

La Sezione specializzata immigrazione di fronte all'intreccio delle protezioni e alla 'profughizzazione' dello sfruttamento lavorativo

Emilio Santoro¹

Abstract: Il contributo analizza le criticità riscontrate nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale e speciale presso la Sezione specializzata immigrazione del Tribunale di Firenze ed espone le strategie adottate per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza e innovazione previsti dal progetto Giustizia Agile. Nella scelta delle strategie messe in campo, assieme alla definizione di sistemi per il raggiungimento degli obiettivi quantitativi, ci si è concentrati sul profilo qualitativo della tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti con particolare riferimento al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, emergente con sempre più frequenza fra i richiedenti protezione internazionale e speciale, e l'intreccio delle protezioni previste per le sue vittime.

Al fine di comprendere la scelta delle azioni compiute nell'ambito del progetto Giustizia Agile e la loro connessione con il procedimento di protezione internazionale occorre partire dal dato che la Sezione specializzata in immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del Tribunale di Firenze, in linea con le scelte fatte dal tribunale nel suo complesso, aveva già costituito un proprio ufficio per il processo nel 2020. Inoltre, già nel 2017 la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Firenze e il Centro di ricerca interuniversitario "L'altro diritto" avevano firmato con il tribunale una convenzione per lo sviluppo della clinica legale dell'Università di Firenze sulla «Protezione dei diritti delle persone richiedenti protezione internazionale» creata dalla Scuola di Giurisprudenza e dal Centro interuniversitario, in cui quest'ultimo si è assunto anche il compito di creare un banca dati delle decisioni della Sezione in materia di protezione internazionale. A partire dal 2020, con l'istituzione dell'ufficio del processo della Sezione, si è creata una stretta collaborazione tra la clinica legale e detto ufficio.

¹ L'articolo è frutto di un lavoro realizzato con la collaborazione di Marco Guglielmi e Angela Suprano. Emilio Santoro ne ha redatto una bozza che è stata rivista collettivamente. La stesura finale della parte introduttiva e del primo paragrafo è opera di Emilio Santoro; il paragrafo 2 ed il sottoparagrafo 3.1 di Marco Guglielmi e il sottoparagrafo 3.2 di Angela Suprano.

Emilio Santoro, University of Florence, Italy, emilio.santoro@unifi.it, 0000-0001-6402-0594

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Emilio Santoro, *La Sezione specializzata immigrazione di fronte all'intreccio delle protezioni e alla 'profughizzazione' dello sfruttamento lavorativo*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0316-6.09, in Paola Lucarelli (edited by), *Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità*, pp. 121-139, 2023, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0316-6, DOI 10.36253/979-12-215-0316-6

Questa situazione ha permesso alla Sezione specializzata di inserire, in un percorso già avviato, le azioni previste dal progetto di Giustizia Agile e di concordare con l'Università di Firenze che le sue attività si concentrassero non soltanto sul profilo dell'efficienza in termini quantitativi del lavoro della Sezione, ma soprattutto sulla sua efficacia in termini di 'giustizia', cioè di tutela dei diritti fondamentali. In particolare, si è concordato di concentrare la formazione dei funzionari dell'ufficio per il processo su tematiche come la tratta, lo sfruttamento lavorativo e i ricorsi contro i rigetti, da parte delle questure, delle richieste di protezione speciale *ex art. 19 T.U.I.*, richieste spesso fatte da soggetti vittime di sfruttamento lavorativo, le quali non erano coperte dalle formazioni già previste nell'ambito del PNRR a livello nazionale. Inoltre, la Sezione specializzata ha concordato con il Centro interuniversitario che, oltre al proseguimento della collaborazione con la Scuola di Giurisprudenza per lo sviluppo della clinica legale e al lavoro sulla banca dati delle decisioni, dirigesse la propria ricerca-azione su queste tematiche 'marginalizzate'. In quest'ottica, il Centro interuniversitario ha accompagnato "L'altro diritto ODV", braccio operativo della sua attività di ricerca-azione, alla creazione, nell'ambito del progetto SOLEIL per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, finanziato dalla DG Immigrazione del Ministero del Lavoro, di uno sportello presso la Sezione specificamente dedicato all'esame della possibile situazione di sfruttamento lavorativo dei richiedenti protezione internazionale e ai richiedenti, denegati in prima istanza, di permessi di protezione speciale *ex art. 19 T.U.I.* Questo sportello e, più in generale, il piano delle nuove attività, è stato formalizzato dai tre enti (Tribunale di Firenze, Scuola di Giurisprudenza e Centro interuniversitario), a dicembre 2022 in un *Addendum* al protocollo che avevano già in essere. Sulla base di questa decisione la Sezione specializzata ha anche deciso di attivare presso di sé uno sportello per il *referral* delle vittime di tratta, gestito dagli operatori della rete-antitratta SATIS.

1. Le azioni complementari di protezione dei diritti delle vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo in capo alla Sezione specializzata

Da ormai quasi un decennio varie agenzie dell'ONU sottolineano che i richiedenti protezione internazionale sono sovraesposti al rischio di tratta. Il *Global report on trafficking in persons*, redatto dall'UNODC nel 2016, sottolinea che:

Refugees fleeing persecution or other dangers in their country are particularly vulnerable to traffickers. Similarly, migrants and refugees who have been smuggled are particularly vulnerable to being exploited, because of the lack of opportunity in the destination country and the costs associated with smuggling (UNODC 2016, 17).

Allo stesso modo l'*Interagency coordination group against trafficking in person* nel 2017 ha evidenziato come «Refugees and asylum-seekers are particularly vulnerable to abuse and exploitation at different stages of their flight, including at their destination» (ICAT 2017, 2). Questa sovra-esposizione dei richiedenti

protezione internazionale al rischio di essere vittime di tratta e/o sfruttamento era stata già evidenziata qualche anno prima dall'UNHCR (UNHCR 2009).

L'Italia si è fatta carico di queste preoccupazioni nella legge di delegazione europea 2013 che, recependo la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, ha disposto che il Governo prevedesse «misure che facilitino il coordinamento tra le istituzioni che si occupano di tutela e assistenza alle vittime di tratta e quelle che hanno competenza sull'asilo, determinando meccanismi di rinvio, qualora necessario, tra i due sistemi di tutela». Questa delega ha prodotto l'art. 10 del D.Lgs 24/2014 che, dando attuazione alla Direttiva 2011/36/UE, ha modificato l'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (che dà invece attuazione alla Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), inserendo dopo il comma 3, un comma 3-bis in cui si specifica che «La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di sua competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale». Più in generale lo stesso art. 10 del D.Lgs 24/2014 al co. 1 ha stabilito che «le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza di vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuino misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela». Il perno del coordinamento, tra le amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo, dovrebbe essere il Meccanismo Nazionale di *Referral* (MNR), previsto dal piano nazionale di azione contro la tratta, che articola una serie di raccomandazioni e misure pratiche principalmente destinata agli attori impegnati nella lotta contro la tratta che vengono a contatto con una persona trafficata (sia essa presunta o riconosciuta tale) e che sono coinvolti in una qualsiasi delle fasi previste dalla procedura: identificazione, protezione, assistenza, procedimenti penali e civili o rientro nel Paese d'origine.

Il legislatore si è dunque sostanzialmente limitato ad indicare alle amministrazioni competenti la necessità di coordinare le loro attività, rimettendo questo coordinamento a documenti di *soft law*, dettando una sola disposizione dal contenuto tutt'altro che chiaramente definibile.

Per dare attuazione all'art. 10 D.Lgs 24/2014 la Commissione nazionale per il diritto di asilo e l'UNHCR hanno redatto nel 2016 le *Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale* (UNHCR 2016), con relativa indicazione delle procedure di *referral* e del modello di convenzione che le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale devono stipulare con il locale ente antitratta, al quale si prevede che le stesse Commissioni rimettano la valutazione sulla fondatezza del sospetto di tratta emerso in sede di audizione del richiedente protezione internazionale.

Le procedure di *referral*, adottate in base alle *Linee guida* dalle Commissioni territoriali e i Protocolli d'intesa formalizzati con i progetti anti-tratta che ope-

rano nelle diverse zone territoriali, hanno indubbiamente contribuito a migliorare la protezione delle persone sopravvissute a esperienze di tratta favorendo la loro identificazione come potenziali vittime di tratta nell'ambito della procedura asilo e dunque l'invio ai servizi specializzati e riconoscendo, ove sussistente, il loro diritto alla protezione internazionale.

Sulla spinta di questo successo e a fronte della percezione del dilagare dello sfruttamento lavorativo e della sua «profughizzazione», cioè dell'emergere di dati che evidenziano come le/i richiedenti asilo siano la categoria più esposta a questo tipo di sfruttamento, nel 2020 è stata redatta una nuova edizione delle *Linee guida* (UNHCR 2020)² che hanno esteso le procedure di *referral* alle vittime di sfruttamento lavorativo così come configurato dall'art. 603-bis c.p.

Merita di essere sottolineata, da un lato, l'importanza di questo meccanismo per fare emergere lo sfruttamento lavorativo, dall'altro l'incongruenza giuridica del soggetto a cui il nuovo *referral* è stato affidato: le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Infatti, lo sfruttamento lavorativo che avviene sul territorio nazionale, se non è riconducibile alla tratta, non incide, al contrario della tratta stessa, sul riconoscimento della protezione internazionale.

È, infatti, ormai pacifico in giurisprudenza, che alla luce delle *Linee guida di protezione internazionale: L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 del 2006*, elaborate dall'UNHCR (UNHCR 2006) che costituiscono un'essenziale guida interpretativa della Convenzione di Ginevra, in sede di valutazione della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale è necessario vagliare il rischio che le vittime possano essere «oggetto di ritorsioni e/o possibili nuove esperienze di tratta se fossero rinviati nel territorio dal quale sono fuggiti o nel quale sono stati vittime di tratta». Secondo l'UNHCR, anche laddove l'esperienza di tratta possa dirsi 'conclusa', la situazione personale della vittima potrebbe ancora dispiegare i suoi effetti tanto da rendere «intollerabile il suo ritorno nel proprio Paese di origine». In particolare, a parere dell'UNHCR, le donne possono costituire in determinati contesti, un «sottoinsieme sociale di individui» dotato di caratteristiche specifiche che le differenziano dagli uomini; possono essere considerate, in altre parole, una categoria particolarmente vulnerabile, più esposta al rischio di tratta. Quindi la tratta delle donne può essere fatta rientrare tra i motivi di persecuzione previsti dalla Convenzione di Ginevra, in ragione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, e giustificare il riconoscimento della qualifica di rifugiato.

Quando lo sfruttamento lavorativo si configura come un fenomeno interamente svolgentesi sul territorio nazionale, anche se ha una gravità tale da configurarsi come una forma di tratta interna, non incide in alcun modo sulla protezione internazionale. Esso apre solo la strada a altri percorsi di protezione

² La nuova edizione delle *Linee guida* è reperibile sul sito di UNHCR. La versione aggiornata è stata realizzata nell'ambito del progetto *EM.as.com – Empowerment Asylum Commission–Sub. Act. 7* – co-finanziato dalla Commissione europea.

speciale: quelli tracciati dagli artt. 18 e 22 del T.U.I. e quelli, in via di sperimentazione da qualche anno in tutta Italia, previsti, ancora una volta da una fonte di *soft law*: *Le linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo*, originariamente mirate allo sfruttamento in agricoltura e poi estese allo sfruttamento lavorativo in genere, approvate in Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'ottobre 2021. Questo documento, dopo aver illustrato i meccanismi di accesso alle protezioni previste dagli artt. 18 e 22 T.U.I., demanda genericamente a «lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali» il compito di disciplinare «gli interventi a sostegno della protezione e dell'assistenza a favore delle vittime di sfruttamento lavorativo» che non hanno i requisiti previsti per accedere alle protezioni delineate dai due articoli del T.U.I.

Negli ultimi cinque anni la DG Immigrazione del Ministero del Lavoro ha messo a disposizione del privato sociale e delle Regioni ingenti quantità di risorse per creare queste nuove forme di protezione. Il già citato progetto SOLEIL, che ha permesso l'attivazione dello sportello per lo sfruttamento lavorativo presso la Sezione specializzata del Tribunale di Firenze, è stato finanziato, come detto, proprio da questi fondi.

Dato che l'art. 10 D.Lgs 24/2014 parla genericamente di «coordinamento tra le istituzioni che si occupano di tutela e assistenza alle vittime di tratta e quelle che hanno competenza sull'asilo», visti gli obblighi internazionali di protezione delle vittime di tratta degli esseri umani e che in gioco ci sono i diritti fondamentali delle vittime, le Sezioni specializzate dei tribunali, e quella di Firenze tra le prime, hanno ritenuto che anch'esse avessero il potere/dovere di chiedere il *referral* per l'individuazione delle vittime di tratta, prima, e ora anche di sfruttamento lavorativo ed eventualmente attivare i meccanismi di protezione.

2. Breve premessa sullo stato del contenzioso della Sezione specializzata in immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del Tribunale di Firenze

A livello nazionale, rispetto alle altre materie del contenzioso civile, nella materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, durante il quinquennio 2016-2020, si è registrato un numero di sopravvenienze totali pari a 247.744 procedimenti ed un totale di provvedimenti definiti pari a 164.395³. La media annua di sopravvenienze nella materia della protezione internazionale è stata dunque di 49.549 procedimenti a fronte di una media annua di definizioni di 32.879 procedimenti.

Al termine di questo quinquennio, peraltro, si è assistito a un incremento delle pendenze che sono salite a 99.586 mentre al termine del 2016 erano pari a 49.502. Bisogna d'altra parte considerare che, a causa delle contingenti ragioni

³ I dati riportati in merito all'andamento nazionale del contenzioso delle Sezioni specializzate in immigrazione sono ripresi dall'articolo di Minniti (2021, 4-5).

storiche, nel corso del 2020 si è verificato un modesto incremento delle sopravvenienze (pari a 29.017) che comunque sono state ‘pareggiate’, ai fini del risultato complessivo, da quelle del 2019 (pari a 73.527).

Con riferimento all’arretrato, invece, si è registrato un incremento esponenziale evidente: prendendo infatti come riferimento il solo biennio 2019-2020 si è registrato un totale di circa 100.000 fascicoli da definire rispetto ai 16.254 fascicoli del 2016. Le stesse criticità sono inoltre evidenziate dall’aumento della durata prospettica dei procedimenti, verificabile mediante il c.d. *disposition time*, che fa registrare un indice medio della durata a livello nazionale – nel quadriennio 2017-2020 – pari a: 572,91 (giorni) per il 2017; 567,00 (giorni) per il 2018; 944,57 (giorni) per il 2019; 1192,31 (giorni) per il 2020. Indica la medesima problematicità, pur andando nella direzione contraria, anche l’indice di smaltimento che, nello stesso periodo di riferimento, ha fatto registrare il: 38,98% per il 2017; 39,16% per il 2018; 27,86% per il 2019; 23,44% per il 2020.

Se da un lato, tali dati rendono evidente la critica situazione relativa al mancato rispetto dei termini di legge di 120 giorni previsti per la definizione dei procedimenti di protezione internazionale, dall’altro, il dato maggiormente preoccupante è relativo alla durata prospettica per la conclusione dei procedimenti di protezione internazionale che andranno a sfiorare anche il termine ultratriennale (1095 giorni) assunto come riferimento per la ragionevole durata dei processi ordinari civili non «urgenti», fra i quali rientrano invece quelli di protezione internazionale (Minniti 2021).

Per quel che concerne, invece, la situazione in termini di arretrato e sopravvenienze della Sezione specializzata in materia di immigrazione presso il Tribunale di Firenze, si devono tenere in considerazione i positivi effetti, in punto di riduzione dei tempi di risposta della giustizia, rappresentati dalla precoce costituzione dell’ufficio del processo avvenuto nel 2020 (decreto della presidente del Tribunale di Firenze n. 47/2020) e di cui si da traccia all’interno del progetto organizzativo dell’ufficio per il processo predisposto dal Tribunale di Firenze ai sensi dell’art. 12, co. 3, D.L. n. 80/2021⁴.

⁴ Nel progetto organizzativo si legge che: «Presso la quarta sezione civile: l’Ufficio per il processo è costituito con n. 6 giudici onorari, i tirocinanti ex art. 73 DL 69/2013 (secondo la disponibilità di tali risorse e fino ad un massimo di 14 tirocinanti), dal personale amministrativo destinato alla gestione dei ruoli di udienza, compatibilmente con i profili di inquadramento richiesti dal contratto collettivo applicabile. Ai sensi dell’art. 2 comma 4 DM 1/10/2015 il presidente di sezione esercita le funzioni di coordinamento e controllo dell’Ufficio per il processo. I giudici onorari assegnati all’Ufficio per il processo della 4^a sezione civile affiancano tutti i giudici della sezione, ivi compreso il suo presidente e i giudici applicati, secondo abbinamenti precostituiti nei procedimenti in materia di protezione internazionale, che rappresentano il maggior carico della sezione, nell’ambito dei quali i giudici professionali, ai sensi dell’art. 10, comma 11 D.lgs. 116/2017, potranno delegare singoli atti o l’intera trattazione dei procedimenti, ma mai i provvedimenti definitivi, esclusi per tali tipologie di controversie dall’art. 10 comma 12 D. Lgs. 116/2017. In particolare, potranno essere delegati ai GOP: Lo studio del caso e la ricerca delle COI; La redazione di una scheda riassuntiva della controversia; La fissazione dell’udienza e quindi l’emissione del relativo

Sulla base di tale progetto organizzativo, viene inoltre fotografata l'attuale situazione in punto di arretrato, pendenze e *disposition time*.

In particolare, si evidenzia che:

1. nel settore civile si è registrata una diminuzione delle pendenze e del totale di cause ultratriennali in confronto all'anno 2019 rispettivamente del 13% e del 15% con un indice di ricambio migliorato da 1,13 nel 2019 ad 1,33 al primo semestre 2021 e con il *disposition time* rimasto invariato nel periodo dal 2019 al 2021. D'altra parte, si legge ancora nel progetto, che «Il dato delle pendenze specificato in ragione delle materie evidenzia invece come i procedimenti in materia di contratti e in materia di protezione internazionale costituiscano ben il 56% dell'intera pendenza dell'Ufficio, rappresentando ogni settore un 28% dell'intero contenzioso» nonché, in previsione, si ipotizza che l'ammontare di cause con durata ultratriennale andrà a incrementare nei prossimi anni (al 31/12/2024 è previsto un primo monitoraggio europeo del PNRR) in ragione delle pendenze crescenti in particolare nelle Sezioni III e IV (per un totale complessivo di circa 11.000 cause) con un picco di 3.145 cause pendenti di protezione internazionale iscritte nell'anno 2019.
2. Con riferimento specifico alla Sezione IV, invece, dal *kit* statistico offerto dal Ministero della Giustizia, risulta che alla data del 31/12/2021 le pendenze presenti presso la Sezione Civile IV erano di 69 procedimenti iscritti nel 2018,

decreto; La trattazione del procedimento, compresa l'istruzione attraverso gli atti necessari e l'audizione del richiedente asilo; La redazione di una bozza di ipotesi di decisione, che il giudice relatore potrà utilizzare per la decisione in camera di consiglio; La redazione di una bozza del provvedimento definitorio; La redazione della bozza del provvedimento di liquidazione del compenso al difensore secondo i criteri del patrocinio a spese dello Stato. La delega, possibile indipendentemente dalla data di iscrizione a ruolo delle cause, deve essere scritta e individuata specificamente le singole attività da compiersi. I giudici onorari sono tenuti ad attenersi alle direttive concordate con i magistrati togati di riferimento e, qualora ritengano di non poter provvedere in conformità alle direttive, riferiscono al giudice professionale, il quale compie le attività già oggetto di delega. In ogni caso i giudici professionali esercitano la vigilanza sui giudici onorari in relazione ai procedimenti ove hanno esercitato la delega e, in presenza di giustificati motivi, dispongono la revoca della delega a questi ultimi conferita e ne danno comunicazione al presidente di sezione e al presidente del Tribunale. I tirocinanti, invece, affiancano i magistrati togati a cui sono affidati, prestando assistenza in udienza e alla redazione dei verbali telematici, nonché svolgendo ricerche di giurisprudenza, preparando la bozza di provvedimenti, redigendo la scheda del processo individuando gli elementi di fatto e di diritto su cui si basano la domanda dell'attore e le difese del convenuto, compilando ed aggiornando l'agenda del giudice, tenendo i rapporti con la cancelleria della sezione ed in particolare con il personale amministrativo inserito nell'ufficio per il processo, adjuvandolo negli adempimenti strettamente connessi alla celebrazione dell'udienza. Oltre a tali attività, i tirocinanti svolgono: ricerche di dottrina e giurisprudenza richieste dal presidente di sezione su questioni da sottoporre alla discussione con i colleghi nelle riunioni sezionali; attività di selezione delle decisioni più rilevanti della sezione, onde formare ed implementare un archivio di giurisprudenza dell'ufficio, attività di individuazione delle cause pendenti sui vari ruoli dei magistrati la cui decisione dipende dalla risoluzione delle stesse questioni di fatto o di diritto, sulla base di specifiche indicazioni del presidente di sezione».

2516 iscritti nel 2019, 1099 iscritti nel 2020 e 1206 iscritti nel 2021, mentre dalle estrazioni statistiche dell'ufficio emerge come la Sezione abbia definito nel corso del 2020, 1984 procedimenti e nel corso del 2021, 2246 provvedimenti⁵.

Completa il quadro introduttivo la precisazione del potenziamento dell'ufficio per il processo già presente presso la Sezione avvenuto, come a livello nazionale, tramite quanto disposto dal decreto legge n. 80/2021 recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia» convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2021 n. 108, con il quale sono state convogliate risorse e strumenti finalizzati al raggiungimento della piena operatività dell'UPP⁶.

Tali misure hanno interessato necessariamente anche l'ambito di riferimento della protezione internazionale, in cui l'ufficio per il processo deve rispondere alla specificità della materia e alla complessità delle questioni che le Sezioni specializzate in immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE affrontano e che, peraltro, impongono di confrontarsi non soltanto con la tecnica giuridica ma anche con saperi metagiuridici relativi ai profili politici, antropologici, sociali di ogni singola situazione personale oggetto di esame. In questa ottica, di creazione di un ufficio il più possibile competente ed indipendente, vanno i recenti interventi normativi che trovano un esempio nel caso dell'istituzionalizzazione dei ricercatori EASO, oggi EUAA.

3. Profili critici nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale e attività realizzate nell'ambito del progetto Giustizia Agile

Alla luce di quanto riportato sopra, emerge chiaramente come la materia della Sezione specializzata in immigrazione e protezione internazionale del Tribunale di Firenze, in accordo con l'andamento nazionale, costituisca uno dei settori maggiormente gravati da arretrato e pendenze nonché uno di quelli che necessita del maggiore apporto di risorse dell'ufficio per il processo e di azioni mirate al loro miglioramento fra le quali si inseriscono certamente le attività svolte nell'ambito del progetto Giustizia Agile.

Tali attività, infatti, sono state finalizzate al superamento delle criticità esistenti nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale ed al raggiungimento degli obiettivi posti dall'intervento normativo del 2021 e dunque al miglioramento dell'UPP in un'ottica di efficienza e giustizia. D'altra parte, prima di analizzare le azioni messe in campo occorre esaminare le criticità rilevate.

⁵ Dati estratti dal decreto n. 33/2022 della presidente del Tribunale di Firenze emanato in data 18/03/2022.

⁶ Fra le misure, ad esempio, l'art. 11 consente al Ministero della Giustizia di avviare procedure di reclutamento con contratto di lavoro a tempo determinato di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo (laureati in Giurisprudenza o, in numero minore, Economia e Scienze Politiche), con qualifiche di funzionario amministrativo, informatico, statistico.

3.1 Profili critici nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale e soluzioni adottate dalla Sezione specializzata

Fra le maggiori criticità rilevate nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale, figurano tra le altre: il lasso di tempo intercorrente fra il momento di iscrizione al ruolo generale della causa ed il momento di fissazione della prima udienza/audizione (attualmente quasi due anni); l'insufficienza degli organici dei magistrati togati ed onorari assegnati alla Sezione specializzata presso il Tribunale di Firenze nonché del personale amministrativo; l'elevato *turn over* del personale di magistratura.

Alla luce delle problematiche esistenti e degli elevati numeri delle pendenze, dal Tribunale di Firenze sono stati fissati una serie di obiettivi in tema di abbattimento dell'arretrato ultratriennale⁷, il cui raggiungimento passa necessariamente dal potenziamento della Sezione IV e dalla predisposizione di un adeguato ed efficiente ufficio per il processo (anche con l'ulteriore ingresso di magistrati togati e/o onorari) che rappresenta un punto di svolta per l'intero settore civile.

In particolare, gli obiettivi fissati per l'UPP istituito presso la IV Sezione Civile, rinvenibili nel decreto n. 33/2022 del 18 marzo 2022 del Tribunale di Firenze, vengono individuati in:

1. definizione alla data del 31/12/2024 di tutti i procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti fino al 31/12/2022 (entro il 31/12/2023 tutti i procedimenti iscritti entro il 31/12/2021);
2. definizione di almeno i due terzi dei procedimenti iscritti fino al 31/12/2021 afferenti alle altre materie di competenza della Sezione.

In questo modo, entro il 30/06/2026 si dovrebbero esaurire tutti i procedimenti di protezione internazionale iscritti entro il 31/12/2023 ed anche i quattro quinti dei procedimenti nelle materie di competenza non esclusiva della IV Sezione Civile iscritti entro il 30/06/2023.

Occorre notare come i predetti obiettivi di riduzione del carico arretrato della Sezione specializzata mediante l'utilizzo dell'ufficio per il processo hanno trovato un'ottima estrinsecazione nell'effettiva distribuzione/organizzazione degli addetti all'UPP presso la Sezione IV e le azioni messe in campo nel progetto Giustizia Agile vanno ad inserirsi in continuità verso tale direzione.

Ad esempio, dato che spesso oltre alle competenze esclusive derivanti dalla legge i giudici della Sezione specializzata possono essere assegnatari anche di altre materie, è stato necessario predisporre dei modelli di organizzazione dell'UPP disegnati sulle esigenze del singolo ufficio giudiziario.

⁷ In particolare, sulla base del progetto organizzativo del Tribunale di Firenze già richiamato, sono stati fissati gli obiettivi seguenti: alla data del 31/12/2024 una riduzione nella misura del 65% rispetto ai valori dell'anno 2019 (pari a 3.548 procedimenti ultratriennali), e cioè riconduzione a fine 2024 a non più di 1242 procedimenti ultratriennali (3.548 – 65%); alla data del 30/6/2026 una riduzione nella misura del 90%, e cioè riconduzione a 355 procedimenti.

Per andare incontro a questa esigenza, il Tribunale di Firenze ha previsto che, dei 18 nuovi addetti UPP assegnati presso la Sezione IV, venisse costituita una squadra di almeno 2 addetti per le materie c.d. aggiuntive (responsabilità professionale medica, successioni, donazioni, divisioni e querela di falso) con la restante parte destinata alle materie di esclusiva competenza delle Sezioni specializzate. Inoltre, all'interno della divisione destinata alle materie di esclusiva competenza delle Sezioni specializzate, al fine di massimizzare la specializzazione degli addetti (anche con riferimento alla formazione) con il risultato di un'utile fruizione delle risorse, è stata prevista la creazione di *team* per area di competenza (area 1: Nigeria e ragioni di protezione dovute al genere; area 2: Ghana, Gambia, Senegal e altri Paesi africani più aggiunta ragioni di protezione dovute all'orientamento sessuale; area 3: Pakistan ed altri Paesi asiatici; area 4: Bangladesh; area 5: Balcani e Sudamerica) ossia distinta per area geografica di provenienza e ragioni di protezione (c.d. *claims*).

A tali aree di competenza è stato assegnato un giudice di riferimento individuato dalla presidente di Sezione con il compito di curare: il coordinamento delle COI; la costruzione di modelli e Pdm (punti di motivazione) condivisi con tutti i giudici della Sezione; il rapporto con i collaboratori EUAA; l'alimentazione dell'archivio di Sezione, attività quest'ultima che dovrà coordinarsi anche con quella dell'UPP trasversale avente ad oggetto la costituzione di una banca dati delle sentenze civili del Tribunale di Firenze.

Appare quindi positiva, in un'ottica di efficientamento e superamento delle criticità riscontrate, l'organizzazione dell'UPP già disposta presso la Sezione specializzata. In particolare, si rileva favorevolmente che la distinzione in sottogruppi per area di competenza all'interno delle materie di esclusiva competenza della Sezione consente un'elevata specializzazione teorico-pratica suscettibile di apportare rapidi miglioramenti nell'efficientamento del processo di decisione e per tale motivo si è cercato di valorizzare la scelta della Sezione anche con il modello innovativo proposto come si dirà meglio in seguito. Del resto, anche la creazione di uno specifico gruppo destinato alle materie aggiuntive consente di dedicare la medesima attenzione e professionalità a tali materie con l'obiettivo di ridurre l'arretrato, comunque presente, delle stesse. D'altra parte, sebbene tale organizzazione sia da salutare con favore, uno dei principali bisogni emersi nei colloqui con gli addetti all'UPP ha riguardato la fruizione di una formazione in tema di protezione speciale *ex art. 19 T.U.I.*, in particolare delle vicende normative che l'istituto ha conosciuto sin dall'abrogazione della vecchia protezione umanitaria, e della condizione di sfruttamento lavorativo. Per tali motivi, la formazione erogata nell'ambito del progetto Giustizia Agile si è concentrata sui temi richiesti, al fine anche di massimizzare gli effetti e l'utilizzo degli altri strumenti predisposti nell'ambito delle attività di progetto (scheda di lite, banca dati, e sportello).

Ancora di positivo si rinviene l'affiancamento, in tema di ricerca delle COI, fra gli addetti all'UPP ed i *Research Officer* EASO/EUAA istituzionalizzati proprio nell'ambito dell'ufficio per il processo. Ciò consente di abbinare all'obiettivo quantitativo di smaltimento dell'arretrato ed abbassamento dei tempi di

risposta della giustizia anche un obiettivo qualitativo di miglioramento intrinseco delle decisioni di protezione internazionale per il tramite di una ricerca più accurata ed indipendente delle informazioni sui Paesi di origine e sui fenomeni che li riguardano.

Tale organizzazione dell'ufficio giudiziario consente quindi anche di andare incontro alle esigenze di predisposizione di diverse tipologie di collaboratori necessari all'ufficio stesso. Ad esempio: i collaboratori per il presidente di Sezione, utili all'attività di monitoraggio dei procedimenti in ingresso ed in uscita, con la possibile segnalazione di procedimenti con urgenza 'ordinaria' e di quelli con urgenza 'straordinaria'⁸; i collaboratori dei giudici (collegio o giudice delegato all'istruttoria) per coadiuvare nelle attività di: 1) costruzione dell'agenda del ruolo, con la finalità di evidenziare tanto i procedimenti sulla base dei criteri cronologici che sulla base dei criteri di urgenza e rilevanza (ad esempio come filtro al Paese d'origine, al tipo di problematica coinvolta) per poter predisporre udienze connotate da profili simili e collegati; 2) assistenza alla trattazione e decisione del caso collaborando con il giudice tanto nella fase di preparazione dell'udienza (rilevantissima in tale materia) con la redazione di schede/bozze, anche sulla base di modelli da integrare di volta in volta, tese all'individuazione dei profili maggiormente rilevanti per l'udienza nonché per la decisione finale.

Inoltre, è meritevole sottolineare l'importanza rivestita per la Sezione specializzata dallo staff di documentazione e archiviazione, dal momento che, più che in altre materie, si rinviene la necessità di tali strumenti finalizzati alla creazione di una «libreria della Sezione»⁹ consultabile dai giudici e dagli UPP nell'ambito di una sempre maggiore condivisione di informazioni, di modelli, di giurisprudenza di merito e di legittimità facilmente accessibile e consultabile.

In tal senso, infatti, nel caso dei procedimenti di protezione internazionale, il materiale qualificato riutilizzabile è di molto superiore rispetto ad altri settori, in virtù delle peculiarità intrinseche allo stesso: sono rilevanti, ad esempio, i casi trattati con le relative caratteristiche culturali, economiche, sociali, geografiche, antropologiche ed i relativi provvedimenti decisori ma anche le COI sui Paesi di origine e sui fenomeni che vi avvengono.

Infine, un ulteriore profilo rilevante in ottica di aggressione dell'arretrato della Sezione specializzata si può rinvenire nella prassi, adottata prevalentemente in ragione dell'emergenza epidemiologica, relativa all'utilizzo della modalità di trattazione scritta dei procedimenti. In particolare, tale modalità, adottata inizialmente in modo diffuso, è rimasta in utilizzo anche in seguito in via residuale ed ha consentito un'efficiente gestione delle cause che presentavano profili di cumulabilità (in virtù, ad esempio, della ragione di protezione riconosciuta) tali

⁸ La distinzione fra casi ordinari e straordinari di urgenza si rinviene in Minniti (2021, 10) ove con il termine urgenza 'ordinaria' si fa riferimento ai procedimenti di cui all'art. 35-bis D.Lgs. 25/2008 e con il termine urgenza 'straordinaria' ai procedimenti con oggetto istanze di sospensione, ricorsi ex art. 700 c.p.c., ricorsi avverso le decisioni dell'unità Dublino e così via.

⁹ L'espressione è in Minniti 2021, 12.

da consentire una rapida definizione degli stessi per via, ad esempio, di conclamati conflitti interni od internazionali tali da giustificare la concessione della protezione internazionale (ad esempio nel caso del Mali o anche dell'Ucraina).

L'adozione di tale sistema di gestione di particolari cause, basato sull'orientamento della Sezione in ordine all'interpretazione delle norme rilevanti in materia, si presenta come un buono strumento di aggressione dell'arretrato, ma deve essere necessariamente bilanciato con la centralità dell'audizione, finalizzata all'ottenimento del racconto personale del richiedente, tipica del processo di protezione internazionale che deve essere, in via generale, sempre tutelata.

3.2 Attività realizzate nell'ambito del progetto Giustizia Agile

Alla luce delle criticità rappresentate, nonché delle azioni positive già intraprese dalla Sezione specializzata, le attività svolte nell'ambito del progetto Giustizia Agile si sono poste in continuità con i migliori esiti delle sperimentazioni già realizzate presso l'ufficio giudiziario tentando di coniugare l'esigenza quantitativa (smaltimento dell'arretrato e riduzione delle sopravvenienze) con quella qualitativa, con l'obiettivo di garantire la migliore tutela ai diritti dei ricorrenti.

Schematizzando, le azioni poste in essere hanno riguardato: 1) la creazione di un modello innovativo operativo per l'efficientamento della gestione dei procedimenti di protezione internazionale, da integrare con la banca dati già attiva sui provvedimenti definiti; 2) l'implementazione dello sportello per il contrasto dello sfruttamento lavorativo dei casi emergenti innanzi ai giudici della Sezione specializzata del Tribunale di Firenze, quale fenomeno, come già ribadito, sempre più frequente e rilevante fra i richiedenti protezione internazionale e protezione speciale (c.d. 'profughizzazione').

In primo luogo, occorre partire dal modello innovativo proposto (c.d. scheda di lite) il quale cerca di offrire un argine alle principali criticità emerse nella definizione dei procedimenti di protezione internazionale.

In particolare, il modello proposto è articolato sulla 'vita' del fascicolo e prevede la compilazione da parte del funzionario UPP di un file Excel – unico foglio di lavoro – condiviso con tutti i giudici della Sezione specializzata tramite sistemi *cloud* (Onedrive, ecc.). Tale strumento ha l'obiettivo di seguire la storia del fascicolo dal momento di iscrizione al ruolo sino a quello terminale di emissione del provvedimento e della conseguente catalogazione nella banca dati.

Il foglio di lavoro contiene caselle a compilazione vincolata ed altre a compilazione libera e viene condiviso con i giudici in modalità sola lettura con possibilità di inserimento dei dati da parte dei soli funzionari UPP.

Nel tentativo di soddisfare le esigenze quantitative e qualitative e rispondere alle criticità, quali ad esempio la riduzione dell'elevato *gap* intercorrente tra il momento di iscrizione al ruolo e la fissazione della prima udienza nonché della migliore e più rapida gestione dei casi con ricorrenti che presentano peculiari vulnerabilità, il modello ha un momento centrale nella proposta di calendarizzazione prioritaria dei procedimenti ad opera del funzionario UPP. Tale proposta viene effettuata a seguito dell'analisi del fascicolo e consente, tramite

l'evidenziazione di una casella (c.d. *alert*) con colore rosso rispetto alle altre (cfr. Figura 1), al magistrato assegnatario del fascicolo di individuare rapidamente il caso e verificare la sussistenza della priorità potendo successivamente procedere alla tempestiva fissazione della prima udienza/audizione e/o attivare altre azioni come la richiesta di *referral* all'ente anti-tratta oppure la fissazione di un colloquio con lo sportello per il contrasto allo sfruttamento lavorativo costituito come altra azione progettuale.

Occorre dunque passare all'analisi specifica della struttura del modello e della sua articolazione nel 'reale procedimento'¹⁰ di protezione internazionale.

Il modello è stato strutturato in due fasi:

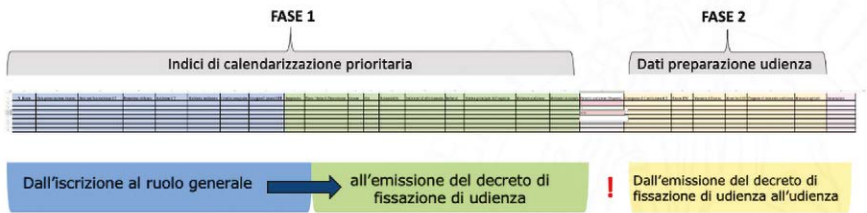


Figura 1 – Immagine dello schermo di computer personale ritraente il modello innovativo denominato 'scheda di lite', elaborato nel progetto Giustizia Agile, ed articolato come foglio di lavoro Excel con indicazione delle sezioni del foglio di lavoro diviso per fasi, rappresentate con colori differenti. In alto ed in basso, spiegazione della suddivisione fra frasi e sezioni del modello da compilare in base allo stato di avanzamento del procedimento di protezione internazionale.

1. La fase 1 prende avvio dal momento di iscrizione al ruolo generale del fascicolo e si chiude con una proposta di calendarizzazione prioritaria sulla base dei dati a disposizione al suo interno. Al fine di consentire al magistrato assegnatario del fascicolo di poter visionare immediatamente una serie di informazioni rilevanti per la fissazione della prima udienza, nonché per la possibilità di avviare una serie di attività precedenti che consentano di arrivare nelle migliori condizioni al momento della prima udienza/audizione, questa fase si suddivide in ulteriori due sotto-fasi identificate graficamente dai colori blu e verde (vedi Figura 1):

¹⁰ Il modello è stato elaborato tenendo in considerazione, assieme alla procedura normativa prevista per lo svolgimento del procedimento di protezione internazionale, lo stato effettivo del giudizio di protezione internazionale innanzi alle Sezioni specializzate che non sempre è rispettoso del disegno del legislatore. Ad esempio, sebbene la Commissione Territoriale debba trasmettere entro 20 giorni dalla notifica del ricorso il verbale di audizione e tutta la documentazione acquisita nel procedimento (art. 35 bis, 8 co. D.Lgs. 25/08), tale documentazione viene comunemente prodotta a seguito della fissazione dell'udienza (che avviene come detto a distanza di molto tempo dal momento di iscrizione del fascicolo) e a ridosso di essa.

- 1.1. nella prima sotto-sezione, identificata dal colore blu, il funzionario UPP inserisce una serie di dati (ad es. numero R.G.; data presentazione ricorso; data notifica decisione CT; protezione richiesta; audizione CT; lingua parlata; richiesta mediatore; giudice assegnato; gruppo di lavoro UPP) che consentono principalmente di avere un rapido accesso a molti indicatori rilevanti per la gestione del fascicolo anche ai fini della proposta di calendarizzazione prioritaria. Ad esempio, merita sottolineare, fra gli altri, l'importanza del dato relativo al lasso temporale fra il momento di notifica della decisione della CT e quello di presentazione del ricorso avverso il decreto di rigetto della stessa CT in quanto da ciò discende la relevantissima conseguenza dell'inammissibilità del ricorso in caso di sua presentazione oltre 30 giorni – ordinariamente – dalla notifica del decreto di rigetto;
- 1.2. nella seconda sottosezione, identificata dal colore verde, il funzionario UPP inserisce degli ulteriori dati (ad es. la presenza dell'istanza di sospensiva del provvedimento impugnato; il Paese/zona di provenienza del ricorrente; il genere e l'età; la vulnerabilità; gli indicatori di tratta o sfruttamento lavorativo; il motivo dell'espatrio; la richiesta di audizione e le richieste istruttorie) che si configurano come dati maggiormente utili per una proposta di calendarizzazione prioritaria. La rilevanza di questi dati si coglie immediatamente già con il solo riferimento alla presenza o meno di una istanza di sospensiva degli effetti del provvedimento impugnato quando non si incorre nell'ipotesi di sospensiva *ex lege* (art. 35-*bis*, 3 co., D.Lgs. 25/08).

In particolar modo, dalla lettura congiunta di tutti questi dati interni alla fase 1, il funzionario UPP può trovarsi dinnanzi ad un 'profilo' dotato di una serie di caratteristiche che gli consentono di effettuare una proposta di calendarizzazione prioritaria per una gestione più efficiente e qualitativa del fascicolo. Le ipotesi variano moltissimo e si può fare l'esempio di fascicoli, anche non di nuova iscrizione ma pendenti, nei quali sono presenti rinunce agli atti che spesso, per via della catalogazione non efficiente, figurano nei dati dell'arretrato mentre potrebbero essere facilmente risolti con strumenti come quello proposto. Inoltre, per andare incontro alle prassi positive già sperimentate dall'ufficio giudiziario, il funzionario può individuare e segnalare casi che ricadano negli orientamenti giurisprudenziali consolidati dell'ufficio giudiziario, ad esempio, evidenziando i fascicoli di richiedenti provenienti da una specifica area geografica per la quale viene riconosciuta, in ragione della esposizione ad un rischio per l'incolumità derivante violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, quanto meno, una forma di protezione sussidiaria *ex art. 14 D.Lgs. 251/07 lett. c)*. In modo analogo ciò può accadere per tutti gli altri casi di richiedenti che presentano particolari vulnerabilità in ragione, ad esempio, al rischio di essere vittime di tratta per sfruttamento sessuale e/o vittime di sfruttamento lavorativo.

2. La fase 2, identificata dal colore giallo, prende avvio a seguito dell'emissione del decreto di fissazione di udienza e della possibile proposta di calendarizzazione prioritaria e si conclude con l'inserimento di informazioni utili allo

svolgimento dell'audizione. All'interno di questa fase il funzionario svolge alcune attività ed inserisce una serie di informazioni nella scheda che consentono al magistrato assegnatario di predisporre adeguatamente ed efficacemente la prima udienza/audizione. Ad esempio il funzionario deve:

- inserire la documentazione ulteriormente prodotta dalle parti (comparsa di costituzione della CT, parere del PM, memorie difensive e relativi allegati) generalmente prodotti a seguito della fissazione dell'udienza e depositate quasi a ridosso della stessa visto l'elevato carico di lavoro;
- effettuare ricerche COI – anche con l'ausilio dei funzionari EUAA – e giurisprudenziali in modo da consentire al giudice di avere, già nella fase di preparazione dell'udienza/audizione, tutte le informazioni rilevanti nel caso in esame;
- elaborare proposte di domande che il giudice potrà sottoporre al ricorrente in fase di audizione.

Il modello proposto consentirà all'ufficio giudiziario una più efficiente lavorazione dei fascicoli nonché della bozza finale di provvedimento contribuendo in tal senso ad una più agevole definizione dei procedimenti pendenti oltre a garantire, proseguendo sulla strada già intrapresa dalla Sezione, una migliore organizzazione del lavoro dei funzionari UPP (ad es. gruppo di lavoro per area geografica di provenienza dei ricorrenti). Inoltre, la consultazione del modello renderà possibile una immediata evidenziazione dei fascicoli con proposte di calendarizzazione prioritaria (es. attivazione dello sportello contro lo sfruttamento lavorativo) assicurando così una risposta prioritaria e tempestiva alla tutela dei diritti umani dei/delle ricorrenti nelle ipotesi in cui emergano casi di vulnerabilità («priorità nella priorità»).

Infine, nell'ottica di contribuire all'implementazione di servizi che consentano una «libreria della Sezione» la scheda di lite proposta faciliterà l'inserimento nella banca dati dei provvedimenti definiti già in uso presso la Sezione specializzata, favorendo in tal modo il raggiungimento degli obiettivi del progetto Giustizia Agile. In particolare, essa consentirà di:

- supportare il processo di digitalizzazione ed innovazione tecnologica per giudici e cancellerie;
- aumentare l'utilizzo delle tecnologie da parte di tutti gli *stakeholder* ed in particolare dei *software* utilizzati dai giudici, dalle cancellerie e dai componenti dell'ufficio per il processo;
- rafforzare le sinergie tra sistema della giustizia e sistema della formazione e della ricerca universitaria.

Inoltre, fornendo ai giudici uno strumento di agevole consultazione per la ricerca, in base alle situazioni soggettive dei richiedenti, dei precedenti in materia di protezione internazionale la banca dati contribuisce anche:

- ad aumentare la produttività degli uffici, riducendo i tempi di lavorazione delle pratiche;
- ad individuare metodi uniformi per ridurre l'arretrato civile.

Come detto in precedenza, in ragione dell'elevata esposizione al fenomeno dello sfruttamento lavorativo dei richiedenti protezione internazionale e protezione speciale, quale seconda azione utile al raggiungimento degli obiettivi del progetto, è stata posta attenzione all'emersione di questo fenomeno in particolare dalle audizioni innanzi ai giudici. Questa seconda azione si trova in forte connessione con la prima (scheda di lite e banca dati) in quanto, nella valutazione che il funzionario UPP svolge durante la compilazione della scheda di lite, fra gli indici di calendarizzazione prioritaria trova anche gli indicatori di sfruttamento lavorativo i quali, una volta rilevati, possono consentire una più rapida trasmissione/gestione del caso presso lo sportello predetto e/o le altre attività disponibili. In particolar modo, lo «sportello per il contrasto allo sfruttamento lavorativo» persegue l'obiettivo di riorientare/ridefinire i percorsi di protezione delle persone vittime di sfruttamento lavorativo al momento dell'audizione contribuendo così a diminuire il carico di lavoro della Sezione specializzata e soprattutto a fornire una risposta più mirata alla tutela dei diritti dei ricorrenti.

Infatti, in forza dell'*Addendum* al protocollo operativo già citato in apertura, è stato predisposto un modello di funzionamento dello «sportello per il contrasto allo sfruttamento lavorativo» secondo il quale, a fronte dell'emersione degli indicatori di sfruttamento lavorativo durante l'audizione o dalla memoria depositata dal difensore prima dello svolgimento dell'audizione nonché dall'analisi dell'altra documentazione presente nel fascicolo, il giudice:

1. fa presente al ricorrente che, alla luce delle dichiarazioni rese o dalla documentazione depositata, si ritiene opportuno che egli svolga un colloquio con lo «sportello per il contrasto allo sfruttamento lavorativo» che ha sede nei locali del tribunale;
2. fornisce un'informativa sull'attività dello sportello e sullo svolgimento del colloquio precisando che si tratta di «un servizio attivato nell'ambito del progetto SOLEIL della Regione Toscana in materia di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo al fine di favorire l'emersione di tali fenomeni e l'assistenza alle vittime per il loro reinserimento socio-lavorativo e che lo scopo del colloquio sarà quello di rivolgere al ricorrente delle domande finalizzate ad approfondire la situazione lavorativa, alloggiativa e di bisogno alla luce degli indicatori di sfruttamento lavorativo emersi durante l'audizione o di non apparente regolarità della documentazione lavorativa prodotta»;
3. in caso di assenso del ricorrente al colloquio: consulta il calendario¹¹ predisposto dagli addetti allo sportello e condiviso con tutti i giudici della Sezione

¹¹ Il calendario condiviso con la Sezione specializzata si configura come uno strumento di comunicazione, bidirezionale, fra i giudici o gli addetti UPP e gli operatori dello sportello i quali, tramite apposite sezioni del file Excel, possono scambiarsi informazioni in merito a: bisogno di mediazione linguistica; avvenuto svolgimento del colloquio; rilevazione di eventuali criticità nello svolgimento stesso (es. assenza mediatori; necessità di secondo colloquio, ecc.); avvenuto inoltro della relazione finale.

specializzata e fissa la data del colloquio scegliendo anche lo *slot* orario alla luce delle disponibilità dello sportello.

Al termine del colloquio, e sulla base delle risultanze dello stesso, gli operatori dello sportello redigono una relazione nella quale è contenuta la valutazione in merito alla sussistenza di una situazione di sfruttamento lavorativo, successivamente trasmessa al difensore del ricorrente ed al giudice investito della causa.

La celere individuazione e gestione dei casi di sfruttamento lavorativo si configura così come un modulo operativo capace di raggiungere alcuni degli obiettivi del progetto Giustizia Agile.

In particolare, fornendo informazioni precise e dettagliate sulla condizione di sfruttamento lavorativo del richiedente e sul suo stato di bisogno, esso consente di:

- rafforzare l'immagine del «Sistema Giustizia per il Territorio» migliorando l'efficacia e l'efficienza del lavoro della Sezione specializzata;
- ridurre le distanze tra i cittadini e il sistema giustizia;
- ridurre i tempi di attivazione ed erogazione dei servizi di informazione per l'inoltro delle istanze/ricorsi;
- offrire una migliore tutela ai diritti umani dei/delle ricorrenti che altrimenti potrebbero essere non 'ascoltati' consentendo la valutazione di un possibile percorso alternativo di protezione delle vittime (protezione *ex artt.* 18 e 22 T.U.I., protezione *ex art.* 13 l. 228/2003).

Le attività svolte nell'ambito dello sportello contro lo sfruttamento lavorativo si pongono in stretta connessione non solo con il procedimento di protezione internazionale e con le forme di tutela previste dal T.U.I. per le sue vittime, ma anche con il procedimento di protezione speciale di cui all'art. 19 comma 1.2 dello stesso T.U.I., modalità di richiesta oggi abolita dal D.L. 20/2023 (noto come «Decreto Cutro» convertito con L. 50/2023). Tale connessione risulta evidente dal fatto che spesso fra i richiedenti protezione speciale si celano molte situazioni di sfruttamento lavorativo. Merita di essere sottolineato che, da un lato, la Sezione specializzata è investita da un gran numero di ricorsi avverso i dinieghi della protezione speciale, dall'altro, la valutazione dello sfruttamento lavorativo, in questo caso, non incide solamente sui tempi e sulle modalità della procedura di esame del ricorso ma specialmente nella sua decisione nel merito.

Quindi, particolarmente in questi casi, la valutazione delle condizioni di sfruttamento lavorativo incide sull'attività della Sezione non solo sotto il profilo qualitativo ma anche sotto quello quantitativo e svolge un ruolo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei tempi del contezioso. L'attività dello sportello contribuisce di conseguenza in modo decisivo, mediante lo svolgimento di colloqui di approfondimento e la redazione della relazione finale in cui vengono dettagliatamente riportati gli esiti dello stesso, alla rapida ed efficiente decisione di questi reclami. Tale attività permette altresì ai ricorrenti vittime di sfruttamento lavorativo di avere accesso anche ad una proposta di un percorso sociale per l'emersione dallo sfruttamento, nell'ambito del già citato progetto SOLEIL.

A ciò si aggiunga che, alla luce delle modifiche alla disciplina dell'istituto della protezione speciale intervenute con il D.L. 20/2023¹², la Sezione specializzata, oltre ad essere gravata ancora per diverso tempo dai ricorsi avverso i dinieghi alla protezione speciale richiesta anteriormente alle modifiche, sarà impegnata a decidere in merito alle controversie instaurate contro i dinieghi questorili delle istanze di rinnovo e conversione dei permessi *ex art. 19 T.U.I.* già rilasciati ai sensi della disciplina previgente. Anche in questo senso, lo sportello potrà svolgere un'analoga funzione di velocizzazione del lavoro e di sua ottimizzazione sotto il profilo della tutela dei soggetti vulnerabili.

Riferimenti bibliografici

- ICAT (The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons). 2017. *Trafficking In Persons And Refugee Status*. Issue 3 <<https://icat.un.org/sites/g/files/tmzbd1461/files/publications/icat-ib-03-v.2.pdf>> (19-2-24).
- Minniti, Luca. 2021. "L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri." *Questione Giustizia* <<https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-nelle-sezioni-distrettuali-specializzate-di-immigrazione>> (19-2-2024).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2006. *Linee Guida di protezione internazionale n. 7: "L'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta* <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/linee_guida_protezione_int.pdf> (19-2-2024).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2009. *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons* <<https://www.unhcr.org/media/2009-global-trends-refugees-asylum-seekers-returnees-internally-displaced-and-stateless>> (19-2-2024).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2016. *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*. Ministero dell'Interno-Commissione Nazionale per il diritto di asilo <<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/it/120869>> (19-2-2024).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2020. *Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale*.

¹² Il D.L. 20/2023 all'art. 7, così come convertito in legge, ha disposto l'abrogazione del terzo e quarto periodo del co. 1.1, art. 19 T.U.I., i quali avevano fino a quel momento indicato i criteri da seguire per l'accertamento della lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare determinata dall'eventuale allontanamento dall'Italia dei richiedenti asilo, ed ha eliminato, al co. 1.2 del citato art. 19 T.U.I., la possibilità, introdotta nel 2020 (dal D.L. 130/2020, «Decreto Lamorgese»), di presentare domanda della sola protezione speciale direttamente in Questura. A ciò si assomma l'abrogazione all'art. 6, co. 1-bis, T.U.I., tra le altre, della lettera a) che prevedeva la convertibilità del permesso di soggiorno per protezione speciale in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Commissione Nazionale per il diritto di asilo <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf> (19-2-2024).

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2016. *Global report on trafficking in persons* <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf> (19-2-2024).