



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

RELAZIONE SULLE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO

(D.L.vo n. 142/2015 e D.L.vo n. 254/2008)

Ringrazio e saluto gli Illustri Rappresentanti della Commissione, ai quali vorremmo rispettosamente sottoporre alcuni argomenti di proposta e di dibattito, al fine di dare una qualche soluzione ad un problema di immediata attualità e associato alla necessità di assicurare il riconoscimento dei diritti dei rifugiati, da una parte, e la brevità, l'efficienza e l'economicità delle procedure per giungere a tale riconoscimento, dall'altra.

1. Premesse sistematiche: L'analisi normativa.

Nonostante via sia la consapevolezza che l'illustre consesso a cui ci rivolgiamo è perfettamente a conoscenza di tutti i dati ed i presupposti del tema in oggetto, come ampiamente sviluppati all'interno della Relazione della Commissione sull'attività svolta sino al 31 gennaio 2016, mi si conceda, comunque, brevemente, ai fini di un'analisi più compiuta, di premettere e delineare, in via preliminare, il quadro normativo entro cui il nostro Paese può muoversi, e che è fondamentale per giungere alle proposte di una riforma in un senso di migliore efficienza di tutto il sistema, ossia:

1. il **diritto di asilo** che è garantito allo straniero dalla nostra Costituzione italiana dall'articolo 10 comma 3 cod. cost. riferito genericamente alla impossibilità di esercitare nel Paese di provenienza i diritti democratici;



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

2. **la Direttiva procedure – Dir. 2013/32/UE**, che disciplina l’iter procedurale della domanda di protezione internazionale;
3. **la Direttiva accoglienza – Dir. 2013/33/UE**, che mira a stabilire norme comuni sulle condizioni di accoglienza in tutta l’Unione;
4. **la Direttiva qualifiche – Dir. 2011/95/UE**, che stabilisce le condizioni per la concessione della protezione internazionale;
5. **il Regolamento di Dublino – Reg. n. 604/2013**, che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame della domanda di protezione internazionale;
6. **il D.L.vo 142/2015**, che ha recepito le direttive suddette, ivi distinguendosi il Capo I, che reca le norme di attuazione della direttiva 2013/33/UE sull’accoglienza, ed il Capo II che reca le norme di **attuazione della direttiva 2013/32 sulle procedure** per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale, aggiornando in parte il **decreto legislativo n. 25/2008** di recepimento della **direttiva 2005/85/CE**, e riformando solo in parte la procedura di esame delle domande di asilo;
7. vi sono poi **le Decisioni 2015/1523 del 14 settembre 2015 e 2015/1601 del 22 settembre 2015** sui ricollocamenti all’interno degli altri Paesi UE.

Si tratta di due Decisioni che il Consiglio UE ha adottato in rapida sequenza (14 e 22 settembre), **simili ma non identiche**, finalizzate - così si legge nell’art. 1 di entrambe - ad aiutare l’Italia e la Grecia “*ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi nel loro territorio*”, che si pone come obiettivo, se vogliamo, definito in maniera piuttosto generica.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

Cosa più interessante e più incisiva è, comunque, la rilevazione che nel Preambolo di entrambe le Decisioni (rispettivamente ai considerando n° 21 e 26) si legge invece qualcosa di più preciso, cioè che le misure sono “*destinate ad alleviare la forte pressione sul sistema di asilo di Italia e Grecia*”.

Sempre nei preamboli, poi, troviamo elencati i dati sulla base dei quali si giustificano le misure di ricollocazione contenute in queste Decisioni.

2. La situazione dell'immigrazione: i dati statistici.

In quello della Decisione 1523 (precisamente ai considerando n° 10 e 11) si cita:

- in Italia nel 2014 sono **entrati in maniera irregolare più di 170.000 migranti** (+277% rispetto al 2013), in Grecia 50.000 (+153%); il trend è confermato dai primi sei mesi del 2015 (Italia: + 5% rispetto allo stesso periodo del 2014, Grecia: ingressi irregolari sestuplicati);
- le domande di asilo nel 2014 in Italia sono state **64.625** (+143% rispetto al 2013), in Grecia **9.430** (+15%); anche questo trend è confermato nel 2015, con 15.250 domande presentate in Italia nei primi tre mesi (+47% rispetto al primo trimestre 2014) e 2.615 in Grecia (+28%).

Nel preambolo della Decisione 1601 (considerando n° 13 e 14) i dati citati sono i seguenti:

- nei primi otto mesi del 2015 gli ingressi irregolari in Italia sono stati 116.000, **mentre in Grecia addirittura 211.000**;
- le domande di asilo presentate in Italia nei primi sette mesi del 2015 sono state **39.183** (+27% rispetto al 2014); in Grecia 7.475 (con un aumento del 30% rispetto all'anno precedente).

I dati relativi alle domande di asilo (65.000 domande in Italia nel 2014 e una proiezione, grosso modo, di 80/90.000 domande nel 2015; 9.500 domande in Grecia nel 2014 e una proiezione,



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

grosso modo, di 15/18.000 nel 2015), sono dati **sicuramente elevati ma all'apparenza tutto sommato "gestibili"**, considerato il contesto particolarmente difficile in cui ci troviamo.

Se ne deduce, quindi, necessariamente che il dato più rilevante è quello delle persone che, pur essendo entrate irregolarmente da Italia e Grecia nel 2014 e 2015, **non hanno presentato domanda di asilo in questi due Paesi**. Nessuno sa con precisione dove siano queste persone, divenendo i cosiddetti "invisibili", anche se è presumibile che molti abbiano proseguito il loro viaggio verso nord, cercando di non essere registrate e fotosegnalate e quindi di sfuggire alle regole del **sistema Dublino**. Peraltro, un **recentissimo comunicato dell'UNHCR** segnala che in Grecia ormai **ci si avvicina ai 400.000 ingressi** e questo dato deve farci comprendere che ogni strumento messo in campo sino ad ora è destinato ad essere inadeguato, perché tarato su una realtà "cristallizzata" mesi fa e non più attuale e che ovviamente si modifica di giorno in giorno.

3. L'agenda Europea sulla migrazione della Commissione Europea.

Come muoversi allora, per prevenire le estreme criticità e prevedere soluzioni maggiormente adeguate all'evolversi emergenziale della situazione, garantendo il riconoscimento dei diritti dei rifugiati?

Nel maggio scorso la Commissione europea ha presentato una comunicazione intitolata "Un'agenda europea sulla migrazione". Si tratta essenzialmente di un **piano di lavoro** che anticipa future azioni e proposte legislative della Commissione in questo campo.

Senza voler entrare nell'esame dell'efficacia di soluzioni, quali il rafforzamento di Frontex, la creazione di Hot-spot, e la ricollocazione dei migranti, con il conseguito travaglio di molti Paesi del nord-est, che non ci compete, preme evidenziare, che, se come sembra dal testo dell'Agenda,



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

saranno oggetto di collocazione solo persone che “**chiaramente necessitano di protezione**”, è probabile che i primi della lista saranno i siriani e gli eritrei, i quali, secondo il rapporto Eurostat del 2014, sono molto numerosi negli sbarchi ma che sono praticamente assenti nella classifica delle prime nazionalità di richiedenti asilo in Italia. Pertanto, da una prospettiva puramente italiana, l'effetto paradossale della ricollocazione – unita alla prevista stretta sulle identificazioni, – potrebbe essere quello che l'Italia **si troverebbe a esaminare più domande di asilo** e non meno. A quelle presentate, si aggiungerebbe infatti la quota spettante all'Italia di siriani ed eritrei (che al momento, come noto, non presentano domanda in Italia ma si spostano subito verso il Nord Europa). Nella seconda parte dell'Agenda la Commissione si occupa, tra altri aspetti, della politica comune di asilo.

Qui l'Agenda individua la priorità nell'assicurare una **piena e coerente applicazione del Sistema europeo comune di asilo**, grazie ad un nuovo processo di monitoraggio sistematico sul comportamento degli Stati.

In vista anche della possibile apertura di procedure di infrazione a carico dei vari Stati, la Commissione preannuncia un ruolo sempre maggiore dell'EASO come punto di riferimento in materia di COI (*Country of Origin Information*) al fine di arrivare a decisioni più uniformi e si identifica nella formazione e nella creazione di reti tra le autorità che si occupano di accoglienza delle ulteriori misure.

La Commissione riporta anche che nel 2014 il 55% delle domande d'asilo presentate nell'UE ha avuto decisione negativa e che per alcune nazionalità il tasso di rigetto è altissimo e raccomanda l'utilizzo di procedure accelerate per l'esame, come previste nella normativa europea ove sono prescritte disposizioni che permettono di **esaminare rapidamente le richieste di asilo infondate**.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

L'Agenda preannuncia, quindi, che la Commissione lavorerà con l'EASO e gli Stati per produrre delle linee guida che **favoriscano l'utilizzo di queste procedure accelerate**.

Sempre in questo contesto, la Commissione proporrà anche di rinforzare le disposizioni in materia di **Paesi di origine sicuri**, supportando il rapido esame delle domande d'asilo di cittadini provenienti da quei Paesi.

Non solo la Commissione europea evidenzia la **assoluta necessità di un'accelerazione delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato**, e ciò soprattutto **ai fini di sicurezza sociale, ordine pubblico e di sopportabilità economica del sistema**.

Anche le istituzioni che si occupano della tutela dei diritti dei richiedenti asilo rilevano che il tempo dell'accoglienza intercorrente tra il momento della formalizzazione della domanda di asilo e la decisione nel merito della stessa, che in Italia si protrae per diversi mesi, riveste **un ruolo chiave** in prospettiva di un futuro processo di integrazione e autonomia.

E ciò a maggior ragione per coloro che le direttive europee in materia di asilo individuano all'interno del mondo dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, quale particolare categoria, costituita da quell'insieme di soggetti definiti "vulnerabili" in quanto portatori di ulteriori fragilità rispetto alla generalità dei migranti forzati "ordinari". Tale categoria è stata, difatti, ampliata in seguito all'emanazione della nuova *Direttiva Qualifiche*, recepita nell'ordinamento interno con il D.L.vo n. 18/14 che ha apportato modifiche all'art. 19 del *Decreto Qualifiche*, così ricomprendendo i seguenti soggetti: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, minori non accompagnati, vittime della tratta di esseri umani.

4. La tempistica per l'esame della domanda di asilo.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

Le tempistiche imposte dalla Questura per la formalizzazione della domanda di asilo (la redazione del modello C3) sono variabili, ma nella prassi possono superare un mese di attesa. L'attesa maggiore, tuttavia, è da riferirsi alle tempistiche per la convocazione al fine di sostenere l'audizione in Commissione Territoriale. Alcuni ospiti sono stati convocati esattamente un anno dopo il loro ingresso nel progetto. La media di attesa si aggira intorno ai 6/7 mesi dal momento della verbalizzazione della domanda, incidendo in modo negativo soprattutto sui soggetti appartenenti appunto alle categorie di persone vulnerabili".

I referenti delle strutture di accoglienza di tali soggetti sostengono, difatti, che la procedura dovrebbe definirsi nell'arco di un periodo massimo di sei mesi e che superare l'anno di attesa è sintomo di un percorso patologico.

Secondo l'esperienza di questi soggetti, la situazione determinata dalle eccessive lungaggini burocratiche, crea in una persona inserita in un centro per diversi mesi una condizione di dipendenza e assistenzialismo, per cui maggiore è il tempo per cui si protrae tale situazione, più diventa complicato per la persona uscirne e rendersi autonoma.

Giunge, quindi, da più parti, rappresentative di interessi anche diversi, **la domanda di una accelerazione della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato**, che giustifica e fonda una revisione in senso appunto di un procedura più snella e veloce, seppur sempre rispettosa dei diritti fondamentali del migrante.

5. La procedura per l'esame della domanda di asilo.

I nostri D.Lvi. n.ri 142/2014 e 254/2008 prevedono, in linea con la Direttiva 2013/32/UE, che la competenza per il riconoscimento dello status di rifugiato passi prima dalle Commissioni



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

territoriali, le quali, a seguito di un colloquio con il richiedente, emettono un provvedimento amministrativo di diniego o di accoglimento.

I casi in cui le Commissioni possono dichiarare la domanda inammissibile od infondata sono previsti dalla medesima Direttiva in ipotesi specifiche, elencate negli artt. 31, 32 e 3.

In caso di provvedimento di diniego, il richiedente può, entro trenta giorni a pena di inammissibilità, proporre ricorso avanti alla competente autorità giudiziaria, ovvero il Tribunale in composizione monocratica, il quale entro sei mesi dalla presentazione del ricorso, decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. In caso di rigetto, la Corte d'Appello decide sulla impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso.

Entro lo stesso termine, la Corte di Cassazione decide sulla impugnazione del provvedimento di rigetto pronunciato dalla Corte d'Appello.

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento di diniego, con il conseguente prolungamento temporale anche dell'incertezza dello status del richiedente.

6. Le proposte di riforma.

Non vi è, quindi, bisogno di analisi approfondite per ricavare che, con i numeri di richiedenti asilo che si prospettano nei prossimi mesi, si determinerà un sempre maggiore ingolfamento degli Uffici Giudiziari, un rallentamento ulteriore delle procedure ed un aumento esponenziale dei costi correlati al fondamentale diritto alla tutela legale ed al diritto del richiedente ad una accoglienza e sistemazione dignitose.

Tutto ciò premesso, si propone, quindi, di eliminare la fase amministrativa di esame della



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

domanda avanti la Commissione Territoriale, e di riconoscere la competenza in materia al Giudice Onorario di Pace, il quale già tratta in via quasi univoca la materia dell'immigrazione.

I benefici di questa scelta sono molteplici.

Come si evince dalla Relazione di questa Commissione, si sono già evidenziate criticità nella formazione professionale dei componenti le Commissioni territoriali, la mancanza di uniformità delle decisioni a livello nazionale, la necessità di formare e assicurare la presenza di un alto numero di componenti, proprio per garantire l'efficienza delle varie Commissioni, e la complessità della procedura (istruttoria ad opera di un solo componente della Commissione, decisione collegiale, con le garanzie correlate all'accesso alle informazioni ed ai documenti per il richiedente e per il difensore), tutti elementi che dilatano la tempistica con i disagi ed i costi conseguenti (Relazione pag. 82).

L'eliminazione della fase amministrativa, consentirebbe di sgravare i Tribunali e di accelerare la procedura, avvalendosi, sin dal primo atto, di un organismo Giurisdizionale, con tutte le garanzie sul diritto di difesa della parte e sull'applicazione ed interpretazione più uniforme della normativa a livello nazionale, con un notevole abbattimento di costi e liberazione di risorse da impiegare nella accoglienza, e con una benefica riduzione della tempistica a tutela del rifugiato.

Il richiedente asilo avrebbe diritto, in tal modo, ad un processo sin da subito, con il pieno contraddittorio delle parti, alla presenza di un difensore di fiducia o nominato d'ufficio, di un interprete e del rappresentante della Prefettura o del Ministero dell'Interno.

Può prevedersi che il giudice disponga che la Commissione Nazionale, con la collaborazione dell'EASO e l'UNHCR e altre organizzazioni internazionali per i diritti umani, inviino informazioni precise ed aggiornate circa la situazione generale del richiedente.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

Deve essere, inoltre, prevista l'audizione di un rappresentante di tali organismi, nonché l'eventuale istruttoria relativa alle prove offerte a supporto dell'istanza.

Il giudice decide, infine, con sentenza o ordinanza motivata.

Stante, inoltre, la garanzia del giudizio di primo grado immediato davanti ad un Organismo Giurisdizionale, e sempre nell'ottica di una accelerazione della tempistica, pur nell'osservanza dei diritti di difesa della parte, è possibile prevedere due ipotesi di percorso procedimentale:

- 1) la facoltà di impugnazione della decisione direttamente davanti alla Corte di Cassazione, la quale accerta se il giudizio di primo grado sia stato emesso nell'osservanza della normativa specifica ed, in caso contrario, può rimettere la decisione al giudice di *prime cure*;
- 2) la facoltà di impugnazione della decisione davanti al Tribunale quale unico grado di appello nel merito, con esclusione, quindi, della Corte di Appello, e successivo esame di legittimità davanti alla Corte di Cassazione.

Il Giudice Onorario di Pace è, poi, sicuramente in grado di affrontare l'impatto dei ricorsi, senza il rischio di sovraccarico del ruolo degli Uffici giudiziari, i quali, come risulta dall'ultima Relazione statistica del DGStat di ottobre 2014 (Ministero della Giustizia) sono in grado di chiudere tutte le vertenze attualmente pendenti in circa dieci mesi.

La previsione della competenza direttamente al Giudice senza passare dall'organo amministrativo, non pare contrastare con la direttiva 2013/32/UE, la quale dispone bensì che la domanda sia esaminata da un "qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado al riguardo" (art. 2, comma 1, lettera f)), ma ciò non



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

determina che il Paese membro non possa dotarsi di un procedimento (e organi) che consentano una migliore tutela del rifugiato, così come indicato nell'art. 5, ove è stabilito che “*gli Stati membri possono introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli in ordine alle procedure di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale, purché tali criteri siano compatibili con la presente direttiva*”.

E certamente, come detto, l'esame giurisdizionale della domanda permette di rinvenire un trattamento più favorevole e più osservante dei diritti primari e di difesa del richiedente asilo.

Si ricorda, a sostegno, che con il ricorso in sede giurisdizionale avverso il diniego della domanda emesso dalla Commissione territoriale, si instaura un procedimento officioso, in cui il Giudice ha il più ampio potere istruttorio, **e non è vincolato a tale decisione amministrativa, dovendo decidere “sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione “** (art. 19, comma 9, D.L.svo 142/15): infatti, spesso le decisioni delle Commissioni territoriali sono sovvertite da quelle del Giudice.

Sempre richiamando l'esauriente Relazione di codesta Commissione si ricava che “la più preoccupante criticità della fase giurisdizionale di esame della domanda di protezione internazionale è legata ai lunghi tempi di esame dei ricorsi giurisdizionali” (Relazione pag. 95).

Per effetto, infatti, dell'incremento delle Commissioni territoriali e del numero dei dinieghi, i Tribunali si sono trovati gravati da un notevole aumento dei ricorsi giurisdizionali, avverso i provvedimenti di diniego delle domande di protezione internazionale, sicché anche il procedimento acceleratorio, introdotto dal D.L.vo n. 142/2015 non pare avere portato ai benefici sperati.

In tal senso pare che anche il piano straordinario di applicazioni extradistrettuali dei magistrati, nelle zone di maggiore densità immigratoria, non abbia dato risultati positivi.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

La scelta, quindi, di affidare la competenza ai Giudici Onorari di Pace, appare ineludibile, anche alla luce della disamina comparativa con gli altri Paesi, svolta da questa Commissione.

Attingo, quindi, a sostegno sempre dalla Relazione, ove si evidenzia che l'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, prevede che gli ordinamenti interni dei singoli Paesi assicurino al richiedente asilo il "diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice" senza, però, imporre anche l'obbligo di assicurare più gradi di giudizio, di merito e/o di legittimità (Relazione pag. 99).

Il nostro Paese è, inoltre, l'unico che assicura due gradi di giudizio di merito ed un terzo di legittimità, dopo, peraltro, la fase amministrativa.

La maggior parte degli altri Paesi assicura due gradi di giudizio, di cui uno di merito ed un altro di legittimità, come, appunto, ivi proposto.

Altri Paesi ancora prevedono il ricorso avanti al giudice amministrativo ed in un unico grado.

Eppure tutti tali Paesi si muovono nell'ambito delle regole comunitarie sopra evidenziate.

Tale proposta si muove, inoltre, nell'ottica di un uniformità dei diversi procedimenti giurisdizionali in materia di immigrazione, come messo in luce anche da questa Commissione, ossia il procedimento ex art. 18 D.L.vo 150/2011 in materia di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione avanti al Giudice di Pace e quelli ex artt. 13 comma 5 bis e 14 D.L.vo n. 286/1998, concernenti rispettivamente la convalida del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio dello Stato e la convalida del provvedimento del questore di trattenimento dello straniero in un Centro di Identificazione ed espulsione, tutti di competenza del Giudice di Pace e decisi con decreto inappellabile.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

L'accelerazione della tempistica decisoria, infine, si pone, come detto, in linea con quanto denunciato da tutti gli operatori del settore, ovvero che più tempo passa tra la domanda ed il riconoscimento dello status più si creano situazioni di disagio materiale e psicologico a carico del richiedente, concretizzando, di fatto, una denegata giustizia.

In quest'ottica, essendo interesse principale del soggetto titolare al diritto di asilo, pervenire al più presto ad un suo riconoscimento, si osserva, anche, che la natura giurisdizionale del procedimento può permettere un più fondato vaglio preliminare di manifesta infondatezza/inammissibilità della domanda, e ciò anche senza l'audizione dell'interessato, cui può conseguire anche il venire meno della sospensiva del provvedimento di diniego, salvo specifico provvedimento contrario del Giudice in caso di "gravi ed accertati motivi".

Il riferimento normativo puntuale si trae dall'art. 42 della direttiva 2013/32 (anche se in materia di esame preliminare): si prevede, al paragrafo n. 2, lett. b), che gli Stati Membri possano introdurre disposizioni ad hoc anche facendo in modo che «l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale».

La tematica e la problematica connessa è di forte attualità, e considera le criticità già evidenziate dell'attuale procedura, le sue ricadute sul sistema giustizia e Paese, e le sue possibili soluzioni, in linea con quanto proposto sul passaggio di competenza al Giudice Onorario di Pace.

7. L'ordinanza del Tribunale di Milano.

E', difatti, del 14 giugno u.s. l'ordinanza della I sezione civile del Tribunale di Milano che ha deciso di bocciare una richiesta di asilo politico senza ascoltare il migrante e senza nemmeno fissare udienza, nel caso appaiano palesemente infondati i motivi del suo ricorso contro l'iniziale



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

diniego della Commissione prefettizia: subissata dai ricorsi dei migranti, quintuplicati in due anni, la I sezione civile del Tribunale di Milano con l'ordinanza solleva un «rinvio pregiudiziale» alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cioè domanda con procedura accelerata alla Corte del Lussemburgo, titolata a interpretare il diritto comune europeo, di chiarire se l'ideato taglia-ricorsi sia compatibile con la Direttiva europea 2013/32/Ue.

Lo fa nel caso di un 21enne contadino del Mali, di etnia «soninke» e religione musulmana, al quale la Commissione aveva negato sia lo status di rifugiato (nessuna persecuzione) sia la protezione sussidiaria (nessun rischio di tortura o pena di morte): **era stato lo straniero a raccontarsi come migrante economico che aveva lasciato il Mali per la sua condizione di estrema povertà, ma «la mera condizione di povertà nemmeno legittima la protezione umanitaria prevista dal diritto interno»**, sicché il Tribunale" stima che possa pervenirsi al rigetto del ricorso *de plano*, ossia senza procedere a una nuova audizione del richiedente».

Questi in breve i motivi: il Tribunale manifesta la consapevolezza che la Direttiva europea 2013/32/Ue pretende che lo straniero abbia accesso a un «ricorso effettivo» e a un «esame completo», il che «sembra rendere ineludibile la necessità di sentirlo»; e assicura al richiedente asilo il diritto a rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso, diritto che ha senso solo «proprio per consentirgli di esporre ai magistrati le proprie ragioni». Ma il Tribunale, oltre a valorizzare una recente sentenza della Cassazione civile che ha aperto al «non obbligo del giudice di disporre l'audizione del richiedente asilo» (Cass. Civ., sez. VI, Ordinanza 08 giugno 2016, n. 11754), rintraccia un varco interpretativo pure nella Direttiva europea, laddove essa contempla che «gli Stati possono disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se un giudice ritiene che il ricorso non abbia prospettive concrete di successo».



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

E poi, «a parere del Tribunale» milanese, «compatibile con la “effettività” richiesta dalla Direttiva Ue» sarebbe «la decisione de plano non mediante “l’ascolto” del richiedente, bensì con la completa rivalutazione degli atti già esaminati dalla Commissione». Tra le righe si intuisce il motivo preponderante della decisione, cioè l’insostenibilità della mole di richieste, ad alimentare l’idea di superfluità della preventiva instaurazione del contraddittorio nei casi in cui essa si riveli in concreto del tutto ininfluyente: «si tradurrebbe in un allungamento» (circa 4 mesi) «dei termini per la definizione del giudizio, senza comportare alcun beneficio per la garanzia dell’effettività dei diritti». E andrebbe «anche considerato l’impatto economico che l’instaurazione (non utile) del contraddittorio avrebbe sul sistema complessivo di sostegno ai richiedenti asilo», i quali sono per legge «ammessi al patrocinio a spese dello Stato» con «un incremento significativo del costo per l’Erario».

In sintesi, è evidente l’espressa esigenza del Tribunale di volere accelerare la procedura, partendo proprio dai casi di manifesta infondatezza/inammissibilità che possono sicuramente essere decisi anche senza l’audizione del richiedente e solo sulla base delle informazioni contenute nel ricorso, una volta assunto il colloquio avanti la Commissione territoriale.

Ma, per i motivi già ampiamente espressi, si ribadisce la legittima la previsione di un primo grado giurisdizionale, senza passaggio dall’organismo amministrativo, attraverso una domanda avanzata con l’assistenza di un difensore ed in cui sono già ampiamente enucleate tutte le informazioni, i documenti e le dichiarazioni, che rappresentano le motivazioni in diritto della richiesta.

In tale ipotesi, difatti, il colloquio potrebbe ritenersi ultroneo, senza per ciò violare il diritto di difesa della parte, stante le garanzie del procedimento giurisdizionale, ovvero prevedendo, in



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

alternativa, il colloquio solo su richiesta, per i casi di manifesta infondatezza/inammissibilità.

Fiduciosa, quindi, che le tematiche esaminate e le soluzioni proposte possano costituire la base di un fecondo dibattito all'interno della Commissione, anche in termini di progetti normativi di riforma del sistema, ringrazio ancora il Presidente e la Commissione tutta per l'opportunità concessa, che si fonda anche sull'esperienza concreta vissuta quotidianamente nelle aule giudiziarie e sulla consapevolezza che la tempestività delle decisioni, l'economicità delle procedure e l'efficienza sono condizioni ineludibili, per uno Stato di diritto e per i suoi cittadini, di antica e di nuova generazione.

Avv. Stefania Trincanato

Presidente Confederazione Giudici di Pace

(CGdP)

Si riportano, per comodità e completezza, parte delle motivazioni dell'Ordinanza del Tribunale di Milano, 14/06/2016 e l'intera Ordinanza della Corte di Cassazione, che ha disposto il non obbligo all'audizione del richiedente asilo:

“1) --E' convincimento del Tribunale che, nella fase giurisdizionale, il giudice possa respingere o accogliere il ricorso senza necessità di ascoltare il richiedente, se già intervistato dall'autorità amministrativa designata dallo Stato Italiano per la procedura di esame. In particolare, questa soluzione è praticabile soprattutto in caso di domande manifestamente infondate. L'opinione qui percorsa è stata autorevolmente confermata dalla Suprema Corte di Cassazione: il Collegio della nomofilachia ha, infatti, affermato che «in materia di procedimento per la protezione internazionale, non sussiste l'obbligo del giudice di disporre l'audizione del richiedente asilo» (v. Cass. Civ., sez. VI-1, ordinanza 8 giugno 2016 n. 11754)---.

La premessa normativa che fonda tale conclusione si rinviene nell'art. 19 d.lgs. 1 settembre 2011 n. 150, nel testo risultante per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. 142 del 2015, che prevede espressamente che il ricorso proposto dal richiedente asilo debba essere definito in «sei mesi». In particolare, per rendere attuabile, in concreto, la previsione di definizione del ricorso in un tempo così celere, la normativa del 2015 ha introdotto una nuova previsione ad hoc, oggi contenuta nel comma 9 dell'art. 19 del d.lgs. 150/2011: «entro sei mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria».

Questa nuova previsione si sostituisce alla precedente, di fatto innestando una “nuovo modulo decisorio” alternativo, quanto a dire quello della “definizione de plano” sulla base “degli atti esistenti al momento della decisione”.

Ciò vuol dire che, alternativamente alla procedura disegnata dal comma 6, art. 19, del d.lgs. 150 del 2011, il giudice può procedere direttamente al rigetto del ricorso o al suo accoglimento, in particolare dove ritenga che il quadro già in atti conduca ad una soluzione che tale resterebbe nonostante una nuova intervista del richiedente. Viene sostanzialmente recepita quella linea interpretativa già in altri contesti sperimentata, che predica la superfluità della preventiva instaurazione del contraddittorio, allorché essa si riveli essere, in concreto, un’attività processuale del tutto ininfluyente sull’esito del giudizio (per le applicazioni della decisione de plano, v. **Cassazione Civile, Sez. Unite, 16 luglio 2012, n. 12104**; in questi termini già: Trib. Milano, sez. IX civ., decreto 24 febbraio 2014, Pres. est. Gloria Servetti).

Questa linea ermeneutica merita in particolare di essere coltivata là dove il rigetto amministrativo della domanda del richiedente appaia insuperabile per una ragione di evidente infondatezza della domanda stessa.

In questi casi, è applicabile il principio enunciato dalla Suprema Corte per il giudizio di Cassazione: in caso di ricorso per cassazione “prima facie” infondato, appare superfluo, pur potendone sussistere i presupposti, disporre la fissazione di un termine per l’integrazione del contraddittorio atteso che la concessione di esso si tradurrebbe, oltre che in un aggravio di spese, in un allungamento dei termini per la definizione del giudizio senza comportare alcun beneficio per la garanzia dell’effettività dei diritti processuali delle parti (Cass. Civ., sez. III, sentenza 17 giugno 2013 n. 15106).

Non è neppure configurabile una violazione del diritto di difesa dell’istante, avendo il richiedente già svolto tutte le sue difese con il ricorso introduttivo.

Con riguardo alla Pubblica Amministrazione resistente, essa non è pregiudicata nella sua posizione posto che l’atto impugnato non viene modificato e la pronuncia emessa è di favore.

L’opzione interpretativa che, muovendo dal comma 9, art. 19, del d.lgs. 150 del 2011, ammette la definizione del ricorso de plano è anche coerente con l’impianto storico-fattuale entro cui si colloca il procedimento sub iudice. Come noto, lo stesso Legislatore ha considerato l’attuale situazione “emergenziale”, se non altro là dove, con la previsione contenuta nell’art. 18-ter, d.l. 83 del 2015 (conv. in l. 132 del 2105), ha prefigurato un piano straordinario per l’applicazione di magistrati presso i Tribunali italiani al fine di fronteggiare l’incremento del numero di procedimenti per protezione internazionale (da cui sono germinati, come noto, gli appositi provvedimenti del Consiglio Superiore della Magistratura).

Quanto al solo Tribunale di Milano, nell’arco degli anni 2013 – 2015, si è passati da ordinarie sopravvenienze in numero di 260 (2013) a circa 1200 domande (2015).

Va anche considerato l’impatto economico che l’instaurazione (non utile) del contraddittorio avrebbe sul sistema complessivo di sostegno ai richiedenti asilo: infatti, “l’allungamento” della procedura – che potrebbe essere definita ad acta – per pervenire a un rigetto del ricorso che appariva evidente ab origine, comporta un incremento significativo del costo per l’Erario. I richiedenti, come previsto dal diritto interno, sono infatti ammessi al patrocinio a spese dello Stato (d.P.R. 115 del 2002) ed il corso della procedura comporta l’aumento del compenso per il difensore che li assiste,



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

giusta il DM 55 del 2014.

Il dato interpretativo qui tratto dall'art. 19 comma 9 cit., a parere del Tribunale, non sembra porsi in contrasto con la procedura comune di asilo dell'Unione, come risultante dalla Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio. E' bene ricordare, infatti, come il principio che informa il procedimento in esame è la "celerità", tant'è che il considerando n. 18 afferma "è nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale". Ancor più chiaramente, il considerando n. 19 predica la accelerazione della decisione "in circostanze ben definite per le quali una domanda potrebbe essere infondata". La stessa procedura uniforme europea, come noto, **ammette addirittura casi espressi di rigetto immediato "in rito"**, nell'ipotesi di domande del richiedente asilo meramente reiterate: per il considerando n. 36, in questi casi, "sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa. In tali casi gli Stati membri dovrebbero poter respingere una domanda in quanto inammissibile".

Guardando, nel dettaglio, alle norme procedurali (v. artt. 12, 14 dir. 2013/32), di fatto, inderogabilmente prevedono, a favore del richiedente, la garanzia dell'ascolto, mediante intervista, davanti all'organo amministrativo incaricato dallo Stato Membro di esaminare la domanda; ma esso ascolto non è, poi, pure previsto come imperativo nel caso di opposizione, davanti all'autorità giudiziaria, avverso la decisione assunta dall'organo amministrativo. Al contrario, la normativa UE prevede espressamente la limitazione di alcuni diritti e garanzie, nel caso in cui il ricorso del richiedente si riveli essere privo di possibilità di accoglimento: valga considerare, ad esempio, l'art. 20 comma III della direttiva in esame: «gli Stati membri possono disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se un giudice o un'altra autorità competente ritiene che il ricorso del richiedente non abbia prospettive concrete di successo». Un riferimento normativo puntuale si trae anche dall'art. 42 della direttiva 2013/32 (anche se in materia di esame preliminare): si prevede, al paragrafo n. 2, lett. b), che gli Stati Membri possano introdurre disposizioni ad hoc anche facendo in modo che «l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale». L'idea che il giudice possa decidere de plano, in caso di domanda manifestamente infondata, dopo la lettura del ricorso del richiedente ed esaminati i documenti offerti in prova, è invero – a parere di questo giudicante - anche compatibile con la "effettività" richiesta dall'art. 46 dir. 2013/32 che, nel diritto interno italiano, prende corpo – nel caso di decisione de plano – non mediante "l'ascolto" del richiedente, bensì con la completa rivalutazione degli atti, già esaminati dalla Commissione Territoriale.

In sintesi, è evidente l'espressa esigenza del Tribunale di poter accelerare la procedura, partendo proprio dai casi di manifesta infondatezza/inammissibilità che possono sicuramente essere decisi anche senza l'audizione del richiedente e solo sulla base delle informazioni contenute nel ricorso, una volta assunto il colloquio avanti la Commissione territoriale."



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

Protezione internazionale e nullità del diniego amministrativo. Obbligo di audizione

Cass. Civ., sez. VI-1, ordinanza 8 giugno 2016 n. 11754 (Pres. Ragonese, rel. De Chiara)

PROTEZIONE INTERNAZIONALE – DINIEGO AMMINISTRATIVO – IMPUGNAZIONE PER NULLITÀ – RILEVANZA NEL GIUDIZIO – ESCLUSIONE (art. 19, d.lgs. n. 150 del 2011)

La nullità del provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale non ha autonoma rilevanza nel giudizio introdotto con il ricorso al tribunale avverso il predetto provvedimento. Tale giudizio, infatti, non ha per oggetto il provvedimento stesso, bensì il diritto soggettivo del ricorrente alla protezione invocata; dunque non può concludersi con il mero annullamento del diniego amministrativo della protezione, ma deve pervenire comunque alla decisione sulla spettanza o meno del diritto alla protezione: infatti la legge (in origine l'art. 35, comma 10, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 e attualmente l'art. 19, comma 9, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150) stabilisce che la decisione del tribunale può contenere, alternativamente, il rigetto del ricorso ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, e non prevede il puro e semplice annullamento del provvedimento della Commissione (cfr. Cass. 18632/2014, 26480/2011).

Cass. Civ., sez. VI-1, ordinanza 8 giugno 2016 n. 11754 (Pres. Ragonese, rel. De Chiara)

PROTEZIONE INTERNAZIONALE – OBBLIGO DEL GIUDICE DI PROCEDERE ALLA AUDIZIONE DEL RICHIEDENTE ASILO - ESCLUSIONE (d.lgs. n. 150 del 2011)

In materia di procedimento per la protezione internazionale, non sussiste l'obbligo del giudice di disporre l'audizione del richiedente asilo.

Cass. Civ., sez. VI-1, ordinanza 8 giugno 2016 n. 11754 (Pres. Ragonese, rel. De Chiara)

PROTEZIONE INTERNAZIONALE – DIRITTO DI ASILO EX ART. 10 COST. – CHIARIMENTI (art. 10 Cost.)

Il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste dai tre istituti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e del diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 e di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; con la conseguenza che non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. (Cass. 10686/2012, richiamata dallo stesso ricorrente)”

“Premesso in fatto

Che è stata depositata relazione ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c., nella quale si legge quanto segue:

“1. - La Corte d'appello di Napoli, respingendo il gravame del sig. Y.N. , di nazionalità pakistana, ha confermato la decisione del Tribunale con cui era stato respinto il ricorso dell'appellante avverso il diniego di protezione internazionale pronunciato dalla competente Commissione territoriale.

Il sig. M. ha proposto ricorso per cassazione articolando un solo, complesso motivo.

L'amministrazione intimata non ha svolto difese.

2. - Con l'unico motivo di ricorso, denunciando vizio di motivazione e violazione di norme di diritto, si lamenta che la Corte d'appello:



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via Chiana n. 87
00198 Roma
www.giustiziadipace.it

a) abbia ingiustificatamente ritenuto che l'appello è manifestamente infondato ad anzi ai limiti della inammissibilità... d'altronde l'atto di gravame è articolato alla stregua di un ricorso amministrativo, senza considerare che la cognizione in materia è pur sempre sul diritto di cui si afferma la tutelabilità, statuendo poi, contraddittoriamente, la compensazione delle spese processuali;

b) abbia illegittimamente respinto l'eccezione di nullità del provvedimento della Commissione per difetto di traduzione in lingua nota all'interessato;

c) abbia affermato che non vi sono ragioni per concedere la tutela richiesta, sia pure nella forma della protezione sussidiaria... l'appellante non ha offerto alcun riscontro probatorio di quanto dichiarato. Comunque la vicenda narrata, essenzialmente vicende estorsive della mafia... sono di rilevanza strettamente privata, da risolvere con l'aiuto della polizia... Per il resto egli svolge mere illazioni: così andando contro la verità, poiché il ricorrente aveva invece dimostrato la veridicità delle proprie affermazioni, e violando gli artt. 738, comma terzo, 345, comma terzo, e ss., 359 e 184 c.p.c. per la mancata assunzione dell'audizione dell'appellante, nonché la Convenzione di Ginevra sui rifugiati e il protocollo aggiuntivo di New York del 31 gennaio 1967 e i criteri di accertamento al riguardo elaborati dall'UNHCR, che rimandano ampiamente a poteri istruttori ufficiosi dell'autorità chiamata a decidere sulla domanda di protezione e riconoscono, in difetto, il beneficio del dubbio in favore del richiedente;

d) abbia negato altresì il diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, pur spettante all'appellante ai sensi dell'art. 3 della CEDU, che, vietando i trattamenti inumani e degradanti, impedisce altresì il rimpatrio degli stranieri in paesi ove correrebbero il rischio di essere sottoposti a siffatti trattamenti;

e) abbia negato, infine, il riconoscimento del diritto di asilo ai sensi dell'art. 10, comma terzo, Cost..

3. - La censura sub a) è inammissibile, poiché, per un verso, non è attinente alla ratio della decisione impugnata, con la quale alla fine l'appello è stato rigettato nel merito, non già dichiarato inammissibile, e, per altro verso, è generica.

La censura sub b) è inammissibile perché la nullità del provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale non ha autonoma rilevanza nel giudizio introdotto con il ricorso al tribunale avverso il predetto provvedimento. Tale giudizio, infatti, non ha per oggetto il provvedimento stesso, bensì il diritto soggettivo del ricorrente alla protezione invocata; dunque non può concludersi con il mero annullamento del diniego amministrativo della protezione, ma deve pervenire comunque alla decisione sulla spettanza o meno del diritto alla protezione: infatti la legge (in origine l'art. 35, comma 10, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 e attualmente l'art. 19, comma 9, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150) stabilisce che la decisione del tribunale può contenere, alternativamente, il rigetto del ricorso ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, e non prevede il puro e semplice annullamento del provvedimento della Commissione (cfr. Cass. 18632/2014, 26480/2011).

La censura sub c) è inammissibile perché, a prescindere dalla considerazione che i poteri di c.d. collaborazione istruttoria del giudice della protezione internazionale sono disciplinati, più puntualmente, dall'art. 3 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 e dall'art. 8 d.lgs. n. 25 del 2008, cit., non invocati dal ricorrente, quest'ultimo omette di indicare, se non genericamente, i fatti sui quali si sarebbero dovuti esercitare tali poteri del giudice. Inoltre la medesima censura è altresì infondata



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via Chiana n. 87
00198 Roma*
www.giustiziadipace.it

nella parte in cui fa leva su un preteso - ma insussistente - obbligo del giudice di disporre l'audizione del richiedente asilo.

La censura sub d) è inammissibile perché il riferimento all'art. 3 CEDU, e dunque a fatti costituenti trattamenti inumani o degradanti, è nuovo (di esso non vi è traccia nella sentenza impugnata, né il ricorrente indica in quale atto del giudizio di merito sia contenuta la relativa allegazione) e, per di più, non argomentato.

La censura sub e) è infondata, avendo questa Corte già avuto occasione di chiarire che il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste dai tre istituti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e del diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 e di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; con la conseguenza che non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. (Cass. 10686/2012, richiamata dallo stesso ricorrente)";

che tale relazione è stata ritualmente comunicata agli avvocati delle parti costituite;

che non sono state presentate memorie.

Considerato in diritto

Che il collegio condivide quanto esposto nella relazione di cui sopra;

che pertanto il ricorso va rigettato;

che in mancanza di attività difensiva della parte intimata non occorre provvedere sulle spese processuali.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, l. 24 dicembre 2012, n. 228, dichiara la sussistenza dei presupposti dell'obbligo di versamento, a carico della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13".