2017 ha peraltro attribuito la competenza per la nomina dei tutori ai Tribunali per i minorenni, ed è prevista la formazione di elenchi di tutori volontari, così recependo una prassi, già in precedenza adottata da alcuni Tribunali per i minorenni e segnatamente da quello di Catania, in virtù della quale i MSNA sono sostanzialmente presi in carico dal Tribunale per i minorenni anche i fini di un eventuale affidamento familiare e di un pieno inserimento nel contesto sociale italiano.

Altro dato statistico che merita di essere segnalato è la bassa percentuale di accoglimenti delle domande da parte del Tribunale di Catania, anche in questo caso un dato leggermente diverso dal dato nazionale.

Mentre nella media nazionale gli accoglimenti sono pari al 49,8% in primo grado e al 69,6% in secondo grado, nel distretto di Catania gli accoglimenti variano, secondo gli anni e gli uffici interessati, in un range tra il 20% ed il 28%.

Le ragioni di queste basse percentuali di accoglimento sono probabilmente da individuare da un lato nel fatto che la Commissione territoriale si esprime per l'accoglimento in misura percentuale più alta della media nazionale e d'altro lato nel fatto che nel territorio catanese si concentra una migrazione prevalentemente economica. Anche se spesso le ragioni economiche si intrecciano con le ragioni persecutorie, perché la povertà rende più vulnerabile il soggetto, è tuttavia importante porre attenzione alla linea di demarcazione tra il diritto di asilo e le migrazioni socioeconomiche.

Il sistema dell'asilo è un sistema strutturato che va difeso e mantenuto, perché è uno dei capisaldi società democratiche e per difenderlo è necessario tracciarne i confini, e non utilizzarlo per risolvere problemi -anche imporranti- di natura diversa per quanto difficile possa essere in molti casi la decisione.

2- Le aree di particolare difficoltà del processo decisionario.

La rilevante percentuale di rigetto delle domande di protezione internazionale non deve indurre a credere che si tratti di domande tutte manifestamente infondate e facili da definire.

Nel processo decisionario vi sono diverse aree di rilevante difficoltà che impongono una particolare cura ed attenzione; la risposta alla domanda di protezione internazionale deve essere una risposta non solo veloce, ma anche qualitativamente alta, perché vi sono in gioco diritti fondamentali; e per affrontare i punti critici del percorso decisionario occorrono preparazione e diligenza.

Esemplificativamente, si possono sinteticamente illustrare tre aree di particolare difficoltà del processo decisionario.

a) La protezione umanitaria:

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 5 D.lgs. n. 286/1998) costituisce una misura autonoma ed aggiuntiva di natura atipica che completa il quadro delle misure di protezione internazionale. Mentre le due misure "maggiori" e cioè il riconoscimento dello status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono tipiche e quindi il giudice ha dei criteri posti dalla legge ai quali fare riferimento, la protezione umanitaria è atipica e ciò se da un lato conferisce al giudice il potere di adattare la decisione al caso concreto, dall'altro impone di trovare, elaborandoli in via giurisprudenziale, criteri che possano assicurare una certa uniformità di trattamento sul territorio nazionale.

I motivi di carattere umanitario devono essere identificati facendo riferimento alla fattispecie previste dalle Convenzioni internazionali che autorizzano o impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione a garanzia dei diritti umani fondamentali e che trovano espressione e garanzia anche nella Costituzione, in forza dell'art. 2 Cost. La ricorrenza dei presupposti per riconoscere una misura di protezione deve essere valutata all'attualità e con riferimento alla concreta situazione della richiedente. Secondo l'orientamento giurisprudenziale largamente maggioritario, va riconosciuta in capo a quei soggetti che si trovano esposti a particolari condizioni di vulnerabilità. La giurisprudenza italiana è stata particolarmente impegnata a valutare se la povertà del paese di origine può essere considerata ragione di protezione umanitaria, specie quando è estrema e di contro vi è in Italia la possibilità di un buon inserimento lavorativo.

La Corte di Cassazione (in particolare con la recente sentenza n. 4455 del 2018) ha elaborato alcuni criteri guida, affermando che l'inserimento sociale e lavorativo in Italia non costituisce di per sé una condizione di potenziale vulnerabilità, in ragione del regresso socioeconomico che comporta il rimpatrio: è necessario in questi casi operare una valutazione comparativa effettiva al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza. Si tratta comunque di criteri generali, e il giudice del fatto resta il giudice del merito (primo e secondo grado) cui spetta in concreto operare questa valutazione.

b) La persecuzione privata:

Spesso, i richiedenti asilo nei loro racconti parlano di persecuzioni, minacce, danni, operati non già dallo Stato o da organizzazioni parastatali, ma da privati, talora anche all'interno della famiglia.

Si tratta di casi che non possono però essere sbrigativamente etichettati come conflitti di natura privata che non riguardano l'asilo. Il Dlgs. 251/2007 (art. 5) impone al giudice di verificare se lo Stato o le organizzazioni che controllano il territorio possono (e vogliono) fornire protezione contro le persecuzioni o i danni gravi anche se operate da privati.

Se il soggetto che rischia una persecuzione privata o un grave danno da agenti privati non può essere protetto efficacemente dallo Stato, si deve riconoscere, secondo i casi, lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Si tratta di una valutazione molto difficile, perché un margine di fallibilità nella protezione del cittadino da parte dello Stato esiste sempre ed è propria anche delle società democratiche occidentali. Si deve allora verificare qual è la situazione del paese di origine ricorrendo alle COI più attendibili. Le COI (Country of Origin Information, informazioni sui paese di origine) sono fornite normalmente ad agenzie governative e non governative (Ministero dell'Interno, Amnesty, Human Rights Watch), oltre che dallo stesso UNHCR o dall'EASO.

Il giudice deve andare alla ricerca delle COI anche d'ufficio, stante il dovere di cooperazione, imposto al giudice dalla legge e prima ancora dalle Direttive europee; ma ciò non basta, perché la valutazione non può mai farsi in astratto, come se fosse una mera questione statistica, ma si deve rapportare al caso concreto. Si deve quindi valutare in base a tutte le informazioni disponibili, sia relative allo Stato di origine che

alla condizione personale del soggetto, se quello specifico richiedente asilo rischia un atto persecutorio o un danno grave dal quale il suo Stato, nella sua situazione concreta, non è in grado di proteggerlo. Valutazione che impegna non poco il giudice perché implica oltre al lavoro di raccolta e lettura critica delle COI, anche quello della valutazione della attendibilità del racconto del richiedente asilo e delle prove eventualmente offerte dallo stesso.

c) Il mutamento delle condizioni del paese di origine:

Il rischio, dal quale deriva la sussistenza del diritto alla protezione internazionale, deve essere valutato alla attualità. Spesso il processo di protezione internazionale giunge sul tavolo del giudice a distanza di anni dal momento in cui il richiedente asilo ha lasciato il paese di origine; ciò perché il percorso migratorio è lungo e molti dei migranti che giungono (soprattutto quelli arrivati negli anni passati) in Sicilia hanno vissuto per diverso tempo in Libia.

Vi sono migranti provenienti da paesi che hanno in parte superato, nel corso del tempo le loro criticità; in questi casi le ragioni di protezione, attuali al momento in cui hanno lasciato il paese, non lo sono più al momento della decisione. E, viceversa, vi sono stati migranti che hanno lasciato il loro paese di origine quando le condizioni di vita per quanto difficili non integravano gli estremi della persecuzione o del grave danno e la cui causa è stata decisa in un momento in cui le condizioni del paese di origine erano ostative al rimpatrio. Ciò significa che il lavoro sulle COI deve essere continuamente aggiornato e non si possono emettere decisioni standard, né tantomeno un buon avvocato può presentare ricorsi standardizzati o non aggiornati, perché peraltro si rischia, in questi casi, la revoca del patrocinio a spese dello Stato, secondo quanto dispone l'art. 136 DPR 115/2002.

3- La gestione dei processi e le best practices.

La tutela dei diritti personali costituisce una area sensibile della giurisdizione: una risposta carente, oltre ad essere di per sé un vulnus al sistema democratico, ha anche delle conseguenze negative di tipo pratico, perché espone lo Stato italiano a condanne da parte della Corte EDU. Sempre sul piano pratico, si deve osservare che la gestione dei processi di protezione internazionale è una macchina costosa e quindi è necessario assicurarne l'efficienza e l'efficacia. Per conseguire al tempo stesso la velocità, la quantità e la qualità delle decisioni, uno degli strumenti più potenti a disposizione del giudice è quello della specializzazione. La legge 46/2017 ha stabilito la istituzione

presso i Tribunali delle sezioni specializzate che trattano la materia in via esclusiva. In molte Corti d'appello, come ad esempio nella Corte di Catania, ancor prima della novella operata nel 2017 questi processi erano attribuiti alle sezioni che trattano la materia dello *status personae*, insieme alle altre cause dei diritti della persona e della famiglia. Il *modus operandi* del giudice della protezione è in parte simile a quello del giudice della famiglia: ampi poteri d'ufficio, aderenza al fatto, velocità della decisione, diligenza eccezionale, valutazione delle fonti sovranazionali, con particolare attenzione alle sentenze rese dalla CEDU e dalla CGUE.

Accanto alle modalità organizzative virtuose stabilite dal legislatore e diffuse sul tutto il territorio nazionale (istituzione sezioni specializzate, intensa attività formativa) nel distretto della Corte d'appello di Catania sono state adottate anche buone pratiche locali, esportabili tuttavia anche in altri distretti. In primo luogo il progetto *Migrantes*, in sinergia con la Prefettura, con il quale sono stati messi in rete il Tribunale di Catania e le Commissioni territoriali, al fine di consentire la costituzione telematica da parte delle Commissioni e l'invio della documentazione utile alla trattazione del processo, nell'ottica di una migliore e più veloce gestione dei procedimenti. Per il progetto *Migrantes* il Tribunale di Catania ha ottenuto la menzione speciale del premio Bilancia di Cristallo 2017 indetto dal Consiglio d'Europa per premiare le migliori pratiche del sistema giustizia nei 47 paesi membri. Collegata al progetto *Migrantes* è anche la prassi di istituire specifici "uffici per il processo" che riguardano la protezione internazionale, sia in Tribunale che in Corte, ricorrendo all'apporto di stagisti, in particolare per la ricerca, raccolta, elaborazione ed aggiornamento delle COI. Come sopra si è detto la ricerca delle COI è lunga e complessa, perché spesso le fonti ufficiali non sono aggiornate e comunque, poiché riguardano paesi dove le libertà fondamentali sono scarsamente assicurate, vi possono essere fonti contraddittorie.

E' quindi necessario reperire COI da più fonti e confrontarle tra di loro. La ricerca e lettura delle COI richiede inoltre l'impiego di competenze extra giuridiche. Prima fra tutte la piena padronanza della lingua inglese e possibilmente anche della lingua francese perché spesso i documenti sono in queste lingue. Inoltre è richiesta la capacità di leggere correttamente testi che elaborano analisi socio economiche o che presuppongono una conoscenza della storia dei paesi interessati (tutti paesi terzi rispetto alla UE) Pertanto la cultura giuridica è essenziale per fare una adeguata selezione, ma potrebbe non essere sufficiente, soprattutto ove si voglia assicurare il risultato qualitativo. Nelle ricerche e selezione delle COI e nella preparazione di schede riepilogative collaborano attivamente stagisti che operano sotto la guida ed il

Sessione 2: L'impatto dei flussi migratori nei territori di accoglienza

controllo dei magistrati. Si è fatto ricorso non solo agli stagisti laureati in giurisprudenza in tirocinio formativo negli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 della legge 98/2013, ma anche a stagisti laureati in scienze politiche, in virtù di apposita Convenzione con l'Università.

In Corte d'appello inoltre è stato anche costituito un archivio condiviso e costantemente aggiornato di COI contenuto in una cartella condivisa, installata sul PC di ciascun magistrato della sezione, ove vengono riversate le COI, organizzate per schede informative relative a ciascun paese oltre che schede specifiche per problematiche comuni (ad es. il trattamento dei disabili, la discriminazione verso LGBT) costantemente aggiornate.

In conclusione, si può dire che gli uffici giudiziari, nel corso di questi anni, si sono attrezzati per sostenere l'impatto di un fenomeno di consistenza numerica importante, e che riguarda aree sensibili della giurisdizione. Per questa via si è diffuso nella giurisdizione un modello di organizzazione, gestione e decisione dei processi parzialmente diverso rispetto al tradizionale modello del processo civile. Tuttavia, malgrado le best practices in uso, si tratta di un percorso ancora non completo; in ogni caso la risposta giudiziaria, anche la migliore possibile, non rappresenta che un piccolo frammento nell'ambito di un fenomeno di più vasta portata.

CORTE D'APPELLO DI CATANIA
Procedimenti in materia di Protezione Internazionale
1° gennaio 2014 - 31 marzo 2018

Periodo	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Definiti	di cui sentenze	Pendenti finali	Indice di Ricambio
Anno 2014	96	77	75	63	98	97,4%
Anno 2015	98	108	60	49	146	55,6%
Anno 2016	146	420	109	101	457	26,0%
Anno 2017	457	916	206	200	1167	22,5%
1° trimestre 2018	1167	105	91	91	1181	86,7%

Fonte: Registro SICID della corte di Appello di Catania

