



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

Unitamente al Rettore dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata Prof. Giuseppe Novelli, ho sottoscritto una convenzione per la promozione di tirocini teorico pratici presso la sezione 18^a civile specializzata in materia di diritti delle persone e immigrazione.

Si tratta di una importante iniziativa, adottata nell'ambito del progetto organizzativo dell'ufficio per il processo civile costituito presso la sezione 18^a, per assicurare la presenza di mediatori culturali alle udienze per l'audizione dei migranti e dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti di protezione internazionale e a sviluppare una proficua collaborazione con i giudici della sezione per le attività di udienza.

Nell'allegare la convenzione in esame, ringrazio la Presidente della 18^a sezione civile, dott.ssa Luciana Sangiovanni ed il Prof. Giuseppe Novelli per il loro determinante contributo alla realizzazione dell'iniziativa.

**CONVENZIONE PER LA PROMOZIONE DI TIROCINI TEORICO PRATICI
PRESSO AZIENDE/ENTI
D.M. N°142 DEL 25 MARZO 1998**

La presente convenzione regola i rapporti tra:

l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", in prosieguo denominata "Università", cod. fiscale 80213750583, con sede in Roma, Via Cracovia, snc, in persona del Rettore pro tempore Prof. Giuseppe Novelli, nato a Rossano (CS) il 27/02/1959, per la sua carica ed agli effetti del presente atto domiciliato a Roma, Via Cracovia, snc, a quanto segue autorizzato dal Senato Accademico e dal Consiglio di Amministrazione nelle sedute, rispettivamente, del 21.07.99 e 26.07.99;

e
il Tribunale di Roma in persona del Presidente Francesco Monastero

PREMESSO

Che in data 27/01/2016 il Ministero della Giustizia e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) hanno stipulato una Convenzione Quadro, che annovera tra i propri obiettivi lo sviluppo di una coordinata azione di ricognizione, promozione e impulso di progetti di studio e di ricerca, realizzabili con la collaborazione di enti universitari, al fine del potenziamento degli strumenti di trattamento delle persone detenute e di reinserimento sociale del reo, a cui si rinvia interamente.

Che il Tribunale di Roma, nell'ambito del progetto organizzativo dell'ufficio per il processo civile costituito presso la sezione 18^a specializzata in materia di diritti delle persone e immigrazione (che si allega), ha interesse ad assicurare la presenza di mediatori culturali alle udienze per l'audizione dei migranti e dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti di protezione internazionale e a collaborare con i giudici della sezione per le attività di udienza.

Tutto ciò premesso le parti convengono

ART. 1

Ai sensi dell'art. 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (c.d. "pacchetto Treu"), nonché ai sensi del Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale emanato di concerto con il Ministro della P.I. e con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica in data 25.03.98, n. 142, con la presente convenzione si intende promuovere iniziative di tirocinio pratico e di esperienza, della durata massima consentita dalla legge, volte ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. I programmi relativi ai tirocini, concordati dal Soggetto ospitante con l'Università, avranno come oggetto l'acquisizione nella pratica della conoscenza di realtà produttive al fine di completare il percorso formativo accademico dei tirocinanti e di agevolarne la scelta professionale.

Art 1 bis

Per quanto riguarda l'Università, essa metterà a disposizione i tirocinanti necessari ad assicurare la presenza degli stessi per le attività di mediazione culturale nelle udienze di protezione internazionale in giorni ed orari compatibili con le esigenze organizzative della sezione e degli stessi tirocinanti e per le altre attività di udienza.

Il Tribunale si impegna a consentire, in conformità alle proprie esigenze organizzative e secondo modalità preventivamente concordate, l'accesso ai dati giuridici necessari a consentire l'audizione dei migranti e l'espletamento delle altre attività del progetto formativo.

ART. 2

Il Tribunale di Roma si impegna a rispettare il vincolo del numero di dipendenti a tempo indeterminato di cui all'art. 1 del D. Lgs. 142/98 e a non attivare tirocini per sostituire lavoratori assenti a vario titolo (ferie, maternità, servizio civile, malattia, cassa integrazione, ecc.) nonché in caso di licenziamenti di lavoratori con qualifica e mansioni corrispondenti a quelle previste dal progetto formativo, nonché in caso di lavoratori impegnati in LSU (Lavori Socialmente Utili) con profili equivalenti al profilo definito per il tirocinio.

ART. 3

L'attività di apprendimento durante il periodo di permanenza presso il Tribunale di Roma, da definirsi ai sensi dell'art. 7 del Decreto 142/98 citato, sarà svolta con l'assistenza di un tutor del Soggetto ospitante e di un tutor dell'Università. Il Soggetto ospitante dovrà favorire l'esperienza del tirocinante nell'ambiente di lavoro mediante le conoscenze dirette delle tecnologie, dell'organizzazione del Soggetto ospitante e la visualizzazione dei processi produttivi e delle fasi di lavoro, nonché rilasciare a richiesta dell'interessato una dichiarazione in relazione alle conoscenze e/o competenze acquisite dal tirocinante.

ART. 4

Il rapporto di tirocinio non può configurarsi in alcun modo come rapporto di lavoro. Il Tribunale di Roma non ha alcun obbligo di assunzione al termine del periodo di tirocinio. Durante il periodo di tirocinio, il tirocinante, pur non essendo tenuto al rispetto dell'orario di lavoro dei dipendenti, deve attenersi a quanto concordato con il tutor del Soggetto ospitante ed adeguarsi al regolamento, alle norme e procedure in uso, ivi comprese quelle relative alla sicurezza ed all'igiene del lavoro, a quelle infortunistiche e alle festività stabilite. Il tirocinante deve, altresì, sottostare ai vincoli di segretezza per quanto attiene a prodotti, processi produttivi e ad ogni altra attività o caratteristica del Soggetto ospitante di cui venisse a conoscenza durante il periodo di tirocinio.

ART. 5

Le attività svolte nel corso dei tirocini di formazione ed orientamento, possono avere valore di credito formativo e possono essere riportate nel curriculum del tirocinante, ove debitamente certificate dalla struttura promotrice (Università).

ART. 6

L'Università provvederà all'assicurazione INAIL del tirocinante interessato (gestione per conto). In caso di incidente occorso al tirocinante sul lavoro, questi si impegna a segnalarlo tempestivamente e a far pervenire al Soggetto ospitante la necessaria documentazione. Analoga situazione deve essere trasmessa all'Università. Il tirocinante sarà altresì, garantito per la responsabilità civile dall'assicurazione dell'Università durante tutto il periodo di tirocinio, a mezzo di polizza accesa presso compagnie operanti nel settore.

ART. 7

Il Tribunale di Roma si impegna a formalizzare il rapporto di tirocinio con il soggetto candidato per mezzo di un progetto formativo contenente le modalità di svolgimento del tirocinio (durata e sede, contenuto e finalità, nominativo dei tutor), nonché quanto indicato nel precedente art. 6 del presente atto in materia di copertura assicurativa.

Art7 bis

I tirocinanti - in possesso delle qualità morali e di condotta di cui all'art 35, comma 6, del decreto legislativo n.165 del 30 marzo 2001 - sono tenuti a rispettare gli obblighi di riservatezza e il segreto d'ufficio nei modi previsti dalla normativa vigente e non utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispongano e di cui sono venuti a conoscenza e si impegnano, con apposita dichiarazione scritta, a garantire la riservatezza delle informazioni acquisite presso gli uffici, nonché degli atti e dei documenti eventualmente trattati, nel rispetto della normativa sulla privacy di cui al d.lgs. 196/2003.

L'accesso ai dati giudiziari ai fini di documentazione giuridica è stato oggetto di una Autorizzazione generale dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali (Autorizzazione n.7/2016 al trattamento dei dati a

carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici- G.U. n.303 del 29 dicembre 2016 ed è regolamentato dalle Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica, del 2 dicembre 2010 (G.U. n.2 del 4 gennaio 2011).

ART. 8

La presente convenzione ha la **validità di due anni** a decorrere dalla data della firma apposta digitalmente ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990 e artt. 21 e 24 del Dlgs. 82/2005.

Art 8 bis

Ai sensi della circolare del Ministero della giustizia datata 8 novembre 2016, avente a oggetto "Convenzioni stipulate ai sensi dell'art.1, comma 787, L. 28 dicembre 2015, n. 208 (cd. Stabilità per il 2016)", la presente convenzione non prevede nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In ossequio alla medesima circolare, dalle attività previste nella presente convenzione non potrà derivare la costituzione di alcun rapporto di lavoro, né subordinato, né autonomo, con il Tribunale.

Art 8 ter

In ottemperanza con quanto previsto dalla vigente normativa sulla privacy, le parti dichiarano, con la sottoscrizione della presente convenzione, di aver preso visione dell'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 196/2003 autorizzandosi reciprocamente al trattamento dei dati personali nell'ambito degli impieghi leciti previsti.

Nel rispetto degli obblighi di trasparenza e anticorruzione, le Parti si impegnano reciprocamente ad una assoluta riservatezza sulle informazioni apprese durante l'esecuzione della presente convenzione.

Le Parti si impegnano inoltre a prestare il proprio consenso al trattamento dei dati forniti ai sensi della normativa vigente.

Le notizie e i dati appresi in relazione all'esecuzione della presente convenzione non dovranno in alcuna forma essere comunicati a terzi né divulgate e non potranno essere utilizzati dalle parti, e da chiunque collabori con loro, per fini diversi da quelli contemplati nella presente convenzione.

Titolari del trattamento sono rispettivamente il Tribunale e L'Università Tor Vergata.

ART. 9

Il presente atto sarà registrato e bollato in caso di uso ai sensi degli artt. 5,6,39 e 40 del D.P.R. 131 del 26.04.1986 nonché ai sensi degli artt. 2 e 32 del D.P.R. 642/72. Le relative spese saranno a carico della parte richiedente.

Letto, approvato e sottoscritto.

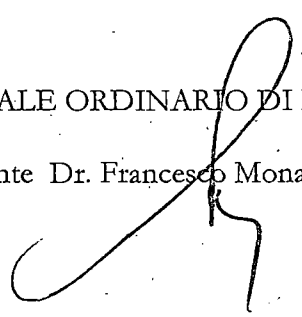
Roma, 10 LUG 2018

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
DI ROMA TOR VERGATA

Il Rettore Prof. Giuseppe Novelli
Firmato digitalmente

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

Il Presidente Dr. Francesco Monastero



**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,**

Indice - Sommario

1. Premessa

2. La struttura dell'ufficio – composizione

- 2.1. Profili tabellari e organico della sezione
- 2.2. Modello organizzativo
- 2.3. Carico del ruolo
- 2.4. Risorse materiali

3. Le attività preliminari

- 3.1 Premessa
- 3.2. L'acquisizione di informazioni
- 3.3. Protocollo con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati. Gratuito patrocinio. Predisposizione di modelli standard di ricorso. Uso del PCT.
- 3.4. Interpreti e mediatori culturali
- 3.5. Predisposizione di modelli standard di provvedimenti
- 3.6. Attività comuni. Banche dati. Riunioni *ex art. 47 quater ord. giud.*

4. I caratteri dei procedimenti sulla base della disciplina introdotta dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 e l'organizzazione dell'ufficio

- 4.1. Competenze delle sezioni specializzate
- 4.2. Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 35, d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25)
 - 4.1.1. *Norme di riferimento*
 - 4.1.2. *Procedimento*
 - 4.1.3. *Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice*
- 4.3. Altre controversie
 - 4.2.1. *Tipologia di procedimenti*
 - 4.2.2. *Procedimento*
 - 4.2.2. *Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice*
- 4.4. Procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015
 - 4.4.1. *Procedimento*
 - 4.4.2. *Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice*

5. I procedimenti pendenti e la disciplina transitoria

5.1. Procedimento

5.2. Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice

6. I compiti

6.1. Compiti comuni

6.2 Compiti individuali

1. Premessa

Il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 recante *“Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”* convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 ha previsto l'istituzione, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

La materia affidata a queste sezioni specializzate presenta una serie di specificità procedurali - la gran parte dei procedimenti segue un rito speciale introdotto dallo stesso decreto legge - e varie caratteristiche sostanziali, legate soprattutto ai presupposti da valutare nell'esame delle domande, che rendono assolutamente peculiari le caratteristiche operative delle nuove sezioni.

Si pone, quindi, il problema di definire strutture, modalità operative, criteri organizzativi e prassi rispetto ad una struttura organizzativa assolutamente peculiare.

I problemi che si pongono sono di vario genere.

Il primo, di non facile soluzione, è quello della individuazione di locali adatti alla creazione di una sezione nella quale è necessario prevedere ambienti idonei per effettuare un numero notevolissimo di audizioni di soggetti che talvolta devono essere trasferiti dai centri di accoglienza nei locali degli uffici giudiziari. E' quindi necessario prevedere che i locali dove effettuare le audizioni siano agevolmente raggiungibili dagli ingressi carrabili del tribunale. Per il tribunale di Roma si sta andando verso la predisposizione di tali locali nella zona degli uffici di Via Lepanto, al piano terra in corrispondenza con l'ingresso carrabile.

Le altre tematiche specifiche da affrontare per la sezione immigrazione riguardano:

- l'acquisizione di informazioni attendibili sui paesi di provenienza dei ricorrenti;
- l'individuazione di soggetti specializzati a rapportarsi con persone che si esprimono nelle più diverse lingue e, spesso, utilizzano idiomi locali;
- la definizione dei criteri per l'autorizzazione al gratuito patrocinio;
- la gestione e la trattazione collegiale di un numero di procedimenti sopravvenuti che, nei tribunali più grandi, è di diverse migliaia l'anno;
- le modalità ed i limiti di utilizzo della magistratura onoraria e degli stagisti;
- la gestione di un numero molto alto di procedimenti pendenti assoggettati ad una disciplina diversa rispetto a quella introdotta con il citato decreto legge;
- l'eventuale previsione dell'inserimento dell'attività della sezione in un ambito più ampio per costruire interpretazioni coerenti ed uniformi di tutte le tematiche attinenti ai diritti della personalità (con esclusione delle tematiche che riguardano la materia del diritto di famiglia) e per evitare che la sezione specializzata sia vissuta come una collocazione provvisoria e precaria da parte dei magistrati professionali ed onorari.

Queste specificità hanno consigliato la definizione di una struttura organizzativa, incentrata sul modello dell'ufficio per il processo (di cui all'articolo 16 *octies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, introdotto dall'art. 50, comma 1 *bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), che valorizzi ed utilizzi una serie di strumenti che, immaginati anche nell'ambito degli Osservatori sulla giustizia civile, sono andati sviluppandosi in questi ultimi dieci-quindici anni nella esperienza pratica di molti uffici giudiziari italiani (quali protocolli tra soggetti variamente interessati alla giurisdizione e con soggetti esterni,

convenzioni, collaborazioni con Università, forme di affiancamento all'attività giurisdizionale) la cui funzione è stata riconosciuta e regolamentata anche dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministero della Giustizia.

Dal punto di vista operativo la sezione, oltre all'opportunità, già indicata, di creare una struttura organizzata che si occupi dei diritti della persona e garantisca in questa materia una uniformità di linee interpretative e di modalità organizzative, deve porsi alcuni obiettivi, anche relativi alla fase transitoria.

Rispetto a questa è indispensabile operare in tempi rapidi per una significativa riduzione dell'arretrato sul presupposto che, in questa materia, il prolungamento dei tempi del procedimento, in assenza di prassi virtuose e condivise, comporta un inaccettabile ampliamento dei tempi di definizione di giudizi caratterizzati dal requisito della "celerità" (cfr. Direttiva 2013/32/UE). Tuttavia l'obiettivo della definizione delle procedure entro quattro mesi, previsto dall'articolo 35 *bis* comma 13 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 introdotto dall'art. 6 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 – a fronte di una attuale durata superiore, al Tribunale di Roma, ad un anno e quattro mesi – deve potersi ritenere difficilmente perseguibile, in assenza di un indispensabile ampliamento della pianta organica e di risorse aggiuntive che il legislatore deve poter considerare in ragione della previsione di sezioni specializzate a livello distrettuale e dei prevedibili crescenti carichi di lavoro.

Rispetto all'attività della sezione si deve mettere al centro l'obiettivo della tendenziale uniformità di trattamento di situazioni analoghe o quantomeno della uniformità delle informazioni disponibili per magistrati della sezione. Per fare questo è fondamentale procedere all'acquisizione centralizzata e alla messa a disposizione di tutti i magistrati delle informazioni relative alle condizioni socio-politiche degli stati di provenienza.

Il secondo obiettivo è quello di garantire ai richiedenti la possibilità concreta di far valere i propri diritti portando a conoscenza del giudice la propria reale, concreta e specifica condizione personale. Per fare questo è necessario garantire loro un'adeguata difesa tecnica, l'audizione diretta del ricorrente in tutti quei casi in cui l'accoglimento della domanda non sia assolutamente pacifico (o addirittura sia escluso dall'esito delle informazioni relative ai paesi di origine) ed emergano profili attinenti alla credibilità ovvero alla vulnerabilità dell'istante che il giudice deve poter accertare, la possibilità di esprimersi in modo comprensibile per il giudice chiamato a decidere.

Il terzo obiettivo, già illustrato per la fase transitoria, è quello di creare un'organizzazione della sezione che consenta il tendenziale rispetto dei tempi di definizione previsti dalla legge, aumentando significativamente il numero dei procedimenti definiti. Per far ciò si devono individuare ed applicare le prassi processuali più efficienti operando una costante analisi dei flussi di lavoro al fine di elaborare progetti di smaltimento delle sopravvenienze che consentano un saldo attivo tra la quantità delle procedure sopravvenute e la quantità delle procedure definite.

Il quarto obiettivo è di migliorare il prodotto giudiziario garantendo una maggiore uniformità di decisioni o, quantomeno, facendo in modo che i contrasti di giurisprudenza siano consapevoli; è importante che gli orientamenti giurisprudenziali della sezione siano conosciuti all'esterno tra gli utenti e coloro che si occupano della materia e che le informazioni acquisite dalla sezione sui paesi di origine possano essere condivise con l'autorità amministrativa in sede di audizioni dinanzi alle Commissioni territoriali.

Ciò premesso deve quindi ritenersi che il progetto di organizzazione della sezione deve riguardare essenzialmente:

- 1) la struttura dell'ufficio
- 2) l'individuazione delle attività preliminari allo svolgimento dei procedimenti
- 3) le modalità di svolgimento del processo;
- 4) l'organizzazione del lavoro delle cancellerie;
- 5) l'organizzazione del lavoro dell'ufficio;
- 6) l'organizzazione del lavoro del giudice;
- 7) i compiti dei magistrati onorari;
- 8) i compiti degli stagisti e dei tirocinanti
- 9) il coordinamento del lavoro di tutte le varie componenti dell'ufficio.

E', inoltre, necessario un costante controllo dello stato di avanzamento del progetto, monitorando i fenomeni organizzativi, relazionali, professionali indotti negli ambiti toccati anche per operare i necessari aggiustamenti in corso d'opera.

2. La struttura dell'ufficio - composizione

2.1. Profili tabellari e organico della sezione

- Giudici

Il numero minimo è quello di 5 magistrati oltre il presidente di sezione richiesto, per la costituzione della sezione, dall'art. 46 ord. giud. e dall'art. 47.1 della circolare sulle tabelle 2017/2019 (anche se l'art. 2 co. 2 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 prevede la possibilità di derogare *"alle norme vigenti relative al numero dei giudici da assegnare alle sezioni"* e, quindi, di prevedere una sezione con meno giudici); nella situazione del Tribunale di Roma e con il numero di sopravvenienze annue superiori alle 4.500 senza contare le convalide ai provvedimenti del questore e le altre controversie in materia di diritti della persona (per un totale, nell'anno 2016, pari a circa 5.800) - stante l'opportunità di assegnare ai giudici della sezione anche altre materie attualmente rientranti nella competenza della prima sezione civile del tribunale di Roma - non sembra si possa prevedere una sezione composta da un numero di giudici inferiore a sei oltre il presidente di sezione, come peraltro rilevato dalla commissione flussi del consiglio giudiziario di Roma in sede di parere rilasciato a seguito di specifica richiesta da parte del Presidente del tribunale di Roma.

- Ausiliari dei giudici

- a) magistrati onorari: sarebbe indispensabile assegnare alla sezione, quantomeno in regime di coassegnazione con altre sezioni (tra le quali la I sezione civile) e previa adeguata e specifica formazione professionale nelle attività di audizione dei ricorrenti, un numero doppio di magistrati onorari rispetto ai magistrati togati;
- b) tirocinanti: numero ottimale è anche in questo caso di un numero doppio di tirocinanti rispetto ai magistrati togati

- Personale di cancelleria

Deve predisporci 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.

Numero ottimale è quello di 1 dirigente di cancelleria, almeno 3 funzionari addetti all'ufficio centrale. Inoltre sarebbe necessaria la presenza di almeno 7 operatori, uno per ogni nucleo dell'ufficio per il processo da costituire intorno ad ogni magistrato professionale della sezione.

- Collaborazione con l'ufficio statistico e l'ufficio informatico del Tribunale

Deve essere garantito, 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.

2.2. Modello organizzativo

Il numero proporzionalmente maggiore delle procedure assegnate alla sezione in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea è costituito dai procedimenti che devono essere decisi collegialmente.

Il Consiglio superiore della magistratura con la delibera del giorno 5 aprile 2017 ha previsto la possibilità di consentire ai giudici onorari di far parte dei collegi e di affidare loro ruoli collegiali in deroga al disposto dell'art. 193 co. 1 della circolare sulle tabelle.

Questa delibera consente certamente una maggiore elasticità nell'adozione del modello organizzativo ma non risolve tutti i problemi e potrebbe a breve essere superata dalla emanazione dei decreti delegati in materia di magistratura onoraria che, alla luce della legge delega, non dovrebbero poter prevedere l'assegnazione di un ruolo collegiale ai magistrati onorari in sezioni specializzate.

La possibilità prevista dal Consiglio Superiore della Magistratura di assegnare ruoli autonomi ai magistrati onorari in una sezione collegiale e specializzata rafforza, in ogni caso, la possibilità di consentire l'affiancamento dei magistrati onorari a quelli professionali con previsione di delega di attività. Tale possibilità non è esclusa dalla normativa primaria e secondaria vigente e non dovrebbe, peraltro, essere esclusa nemmeno dai decreti delegati previsti dalla legge delega sulla magistratura onoraria.

Fatta salva la gestione dei procedimenti già pendenti che dovrebbe poter essere lasciata in via prevalente ai magistrati onorari con la costituzione di ruoli autonomi, con una eventuale redistribuzione dell'attuale carico di lavoro ai magistrati professionali e ad eventuali altri magistrati onorari che dovessero essere assegnati, anche a tempo parziale, alla sezione.

E' necessario prevedere una "aggressione" iniziale dell'arretrato che possa consentire di definire le procedure pendenti in un arco di circa 10-11 mesi (quindi, entro l'inizio del periodo feriale dell'anno 2018).

Le procedure pendenti al momento della adozione del nuovo procedimento, relative alla protezione internazionale (circa 5000 ad oggi), dovrebbero essere assegnate a tutti i giudici professionali e onorari della sezione, nel numero sopra indicato di un presidente di sezione, sei magistrati professionali e dodici magistrati onorari, impiegati anche a tempo parziale, che, operando come giudici monocratici, dovrebbero definire una media di circa 300 procedure ciascuno.

Nel biennio successivo, operando in composizione collegiale, se si mantiene la stessa produttività si dovrebbe eliminare l'arretrato.

Mentre per le procedure pendenti, da trattare con il rito sommario di cognizione, può procedersi alla assegnazione o alla conferma dei ruoli autonomi anche ai magistrati onorari ed alla formazione di ruoli anche per i magistrati professionali, per la trattazione dei procedimenti sopravvenuti sembra allora che il modello organizzativo preferibile sia quello dell'ufficio del processo con affiancamento dei magistrati onorari ai magistrati togati e possibilità di delega di attività anche nelle funzioni collegiali. Resta la possibilità di affidamento di ruoli collegiali autonomi o di supplenze per i magistrati onorari nel caso di gravi carenze di organico o di assenze dei magistrati professionali.

La scelta a favore dell'affiancamento rispetto alla attribuzione di singoli ruoli collegiali si fonda oltre che su considerazioni di carattere normativo (l'attribuzione di ruoli autonomi, nel sistema attuale, e ancor più quando entrerà in vigore la riforma della magistratura onoraria, presuppone situazioni di carenze di organico e non può essere operata in condizioni di pieno organico, condizione che appare imprescindibile per consentire la funzionalità di una sezione tanto delicata) su considerazioni legate alla funzionalità della sezione in relazione alla sua attività specifica.

Con l'assegnazione di ruoli autonomi a magistrati onorari si dovrebbero predeterminare in maniera generale ed astratta i procedimenti affidati ai magistrati onorari e quelli affidati ai magistrati professionali. Una volta operata l'assegnazione del procedimento questo viene trattato per intero dal magistrato assegnatario sia esso onorario o togato.

Questo meccanismo si adatta certamente alle sezioni ordinarie, rispetto alle quali si possono prevedere criteri generali di predeterminazione dei procedimenti da affidare ai magistrati onorari, come uno sbarramento legato al valore della procedura o alla tipologia della causa o al suo valore. Nella "sezione immigrazione", tuttavia, ci sono due problemi specifici:

- a) non si possono definire in maniera generale i criteri che rendono una procedura più o meno delicata poiché questa valutazione dipende dalla situazione socio economica del paese di provenienza del richiedente che, come è facilmente intuibile, può cambiare molto rapidamente; non si può, quindi, operare una individuazione preliminare delle procedure che è opportuno affidare per la loro delicatezza al magistrato professionale;
- b) non vi è tanto la necessità di affidare ai magistrati onorari interi ruoli, quanto quello di affidare loro singole attività (in particolare le audizioni meno complesse e la predisposizione in bozza dei provvedimenti di carattere più semplice).

Peraltro l'art. 10, comma 2, ultima parte, della circolare sulle tabelle 2017/2019 prescrive che il modello tipico di impiego dei giudici onorari assegnati all'ufficio per il processo è quello dell'affiancamento al giudice togato.

Con l'affiancamento viene creato un ruolo aggiuntivo, affidato al giudice togato, nel quale confluiscono non già singoli procedimenti di volta in volta prescelti secondo mutevoli esigenze del momento, bensì procedimenti individuati sulla scorta di criteri predeterminati che la sezione (e per essa il suo Presidente) avrà cura di individuare sulla base delle COI relative ai paesi di origine, criteri necessariamente generali ed astratti (art. 186 circolare sulle tabelle 2017/2019).

Analogamente dovrebbe operarsi per la delega di attività che, ai fini della funzionalità della sezione, dovrebbe riguardare attività predefinite a livello sezionale.

Il modello deve considerarsi applicabile anche ai procedimenti di natura collegiale sia perché non vi è alcuna espressa esclusione nella normativa primaria e secondaria sia perché non vi sono ostacoli a che la delega delle attività venga effettuata anche con riferimento ai procedimenti collegiali, magari ad opera del presidente del collegio.

Con il modello dell'affiancamento si crea un legame fra collegio, magistrato professionale e magistrato onorario, in quanto a quest'ultimo vengono indicati i compiti e le attività, anche di natura istruttoria, che gli sono delegati (sulla base di una indicazione centralizzata valida per tutta la sezione) ed il magistrato professionale, vigila sul loro espletamento, mantenendo la responsabilità del procedimento.

La scelta a favore del modello di affiancamento per l'organizzazione della sezione che si occupa dei procedimenti relativi alla protezione internazionale è indicata anche dalla delibera 15 marzo 2017 del Consiglio Superiore della Magistratura (par. 8).

Nel caso specifico del tribunale di Roma si dovrebbero creare sette nuclei intorno ai sette magistrati professionali della sezione composti da un magistrato professionale, due magistrati onorari (uno per il nucleo del presidente di sezione), due tirocinanti (uno per il nucleo del presidente di sezione).

A fianco alla struttura dell'ufficio per il processo dovrebbe, poi, crearsi una struttura centralizzata composta dal Presidente di sezione, da almeno due giudici della sezione, eventualmente a rotazione, da almeno tre funzionari e da almeno cinque tirocinanti. Questa struttura dovrebbe occuparsi della fase iniziale della procedura, a partire dalla acquisizione di informazioni fattuali sulla situazione del soggetto interessato (anche contattando le strutture dove l'interessato dovrebbe trovarsi), della trasmissione immediata del fascicolo al giudice designato nel caso di presentazione di istanza di sospensione, della individuazione del procedimento standard da attuare rispetto alla singola procedura (definizione immediata in camera di consiglio, audizione, comparizione delle parti, eventuali attività istruttorie) fatta, ovviamente, salva la possibilità del collegio o del giudice designato di ritornare sulle scelte operate. Questa struttura è indispensabile per garantire da un lato una standardizzazione dei procedimenti e, per altro verso, l'uniformità dei comportamenti della sezione rispetto a casi uguali.

2.3. Carico del ruolo

I dati attualmente disponibili riguardano il solo circondario di Roma

Considerando i dati di Roma relativi al 2016 le sopravvenienze sono le seguenti:

- Protezione internazionale e ricongiungimento familiare: n. 4133
 - Convalide e proroghe trattenimento CIE: n. 507
 - Impugnazione allontanamento comunitari. n. 26
- TOTALE: 4666

Le pendenze complessive, comprensive delle sopravvenienze 2016, sono n. 5812 ma si tratta di un dato parzialmente incompleto in quanto non vi sono compresi i procedimenti non ancora fissati davanti al magistrato professionale e quelli in decisione.

A ciascun giudice della sezione dovrebbero, quindi, essere assegnati, tra ruolo autonomo e ruolo in affiancamento, n. 895 procedimenti pendenti (esclusivamente di protezione internazionale in quanto gli altri sono di immediata definizione), e n. 720 sopravvenienze annue prevedibili (di cui 636 di protezione internazionale).

Per realizzare un progetto di eliminazione dell'arretrato in termini ragionevoli, che può essere individuato nel triennio di validità delle tabelle 2017-2019, sarebbe necessario prevedere, quindi, l'eliminazione di n. 1018 procedimenti annui (di cui circa 100 diverse dalla protezione internazionale) per ciascun nucleo di ufficio per il processo, composto da un giudice professionale, due magistrati onorari e due tirocinanti e almeno un operatore di cancelleria.

Tenendo conto che finora la media di definizione è stata di 210 procedure di protezione internazionale per ciascun magistrati onorari (che, tuttavia, si è occupato anche di altro) e che, tendenzialmente, tutte le altre procedure sono definite in udienza o in tempi ravvicinati, per realizzare l'obiettivo della eliminazione delle pendenze nel triennio si deve prevedere che ciascun magistrato (professionale o onorario) sia in grado di definire fino al provvedimento di chiusura per le procedure pendenti e fino alla predisposizione della bozza del provvedimento per le altre, 300 procedure circa *pro capite*, quindi un numero superiore del 50% rispetto a quelle definite dai magistrati onorari in precedenza.

Nella prima fase, considerando la previsione dell'assegnazione delle procedure a tutti i giudici, togati ed onorari, della sezione si dovrebbe riuscire a eliminare la pendenza in un anno; nei due anni successivi, a parità di sopravvenienze e di definizioni, si dovrebbe rientrare nella previsione di legge.

E' un obiettivo che sembra realizzabile (si tratta di definire meno di 30 procedure al mese in media *pro capite*) ma è necessaria una significativa standardizzazione di procedure e provvedimenti.

2.4. Risorse materiali

a) edilizie e hardware

- almeno 4 aule d'udienza con dotazione di pc
- almeno 4 stanze per i magistrati professionali (1 stanza per due magistrati professionali con la dotazione ordinaria di hardware – 1 stanza per il presidente di sezione);
- 3 stanze per i giudici onorari (1 stanza da utilizzare da parte di quattro magistrati onorari con la dotazione ordinaria di hardware);
- si può ipotizzare che i tirocinanti utilizzino le stanze dei giudici professionali e dei magistrati onorari ma devono avere una scrivania ciascuno e la necessaria dotazione informatica; meglio sarebbe la previsione di almeno due stanze per i tirocinanti;
- 2 stanze ampie per la cancelleria con la dotazione ordinaria di hardware;
- uno spazio adeguato per la conservazione di n. 5000 fascicoli sopravvenuti all'anno;

b) software:

Oltre alle ordinarie postazioni dei giudici fornite di collegamento SICID e consolle si può ipotizzare la predisposizione, con la collaborazione dell'ufficio informatico, di modelli predefiniti di provvedimento che acquisiscano dal SICID i dati disponibili, analogamente al modello realizzato per la sezione quarta bis.

3. Le attività preliminari

3.1 Premessa

Caratteristica della sezione che si occuperà dei procedimenti relativi alla protezione internazionale e delle altre procedure assegnate al Tribunale dal decreto legge n. 13 del 2007 è quello di dover affrontare una serie di problemi organizzativi ed informativi che sono in qualche misura preliminari rispetto all'attività giurisdizionale vera e propria.

Il primo profilo è quello della acquisizione di informazioni sulla realtà socio-politica dei paesi di provenienza per poter assumere le decisioni in maniera ponderata.

Il secondo attiene al gratuito patrocinio che, come segnalato anche nella citata delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, in alcuni uffici sta assumendo un rilievo tale da richiedere una struttura amministrativa dedicata.

Il terzo profilo, anch'esso segnalato nella delibera del CSM, attiene alla necessità di poter contare stabilmente su interpreti e mediatori culturali affidabili.

Il quarto alla predisposizione dei modelli-standard di provvedimenti.

3.2. L'acquisizione di informazioni

Deve premettersi che le informazioni sui paesi di origine dei richiedenti/ titolari di protezione internazionale (meglio note con l'acronimo COI – *Country of Origin Information*) assumono un ruolo determinante nella gestione e definizione dei procedimenti per la protezione internazionale.

Nel procedimento relativo alle controversie per il riconoscimento della protezione internazionale (art 35, d. lgs. 28 gennaio 2008 n 3), relativamente alle modifiche apportate dal recente decreto legge, è testualmente previsto che “.. *il giudice si avvale anche delle informazioni sulla situazione socio-politica del paese di provenienza previste dall'articolo 8 comma 3 che la Commissione nazionale aggiorna costantemente e rende disponibili all'autorità giudiziaria con modalità previste dalle specifiche tecniche di cui al comma 16*”.

Le informazioni fornite dalla Commissione nazionale sui paesi di origine non possono essere le sole informazioni che il giudice può utilizzare per la decisione sulle domande di protezione internazionale, anche perché tali informazioni provengono da una delle due parti del giudizio e, come tali, devono poter trovare rituale ingresso nel processo che, nella maggior parte dei casi, è caratterizzato dalla mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione convenuta.

Anche la recente risoluzione del CSM del 15/3/2017 che prevede, tra le diverse misure organizzative da adottarsi per i procedimenti in materia di protezione internazionale, l'accesso - da parte dei giudici della sezione specializzata - alle COI raccolte a seguito del Protocollo con il Ministero dell'Interno e pubblicate sull'aera riservata del sito consiliare, rischia di risultare insufficiente, proprio in ragione della circostanza che trattasi di informazioni provenienti comunque da una delle due parti del giudizio (essendo le Commissioni territoriali che hanno adottato il provvedimento di diniego impugnato davanti alla autorità giudiziaria mere articolazioni del Ministero dell'Interno).

Per altro verso non può essere lasciata all'iniziativa del singolo giudice del procedimento, anche se coadiuvato da un tirocinante, di acquisire ulteriori informazioni e dati sui paesi di origine dei migranti, ad integrazione e verifica di quelle eventualmente fornite dalla Commissione nazionale ovvero di quelle pubblicate su sito del CSM.

In tale contesto si propone la sottoscrizione, nell'ambito della Convenzione quadro tra il Ministero della giustizia e la CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane – di un Protocollo di cooperazione istituzionale tra il Tribunale di Roma e le Università statali e non statali che possa supportare i giudici della sezione specializzata nella raccolta ed acquisizione delle COI.

Con tale Protocollo le Università interessate dovranno, in particolare, provvedere alla ricerca, selezione e valutazione (anche attraverso controlli incrociati) delle informazioni sui paesi di origine dei migranti, sulla base di fonti attentamente selezionate e verificate (eventualmente corredate anche di riferimenti bibliografici), informazioni alle quali potranno accedere i giudici della sezione specializzata, singolarmente o attraverso una struttura centralizzata - costituita da magistrati onorari e tirocinanti - coordinata da un magistrato togato.

La previsione di una struttura centralizzata all'interno della sezione specializzata, costituita sul modello organizzativo dell'ufficio per il processo coordinato da un magistrato togato, appare preferibile, perché consente l'elaborazione di una banca dati aggiornata per ogni singolo paese, alla quale potranno accedere in via riservata tutti i giudici della sezione.

Il progetto di raccolta, selezione e valutazione delle COI a cura delle Università dovrà, inoltre, prevedere un aggiornamento temporale dei dati trasmessi all'ufficio per il processo, con ricerche aggiuntive in sede di revisione in relazione a determinati argomenti e/o a un predefinito arco temporale (sei mesi o un anno o anche periodi più lunghi in relazione alla situazione socio-politica dei singoli paesi).

Il progetto di raccolta e selezione dei dati da parte delle Università istituzionalmente deputate all'attività di ricerca e razionalizzazione delle risorse, consente di superare l'utilizzo dei dati e delle informazioni provenienti da una delle due parti del processo, oltre che di assicurare una maggiore qualità e neutralità delle

informazioni utilizzate dall'Autorità giudiziaria nei processi di protezione internazionale e, in prospettiva, di ridurre il contenzioso.

Tale Protocollo può inserirsi nel quadro della Convenzione tra il Ministero e la CRUI che, nell'ambito dei progetti ministeriali di innovazione organizzativa volti alla razionale organizzazione dei servizi della giustizia (tra i quali si annoverano quelli relativi *"alla potenziata organizzazione dell'ufficio per il processo"*) è stata sottoscritta con l'Associazione delle Università Italiane al fine di *"integrare il confronto"* tra le diverse iniziative in atto e da attivare per migliorare i processi di collaborazione tra gli enti universitari e le strutture periferiche dell'amministrazione della giustizia.

Tra le azioni programmatiche della Convenzione si annoverano proprio quelle attività di *"impulso, sostegno e opportuno coordinamento delle azioni di collaborazione istituzionale realizzate in ambito locale tra università ed uffici giudiziari"* (cfr. art 2 della Convenzione), costituendo la Convenzione un mero *"quadro di riferimento"* per l'attivazione dei rapporti tra le parti, posto che le *"modalità attuative"* delle singole iniziative in ambito locale *"saranno regolate da specifici accordi"* (cfr. art 3).

Tale contesto normativo ed organizzativo consente la stipulazione di un Protocollo di cooperazione istituzionale tra il Tribunale di Roma e le Università, che impegni queste ultime ad una programmata attività di ricerca e gestione di informazioni utili per potenziare l'organizzazione dell'ufficio per il processo costituito presso la sezione specializzata, con modalità attuative da dettagliare di concerto tra le parti interessate.

3.3. Protocollo con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati. Gratuito patrocinio. Predisposizione di modelli standard di ricorso. Uso del PCT

Un tema particolarmente delicato è quello relativo alla ammissione dei richiedenti asilo al gratuito patrocinio.

In più parti la scelta dei Consigli dell'Ordine in relazione alla ammissione al gratuito patrocinio è stata particolarmente restrittiva con la conseguente necessità di ricorrere al giudice ai sensi dell'art. 126 comma 3 D.P.R. n. 115/2002.

Fatta salva la eventuale stipula di accordi a livello nazionale tra il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Consiglio Nazionale Forense, si propone di avviare una interlocuzione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati al fine di definire presupposti e requisiti per l'adozione dei provvedimenti di ammissione al gratuito patrocinio da formalizzare in un protocollo da stipulare tra la dirigenza del Tribunale e quella del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Lo scopo è quello di individuare i presupposti per l'ammissione che, in qualche misura possano essere validi sia per la decisione del Consiglio dell'Ordine che per la decisione del giudice in modo da anticiparne l'adozione alla fase che si svolge dinanzi al Consiglio dell'Ordine ed evitare, quindi, un carico di lavoro ulteriore per l'ufficio e la cancelleria.

Il protocollo potrebbe prevedere anche l'adozione di una delibera del Consiglio dell'Ordine sulla limitazione degli incarichi da accettare, avente una rilevanza deontologica in relazione alla impossibilità di esercitare correttamente il patrocinio per un numero molto ampio di procedimenti.

Sarebbe opportuno prevedere anche un protocollo con il COA volto alla individuazione dei criteri di stesura degli atti (trattasi di veri e propri *"modelli"* di ricorso) per la protezione internazionale dove il ricorrente dovrà allegare le specifiche ragioni per le quali richiede l'audizione personale, in difetto delle quali il giudice può ritenere la domanda manifestamente infondata, con le evidenti conseguenze anche sul piano della liquidazione delle spese di lite. Tale soluzione non appare incompatibile con l'attuale procedimento che prevede la fissazione della comparizione delle parti in casi specifici, predeterminati, in assenza dei quali il collegio decide all'esito della camera di consiglio, sulla base dei soli atti e dei documenti prodotti.

La collaborazione con il COA si rivelerebbe assolutamente proficua sul piano del carico di lavoro della sezione e dei tempi di definizione delle procedure, oltre che nella modalità di gestione delle (limitate) risorse. Infine il protocollo dovrebbe definire i criteri di utilizzo del PCT in questa materia con riferimento alla scansione del verbale di audizione del richiedente, delle altre produzioni cartacee e degli atti successivi al ricorso introduttivo.

3.4. Interpreti e mediatori culturali

Un ulteriore problema riguarda l'individuazione di un gruppo sufficientemente ampio e variegato di interpreti e mediatori culturali che siano a conoscenza della lingua e dell'idioma del richiedente asilo anche in relazione alle modalità di pagamento.

Deve premettersi che, in relazione alla "nuova" disciplina e alla previsione della possibilità di fissare la comparizione delle parti solo in talune ipotesi (quali la necessità di audizione del ricorrente nonostante la videoregistrazione ovvero in caso di indisponibilità della stessa o ancora stante l'esigenza di acquisire "chiarimenti") la fissazione dell'udienza in camera di consiglio con l'audizione del ricorrente dovrà essere disposta in tutti quei casi in cui le COI dei paesi di origine documentino l'insussistenza dei presupposti di legge per il riconoscimento della protezione sussidiaria, o quando le allegazioni relative alla propria condizione personale consentirebbero la concessione dello status di rifugiato.

Per i procedimenti dove risulta necessario procedere all'audizione si propone, in conformità con quanto realizzato dal Tribunale di Catania e dalla Corte d'Appello di Cagliari (cfr. delibera CSM del 15 marzo 2017) la strada della stipula di protocolli e convenzioni con le organizzazioni che operano, a livello nazionale e locale, su questi temi. Il primo passaggio è quello della individuazione delle associazioni che, per struttura, diffusione e competenze, possano essere interlocutori validi e definire convenzionalmente protocolli operativi. Successivamente si dovranno concludere convenzioni che possono prevedere anche contributi alla assunzione di informazioni di cui al punto 3.2.

3.5. Predisposizione di modelli standard di provvedimenti

Per rendere più efficace il lavoro della sezione e garantire una tendenziale uniformità di trattamento è indispensabile predisporre un complesso di provvedimenti base da porre a fondamento delle decisioni. I provvedimenti dovrebbero avere una parte fissa che tenga conto delle situazioni accertate per i paesi di provenienza ed una parte variabile da adattare al caso specifico. Il lavoro di predisposizione dei modelli può essere svolto dai magistrati professionali con la collaborazione della struttura delegata all'acquisizione delle informazioni e alla elaborazione della banca dati (con il coordinamento di un giudice togato); in modo tale da consentire una rapida modifica dei modelli sulla base dei mutamenti delle condizioni socio politiche dei paesi di origine. Per i paesi con maggiore frequenza di richieste possono essere predisposti modelli informatici che acquisiscano i dati necessari dal sistema informatico.

Il magistrato professionale o il magistrato onorario (delegato) dovrà procedere all'audizione dei ricorrenti sulla base di uno o più "schemi" di audizione redatti in relazione a talune tipologie di fattispecie (quali i soggetti vulnerabili – omosessuali, donne con minori al seguito, vittime di torture o di tratta etc.- ovvero di racconti scarsamente credibili) da poter essere utilizzato in modo uniforme per tutti i procedimenti per i quali deve disporsi l'audizione.

3.6. Attività comuni. Banche dati. Riunioni *ex art. 47 quater* ord. giud.

La caratteristica dell'attività della sezione, che verrà ulteriormente accresciuta dalla struttura collegiale del procedimento, è quella di presentare un notevolissimo ambito di attività comuni e di informazioni condivise. E', quindi, indispensabile predisporre una serie di banche dati, accessibili ai giudici della sezione, in ordine alle informazioni, alla tipologia dei provvedimenti, alla tipologia dei verbali, agli stessi provvedimenti emessi. In quest'ambito è centrale il confronto tra i giudici sia professionali che onorari della sezione da realizzare attraverso le riunioni *ex art. 47 quater* c.p.c. alle quali consentire, in linea generale, la partecipazione dei tirocinanti.

Le riunioni previste dall'*art. 47 quater* ord. giud. devono diventare, quindi, il momento centrale della elaborazione dell'ufficio quantomeno sul versante dei magistrati.

4. I caratteri dei procedimenti sulla base della disciplina introdotta dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 e l'organizzazione dell'ufficio

4.1. La competenza delle sezioni specializzate

**Decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13
convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46**

Art. 3

Competenza per materia delle sezioni specializzate

1. Le sezioni specializzate sono competenti:

- a) per le 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;*
 - b) per le 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 di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;*
 - c) per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come introdotto dal presente decreto, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015;*
 - d) per le 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;*
 - e) per le 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;*
 - e-bis) per le 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)).*
- 2. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana.*
- 3. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2.*
- 4. Salvo quanto previsto dal comma 4-bis, in deroga a quanto previsto dall'articolo 50-bis, primo comma, numero 3), del codice di procedura civile, nelle controversie di cui al presente articolo, il tribunale giudica in composizione monocratica.*

4.2. Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale (art. 35, d. lgs. 28 gennaio 2008 n. 25) e 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)).

4.2.1. Norme di riferimento

Art. 35

Impugnazione

1. *Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.*
2. *Le controversie di cui al comma 1 sono disciplinate dall'articolo 35-bis.*
- 2 bis. *I provvedimenti comunicati alla Commissione nazionale ovvero alle Commissioni territoriali ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 4 e 13, sono tempestivamente trasmessi dalle medesime Commissioni territoriali o nazionali al questore del luogo di domicilio del ricorrente, risultante agli atti della Commissione, per gli adempimenti conseguenti.*

Art. 35-bis

Delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale

1. *Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35, sono regolate dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*
2. *Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorità giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare. Nei casi di cui all'articolo 28-bis, comma 2, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà.*
3. *La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:*
 - a) *da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;*
 - b) *avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;*
 - c) *avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);*
 - d) *avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c).*
4. *Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c) e d), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte. Il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6, unitamente all'istanza di sospensione. Entro cinque giorni dalla notificazione le parti possono depositare note difensive. Entro i cinque*

- giorni successivi alla scadenza del termine di cui al periodo precedente possono essere depositate note di replica. Qualora siano state depositate note ai sensi del terzo e quarto periodo del presente comma, il giudice, con nuovo decreto, da emettersi entro i successivi cinque giorni, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati. Il decreto emesso a norma del presente comma non è impugnabile. Nei casi di cui alle lettere b), c) e d), del comma 3 quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.
5. La proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare ai sensi del comma 4 non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento che dichiara, per la seconda volta, inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b).
 6. Il ricorso è notificato, a cura della cancelleria, al Ministero dell'interno, presso la commissione o la sezione che ha adottato l'atto impugnato, nonché, limitatamente ai casi di cessazione o revoca della protezione internazionale, alla Commissione nazionale per il diritto di asilo; il ricorso è trasmesso al pubblico ministero, che, entro venti giorni, stende le sue conclusioni, a norma dell'articolo 738, secondo comma, del codice di procedura civile, rilevando l'eventuale sussistenza di cause ostative al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.
 7. Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, può stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti o di un rappresentante designato dal presidente della Commissione che ha adottato l'atto impugnato. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 417-bis, secondo comma, del codice di procedura civile. Il Ministero dell'interno può depositare, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, una nota difensiva.
 8. La Commissione che ha adottato l'atto impugnato è tenuta a rendere disponibili con le modalità previste dalle specifiche tecniche di cui al comma 16, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione di cui all'articolo 14, comma 1, del verbale di trascrizione della videoregistrazione redatto a norma del medesimo articolo 14, comma 1, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura di esame di cui al Capo III, ivi compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti di cui all'articolo 8, comma 3, utilizzata.
 9. Il procedimento è trattato in camera di consiglio. Per la decisione il giudice si avvale anche delle informazioni sulla situazione socio-politico-economica del Paese di provenienza previste dall'articolo 8, comma 3 che la Commissione nazionale aggiorna costantemente e rende disponibili all'autorità giudiziaria con modalità previste dalle specifiche tecniche di cui al comma 16.
 10. E' fissata udienza per la comparizione delle parti esclusivamente quando il giudice:
 - a) visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato;
 - b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;
 - c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova.
 11. L'udienza è altresì disposta quando ricorra almeno una delle seguenti ipotesi:
 - a) la videoregistrazione non è disponibile;
 - b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione;
 - c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.
 12. Il ricorrente può depositare una nota difensiva entro i venti giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 7, terzo periodo.
 13. Entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. Il decreto non è reclamabile. La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, di cui al comma 3, viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche relativamente agli effetti del provvedimento cautelare pronunciato a norma del comma 4. Il termine per proporre ricorso per cassazione è di giorni trenta e decorre dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei

confronti della parte non costituita. La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima. In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Quando sussistono fondati motivi, il giudice che ha pronunciato il decreto impugnato può disporre la sospensione degli effetti del predetto decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione di decreto di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione. La sospensione di cui al periodo precedente è disposta su istanza di parte da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione. La controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione. Il giudice decide entro i successivi cinque giorni con decreto non impugnabile.

14. La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non opera nei procedimenti di cui al presente articolo.
15. La controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.
16. Le specifiche tecniche di cui al comma 8 sono stabilite d'intesa tra i Ministeri della giustizia e dell'interno, con decreto direttoriale, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sui siti internet dei medesimi Ministeri.
17. Quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi degli articoli 29 e 32, comma 1, lettera b-bis), il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento adottato a norma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, le ragioni per cui non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'articolo 74, comma 2, del predetto decreto.
18. A decorrere dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del provvedimento con cui il responsabile dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia attesta la piena funzionalità dei sistemi con riguardo ai procedimenti di cui al presente articolo, il deposito dei provvedimenti, degli atti di parte e dei documenti relativi ai medesimi procedimenti ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Resta salva la facoltà del ricorrente che risieda all'estero di effettuare il deposito con modalità non telematiche. In ogni caso, il giudice può autorizzare il deposito con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non sono funzionanti e sussiste una indifferibile urgenza.

**Decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13
convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46**

Art. 3

Competenza per materia delle sezioni specializzate

4-bis. Le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e quelle aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale sono decise dal tribunale in composizione collegiale. Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio. Il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione.

4.2.2. Procedimento

Fase introduttiva

Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento di diniego, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana.

Sospensione *ex lege* della efficacia

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato.

Sospensione con provvedimento del giudice

Il ricorso non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:

- a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;
- c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);
- d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c).

In questi casi l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa; quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte.

Il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità previste specificamente dal decreto legge di cui al comma 6, unitamente all'istanza di sospensione.

Entro cinque giorni dalla notificazione le parti possono depositare note difensive.

Entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di cui al periodo precedente possono essere depositate note di replica.

Se non vi è alcun deposito di note il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione mantiene la sua efficacia.

Qualora siano state depositate il giudice, nei successivi cinque giorni con nuovo decreto, non impugnabile, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati.

Nei casi di cui alle lettere b), c) e d) sopra riportate quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato.

Inammissibilità della sospensione

L'efficacia del provvedimento che dichiara, per la seconda volta, inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b) non può essere in nessun caso sospesa anche ove sia stato proposto il ricorso o l'istanza cautelare.

Comunicazioni e notificazioni

Il ricorso è trasmesso a cura della cancelleria al pubblico ministero ed è notificato, sempre a cura della cancelleria, al Ministero dell'interno, presso la commissione o la sezione che ha adottato l'atto impugnato, nonché, limitatamente ai casi di cessazione o revoca della protezione internazionale, alla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Fase "istruttoria", costituzione, acquisizione degli atti

Per la trattazione della controversia è designato dal presidente della sezione specializzata un componente del collegio (art. 3 comma 4 bis del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46)..

Il ricorso è trasmesso al pubblico ministero, che, entro venti giorni, stende le sue conclusioni, a norma dell'articolo 738, secondo comma, del codice di procedura civile, rilevando l'eventuale sussistenza di cause ostative al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, può stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti o di un rappresentante designato dal presidente della Commissione che ha adottato l'atto impugnato. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 417-bis, secondo comma, del codice di procedura civile. Il Ministero dell'interno può depositare, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, una nota difensiva.

La Commissione che ha adottato l'atto impugnato è tenuta a rendere disponibili con le modalità previste dalle specifiche tecniche di cui al comma 16, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione di cui all'articolo 14, comma 1, del verbale di trascrizione della videoregistrazione redatto a norma del medesimo articolo 14, comma 1, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura di esame di cui al Capo III, ivi compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti di cui all'articolo 8, comma 3, utilizzata. 10.

Comparizione delle parti

E' fissata udienza per la comparizione delle parti quando il giudice:

- a) visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato;
- b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;
- c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova.

L'udienza è altresì disposta quando la videoregistrazione non è resa disponibile ovvero l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado..

Contraddittorio cartolare

Il ricorrente può depositare una nota difensiva entro i venti giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 7, terzo periodo.

Decisione

Quando ritiene che non sia necessaria ulteriore istruzione, il collegio decide in camera di consiglio sul merito della controversia (art. 3 comma 4 bis del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46).

Quando ritiene necessaria ulteriore istruzione il giudice designato dal collegio deve fissare udienza in camera di consiglio per le attività da svolgere o da delegare al magistrati onorari ed in seguito riferire al collegio.

In entrambi i casi si tratta di procedimenti in camera di consiglio e, quindi, regolati dagli artt. 737 ss. la norma di cui all'art. 3 comma 4 bis del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 ha forse lo scopo di ribadire che quando non si ritiene necessaria alcuna istruzione si provvede immediatamente in camera di consiglio.

La decisione deve intervenire entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso,

La decisione deve essere presa, sulla base degli elementi esistenti al momento della sua adozione.

La decisione può essere di rigetto del ricorso o di riconoscimento al ricorrente dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria.

Il decreto non è reclamabile.

Quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi degli articoli 29 e 32, comma 1, lettera b-bis), il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento adottato a norma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, le ragioni per cui non

ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'articolo 74, comma 2, del predetto decreto.

Impugnazione

Contro il decreto è proponibile unicamente ricorso per cassazione nel termine di trenta giorni decorrente dalla comunicazione del decreto, a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita.

La parte può proporre, al giudice che ha emesso il provvedimento, istanza di sospensione degli effetti del decreto entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione.

La controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione.

Il giudice che ha pronunciato il decreto impugnato, quando sussistono fondati motivi, può disporre la sospensione degli effetti del predetto decreto, con decreto da pronunciare entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine per il deposito della nota difensiva. Questo decreto non è impugnabile.

Sospensione dei termini processuali

Non opera la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale e la controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.

4.2.3. Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice

Occorre definire rispetto a ciascuna fase le modalità operative dell'ufficio per il processo

Fase introduttiva

Sembra preferibile organizzare un ufficio centralizzato che si occupi della prima fase del procedimento relativa alla ricezione del ricorso, in modalità telematica, quando sarà possibile, e delle comunicazioni; alla acquisizione di informazioni fattuali sulla situazione del soggetto interessato (anche contattando le strutture dove l'interessato dovrebbe trovarsi), alla trasmissione rapida al giudice designato nel caso occorra adottare i provvedimenti urgenti sulla sospensione, alla individuazione del procedimento standard da attuare rispetto alla singola procedura (definizione immediata in camera di consiglio, audizione, comparizione delle parti, eventuali attività istruttorie).

Superata questa fase il procedimento deve essere assegnato all'ufficio per il processo del singolo giudice.

Per i procedimenti rispetto ai quali è necessario adottare il provvedimento di sospensione la trasmissione deve avvenire entro 24 ore.

Fase della sospensione

Nelle ipotesi in cui il ricorso non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato questa può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte.

Appare opportuno che questo provvedimento che ha tempi rapidi ma non immediati di adozione venga valutato dallo stesso giudice al quale è assegnata la procedura per evitare una duplicazione nello studio del fascicolo.

Buona prassi per le procedure per le quali non opera la sospensione automatica potrebbe essere quella di considerarle prioritarie ai fini della fissazione dell'audizione e di fissarla con la massima urgenza.

L'esame preliminare del fascicolo potrebbe essere effettuato dai tirocinanti ma la decisione, con decreto, dovrebbe essere adottata dal magistrato professionale.

Allo stato non è possibile, sulla base dei dati statistici disponibili, determinare quanti provvedimenti sulla sospensione devono essere adottati al giorno. Se tutti i ricorsi presentati nell'ultimo anno fossero stati accompagnati da istanze di sospensione la media sarebbe di 20 al giorno. Ma come si è visto le istanze di sospensione riguardano unicamente i procedimenti per i quali la proposizione del ricorso non sospende *ex lege* l'esecuzione. Il numero, quindi, dovrebbe essere notevolmente inferiore.

Fase "di merito"

Una volta acquisita la documentazione e le memorie il giudice, con l'ausilio dei magistrati onorari, dovrebbe valutare se disporre o meno l'audizione.

La sezione ogni anno (o in un arco temporale inferiore), sulla base della banca dati messa a disposizione dalla struttura centrale, procede ad individuare i paesi di origine in relazione ai quali sussistono i presupposti per la protezione sussidiaria ovvero per il riconoscimento della status di rifugiato e per i procedimenti relativi a tali paesi non prevede l'audizione del ricorrente; per gli altri paesi prevede l'audizione con facoltà del giudice del collegio di delegare un magistrato onorario a procedere all'audizione sulla base di uno "schema" che possa permettere la valutazione dell'attendibilità del ricorrente.

In questi casi, dove possono emergere profili di vulnerabilità dell'istante, o di scarsa credibilità del racconto ovvero di accertamento della situazione personale che potrebbe dare luogo al riconoscimento dello status di rifugiato, l'audizione del ricorrente dovrà avere luogo da parte del magistrato togato o di un magistrato onorario da questi delegato all'esito della fissazione di una camera di consiglio ed alla presenza di un interprete che assicuri una audizione del ricorrente non stereotipata e limitata ad una mera conferma di quanto emerso in sede amministrativa.

Per il prevedibile numero dei procedimenti per i quali dovrà procedersi all'audizione del ricorrente ed in ragione dei tempi di definizione dei giudizi di protezione internazionale, tale prassi dovrà essere necessariamente coniugata con la previsione del rigetto per manifesta infondatezza del ricorso, perché privo di quelle specifiche allegazioni ed elementi di prova che giustifichino la necessaria audizione dell'istante, ovvero perché riconducibile *prima facie* ad una situazione rispetto alla quale la nuova intervista del richiedente non muterebbe la soluzione da adottare con un modulo decisorio sulla "*base degli atti esistenti al momento della decisione*" (cfr. 35 *bis* comma 13).

La individuazione delle ipotesi di rigetto per manifesta infondatezza del ricorso costituisce elemento "nevralgico" per limitare i casi di fissazione di udienza con audizione del ricorrente alle sole fattispecie che lo richiedano sulla base delle allegazioni del ricorso introduttivo.

All'esito dell'audizione il magistrato onorario non si riserva sulla adozione del provvedimento ma rimette la procedura al magistrato togato che ne riferisce al collegio, previa predisposizione, con la collaborazione di un tirocinante che dovrebbe a sua volta assistere alla audizione, di una bozza del provvedimento.

Il procedimento dovrebbe essere trattenuto in decisione sin dalla prima udienza, salvo breve rinvio fondato sulla necessità di sentire il richiedente, non comparso per giustificati motivi, e salva la concessione di un breve termine per memorie o integrazione documentale.

In considerazione del numero di procedure assegnate a ciascun giudice ed alla durata delle audizioni è ipotizzabile che i magistrati onorari saranno chiamati a tenere due udienze settimanali con un numero di audizioni variabili tra le 5 e le 6.

Questa soluzione organizzativa risolverebbe anche il problema della remunerazione dei giudici onorari che fanno parte dell'ufficio per il processo.

Nel caso di acquisizione d'ufficio di nuove fonti di prova è indispensabile sottoporle al contraddittorio delle parti; ciò in particolare nell'ipotesi di fonti di prova contrarie all'accoglimento della domanda.

4.3. Altre controversie

4.3.1. Tipologia di procedimenti

Rientrano nella competenza delle sezioni specializzate:

- le 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 d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 disciplinate in ordine al rito dall'art. 16 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150);

- le 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, 20 bis, 20 ter e 21 d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 disciplinate in ordine al rito dall'art. 17 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150).
- le 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 (art. 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 disciplinate in ordine al rito dall'art. 20 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150);
- le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia (disciplinate in ordine al rito dall'art. 19 bis del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150) e della cittadinanza italiana (alle quali dovrebbe applicarsi l'ordinario rito di cognizione con la possibilità del sommario di cognizione)
- le 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, (si applica il nuovo 35 bis d.lgs. n. 25/2008 (rito camerale giudice collegiale), anche per il riconoscimento della protezione umanitaria è competente la commissione territoriale ed il procedimento è impugnatorio. Solo quando si tratti di impugnazione del provvedimento del questore che nega la protezione umanitaria dopo che la commissione territoriale gli ha trasmesso gli atti, il giudice è monocratico ed il rito è ordinario)

4.3.2. Procedimento

Giudizio sommario di cognizione con le eccezioni sopra indicate

Tuttavia per il disposto dell'art 20 ter nelle controversie di cui all'art. 20 e 20 bis d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 *"Quando l'interessato è trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 la sua partecipazione all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro"*

4.3.3. Organizzazione dell'ufficio e interventi del giudice

Rispetto a questi procedimenti ed al ruolo di giudici onorari e magistrati onorari ci si può limitare a richiamare l'elaborazione sull'ufficio per il processo in generale.

Al magistrato onorario si possono delegare certamente alcune fasi del procedimento, vi è qualche dubbio in ordine alla possibilità di delegare anche il provvedimento decisorio, considerato che il modello da adottare è quello dell'affiancamento.

Sulla base della attuale normazione primaria e della disciplina tabellare la delega di adottare i provvedimenti non è prevista espressamente ma non è nemmeno esclusa.

La legge delega 28 aprile 2016 n. 57 per la riforma organica della magistratura onoraria prevede all'articolo 2 comma 5 con riferimento "alle modalità di impiego dei magistrati onorari all'interno del tribunale, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi la delega al governo:

"a) individuare le modalità con cui il presidente del tribunale provvede all'inserimento dei giudici onorari di pace nell'ufficio per il processo costituito presso il tribunale ordinario, per lo svolgimento dei seguenti compiti:

2) svolgere le attività e adottare i provvedimenti che al giudice onorario di pace possono essere delegati dal giudice professionale tra quelli individuati in attuazione della delega di cui alla presente legge, in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni che normalmente devono essere risolte"

Questa disposizione, pur non ancora attuata attraverso i decreti delegati offre una chiave interpretativa circa la possibilità di delegare ai giudici onorari anche i provvedimenti decisori.

La prassi da adottare dovrebbe essere quella di una delega di attività comprensiva della decisione per i procedimenti che, sulla base di criteri definiti dalla citata legge delega (*"in considerazione della natura degli interessi coinvolti e della semplicità delle questioni che normalmente devono essere risolte"*) e precisati a livello di sezione, possono essere assegnati ai giudici onorari.

In considerazione del numero limitato di procedimenti questa scelta non dovrebbe incidere in maniera particolare sulla organizzazione della sezione.

Nel caso in cui ricorrano i presupposti previsti dalla normazione secondaria e, dopo l'approvazione dei decreti delegati sulla riforma della magistratura onoraria, anche della normazione primaria è possibile l'assegnazione, in queste materie dei ruoli ai magistrati onorari.

4.4. Procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché' dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché' per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015

Si tratta di procedimenti in camera di consiglio da definirsi in tempi rapidi che attualmente sono assegnati ad un gruppo di magistrati di altre sezioni che supportano l'attività della prima sezione.

Si propone di mantenere l'attuale organizzazione che ha dato buona prova e che consente di definire nei tempi ristretti previsti dalla legge questa tipologia di procedure.

5. I procedimenti pendenti e la disciplina transitoria

Per i procedimenti pendenti e per la fase transitoria (procedimenti introdotti fino al 17 agosto 2017) si applica la vecchia disciplina che prevedeva anche per i procedimenti di protezione internazionale il *"procedimento sommario di cognizione"* monocratico.

Valgono, quindi, le considerazioni relative alla possibilità di delegare procedimenti e definizioni indicate sopra al numero 4.2.2.

Dal punto di vista organizzativo l'alto numero di procedimenti pendenti (oltre 5.800) consiglia una particolare attenzione agli stessi che la cui trattazione dovrebbe essere assegnata a tutti i magistrati (professionali e onorari) che fanno parte di ciascun nucleo dell'ufficio per il processo. Prevedendo sette nuclei (compreso quello relativo al presidente di sezione che può avere un carico dimezzato) il carico per ciascun nucleo è di circa n. 990 procedure (445 per quello che fa capo al presidente di sezione). Ciò significa che ciascun magistrato compresi gli onorari, oltre alle sopravvenienze, dovrà farsi carico di circa n. 340 procedure arretrate.

Anche rispetto a questi procedimenti è opportuno adottare un procedimento predefinito e modelli standard di provvedimenti per consentire una definizione più rapida delle procedure.

6. I compiti

6.1. Compiti comuni

a) il lavoro comune dei magistrati, dei magistrati onorari e degli ausiliari:

- solo magistrati professionali e magistrati onorari

elaborazione della giurisprudenza di sezione;
 predisposizione dei modelli standard di provvedimento e dei verbali standard in relazione alle caratteristiche
 sia sostanziali che di rito di ciascun procedimento;
 individuazione delle prassi procedurali per tipologia di provvedimento;

- magistrati professionali e tirocinanti

acquisizione di informazioni e dati normativi sui paesi di provenienza dei migranti;
 massimazione e diffusione interna (ed esterna) della giurisprudenza di sezione
 creazione di un archivio di giurisprudenza dell'ufficio e di altri uffici giudiziari.

- magistrati professionali, magistrati onorari e tirocinanti

analisi preparatoria dei fascicoli
 predisposizione della bozza di provvedimento

b) il lavoro comune dei magistrati (in particolare del Presidente di sezione) e degli esperti informatici e statistici

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'analisi dei flussi in entrata e in uscita ed ai tempi di durata delle cause. Ad esito di tali analisi dovranno essere redatti dei programmi di smaltimento del lavoro, ivi compreso l'arretrato, la cui realizzazione dovrà essere costantemente monitorata anche al fine di individuare e prontamente correggere eventuali errori di previsione o di adattare i programmi ad impreviste modificazioni della quantità o tipologia dei flussi in entrata.

3.2 Compiti individuali

a) i magistrati professionali

- funzioni organizzative: I compiti delineati nei due precedenti paragrafi comportano che i magistrati del gruppo sperimentale dovranno svolgere una funzione organizzativa-programmatica che prevede anche il coordinamento con i dirigenti amministrativi ed un confronto con gli utenti esterni.

Dal punto di vista realizzativo sono essenziali le riunioni dell'ufficio *ex art. 47 quater* ord. giud. che disegnino i percorsi tipici dei procedimenti in relazione alle loro tipologie e che individuino le soluzioni applicative e interpretative da adottare (e da rendere note con meccanismi di pubblicazione diffusa)

b) gli altri componenti dell'ufficio del processo

I) i magistrati onorari

La legislazione vigente consente ai magistrati onorari di celebrare le udienze.

Tuttavia è molto ampio il campo di intervento dei magistrati onorari anche nell'ipotesi di affiancamento.

Il magistrato onorario previa approfondita conoscenza della giurisprudenza della sezione, dovrà partecipare alle riunioni di sezione indette ai sensi dell'art. 47-quater O.G. e sotto la diretta responsabilità del magistrato assegnatario della causa e previa consultazione con lo stesso: celebrare udienze, redigere la bozza del provvedimento.

Si può, inoltre, prevedere che spetti ai magistrati onorari rispondere a domande sull'indirizzo della giurisprudenza di sezione, in giorni determinati, coincidenti con quelli di udienza.

II) tirocinanti

Ai tirocinanti saranno assegnate attività di ricerca, esame e preparazione dei fascicoli, predisposizione di bozze di provvedimenti ed elaborazione della banca dati

III) il personale di cancelleria

Oltre alle attività amministrative tipiche, anche con riferimento al PCT, il personale di cancelleria è chiamato ad accertare la situazione fattuale in cui si trova il richiedente attraverso un contatto preliminare con le strutture di accoglienza. Questo compito è particolarmente rilevante in considerazione del tempo che attualmente intercorre tra la presentazione del ricorso e la definizione del procedimento.