



Ministero della Giustizia

Relazione tecnica sul progetto di ripartizione delle unità recate in aumento al ruolo organico della magistratura dall'art. 1, comma 614, legge 30 dicembre 2021, n. 234

Sommario

<i>1. Premessa e considerazioni generali.....</i>	<i>1</i>
1.1. Gli incrementi del ruolo organico e la revisione permanente delle piante organiche	3
1.2. Le linee progettuali di intervento	7
<i>2. Gli uffici di sorveglianza: l'assetto attuale e la rideterminazione delle piante organiche</i>	<i>12</i>
2.1. La metodologia di analisi e gli indicatori.....	14
2.2. La ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti.....	21
<i>3. I tribunali distrettuali e la protezione internazionale: il quadro normativo.....</i>	<i>36</i>
3.1. L'evoluzione dei flussi in materia di protezione internazionale	40
3.2. La metodologia di analisi e gli indicatori.....	44
3.3. La ripartizione delle risorse tra i tribunali distrettuali	47
<i>4. Le determinazioni conclusive nell'orizzonte del PNRR</i>	<i>61</i>

1. Premessa e considerazioni generali

Il recupero di efficienza e funzionalità degli uffici giudiziari è stato negli ultimi anni perseguito mediante riforme ordinamentali, organiche e strutturali, secondo una linea di intervento fondata sulla necessaria complementarietà tra le misure di carattere normativo e quelle di innovazione organizzativa.

Il rafforzamento e la revisione delle piante organiche dei magistrati, in particolare, è una linea organizzativa avviata in modo cauto negli anni 2016-2017¹, e con maggiore decisione ed incisività nell'ultimo triennio, in corrispondenza degli incrementi significativi del ruolo organico.

Tale linea di intervento è stata realizzata sulla scorta di un percorso di analisi ed una metodologia ampiamente condivise nell'ambito del Comitato paritetico Ministero della giustizia - Consiglio superiore della magistratura, che ha tenuto conto dell'ormai acquisito concetto della cd. "revisione permanente"² delle piante organiche degli uffici giudiziari, inteso come esigenza di una maggiore dinamicità delle piante organiche e della necessità di una costante revisione temporale sulla scorta del monitoraggio degli effetti delle determinazioni assunte.

L'azione amministrativa, inoltre, è stata accompagnata da interventi normativi diretti a consentire una maggiore adattabilità dei modelli organizzativi e una flessibilità nell'impiego delle risorse, idonei a far fronte alle mutevoli e concrete esigenze operative dei singoli presidi giudiziari, spesso derivanti anche da eventi di carattere eccezionale (si pensi alla istituzione delle piante organiche flessibili distrettuali), nonché a garantire piena operatività a strumenti fondamentali per assicurare una migliore efficienza del sistema (in particolare, e da ultimo, il potenziamento dell'ufficio per il processo).

In tale contesto, si inserisce l'ultimo aumento del ruolo organico del personale di magistratura disposto con legge 30 dicembre 2021, n. 234, finalizzato a soddisfare le esigenze di alcuni specifici settori della giurisdizione, rimessi alla competenza della magistratura di sorveglianza e delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

L'attenzione riconosciuta dal legislatore alle materie dell'esecuzione della pena e della protezione internazionale trova evidente motivazione, come si dirà di seguito, sia sotto il profilo della rilevanza dei diritti oggetto di tutela, inerenti alla sfera dei diritti fondamentali della persona, sia sotto il profilo dell'incidenza di tali settori, in termini numerici e strutturali, sull'attività giurisdizionale.

L'incremento del ruolo organico si colloca, inoltre, in un contesto fortemente caratterizzato dal perseguimento, anche nel settore giustizia, degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR), potendosi cogliere nel presente intervento attuativo la finalità di un miglioramento delle *performance* degli uffici, sia in termini "quantitativi", in relazione al conseguimento dei *target* previsti dal piano, sia in termini "qualitativi", con riferimento alla

¹ Si fa riferimento, nello specifico, ai decreti ministeriali 1° dicembre 2016 e 2 agosto 2017, che, a dotazione organica invariata, hanno rideterminato le piante organiche degli uffici di primo e secondo grado secondo una metodologia che ha trovato continuità nei più recenti interventi con cui sono state, invece, ripartite tra gli uffici le risorse aggiuntive disponibili a seguito degli incrementi del ruolo organico.

² Principio innovativo introdotto in occasione dei predetti interventi realizzati negli anni 2016 e 2017.

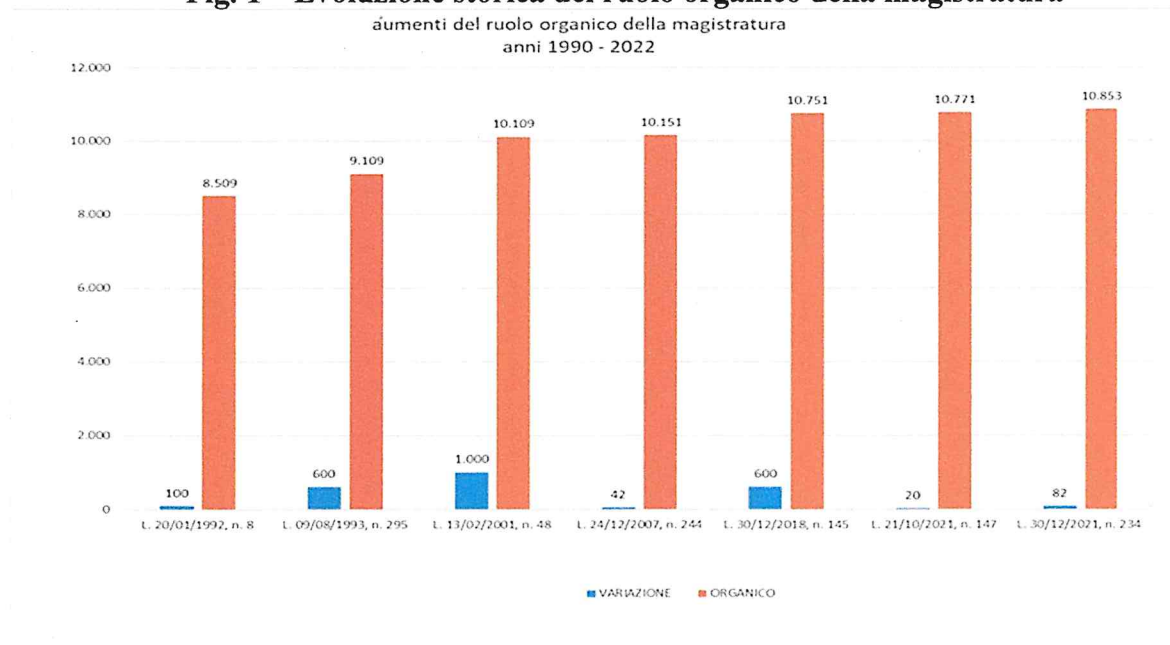
realizzazione di modelli organizzativi più efficienti e idonei a favorire la specializzazione del personale di magistratura nei settori di interesse.

Il progetto ministeriale si pone, sotto altro profilo, nel solco delle iniziative sin qui assunte, di cui di seguito si fornirà una sintetica rappresentazione, mantenendo fermi i principi cardine della condivisione, oltre che dei dati e delle informazioni utili a cogliere le necessità degli uffici, dell'analisi e della metodologia che presiede alla ripartizione degli ulteriori posti di organico disponibili, opportunamente adattate alle specifiche finalità cui il legislatore ha vincolato la destinazione delle risorse aggiuntive.

1.1. Gli incrementi del ruolo organico e la revisione permanente delle piante organiche

Come si evince dall'osservazione della successiva tabella, che consente di apprezzare l'evoluzione storica del ruolo del personale di magistratura a far data dal 1990, le dotazioni organiche del personale di magistratura nell'ultimo triennio sono state oggetto di ripetuti incrementi, a distanza di 17 anni dall'ultimo rilevante aumento previsto dalla legge 13 febbraio 2001, n.48.

Fig. 1 – Evoluzione storica del ruolo organico della magistratura



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

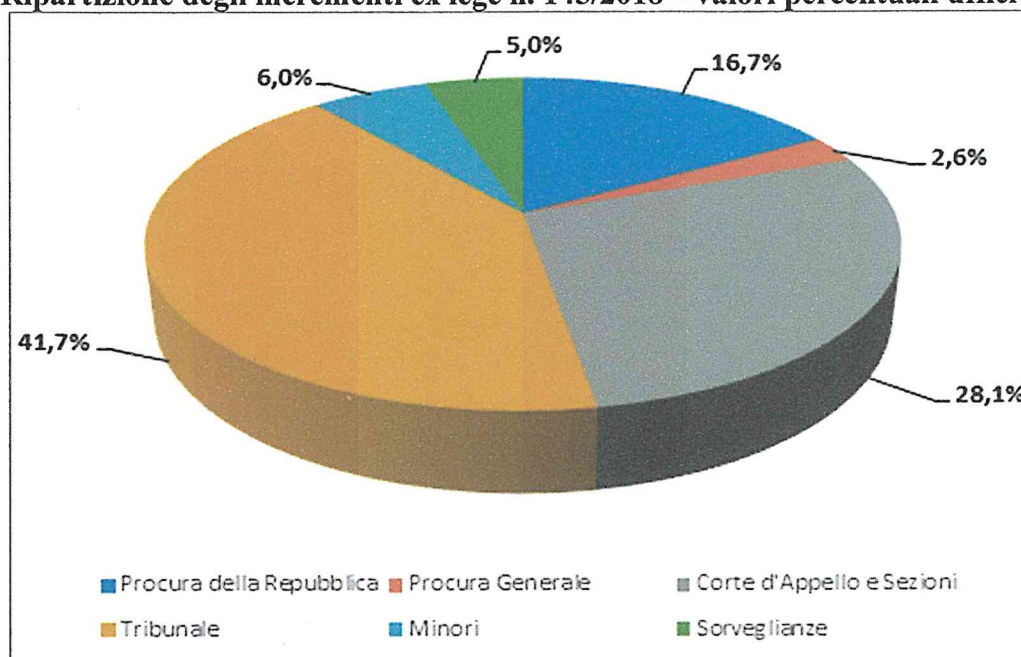
Rileva, in particolare, l'incremento di 600 unità disposto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, distribuito in più fasi tra gli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale.

Con i decreti ministeriali 17 aprile 2019 e 14 settembre 2020, infatti, sono state attribuite agli uffici di legittimità e di merito 492 delle suddette 600 unità, al termine di un laborioso e complesso

lavoro di esame e di valutazione dei dati statistici e della disamina di numerosi indicatori qualitativi e quantitativi dei carichi di lavoro.

Il grafico che segue offre una immediata e sintetica rappresentazione, in termini percentuali, della distribuzione delle risorse realizzata, in particolare, con il decreto ministeriale 14 settembre 2020.

Fig. 2 – Ripartizione degli incrementi ex lege n. 145/2018 – valori percentuali uffici di merito



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Il decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni con legge 21 ottobre 2021, n. 147, ha successivamente previsto un nuovo incremento del ruolo organico del personale di magistratura di 20 unità, finalizzato ad assicurare la disponibilità delle risorse necessarie all'attuazione della normativa interna sulla cooperazione rafforzata in materia di Procura europea, cui è stata data tempestiva attuazione con il decreto ministeriale 25 gennaio 2022³.

Con il decreto ministeriale 23 marzo 2022, infine, si è provveduto alla determinazione del contingente nazionale (179 unità) e delle risorse destinate ai singoli distretti dei magistrati della pianta organica flessibile distrettuale, da destinare alla sostituzione dei magistrati assenti ovvero all'assegnazione agli uffici giudiziari del distretto che versino in condizioni critiche di rendimento, istituto introdotto dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160⁴, in sostituzione della figura del magistrato

³ Il provvedimento ha distribuito le risorse aggiuntive tra le procure della Repubblica individuate quali sedi di servizio dei Procuratori europei delegati dal decreto ministeriale 15 aprile 2021 (nello specifico Bari, Bologna, Catanzaro, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia).

⁴ Il comma 432 ha provveduto alla integrale sostituzione del Capo II della legge 13 febbraio 2001, n. 48.

distrettuale, ripartendo, quindi, pressoché integralmente le risorse aggiuntive assegnate dalla citata legge n. 145/2018⁵.

Con il suddetto provvedimento, quindi, è stato costituito, a livello distrettuale, un contingente di pianta organica flessibile da destinare agli uffici, secondo modalità assolutamente innovative, per rispondere con maggiore efficacia a peculiari esigenze in tema di smaltimento dell'arretrato, o per eventi di carattere eccezionale, in aggiunta alle unità costituenti la pianta organica fissa degli uffici giudiziari.

Da ultimo, il legislatore ha ritenuto di intervenire nuovamente in un'ottica di crescita dell'efficacia del sistema giudiziario, considerando ancora non complessivamente soddisfatte le esigenze operative degli uffici giudiziari legate al recepimento nell'ordinamento interno delle disposizioni della normativa europea relative alla Procura europea ed alla specifica incidenza di particolari settori della giurisdizione.

In particolare, il comma 614 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, (recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024"*) ha disposto, provvedendo alla sostituzione della tabella B allegata alla legge 5 marzo 1991, n. 71, un incremento di 82 unità del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria, finalizzato ad adeguare la dotazione organica alle sempre più gravose attività connesse alla protezione internazionale, alla sorveglianza per l'esecuzione delle pene nonché alle funzioni di legittimità in ragione delle competenze relative alla Procura europea.

La tabella che segue riporta l'attuale consistenza del ruolo organico del personale di magistratura nonché gli incrementi disposti dalla norma innanzi citata.

⁵ Delle 179 unità complessivamente assegnate, 54 sono state recuperate dalle pregresse piante organiche dei magistrati distrettuali. In conformità al dettato normativo, sono distinti per ciascun distretto i contingenti cui sono attribuite funzioni giudicanti (complessivamente 125 unità) da quelli cui sono attribuite funzioni requirenti (complessive 54 unità).

Fig. 3 – Ruolo organico della magistratura ordinaria

RUOLO ORGANICO DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA		Dotazione L. 234/21	Variazione rispetto alla pregressa dotazione
A. Magistrato con funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità: Primo presidente della Corte di cassazione	1	1	0
B. Magistrato con funzioni direttive apicali requirenti di legittimità: Procuratore generale presso la Corte di cassazione	1	1	0
C. Magistrati con funzioni direttive superiori di legittimità: Presidente aggiunto della Corte di cassazione	1	1	0
Procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione	1	1	0
Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	1	1	0
D. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità	65	65	0
E. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, nonché magistrati destinati all'esercizio delle funzioni di procuratori europei delegati innanzi alla Corte di Cassazione**	440	442	2
F. Magistrato con funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale: Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo	1	1	0
G. Magistrati con funzioni direttive di merito di secondo grado, giudicanti e requirenti	52	52	0
H. Magistrati con funzioni direttive di merito di primo grado elevate, giudicanti e requirenti	53	53	0
I. Magistrati con funzioni direttive di merito giudicanti e requirenti di primo grado	314	314	0
L. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado, nonché magistrati destinati alle funzioni di procuratori europei delegati*	9.641	9.721	80
M. Magistrati destinati a funzioni non giudiziarie	200	200	0
N. Magistrati ordinari in tirocinio	(numero pari a quello dei posti vacanti nell'organico)	(numero pari a quello dei posti vacanti nell'organico)	
TOTALE DOTAZIONE	10.771	10.853	82

* Funzione PED introdotta con il decreto legislativo n. 9/2021

** Funzione PED introdotta con il decreto legislativo n. 9/2021 come modificato e integrato dal decreto-legge 1° marzo 2022 n. 17 convertito con modificazioni dalla L. 27 aprile 2022, n. 34

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Il presente progetto si riferisce, specificamente, all'incremento di dotazione di 80 delle 82 unità complessivamente recate in aumento dalla legge n. 234/2021, essendo *in itinere* una separata procedura per l'attribuzione delle 2 unità recate in aumento per le funzioni di legittimità (lettera E della tabella B sopra riportata), che dovranno essere attribuite con modalità del tutto analoghe a quelle seguite per l'emanazione del citato decreto ministeriale 25 gennaio 2022, in attuazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9.

Ed infatti, la procedura diretta all'incremento di organico della Procura generale presso la Corte di cassazione di 2 unità è stata avviata con la richiesta dell'11 maggio 2022 di parere al Consiglio superiore della magistratura in ordine alla proposta di Accordo tra il Procuratore capo europeo e la Ministra della giustizia, come previsto dall'articolo 13, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, al cui esito verrà emanato il relativo decreto ministeriale.

Nel contesto suesposto, la disponibilità di risorse aggiuntive e le determinazioni in corso di assunzione consentono di dare ulteriore sviluppo e contenuto a quel corollario pratico-applicativo del concetto di “revisione permanente” delle piante organiche degli uffici giudiziari, già richiamato in premessa.

Al riguardo, il costante monitoraggio degli indicatori quantitativi e qualitativi della domanda di giustizia effettuato dal Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, costituisce fattore determinante per valutare e individuare le opportune modifiche organiche da realizzare per un miglioramento della *performance* del servizio reso, non solo negli uffici e per i settori della giurisdizione direttamente interessati dall’ultimo intervento del legislatore (gli uffici di sorveglianza ed il settore della protezione internazionale), ma in generale nell’intero sistema giudiziario.

Sotto altro aspetto, risulta evidente la rilevanza delle determinazioni in corso di assunzione per il conseguimento degli obiettivi previsti per la giustizia nel PNRR, di cui si dirà diffusamente nel prosieguo.

1.2. Le linee progettuali di intervento

Come premesso, l’incremento di dotazione di 80 unità è finalizzato ad assicurare le risorse necessarie per soddisfare le esigenze di settori specifici della giurisdizione, che attengono alla tutela dei diritti fondamentali della persona ed in particolare dei soggetti, condannati e stranieri, più esposti alle ricadute dei fenomeni e delle situazioni emergenziali di rilevanza globale (conflitti armati, crisi economiche ed alimentari, carestia e migrazioni di massa pandemia da Covid-19⁶) che caratterizzano l’attuale momento storico.

Al di là dell’emergenza pandemica, il mutato contesto mondiale⁷ ha determinato, nel tempo, la necessità di adeguare gli ordinamenti interni dei singoli Stati dell’Unione europea per garantire il rispetto dei diritti inviolabili dell’uomo universalmente riconosciuti.

Vengono in considerazione non solo i valori e i principi enunciati nella nostra Costituzione⁸ (tra cui riveste particolare importanza il diritto ad un giusto processo) ma anche quelli contenuti in

⁶ Recentemente l’Alto Commissariato Onu per i rifugiati (UNHCR) ha evidenziato che il numero di civili in fuga da conflitti, violenze e altre tragedie umanitarie ha superato, per la prima volta, la quota dei cento milioni con inevitabili ripercussioni a livello mondiale.

⁷ Da ultimo ed in relazione alla recente crisi Ucraina, il 3 marzo 2022 il Consiglio europeo degli affari interni ha adottato all’unanimità l’istituzione di un meccanismo di protezione temporanea in risposta all’afflusso di sfollati in fuga dalla guerra, che consente alle persone che soddisfano i criteri di ammissibilità di beneficiare di uno status di protezione simile allo status di rifugiato, in qualsiasi paese dell’Unione europea, per un periodo, rinnovabile, di un anno.

⁸ Risultano qui di particolare rilievo gli articoli 3, 10, 27 e 111 della Costituzione.

atti degli enti europei e delle organizzazioni internazionali⁹ volti ad esplicitare, consolidare e garantire lo sviluppo dell'essere umano e della sua personalità in tutte le sue forme e manifestazioni, individuali e sociali, recepite nel diritto interno da fonti normative attuative.

Rileva, in particolare, il decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017 n. 46, che ha istituito presso i tribunali del capoluogo distrettuale le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea¹⁰.

Anticipando tematiche che saranno trattate successivamente con maggiore ampiezza, con tale intervento il legislatore ha dovuto prendere atto della crescita esponenziale, a partire dall'anno 2015, delle domande di asilo dirette alle Commissioni territoriali, che si è tradotta in un corrispondente incremento delle impugnazioni in sede giurisdizionale delle decisioni amministrative; si è, quindi, riconosciuto al fenomeno un carattere strutturale di stabile e rilevante impatto sull'attività giurisdizionale dei tribunali, da affrontare in maniera sistematica ed in senso conforme alle direttive europee¹¹, attraverso la costituzione di strutture dedicate e giudici specializzati.

Per quanto attiene all'ulteriore settore ritenuto di interesse dal legislatore, l'emergenza sanitaria da SARS-Covid19 che ha colpito e ancora investe il Paese ha inevitabilmente avuto ripercussioni sulla realtà carceraria e sul ruolo della magistratura di sorveglianza, chiamata ad applicare le nuove disposizioni introdotte dalla decretazione di urgenza al fine di rendere compatibile l'esecuzione della pena con la congiuntura pandemica in atto.

Negli ultimi anni, infatti, le criticità generate unitamente dall'affollamento carcerario e dall'emergenza sanitaria hanno comportato serie difficoltà nella gestione degli istituti carcerari e dei detenuti, talvolta sfociate in proteste o vere e proprie rivolte.

Negli anni della pandemia, del resto, la detenzione è risultata essere più afflittiva e l'esperienza carceraria è stata umanamente più dura da sostenere¹²; si è cercato, quindi, di utilizzare

⁹ Tra questi, a mero titolo esemplificativo: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, l'insieme delle disposizioni che compongono il Sistema europeo comune di asilo (CEAS), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e gli altri numerosi atti europei (convenzioni, direttive, regolamenti) in materia.

¹⁰ Il testo originario del decreto-legge n. 13/2017, poi modificato in sede di conversione, prevedeva solo quattordici sezioni specializzate sull'intero territorio nazionale istituite presso i tribunali distrettuali di Roma, Catanzaro, Bari, Catania, Palermo, Venezia, Firenze, Milano, Napoli, Bologna, Torino, Cagliari, Brescia e Lecce.

¹¹ Si veda al riguardo la Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai Paesi dell'Unione europea ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

¹² Negli anni 2020 e 2021, oltre alle problematiche connesse alla diffusione del Covid-19, sono stati, rispettivamente, 61 e 57 i detenuti che si sono tolti la vita in carcere (fonte Associazione Antigone onlus).

maggiormente gli strumenti e gli istituti già esistenti o di idearne e di sperimentarne di nuovi al fine di ridurre il numero delle persone presenti negli istituti.

La tabella che segue illustra la situazione, aggiornata al 31 maggio 2022, dei detenuti presenti e la capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione¹³, dalla quale si evince un sovraffollamento carcerario a livello nazionale che, tuttavia, si diversifica notevolmente a livello regionale.

Fig. 4 – Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.658	1.812	79	300	21	2
BASILICATA	3	412	388	0	47	2	0
CALABRIA	12	2.704	2.766	66	565	29	0
CAMPANIA	15	6.115	6.742	325	884	161	2
EMILIA ROMAGNA	10	2.998	3.291	129	1.594	59	13
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	463	621	26	271	18	6
LAZIO	14	5.231	5.653	407	2.093	45	5
LIGURIA	6	1.109	1.309	57	720	27	11
LOMBARDIA	18	6.150	7.981	357	3.622	109	23
MARCHE	6	824	807	24	279	25	8
MOLISE	3	271	331	0	63	12	0
PIEMONTE	13	3.946	4.006	146	1.502	82	24
PUGLIA	11	2.906	3.829	180	566	101	1
SARDEGNA	10	2.575	2.011	35	426	29	2
SICILIA	23	6.447	5.972	201	902	114	4
TOSCANA	16	3.118	2.956	70	1.390	105	42
TRENTINO ALTO ADIGE	2	498	427	32	258	5	5
UMBRIA	4	1.336	1.413	45	418	9	3
VALLE D'AOSTA	1	177	140	0	84	1	0
VENETO	9	1.921	2.316	117	1.152	34	11
Totale	189	50.859	54.771	2.296	17.136	988	162

(*) I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

(**) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Il contesto sinteticamente descritto rende ragione della scelta operata dal legislatore, diretta a favorire il pieno rispetto di quel sistema di valori costituzionalmente riconosciuti quali principi cardine in materia di esecuzione della pena: il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e la finalità rieducativa della pena¹⁴.

¹³ Nella tabella sono riportati i dati di tutte le persone detenute negli istituti nelle diverse posizioni giuridiche rilevabili (in attesa di primo giudizio, condannati definitivi e non, internati in case di lavoro, colonie agricole e altro), compresi i soggetti per i quali non è, allo stato, possibile ricavare dall'archivio informatico il relativo stato giuridico.

¹⁴ Legge 26 luglio 1975, 354 recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative della libertà" art. 1 - Trattamento e rieducazione:

"1. Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento

Come già premesso, quindi, il presente progetto di ripartizione è rivolto a valutare le esigenze operative e le specifiche necessità organiche dei tribunali distrettuali, mirate sui flussi di lavoro delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, e degli uffici di sorveglianza.

Merita di essere sottolineato, preliminarmente, che l'aumento del ruolo organico della magistratura disposto dalla legge n. 234/2021, in quanto finalizzato a soddisfare le esigenze di singoli settori della giurisdizione, presenta aspetti di novità¹⁵ rispetto alla usuale modalità di intervento del legislatore, atteso che è lo stesso Parlamento ad avere individuato, seppur per macro-aree, la destinazione delle risorse.

In tal modo, il legislatore ha riconosciuto la particolare rilevanza delle materie trattate dalla magistratura di sorveglianza e dalle suddette sezioni specializzate e, prendendo atto del generale stato di sofferenza nella gestione dei rispettivi affari, ha disposto un aumento del ruolo organico della magistratura al preciso scopo di potenziare le risorse assegnate alla relativa trattazione.

Tanto premesso sul carattere innovativo, per finalità e modalità, dell'aumento disposto dalla legge n. 234/2021, è il caso di richiamare, da un lato, le competenze costituzionalmente demandate al Ministro della giustizia in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nello specifico in ordine alle piante organiche, e quelle consiliari in materia di organizzazione degli uffici, che devono trovare adeguata composizione per la buona riuscita del presente intervento di ripartizione delle nuove risorse.

Sul punto si osserva, infatti, che la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari, e quindi l'attribuzione delle risorse organiche magistratuali ai diversi settori della giurisdizione, quale quello della "protezione internazionale", non è definita attraverso il decreto ministeriale di determinazione delle piante organiche, ma è stabilita attraverso un separato

sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.

2. Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati.

3. Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno.

4. Negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà.

5. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari.

6. I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome.

7. Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva".

¹⁵ Un caso assimilabile si rinviene nella disposizione dell'art. 1, comma 1, della legge 13 febbraio 2001, n. 48 che, originariamente, disponeva che 300 unità fossero da destinare alla trattazione delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, successivamente modificata in "assicurando la adeguata destinazione di magistrati" da destinare alla trattazione delle controversie di tale settore.

provvedimento, di natura tabellare, sulla scorta delle determinazioni assunte dal Consiglio superiore della magistratura all'esito di un procedimento regolamentato da fonti normative secondarie (le circolari dello stesso organo di autogoverno), che tiene conto dei progetti presentati dagli uffici giudiziari interessati.

L'incremento di organico attribuito al tribunale distrettuale, disposto con il decreto di modifica della relativa pianta organica in ragione delle esigenze della sezione specializzata in materia di "protezione internazionale", è pertanto condizionato, quanto a effettività ed efficacia, alle ulteriori autonome valutazioni consiliari per la definizione dell'organizzazione tabellare degli uffici.

In tale contesto assume portata centrale il virtuoso confronto in sede di Comitato paritetico Ministero della giustizia - Consiglio superiore della magistratura, finalizzato a garantire che le risultanze tabellari siano conformi e corrispondenti alle valutazioni formulate in materia di organico.

Con riferimento alle suddette valutazioni, che presiedono al presente progetto di ripartizione, appare opportuno evidenziare che queste risultano fondate sull'analisi mirata dei procedimenti giurisdizionali relativi alla materia "protezione internazionale", la cui definizione influisce direttamente sul raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle pendenze e di abbattimento dell'arretrato previsti per la giustizia nel PNRR, configurandosi come uno dei profili di maggiore criticità.

Le elaborazioni condotte da questo Dipartimento dimostrano, infatti, che le risorse destinate a tale settore, pur essendo generalmente in grado di far fronte alle iscrizioni, non risultano idonee a gestire contestualmente l'elevato numero di procedimenti pendenti (77.056 al 31/12/2021 considerando le sole voci della "*protezione internazionale*" e "*protezione internazionale – altri procedimenti*", come si specificherà nel prosieguo), destinati, in mancanza di un potenziamento degli organici, a diventare arretrato e ad ostacolare il raggiungimento dei target previsti dal PNRR.

Sotto tale profilo, quindi, risulta evidente l'opportunità di procedere all'integrale destinazione al settore della "protezione internazionale" delle risorse aggiuntive assegnate con il presente progetto ai tribunali distrettuali, opzione che potrà senz'altro favorire il raggiungimento da parte degli uffici di *performance* in linea con i *target* quantitativi imposti dal piano.

Sotto altro profilo, facendo tesoro di esperienze precedenti e come avvenuto in occasione delle più recenti determinazioni, si è ritenuto di non procedere all'integrale distribuzione delle risorse complessivamente disponibili, ritenendosi opportuno riservare un esiguo numero di unità per

fronteggiare situazioni di carattere eccezionale o consentire l'attuazione di eventuali nuove normative¹⁶.

Occorre considerare, infatti, che nell'ambito del ruolo organico del personale di magistratura, fissato da ultimo in 10.853 unità complessive, risultano non ripartite e disponibili per l'attribuzione agli uffici di merito solo 85 unità totali (per i 2 posti di legittimità da attribuire alla Procura generale presso la corte di cassazione si rinvia a quanto già rappresentato), cosicché l'accantonamento di un limitato contingente di risorse appare quanto mai opportuno anche in considerazione della prevista rivalutazione biennale della recentissima dotazione delle piante organiche flessibili distrettuali o dell'adozione di ulteriori interventi a sostegno degli uffici giudiziari per il conseguimento degli obiettivi previsti nel PNRR (*ut infra*), che potrebbero conseguire all'attività ministeriale di monitoraggio semestrale sull'abbattimento dell'arretrato.

2. Gli uffici di sorveglianza: l'assetto attuale e la rideterminazione delle piante organiche

Come evidenziato nella *Relazione tecnica sul progetto di determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di merito* (pagg. 95 e seguenti) allegata al decreto ministeriale 14 settembre 2020, la magistratura di sorveglianza è stata oggetto di importanti riforme ordinamentali nonché di significative modifiche del relativo assetto territoriale a seguito della revisione della geografia giudiziaria¹⁷.

Alle riforme ordinamentali e territoriali sono corrisposti settoriali e mirati interventi di adeguamento delle relative piante organiche, effettuati in assenza di un incremento della dotazione organica, che hanno previsto, limitando l'analisi ai provvedimenti successivi alla riforma della geografia giudiziaria¹⁸, l'attribuzione di complessive 31 unità di magistrato (di cui 10 attribuite agli uffici di sorveglianza aventi sede presso i capoluoghi di distretto o di sezione distaccata di corte di appello e 21 ai restanti uffici di sorveglianza).

In occasione della rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di merito, realizzata con il più volte citato decreto ministeriale 14 settembre 2020, è stato disposto l'incremento di organico di complessivi 21 posti di magistrato (di cui 16 attribuiti agli uffici aventi sede presso i

¹⁶ Al riguardo si veda la legge 27 settembre 2021, n. 134 concernente la "*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*", la legge 26 novembre 2021, n. 206 concernente la "*Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*" e il decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 "*Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia*" convertito con modificazioni dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147

¹⁷ Tabella A allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dal d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, e successive variazioni

¹⁸ Si fa riferimento ai decreti ministeriali 17 aprile 2014, 18 settembre 2015 e 11 luglio 2016.

capoluoghi distrettuali e 5 ai restanti uffici), che ha tenuto conto degli ulteriori riflessi sull'assetto ordinamentale determinati dalle misure introdotte a seguito dell'emergenza pandemica¹⁹.

La tabella che segue sintetizza la dotazione complessivamente assegnata alle 29 sedi di tribunale di sorveglianza, comprensiva dei posti attribuiti ai 58 uffici compresi nel relativo ambito territoriale, nonché la consistenza degli aumenti di organico dal 2014 ad oggi.

Fig. 5 – Dotazione e incrementi dei Tribunali di sorveglianza

Ufficio	Presidente	Giudici	Totale	Incrementi Piante Organiche 2014/2020
Totale T. Sorv. ANCONA	1	5	6	1
Totale T. Sorv. BARI	1	8	9	1
Totale T. Sorv. BOLOGNA	1	13	14	6
Totale T. Sorv. BOLZANO/BOZEN	1	2	3	0
Totale T. Sorv. BRESCIA	1	6	7	1
Totale T. Sorv. CAGLIARI	1	5	6	2
Totale T. Sorv. CALTANISSETTA	1	3	4	0
Totale T. Sorv. CAMPOBASSO	1	2	3	0
Totale T. Sorv. CATANIA	1	8	9	2
Totale T. Sorv. CATANZARO	1	7	8	2
Totale T. Sorv. FIRENZE	1	14	15	2
Totale T. Sorv. GENOVA	1	7	8	1
Totale T. Sorv. L'AQUILA	1	7	8	3
Totale T. Sorv. LECCE	1	6	7	2
Totale T. Sorv. MESSINA	1	3	4	0
Totale T. Sorv. MILANO	1	22	23	8
Totale T. Sorv. NAPOLI	1	20	21	2
Totale T. Sorv. PALERMO	1	11	12	2
Totale T. Sorv. PERUGIA	1	5	6	1
Totale T. Sorv. POTENZA	1	2	3	0
Totale T. Sorv. REGGIO CALABRIA	1	3	4	1
Totale T. Sorv. ROMA	1	19	20	3
Totale T. Sorv. SALERNO	1	3	4	1
Totale T. Sorv. SASSARI	1	6	7	2
Totale T. Sorv. TARANTO	1	4	5	2
Totale T. Sorv. TORINO	1	17	18	3
Totale T. Sorv. TRENTO	1	2	3	0
Totale T. Sorv. TRIESTE	1	5	6	1
Totale T. Sorv. VENEZIA	1	10	11	3
TOTALI NAZIONALI	29	225	254	52

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Merita di essere segnalato che ulteriori riflessi sul ruolo della magistratura di sorveglianza e sull'ordinamento penitenziario derivano dalle recenti pronunce della Corte costituzionale che hanno

¹⁹ Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70; decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, successivamente abrogato dalla richiamata legge n. 70/2020 di conversione con modificazioni del decreto-legge n. 28/2020.

dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della legge n. 354/1975²⁰, come si dirà ampiamente nel prosieguo.

2.1. La metodologia di analisi e gli indicatori

Il presente progetto, come accennato in premessa, si pone in continuità con i criteri e la metodologia che hanno ispirato i più recenti provvedimenti in materia di organici, tra cui rileva, in particolare, il confronto tecnico portato avanti tra il Ministero ed il Consiglio superiore della magistratura in seno al Comitato paritetico, che ha consentito di condividere indicatori di riferimento e di analisi dei contesti operativi degli uffici interessati.

L'analisi ha richiesto, quindi, la preventiva acquisizione dei dati statistici di interesse, che sono stati raccolti e riportati dalla Direzione generale di statistica e di analisi organizzativa in schede distrettuali di sintesi, allegate alla presente *Relazione tecnica* – del tutto analoghe a quelle utilizzate nel progetto di rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di merito, realizzato con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 – che sono stati condivisi in sede di Comitato paritetico.

Nell'ambito dell'attività di raccolta, elaborazione ed analisi dei dati statistici, è stata considerata anche l'incidenza delle riforme legislative intervenute, *in itinere* o di prevedibile emanazione, sulla scorta dell'impulso derivante dall'ordinanza n. 97 del 15 aprile 2021 della Corte costituzionale con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale sul c.d. "*ergastolo ostativo*"²¹, che preclude l'accesso alla liberazione condizionale, al lavoro all'esterno, ai permessi-premio e alla semilibertà ai condannati all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbiano collaborato con la giustizia.

Con la suddetta ordinanza, nel rinviare la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate²², la Corte costituzionale ha valutato che, pur rilevandosi ragioni di incompatibilità con la Costituzione, un intervento meramente "demolitorio" della normativa censurata avrebbe potuto mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina per il contrasto alle

²⁰ Sentenze: 5 maggio 2020, n. 97 (illegittimità dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), 27 maggio 2020, n. 113 (illegittimità dell'art. 30-ter, comma 7); 9 marzo 2021, n. 56 (illegittimità dell'art. 47-ter, comma 01), 2 dicembre 2021, n. 18 (illegittimità dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e) e sentenza 11 gennaio 2022, n. 30 (illegittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, commi 1, 3 e 7).

²¹ si vedano in particolare gli articoli 4-bis ("*Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti*") e 58-ter ("*Persone che collaborano con la giustizia*") della legge n. 354/1975.

²² Dalla Corte di cassazione, prima sez. penale, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 CEDU, degli artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge n. 354 del 1975, nonché dell'art. 2 del decreto-legge n. 152 del 1991, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/1991, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia.

organizzazioni criminali e che, pertanto, questa deve essere oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa²³.

In un'ottica *de iure condendo* si è, pertanto, ritenuto opportuno acquisire dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i dati sui detenuti presenti negli istituti penitenziari con ascritti reati di cui al 4-bis, e con tipologia 41-bis, dell'Ordinamento Penitenziario, che sono stati analizzati, nel rispetto dei necessari criteri di riservatezza, in vista del possibile impatto sugli uffici di sorveglianza dell'intervento legislativo che dovrà seguire alle censure della Corte costituzionale.

Le risultanze dell'analisi non hanno, tuttavia, inciso in misura significativa sulle elaborazioni svolte, lasciando immutato il quadro valutativo complessivo, fondato sulla metodologia e gli indicatori che si andranno a descrivere.

Come più volte premesso, il progetto si pone in continuità con i criteri seguiti in occasione della rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura, realizzata con il decreto ministeriale 14 settembre 2020, esplicitati nelle *Relazioni tecniche*²⁴ allegate al medesimo provvedimento.

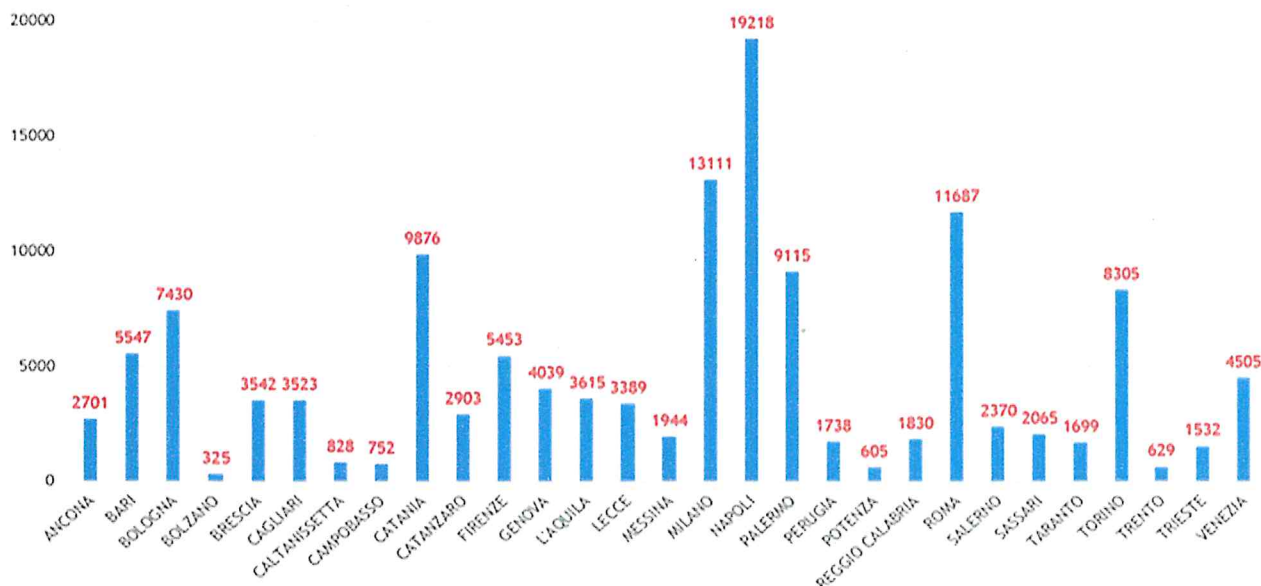
Possono qui essere richiamate le considerazioni svolte in ordine alla specificità dei presidi di sorveglianza nel confronto con gli uffici ordinari di primo e secondo grado, sia sotto il profilo della competenza territoriale (pluri-circondariale per gli uffici e distrettuale per i tribunali), sia sotto il profilo della composizione dei relativi organici (che prevedono per il tribunale la presenza di una significativa componente laica formata da esperti nei settori della pedagogia, psicologia, psichiatria, servizi sociali, scienze criminalistiche), nonché le ragioni a sostegno della necessità di un approccio metodologico differenziato e mirato sulle specifiche esigenze operative.

Corollario della suddetta impostazione è la considerazione riservata al bacino di utenza “qualificato” dei tribunali e degli uffici di sorveglianza, costituito dai detenuti condannati presenti negli istituti di detenzione e da quelli sottoposti a misure alternative alla detenzione (c.d. bacino “UEPE”).

²³ Il principio enunciato dalla Corte richiama l'orientamento già espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo I sez., con sentenza 13 giugno 2019 (Marcello Viola c. Italia – ricorso n. 77633/2016). La Corte ha rinvenuto la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) della Convenzione dell'Unione Europea sui diritti umani ma ha, altresì, sostenuto che la disciplina in questione pone «un problema strutturale», tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi «di preferenza per iniziativa legislativa».

²⁴ Relazione tecnica del 16 dicembre 2019 e Relazione tecnica integrativa del 14 settembre 2020.

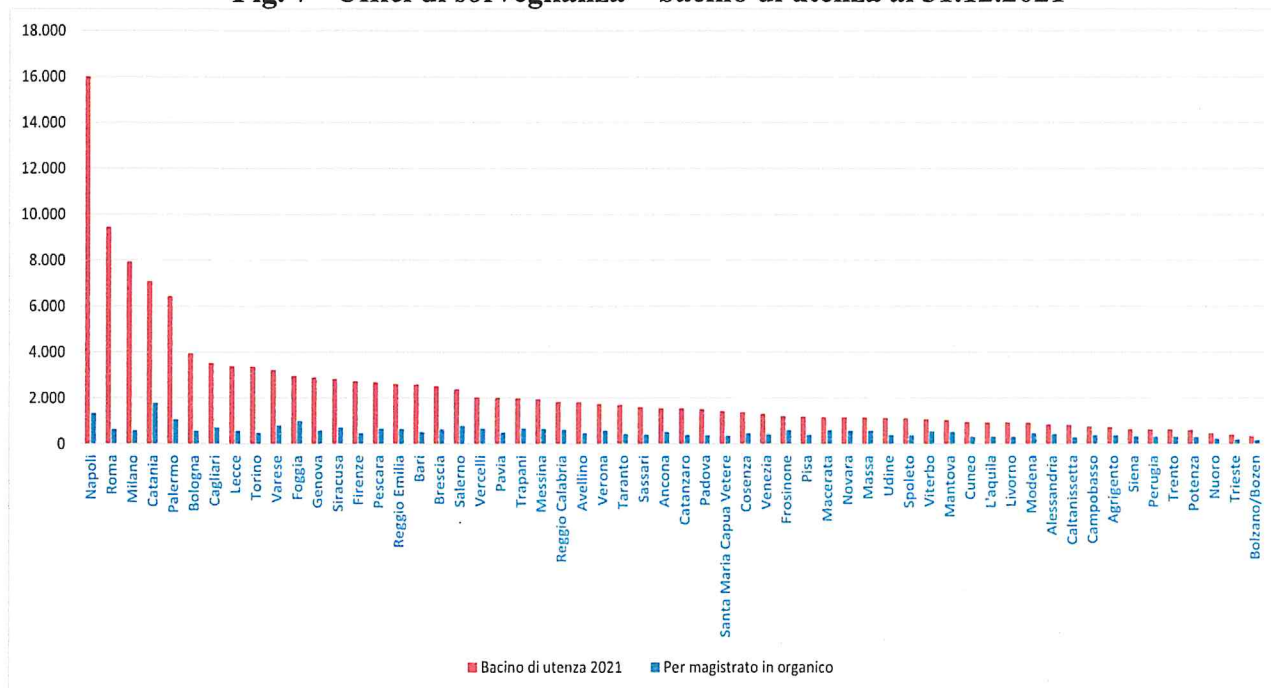
Fig. 6 – Tribunali di sorveglianza – bacino di utenza al 31.12.2021



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

La seguente figura rappresenta graficamente il dato relativo al bacino di utenza afferente a ciascun ufficio di sorveglianza, in termini assoluti ed in relazione al numero di posti di magistrato previsto in organico (come detto, escluso il presidente), così palesando le criticità di taluni uffici, come si dirà nel prosieguo.

Fig. 7 - Uffici di sorveglianza – bacino di utenza al 31.12.2021



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Analogo rinvio ai criteri enunciati nelle citate *Relazioni tecniche* può essere operato per quanto attiene alla misurazione dei carichi di lavoro, realizzata sulla scorta dei dati riferiti alle iscrizioni ed alle pendenze²⁵.

Quanto alle iscrizioni, in coerenza con i recenti interventi, è stata calcolata e valorizzata la media del triennio 2019-2021, rapportato al numero di magistrati previsti in pianta organica, poiché tale arco temporale consente di normalizzare eventuali picchi riscontrabili nella singola annualità, secondo una ormai consolidata e condivisa impostazione dell'analisi statistica.

Sul punto appare opportuno evidenziare che l'opzione prescelta, che include nella elaborazione anche i dati afferenti all'anno 2020, potenzialmente "anomali" per le note e già richiamate ricadute sull'attività giurisdizionale dell'emergenza pandemica, si pone in continuità con l'impostazione condivisa in sede di Comitato paritetico con il Consiglio superiore della magistratura nelle fasi istruttorie delle più recenti determinazioni assunte in materia di organici ed è stata adottata, nell'ambito del presente progetto, solo all'esito della puntuale verifica dell'assenza di elementi capaci di alterare la validità del dato.

L'opzione alternativamente considerata avrebbe comportato la necessità di escludere, d'ora in avanti, le iscrizioni dell'anno 2020 dalle future elaborazioni e dai periodici monitoraggi condotti in ordine ai fabbisogni degli uffici giudiziari, in antitesi con la suddetta impostazione metodologica, di per sé generalmente ritenuta idonea a smorzare gli effetti di eventuali anomalie presenti in una singola annualità.

Quanto alle pendenze, che rappresentano un dato contabile assoluto relativo al numero di affari da lavorare ad una certa data (dato di *stock*), in misura del tutto analoga all'impostazione seguita nei precedenti interventi, è stato considerato e rapportato al numero di magistrati previsti in pianta organica il valore rilevato alla data del 31/12/2021 (ultimo dato disponibile su base annuale), riservando alla relativa valutazione carattere integrativo del flusso di lavoro dei singoli uffici.

Al riguardo, appare opportuno precisare che, in misura del tutto analoga all'ultimo intervento, l'elaborazione dei suddetti indicatori, che individuano valori c.d. *pro capite* (ovvero per unità di magistrato in organico), non tengono conto del posto di presidente del tribunale di sorveglianza attribuito alle 29 sedi esistenti sul territorio nazionale.

Con riferimento ai suddetti dati risulta utile, prima di procedere alla descrizione analitica degli ulteriori indicatori considerati e della relativa applicazione, rappresentare l'andamento dei flussi

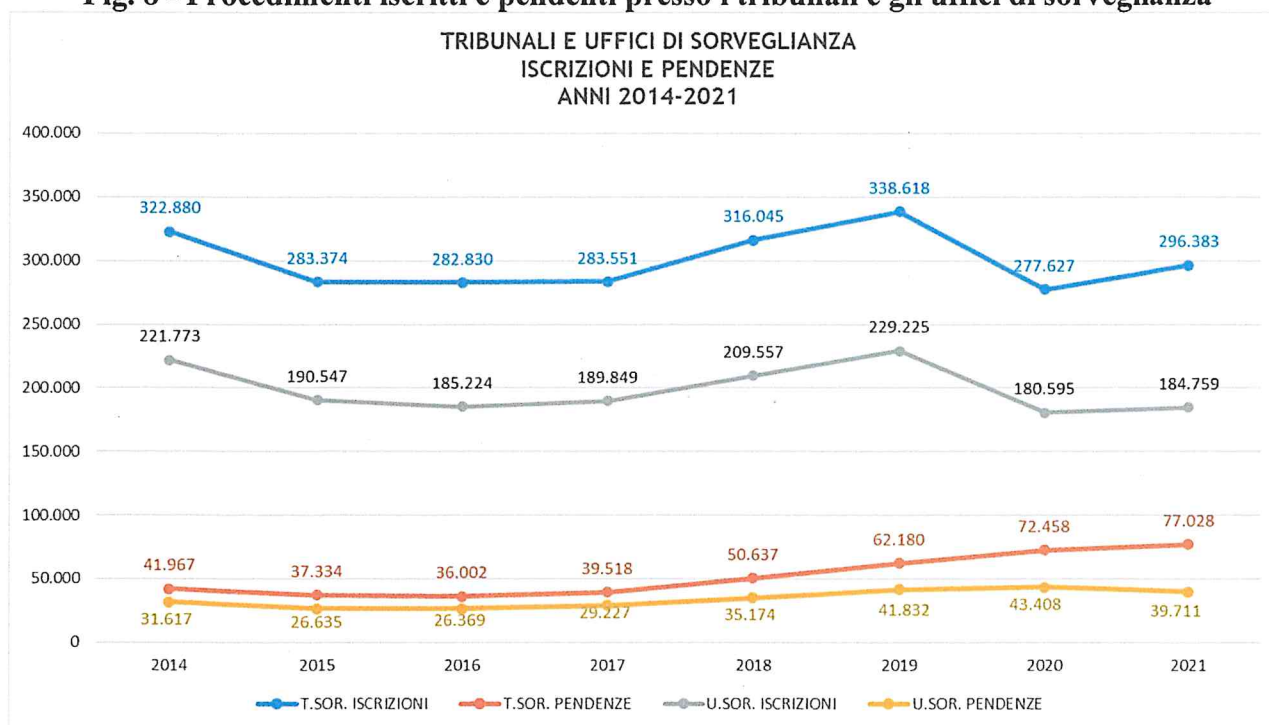
²⁵ Si rammenta che ai sensi circolare 14 gennaio 2006 del Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, relativa alla "tenuta informatizzata dei registri nei settori esecuzione penale e sorveglianza" (SIES) queste sono state calcolate con riferimento ai c.d. "oggetti", ovvero all'unità minima decisionale costituita dalle specifiche richieste proposte in ciascuna istanza presentata.

rilevati in un più ampio arco temporale, dal 2014 al 2021, al fine di cogliere ulteriori elementi idonei a formulare una più ampia valutazione sulle esigenze complessivamente riferibili a tale settore della giurisdizione.

Relativamente alle iscrizioni, sia per il tribunale che per l'ufficio di sorveglianza, l'incremento rilevato per il biennio 2017-2018 prosegue anche nel 2019, anno nel quale si manifesta un picco, per poi subire una forte contrazione nel 2020 e tornare lievemente a salire nel 2021.

Diversamente, per le pendenze l'andamento si differenzia significativamente tra i tribunali (per i quali prosegue il *trend* di crescita) e gli uffici di sorveglianza (che evidenziano una riduzione nel 2021).

Fig. 8 - Procedimenti iscritti e pendenti presso i tribunali e gli uffici di sorveglianza



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

L'andamento di lungo periodo degli indicatori considerati evidenzia una tendenziale, consistente e costante, crescita dei valori rilevati, interrotta nel 2020 da una decisa flessione delle iscrizioni (meno 60.991 procedimenti per i tribunali e meno 48.630 procedimenti per gli uffici), che tornano nuovamente a crescere nell'anno successivo.

La temporanea flessione delle iscrizioni ha influito con maggior incisività sugli uffici di sorveglianza (le cui pendenze complessive, pur mantenendosi entro valori superiori all'anno 2018, risultano in riduzione negli anni 2020 e 2021) rispetto ai tribunali di sorveglianza, le cui pendenze risultano tutt'ora in ascesa, facendo segnare nel 2021 il livello più alto del periodo di osservazione.

Tali elementi rendono ragione della scelta legislativa di incrementare la dotazione organica in vista dell'assegnazione di ulteriori risorse alla magistratura di sorveglianza, atteso che il sistema nel suo complesso, nonostante la recente attribuzione di unità aggiuntive, non è ancora in grado di sostenere, con la necessaria tempestività ed efficacia, la domanda di giustizia generata dal relativo "bacino di utenza".

In questo contesto è stato anche analizzato l'andamento dinamico di tale indicatore, prendendo in considerazione il *trend* di variazione percentuale nel periodo 2017/2021, e non soltanto i dati finali del periodo, rilevati al 31 dicembre 2021.

Quanto agli ulteriori indicatori, è apparsa, poi, consequenziale all'analisi condotta l'adozione dell'indicatore rappresentato dal numero di istituti penitenziari (complessivi 189 istituti, distinti in case circondariali e di reclusione) presenti nel territorio di competenza dell'ufficio di sorveglianza, incidendo tale elemento sul lavoro della magistratura di sorveglianza, rendendolo eccezionalmente gravoso sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art. 69* della legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354).

Un'attenzione specifica è stata dedicata, altresì, a 11 istituti penitenziari ove sono presenti sezioni dedicate ad accogliere le situazioni di emergenza di cui all'art. 41-*bis* dell'anzidetta legge n. 354/75, essendo stata riscontrata l'apprezzabile rilevanza di tale fattore sull'attività complessiva rimessa alla magistratura di sorveglianza.

Tanto premesso in ordine alla metodologia di analisi seguita, differente considerazione è stata riservata a ciascuno degli indicatori prescelti, ritenendo opportuno riconoscere carattere prevalente al bacino di utenza qualificato afferente ai singoli uffici rispetto agli indicatori di flusso (pendenze ed iscrizioni), in ragione della specificità del settore "sorveglianza", più volte sottolineata.

In sostanza, per gli uffici di sorveglianza si è ritenuto che il numero di persone da amministrare consenta di cogliere con maggiore puntualità le esigenze operative e funzionali del presidio giudiziario, sia sotto il profilo della necessaria tempestività nel riscontro alle relative istanze, sia sotto il profilo delle esigenze connesse ai compiti di vigilanza.

In tale contesto, carattere integrativo è stato riservato al numero di istituti penitenziari di competenza e alla presenza presso tali strutture di sezioni dedicate a detenuti in regime differenziato *ex art. 41-bis* legge n. 354/75, inteso quale fattore da valutare in presenza di valori elevati secondo gli indicatori del bacino di utenza e di flusso (iscrizioni e pendenze).

Sotto il profilo metodologico, i dati rilevati per gli uffici con gli indicatori del bacino di utenza e di flusso sono stati ordinati in misura crescente e valutati sulla base dei rispettivi indici di posizione,

elaborati secondo il concetto della statistica descrittiva di quartile²⁶, che ha realizzato la distribuzione dei valori dei suddetti indicatori in quattro parti della medesima numerosità.

Il posizionamento nell'ultimo quartile, riportato nella tabella che segue, dei valori rilevati per l'ufficio è stato considerato indice di criticità da valutare con estrema attenzione, unitamente agli ulteriori elementi analizzati, ai fini dell'assegnazione di risorse aggiuntive.

Fig. 9 - Uffici di sorveglianza
Valori degli indicatori compresi nel IV quartile

QUARTILI	PRO CAPITE		
	ISCRIZIONI	PENDENZE	BACINO UTENZA
IV quartile	2529,1	686,8	629,5
	2541,8	694,7	648,0
	2553,0	739,8	649,5
	2553,1	761,2	659,7
	2579,9	776,0	668,3
	2617,5	811,5	670,3
	2619,3	814,0	704,0
	2640,4	816,7	704,6
	2657,6	898,5	790,0
	2725,3	935,2	801,3
	2778,4	954,8	988,7
	2867,7	970,0	1069,3
	3494,8	1120,0	1334,0
	3674,3	1160,3	1765,0

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Infine, ponendosi il presente progetto in continuità con l'intervento definito con il decreto ministeriale 14 settembre 2020, sono stati tenuti in considerazione non solo gli aumenti di organico disposti in quella sede, ma anche le osservazioni formulate, nella fase istruttoria del medesimo provvedimento, dal Consiglio superiore della magistratura con il parere deliberato dal Plenum in data 30 luglio 2020 e le valutazioni in quel contesto espresse dai locali Consigli giudiziari.

Confrontando tra loro le distribuzioni realizzate attraverso un ordine di prevalenza delle risultanze relative agli indicatori portanti e sussidiari utilizzati, in coerenza con gli ulteriori elementi conoscitivi disponibili, è stata elaborata una proposta di incremento delle piante organiche della magistratura di sorveglianza nei termini che saranno *infra* descritti in dettaglio.

²⁶ In statistica il quartile è un "indice di posizione" che fornisce informazioni sulla struttura della distribuzione di un carattere statistico quantitativo (ovvero che assume valori in un intervallo dei numeri reali). Una volta ordinati i dati, i quartili sono i tre valori che dividono l'insieme dei dati stessi in quattro intervalli di uguale numerosità. In particolare, il secondo quartile coincide con la mediana della distribuzione (ovvero il valore che divide in due la distribuzione). Per estensione di significato, si dice quartile anche ognuno dei quattro intervalli così determinati.

2.2. La ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti

Come più volte ricordato, l'analisi condotta si pone nel solco dell'approfondita disamina della magistratura di sorveglianza svolta nel precedente progetto di rafforzamento degli organici, attribuendo rilevanza decisiva a quei medesimi indicatori ritenuti idonei a rappresentare con maggiore puntualità le specificità di tale settore della giurisdizione.

In tal senso, quindi, il presente progetto realizza una integrazione delle determinazioni già assunte con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 conseguente alla ulteriore disponibilità di risorse garantita dall'incremento del ruolo organico del personale di magistratura disposto dalla legge n. 234/2021, che consente, come accennato, anche una rivalutazione delle esigenze rappresentate dal Consiglio superiore della magistratura e dai Consigli giudiziari nella fase istruttoria del provvedimento citato.

Gli elementi di analisi e l'applicazione degli indicatori portanti (bacino di utenza qualificato) e sussidiari (iscrizioni, pendenze, numero degli istituti penitenziari e di particolari sezioni dedicate) depongono in favore di un ulteriore incremento della dotazione della magistratura di sorveglianza di complessive 21 unità, sulla scorta delle considerazioni che verranno di seguito riportate per ciascuna sede giudiziaria interessata.

Appare utile proporre il seguente schema riepilogativo degli indicatori utilizzati, ribadendo che la relativa elaborazione non tiene conto del posto di presidente del tribunale di sorveglianza (coerentemente escluso anche dal riepilogo delle dotazioni distrettuali assegnate), in ragione delle funzioni e delle prerogative di coordinamento a livello distrettuale ad esso demandate:

1. il bacino di utenza qualificato (detenuti e UEPE), considerati in rapporto al numero di magistrati previsti in pianta organica (valori *pro capite*) alla data del 31/12/2021, anche in relazione al *trend* del periodo di riferimento (2017 – 2021);
2. la media dei procedimenti iscritti negli anni 2019-2021, anch'essi considerati in rapporto al numero di magistrati previsti in pianta organica (valori *pro capite*);
3. il numero di procedimenti pendenti *pro capite* al 31/12/2021;
4. il numero di istituti penitenziari compresi nella competenza dei singoli distretti ed uffici e l'eventuale presenza di autonomi istituti o sezioni dedicati a detenuti in regime ex art. 41-*bis* legge n. 354/75.

Nell'ambito delle valutazioni complessive condotte alla luce degli strumenti di analisi innanzi ricordati, verranno di seguito trattati i distretti e gli uffici che hanno evidenziato la necessità di un incremento dell'organico.

Viene, innanzitutto, in evidenza il **distretto di Bari** (la cui dotazione consta di 8 magistrati assegnati al tribunale e agli uffici di sorveglianza di Bari e Foggia), che incide per il 3,3% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per il 2,5% sulle pendenze nazionali.

In tale ambito, mentre l'ufficio della sede di Bari presenta valori inferiori alle medie rilevate a livello nazionale, l'ufficio di sorveglianza di Foggia evidenzia un *trend* di decisa crescita del bacino di utenza di riferimento, soprattutto di quello UEPE, con una variazione positiva di circa il 132,6% tra il 2017 e il 2021, che determina il conseguimento di un valore *pro capite* di 989 unità al 31/12/2021 (di cui 802 relative a persone in esecuzione penale con misura diversa dalla detenzione inframuraria e 187 detenuti presenti negli istituti penitenziari) rispetto ad una media nazionale di 597.

Sebbene il valore dei procedimenti iscritti *pro capite* (2.082) risulti inferiore alla media nazionale (2.233), l'ufficio vanta un numero di procedimenti pendenti superiore alla media nazionale (612 rispetto a 519), dato che evidenzia un disagio nella gestione dei flussi di lavoro e del bacino di utenza dei 3 istituti penitenziari di riferimento, come detto considerevolmente cresciuto.

Sulla scorta di tali risultanze si ritiene, quindi, necessario prevedere l'attribuzione di 1 posto all'ufficio di sorveglianza di Foggia, tenuto conto altresì dei positivi riflessi sulla gestione dei flussi complessivi del distretto, che evidenziano per il tribunale di sorveglianza di Bari valori di iscrizioni *pro capite* (746 procedimenti) leggermente superiori alla media nazionale (pari a 717).

Il **distretto di Bologna** (che presenta una dotazione di 13 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Bologna, Modena e Reggio Emilia) incide per il 5,3% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per il 10,2% sulle relative pendenze nazionali e presenta rilevanti criticità nonostante l'incremento di complessive 3 unità (ufficio di sorveglianza di Bologna + 2, ufficio di sorveglianza di Reggio Emilia + 1) disposto con decreto del 14 settembre 2020.

Mentre per la sede di Modena non emergono particolari evidenze, rilevandosi per i tre fattori considerati valori al di sotto delle medie nazionali, l'intervento da ultimo adottato non è risultato integralmente risolutivo delle difficoltà operative degli uffici di Bologna e Reggio Emilia.

In particolare, per la sede di Reggio Emilia si rileva un incremento del bacino di utenza, in special modo UEPE, con una variazione positiva di circa il 28 % nel periodo di osservazione, che fa segnare un valore *pro capite* di 650 unità rispetto alla già ricordata media nazionale di 597.

Quanto agli indicatori di flusso, a fronte del dato delle iscrizioni inferiore al valore medio nazionale (2.087 rispetto a 2.233), il dato relativo ai procedimenti pendenti (1.120 su un valore nazionale di 519) denota un evidente stato di sofferenza dell'ufficio, con ben 2 indicatori collocati nell'ultimo quartile.

Per quanto attiene, invece, all'ufficio di sorveglianza di Bologna, si rilevano valori, per bacino di utenza ed iscrizioni, contenuti entro le medie di riferimento, mentre ancora una volta il dato delle pendenze (970) risulta nettamente superiore al valore nazionale (519).

Analoghe considerazioni valgono per il tribunale di sorveglianza, atteso che, a fronte di iscrizioni inferiori alla media di riferimento (688 rispetto a 717), il dato delle pendenze *pro capite* risulta sensibilmente superiore al valore medio (1.392 rispetto a 898).

Si registra, altresì, la presenza nel territorio di competenza di 10 istituti penitenziari, di cui 5 gravitano su Bologna, 2 su Modena e 3 su Reggio Emilia (uno dei quali dedicato a detenuti in regime *ex art. 41-bis* legge n. 354/75), con le evidenziate conseguenze sull'implementata attività del magistrato di sorveglianza.

Sulla scorta di tali elementi si ritiene necessario potenziare la dotazione del distretto disponendo un incremento di complessive 2 unità, da destinare, in ragione di 1 unità ciascuna, agli uffici di sorveglianza di Bologna e Reggio Emilia.

Il **distretto di Brescia** (composto da 6 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Brescia e Mantova) incide per il 3,1 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per l'1,6% sulle relative pendenze nazionali.

Mentre l'ufficio di sorveglianza di Mantova non evidenzia valori di particolare rilievo, con il solo dato delle iscrizioni superiore alla media nazionale (2.440), più problematica appare la situazione dell'ufficio di sorveglianza di Brescia, che risulta caratterizzato da valori per bacino di utenza (630) ed iscrizioni (2.640) superiori alle medie nazionali (rispettivamente 597 e 2.232) e compresi nell'ultimo quartile, pur a fronte di pendenze contenute (398 rispetto alla media di 519).

Diversamente, il tribunale di sorveglianza di Brescia manifesta valori elevati per entrambi gli indicatori di flusso, risultando gravato da un considerevole numero di procedimenti pendenti (1.426 su una media nazionale di 898) ed iscritti *pro capite* (983 rispetto ad un valore medio di 717).

Tenuto conto degli elementi di analisi rappresentati e dell'incremento registrato nel bacino di utenza (+15,6% tra il 2017 e il 2021), si rinviene la necessità di incrementare di 1 unità la pianta organica del personale di magistratura dell'ufficio di sorveglianza di Brescia, aumento del quale potrà beneficiare anche il tribunale di sorveglianza della medesima sede.

In senso favorevole a tale scelta si evidenzia, ulteriormente, che l'ufficio di Brescia non ha beneficiato di incrementi in occasione delle più recenti determinazioni assunte in materia di organici e che l'ultimo intervento risale al decreto ministeriale 18 settembre 2015 (+1 magistrato).

Il **distretto di Cagliari**, considerato separatamente dalla relativa sezione distaccata di corte di appello di Sassari, risulta composto da 5 magistrati assegnati all'unico ufficio di sorveglianza, con

un'incidenza dell'1,9% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 4,0% sulle relative pendenze nazionali.

Con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 l'ufficio ha già beneficiato dell'aumento di 1 posto di magistrato, in considerazione, oltre che della rilevazione di valori sopra la media per tutti gli indici di riferimento considerati, anche dell'osservato *trend* di crescita del numero dei procedimenti iscritti nel triennio preso in esame (2016-2018).

Per effetto dell'aumento disposto, i valori *pro capite* delle iscrizioni risultano ora inferiori alla media nazionale (1.927 rispetto a 2.232).

Tuttavia, la consistente crescita del bacino di utenza di riferimento (+22,3% nel periodo 2017/2021, a fronte di una riduzione del 24,7% dei detenuti presenti negli istituti penitenziari ma con una contemporanea crescita del 46,1% delle persone in esecuzione penale esterna, d'ora innanzi *breviter* UEPE) ha determinato il raggiungimento di un valore *pro capite* di 705 unità, superiore alla media di riferimento di 597, e la contestuale notevole crescita delle pendenze (935 rispetto alla media nazionale di 519).

Anche in questo caso si rileva, quindi, la presenza di 2 indicatori nel quartile ritenuto indice di elevata criticità.

La presenza, nel relativo ambito territoriale, di 5 istituti penitenziari costituisce un ulteriore elemento che merita di essere valorizzato, in ragione delle evidenti ricadute sull'onerosità dell'impegno richiesto ai magistrati addetti all'ufficio, sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art.* 69 l. 354/75.

Tali elementi giustificano l'attribuzione di ulteriori risorse all'ufficio di sorveglianza di Cagliari, che si stimano congrue nella misura di 1 unità di magistrato.

L'indagine condotta pone in rilievo anche la situazione del **distretto di Catania** (cui è assegnata una dotazione di 8 magistrati, ripartiti tra gli uffici di sorveglianza di Catania e Siracusa), che incide per il 3,8% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per il 2,1% sulle pendenze nazionali, già positivamente valutata, con riferimento al capoluogo distrettuale, con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 (+ 1 magistrato), in ragione degli elevati valori riscontrati per il dato delle iscrizioni e del bacino di utenza, per il quale era possibile rilevare un *trend* di costante incremento nel quinquennio 2014-2018 tanto dei detenuti (73,6%) quanto dei condannati in carico all'UEPE (69,9%).

Orbene, il tendenziale significativo incremento del bacino di utenza degli uffici del distretto di Catania è stato ampiamente confermato anche nel successivo periodo di rilevazione 2017/2021,

potendosi constatare una variazione in aumento per gli uffici di Catania e Siracusa, rispettivamente del 237,5% e del 67,1%.

In tale contesto, si assiste ad una fenomenologia estremamente diversificata nella composizione del bacino di utenza, notevolmente indirizzata, per le note ragioni connesse all'emergenza pandemica, verso l'incremento dei condannati in carico all'UEPE rispetto al numero delle persone detenute presenti nelle strutture detentive.

Ed infatti, mentre per i detenuti condannati presenti negli istituti dipendenti dagli uffici di Catania e Siracusa si riscontra una crescita limitata per la prima sede (+1,3%) e una marginale riduzione per la seconda (-0,5%), per i condannati in carico all'UEPE la crescita si manifesta in misura evidente per Siracusa (+155,4%) e addirittura esponenziale per Catania (+ 306,1%), con intuibili riflessi sul relativo indicatore.

I valori *pro capite* rilevati per il dato del bacino di utenza assumono, infatti, dimensioni apprezzabili per la sede di Siracusa e decisamente elevati per quella di Catania (rispettivamente 704 e 1.765 rispetto alla media nazionale di 597), mentre gli indicatori di flusso (iscrizioni e pendenze) mantengono valori inferiori o sostanzialmente in linea con le medie nazionali.

Rispetto a tali elementi, tuttavia, i dati delle pendenze per gli uffici del distretto di Catania si mantengono ancora al di sotto della media (Catania 430 e Siracusa 194, rispetto alla media nazionale di 519), mentre per le iscrizioni i valori sono in linea con la media nazionale.

Tenuto conto della presenza, in ambito distrettuale, di 8 istituti penitenziari parimenti distribuiti tra i due presidi giudiziari, l'analisi condotta induce a ritenere necessario l'incremento di 1 posto di magistrato per l'ufficio di sorveglianza di Catania, valorizzando a tal fine i valori elevati ed il *trend* di crescita esponenziale del bacino di utenza.

Venendo al **distretto di Genova** (con 7 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Genova e Massa), l'incidenza è del 3,5% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e dell'1,0% sulle pendenze nazionali.

Pur se i valori *pro capite* del bacino di utenza si mantengono entro i parametri della media nazionale (579 per Genova e 572 per Massa rispetto ad una media di 597), per le sedi di sorveglianza del distretto si deve evidenziare un apprezzabile *trend* di crescita (+39,6% per Genova e +34,3% per Massa).

Come rilevato in altri distretti, la forte spinta verso le misure alternative alla detenzione per limitare l'affollamento carcerario ha determinato una diversificazione nella composizione del suddetto indicatore (Genova: condannati in carico all'UEPE +61,2%, condannati presenti negli istituti +2,5%; Massa: condannati in carico all'UEPE +60,4%, condannati presenti negli istituti -3,2%).

Quanto agli indicatori di flusso, mentre i dati delle pendenze risultano ancora inferiori a quelli nazionali, i valori delle iscrizioni, 2.524 per Genova e 2.542 per Massa, hanno assunto una consistenza superiore al parametro medio (2.233).

Situazione analoga si rinviene per il tribunale di sorveglianza di Genova, dove la consistenza del valore delle pendenze *pro capite* si mantiene al di sotto della media (680 su 898) mentre il dato delle iscrizioni risulta, in misura significativa, al di sopra del valore nazionale di riferimento (937 rispetto a 717).

Il quadro di analisi complessivo, che tiene conto della presenza in ambito distrettuale di 7 istituti penitenziari (5 di Genova e 2 di Massa) e della mancata attribuzione di risorse con i più recenti interventi (rileva l'aumento di una unità per l'ufficio di Massa disposto con decreto ministeriale del 18 settembre 2015), induce a ritenere necessario l'incremento di 1 unità della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Genova, anche in ragione dei riflessi positivi nella gestione dei flussi che potranno realizzarsi per il tribunale di sorveglianza.

Quanto al **distretto di L'Aquila** (la cui dotazione consta di 7 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di L'Aquila e di Pescara), l'incidenza è pari al 4,2% delle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza ed al 4,2% delle pendenze nazionali.

L'aumento disposto con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 per l'ufficio del capoluogo distrettuale (+1 magistrato) ha consentito di riequilibrare la gestione dei flussi per quanto attiene alle iscrizioni (ora pari a 2.062, valore inferiore alla media nazionale), mentre residuano valori elevati in relazione ai procedimenti pendenti (614 a fronte della più volte ricordata media di 519).

Situazione del tutto differente, invece, si rileva per l'ufficio di sorveglianza di Pescara, che manifesta criticità in tutti gli indicatori considerati.

Nello specifico, il bacino di utenza, con un valore di 668 si colloca al di sopra della media nazionale (597) ed evidenzia una tendenza di crescita nel periodo di riferimento, anche in questo caso ascrivibile all'aumento del bacino c.d. UEPE, +24,5%, mentre i condannati presenti negli istituti registrano un valore negativo pari a -12,1%.

Quanto agli indicatori di flusso, sia le iscrizioni sia i procedimenti pendenti conseguono valori superiori alle medie nazionali (rispettivamente 3.674 e 776 procedimenti a fronte delle ricordate medie di 2.233 e 519).

L'ufficio di sorveglianza di Pescara presenta, pertanto, valori in tutti gli indicatori considerati che si collocano nell'ultimo quartile della relativa distribuzione.

Merita di essere segnalato, inoltre, che all'incremento di 2 unità disposto con il decreto ministeriale 18 settembre 2015 non hanno seguito ulteriori aumenti di organico.

Relativamente al tribunale di sorveglianza di L'Aquila si osserva che, pur essendo il dato delle pendenze al di sotto del valore medio (518 su 898), le iscrizioni si collocano al di sopra del relativo valore di riferimento (807 rispetto a 717).

In favore del potenziamento dell'organico complessivamente assegnato al distretto orienta anche la presenza di 8 istituti penitenziari (3 nella giurisdizione di L'Aquila e 5 in quella di Pescara) e di 1 sezione dedicata ex art. 41-*bis* presso l'istituto di Sulmona²⁷.

Per le considerazioni che precedono, si ritiene, quindi di prevedere l'attribuzione di 1 unità in aumento all'ufficio di sorveglianza di Pescara.

Il **distretto di Messina** (composto da 3 magistrati assegnati all'unico ufficio di sorveglianza di Messina) ha un'incidenza dell'1,7% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e dell'1,3% sulle relative pendenze nazionali.

Per l'ufficio di sorveglianza di Messina si denota un incremento del 92,7% del relativo bacino di utenza, che consegue, quindi, valori superiori alla media nazionale (648 a fronte di 597).

Analoga criticità emerge dal dato delle iscrizioni (2.868), mentre le pendenze risultano appena al di sotto del parametro di riferimento.

Quanto al tribunale di sorveglianza di Messina, entrambi gli indicatori di flusso presentano valori superiori alle medie nazionali (905 iscrizioni e 1.080 pendenze a fronte, rispettivamente, di 717 e 898).

L'analisi condotta conduce, quindi, in senso univoco all'attribuzione di 1 posto di magistrato all'ufficio di sorveglianza di Messina, competente sul territorio dei circondari presenti nel distretto (Messina, Barcellona Pozzo di Gotto e Patti) e su 2 istituti penitenziari di rilevanti dimensioni (300 posti regolamentari per Messina e 414 per Barcellona Pozzo di Gotto), tenuto conto, altresì, dell'ormai risalente intervento di potenziamento del relativo organico (D.M. 7 aprile 2005, + 1 magistrato).

Per quanto concerne il **distretto di Milano** (cui sono assegnati complessivi 22 posti di magistrato, distribuiti tra gli uffici di sorveglianza di Milano, Pavia e Varese), ha un'incidenza del 10,9% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 7,8% sulle pendenze nazionali.

Il distretto è stato interessato da un significativo incremento della relativa dotazione in occasione della rideterminazione delle piante organiche degli uffici di merito, realizzata con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 (+ 2 magistrati all'ufficio di sorveglianza di Milano e + 1 magistrato all'ufficio di sorveglianza di Varese) in considerazione degli elevati valori registrati negli indicatori di flusso (iscrizioni e pendenze *pro capite*).

²⁷ L'Istituto ha avuto uno dei più importanti focolai di Covid-19 in Italia, arrivando a 120 persone detenute contagiate.

Mentre per l'ufficio di Pavia si osservano valori inferiori ai dati nazionali di riferimento, per gli uffici di Milano e Varese permangono elementi di criticità.

L'ufficio di Varese, anche a seguito di un incremento del 20,4% del relativo bacino di utenza (secondo la generale tendenza del rilevante incremento UEPE e della modesta flessione dei condannati presenti negli istituti), presenta valori superiori ai dati medi nazionali per ciascuno degli indicatori considerati, tutti rientranti nel quartile oggetto di maggior attenzione (nel dettaglio bacino di utenza 801, iscrizioni 2.778 e pendenze 955, a fronte delle medie nazionali, più volte ricordate, pari rispettivamente a 597, 2.233 e 519).

L'ufficio di sorveglianza di Milano presenta, invece, un incremento del relativo bacino di utenza percentualmente minore rispetto a Varese (+12,0%, con una crescita per entrambe le voci che lo compongono), che gli consente di mantenere il relativo valore *pro capite* (565) nei limiti della media nazionale.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento al dato delle pendenze (276), al di sotto del parametro nazionale di riferimento, mentre elementi di criticità emergono dai valori rilevati per le iscrizioni (2.533 a fronte della ricordata media di 2.233), oltre che, più in generale, dall'assetto dimensionale dell'ufficio, sotto il profilo della dimensione organica (14 unità di magistrato), dei flussi di lavoro (da solo ha un'incidenza del 7,1% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 3,3% sulle pendenze nazionali) e della consistenza numerica, in valori assoluti, del relativo bacino di utenza (7.912 condannati complessivi di cui 3.045 negli istituti e 4.867 in esecuzione penale esterna).

Quanto osservato sull'assetto dimensionale dell'ufficio può essere evidentemente riflesso sul tribunale di sorveglianza, i cui valori per iscrizioni (889) e, soprattutto, pendenze (1.662) risultano, peraltro, superiori alle rispettive medie nazionali (pari, rispettivamente, a 717 e 898).

Il territorio si caratterizza, indiscutibilmente, per la presenza di ben 13 istituti penitenziari, di cui 5 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Milano, 5 di Varese e 3 di Pavia, quale ulteriore e decisivo elemento che indice sul fabbisogno di risorse, soprattutto ove si consideri che nella competenza dell'ufficio presso il capoluogo distrettuale ricade un istituto penitenziario ampiamente dedicato a detenuti in regime differenziato ex art. 41-*bis* legge n. 354/75.

Gli elementi di analisi rappresentati rendono necessario, quindi, prevedere un ulteriore incremento, in ragione di 1 unità ciascuna, delle piante organiche degli uffici di sorveglianza di Milano e Varese, tale da produrre benefici anche sul tribunale di sorveglianza del distretto, caratterizzato da persistenti e non risolte criticità.

Con riferimento al **distretto di Napoli** (la cui dotazione è pari 20 unità complessive, ripartite tra gli uffici di sorveglianza di Napoli, Avellino e Santa Maria Capua Vetere) si evidenzia, preliminarmente, che l'incidenza è del 9,5% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 15,5% sulle pendenze nazionali e che l'ufficio di sorveglianza presso il capoluogo distrettuale ha beneficiato dell'incremento di 1 posto di magistrato con il decreto ministeriale 14 settembre 2020.

Per quanto attiene ai restanti uffici del distretto, l'indagine condotta ha evidenziato modeste variazioni del bacino di utenza degli uffici di sorveglianza di Avellino (-5,2%) e Santa Maria Capua Vetere (+2,1%) e un assetto complessivo non caratterizzato da rilevanti criticità, risultando superiori alle medie di riferimento il solo dato delle iscrizioni della sede di Avellino (2.290) e quello delle pendenze della sede di Santa Maria Capua Vetere (812).

Diversamente, per l'ufficio di Napoli è possibile osservare un consistente incremento (+88,8%) del relativo bacino di utenza (articolato al suo interno in: condannati in carico all'UEPE +108%, condannati presenti negli istituti + 15,1%) a cui corrispondono valori superiori ai parametri nazionali per tutti gli indicatori (bacino di utenza 1.334, iscrizioni 2.521 e pendenze 1.160), 2 dei quali risultano compresi nel IV quartile.

Sotto il profilo dell'assetto dimensionale, non possono che essere richiamate le considerazioni già espresse con riferimento all'omologo ufficio di Milano, segnalandosi, quale elemento specifico, l'eccezionale consistenza numerica del relativo bacino di utenza, costituito da 16.008 condannati complessivi (di cui 2.008 negli istituti e 14.000 in esecuzione penale esterna).

È di tutta evidenza il riflesso degli elementi rappresentati sull'attività del tribunale di sorveglianza (che incide per il 9,7% sulle iscrizioni della totalità dei tribunali di sorveglianza e per il 18,6% sulle relative pendenze nazionali), caratterizzato da indicatori di flusso superiori alle medie nazionali e particolarmente critici in relazione alle pendenze (2.015 procedimenti a fronte di una media pari a 898).

Il territorio del distretto si caratterizza, infine, per la presenza di 12 istituti penitenziari, di cui 4 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Napoli.

Le risultanze dell'analisi confermano, quindi, la persistenza delle criticità già rilevate presso l'ufficio di sorveglianza di Napoli in occasione del precedente intervento e rendono ragione della previsione di un ulteriore, decisivo, incremento di 2 unità di magistrato, che potranno favorire anche una più efficace gestione dei flussi afferenti al corrispondente tribunale distrettuale.

Il **distretto di Palermo** (11 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Palermo, Agrigento e Trapani), presenta una incidenza del 5,8% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 5,5% sulle pendenze nazionali, e ha beneficiato di un incremento di complessive

2 unità, di cui 1 assegnata all'ufficio presso il capoluogo distrettuale e 1 a quello di Trapani, per effetto del decreto ministeriale 14 settembre 2020.

Dall'analisi condotta non sono emerse particolari criticità per l'ufficio di sorveglianza di Agrigento, rilevandosi un contenuto incremento (+19%) del bacino di utenza e dati di flusso superiori ai valori di riferimento per le sole iscrizioni (2.725).

Al contrario, per gli uffici di sorveglianza di Palermo e Trapani si osserva una più evidente crescita dei corrispondenti bacini di utenza pari, rispettivamente, al 98,1 % e al 141,6 %.

Per l'ufficio di Trapani, in particolare, in corrispondenza del descritto incremento del bacino di utenza, si rilevano valori leggermente superiori alla media nazionale del relativo indicatore (660 a fronte di 597) nonché dell'indicatore di flusso riferito alle iscrizioni (2.658/2.233), mentre l'indicatore relativo alle pendenze (307) risulta sensibilmente inferiore al corrispondente valore di riferimento (519), dato che testimonia l'efficacia e la congruità dell'incremento disposto con il provvedimento innanzi richiamato.

Per quanto attiene all'ufficio di sorveglianza di Palermo, invece, l'analisi evidenzia la persistenza di valori superiori alle medie nazionali, tanto da essere compresi nell'ultimo quartile, per tutti gli indicatori considerati (bacino di utenza 1.069, iscritti 2.618, pendenti 761), oltre a connotazioni riferibili al non trascurabile assetto dimensionale (tra cui rileva, in particolare, il numero di condannati gestiti, pari a 6.416 unità).

Quanto al tribunale di sorveglianza, gli indicatori di flusso evidenziano criticità quanto alle iscrizioni (1.006 procedimenti a fronte di una media nazionale di 717), mentre il dato delle pendenze (830) si colloca appena al di sotto del corrispondente parametro di riferimento.

Il territorio del distretto si caratterizza, infine, per la presenza di 8 istituti penitenziari, dei quali 2 nell'ambito territoriale dell'ufficio di Agrigento, 3 di quello di Palermo e 3 di quello di Trapani.

Le considerazioni che precedono in ordine alle criticità in tutti gli indicatori considerati inducono, quindi, a prevedere un ulteriore aumento della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Palermo nella misura ritenuta congrua di 1 unità di magistrato.

Relativamente al **distretto di Reggio Calabria** (la cui dotazione consta di 3 magistrati assegnati all'unico ufficio di sorveglianza esistente presso la sede distrettuale), si segnala che i flussi afferenti a tale territorio incidono per l'1,5% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per il 2,1% sulle pendenze nazionali.

Con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 si è provveduto ad incrementare la pianta organica di 1 magistrato per l'ufficio di sorveglianza di Reggio Calabria, in ragione dei valori rilevati

per gli indicatori considerati e del *trend* di crescita del numero dei procedimenti iscritti nel triennio allora analizzato (2016-2018).

Per tale ufficio, tuttavia, si deve evidenziare nel periodo 2017 - 2021 un incremento del 71,7% del relativo bacino di utenza (UEPE +116,3%, condannati presenti negli istituti -7,3%), a cui corrisponde l'osservazione di valori oltre le soglie medie di tutti gli indicatori considerati: bacino di utenza, iscrizioni e pendenze *pro capite* (rispettivamente 610, 2.460 e 814).

Diversamente, il tribunale di sorveglianza presenta valori per gli indicatori di flusso ampiamente nei limiti delle medie di riferimento.

Il distretto si caratterizza, altresì, per la presenza nel territorio di competenza di 5 istituti penitenziari, elemento che, come più volte ricordato, incide sull'onerosità del lavoro della magistratura di sorveglianza.

Per le considerazioni suesposte, si ritiene necessario incrementare di 1 unità la pianta organica del personale di magistratura dell'ufficio di sorveglianza di Reggio Calabria.

Venendo al **distretto di Roma** (la cui dotazione è costituita da 19 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Roma, Frosinone e Viterbo), si rileva un'incidenza del 6,9% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 9,7% sulle pendenze nazionali.

Con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 l'ufficio di sorveglianza di Roma è stato ampliato in ragione di 1 posto di magistrato di sorveglianza in considerazione della numerosità e della rilevanza degli istituti penitenziari di competenza e del significativo dato relativo ai procedimenti pendenti presso il tribunale di sorveglianza della medesima sede che avrebbe contestualmente beneficiato dell'aumento attribuito all'ufficio.

Orbene, nel periodo 2017/2021 si osserva nel distretto una diversificazione della crescita dei bacini di utenza di riferimento degli uffici di sorveglianza: mentre per le sedi Viterbo (+10,2%) e Frosinone (+18,6%) l'incremento risulta più contenuto, decisamente significativa è la crescita registrata per l'ufficio di Roma, pari al 48,2% (condannati in carico all'UEPE +74,3% e condannati presenti negli istituti +7,6%).

In coerenza con il dato rilevato, gli indicatori del bacino di utenza e di flusso degli uffici di Frosinone e Viterbo presentano valori inferiori o tendenzialmente in linea con le medie nazionali di riferimento, con la sola eccezione, per quest'ultima sede (caratterizzata anche dalla presenza di una sezione dedicata ai 41-bis l. 354/75), del dato relativo alle iscrizioni.

L'ufficio di Roma, invece, pur evidenziando un contenuto numero di iscrizioni *pro capite* (1.709 rispetto alla media di 2.233), presenta criticità sotto il profilo del bacino di utenza (629) e delle

pendenze (687), i cui valori risultano nettamente al di sopra delle rispettive medie nazionali e tali da collocarsi nell'indice di pozione più sfavorevole (IV quartile).

Anche per tale ufficio, inoltre, deve richiamarsi la medesima attenzione sulle criticità connesse al relativo assetto dimensionale rappresentate con riferimento alle sedi di Milano e Napoli, come risulta evidente dalla consistenza della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Roma (15 magistrati), dall'incidenza del 5,1% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e dell'8,8% sulle pendenze nazionali, dal bacino di utenza qualificato costituito da 9.437 condannati complessivi, di cui 2.675 negli istituti e 6.762 in esecuzione penale esterna al 31/12/2021.

Anche per il tribunale di sorveglianza gli indicatori di flusso confermano valori superiori alle medie di riferimento, con particolare evidenza per i procedimenti pendenti (1.047 rispetto ad un dato medio di 898).

Il distretto si caratterizza significativamente per la presenza di ben 14 istituti penitenziari, di cui 9 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Roma, uno dei quali ampiamente dedicato a detenuti in regime ex art. 41-bis l. 354/75, 3 di quello di Frosinone e 2 dell'ufficio di Viterbo.

Merita di essere segnalata, inoltre, quale elemento di specificità capace di incidere sull'onerosità dell'attività giurisdizionale, la competenza esclusiva riconosciuta alla magistratura di sorveglianza di Roma²⁸ sui benefici di legge da concedere ai collaboratori di giustizia.

Sulla scorta dell'analisi condotta, si ritiene opportuno prevedere l'attribuzione di 2 ulteriori unità all'ufficio di sorveglianza di Roma, tenuto conto anche dei positivi prevedibili riflessi dell'incremento di organico sulla gestione dei flussi di lavoro del tribunale distrettuale.

Il distretto di Torino (che vanta una dotazione di 17 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Torino, Alessandria, Cuneo, Novara e Vercelli) registra una incidenza dell'8,4% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e di pari misura sulle pendenze nazionali; il distretto ha beneficiato, in occasione della rideterminazione delle piante organiche degli uffici di merito di cui al decreto ministeriale 14 settembre 2020, di un incremento complessivo di 2 unità, parimenti ripartite tra gli uffici di sorveglianza di Cuneo e Torino, in ragione dei valori rilevati per gli indicatori di flusso e della decisa tendenza di crescita dei detenuti nel quinquennio di riferimento (2014-2018). Alla luce dei dati attuali, si registra il *trend* di crescita percentuale del bacino di utenza che risulta, tuttavia, eterogeneo tra le varie sedi, variando da una misura minima del +6,8% dell'ufficio di Alessandria al +53,9.% di quello di Novara.

²⁸ Rif. articoli 16-*nonies*, comma 8, 12, comma 3-*bis*, e 10, comma 2, del decreto- legge 15 gennaio 1991, n. 8 (Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia) convertito con modificazioni dalla L. 15 marzo 1991, n. 82.

A fronte di tale crescita tendenziale, l'ufficio di Alessandria presenta valori inferiori o in linea con i valori medi nazionali, con un modesto scostamento rilevato per i soli procedimenti iscritti (2.283/2.233).

Per le sedi di Cuneo e di Torino, pur in presenza di un bacino di utenza *pro capite* decisamente inferiore al valore medio nazionale (rispettivamente 316 e 479) anche alla luce del recente incremento dell'organico, gli indicatori di flusso evidenziano valori leggermente superiori alle medie nazionali con riferimento alle iscrizioni per l'ufficio di Cuneo (2.529) e, per entrambe le sedi, alle pendenze (Cuneo 695 e Torino 563).

Quanto all'ufficio di Vercelli, il bacino di utenza (670) e le iscrizioni (2.553) risultano nettamente superiori ai relativi valori medi, tanto da collocarsi entrambi nell'ultimo quartile della relativa distribuzione, evidenziando quindi una situazione di criticità secondo gli indicatori prevalenti, mentre le pendenze (462) si mantengono al di sotto del parametro di riferimento.

Situazione analoga è quella relativa all'ufficio di Novara, nella cui competenza rientra anche una sezione dedicata a detenuti in regime ex art. 41-bis l. 354/75, che presenta l'incremento percentuale del bacino di utenza più rilevante a livello distrettuale e risulta in evidente sofferenza sotto il profilo della gestione dei flussi, attesi i valori rilevati per le iscrizioni (3.495) e per le pendenze (899), indicatori che si collocano nel più volte menzionato quartile indice di sofferenza.

Merita di essere segnalato, inoltre, che l'ufficio non è stato interessato da interventi di potenziamento dell'organico negli ultimi 30 anni.

Il distretto, infine, si caratterizza per la presenza di 14 istituti penitenziari (2 nel circondario di Alessandria e 3 ciascuno per le restanti sedi) e per 2 di questi si registra, altresì, la presenza di una sezione dedicata a detenuti in regime ex art. 41-bis l. 354/75 (di competenza degli uffici di sorveglianza di Cuneo e, come già ricordato, di Novara).

Le considerazioni svolte inducono, quindi, a ritenere necessario incrementare di 1 unità ciascuna le piante organiche degli uffici di sorveglianza di Novara e Vercelli, in quanto detti uffici presentano le maggiori criticità nel distretto di Torino e non hanno beneficiato di aumenti di organico in occasione dell'intervento ministeriale del 2020.

Infine, **il distretto di Venezia** (complessivamente dotato di 10 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Venezia, Padova e Verona), si caratterizza per una incidenza del 4,6% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 3,2% sulle pendenze nazionali.

Nel contesto in esame si rileva determinante il consistente incremento percentuale del bacino di utenza dell'ufficio di Verona, pari al 46,1% (con una crescita di entrambe le voci che lo

compongono, pari al 75,4% per i condannati UEPE ed al 3,3% per quelli presenti negli istituti), rispetto a quelli più contenuti relativi alle sedi di Padova (17,4%) e Venezia (12,1%).

In corrispondenza di tali elementi, per gli uffici di Padova e Venezia si osservano, secondo il relativo indicatore, valori inferiori o tendenzialmente in linea con i valori medi nazionali, mentre la sola sede presso il capoluogo distrettuale esibisce valori per iscrizioni *pro capite* leggermente superiori al termine di confronto.

Diversamente, l'ufficio di Verona, pur presentando valori *pro capite* (574) per bacino di utenza sostanzialmente allineati al dato medio nazionale (597), evidenzia una apprezzabile crescita delle iscrizioni, che si attestano ben al di là della soglia assunta a parametro di riferimento (2.580 procedimenti a fronte dei più volte ricordati 2.233 procedimenti) valore incluso nel quartile di maggiore interesse).

Appare opportuno evidenziare che l'elevato numero di procedimenti iscritti *pro capite* dell'ufficio di sorveglianza di Verona era già stato segnalato, come elemento di criticità tale da richiedere un incremento di organico, dal Consiglio superiore della magistratura con il parere reso in data 30 luglio 2020 nella fase istruttoria del decreto ministeriale 14 settembre 2020.

In tale contesto, l'organo di autogoverno della magistratura aveva recepito l'istanza formulata dal competente Consiglio giudiziario, invitando a riconsiderare in senso conforme la proposta ministeriale.

Le necessarie valutazioni comparative formulate in merito alle esigenze degli uffici di merito all'esito dell'esame del predetto parere, imposte dalla complessiva disponibilità di risorse, non hanno consentito di recepire tale indicazione tra le conclusive determinazioni assunte²⁹ con il provvedimento citato.

Come accennato in premessa, tuttavia, l'unita considerazione della disponibilità di ulteriori risorse e della necessità di valutare, nella relativa assegnazione, le esigenze specifiche della magistratura di sorveglianza, consentono di rivalutare in senso integrativo le determinazioni assunte con il decreto ministeriale 14 settembre 2020, valorizzando a tal fine il persistente valore delle iscrizioni superiore alla media nazionale nell'ufficio di sorveglianza di Verona.

Per completezza di analisi, si evidenzia, infine, che il distretto si caratterizza per la presenza di 9 istituti penitenziari (4 per Venezia, 3 per Padova e 2 per Verona), elemento capace di incidere, in senso oneroso, sull'attività della magistratura di sorveglianza e che induce a riconsiderare con maggiore attenzione i valori rilevati per la sede distrettuale, anche in vista del supporto che potrà essere fornito all'attività del tribunale di sorveglianza.

²⁹ Sul punto si rinvia alla *Relazione tecnica integrativa* del 14 settembre 2020.

Alla luce delle suesposte considerazioni, valorizzando altresì la circostanza che la magistratura di sorveglianza del distretto non ha beneficiato di aumenti di organico con il decreto ministeriale 14 settembre 2020 (risalendo nel tempo gli ultimi incrementi a tal fine disposti), si ritiene in questa sede di dover incrementare di 1 unità ciascuna le piante organiche degli uffici di sorveglianza di Venezia e Verona.

Conclusivamente, il presente progetto prevede un potenziamento della dotazione assegnata alla magistratura di sorveglianza di 21 unità, che si aggiungono alle 21 già assegnate con il decreto ministeriale 14 settembre 2020, ad ulteriore testimonianza della specifica attenzione dedicata, non solo a livello normativo ma anche in termini di dotazione organica, a tale fondamentale settore della giurisdizione.

La tabella che segue riassume, nel dettaglio, gli incrementi di organico previsti.

Fig. 10 - Uffici di sorveglianza – Riepilogo degli incrementi di organico

Distretto	Ufficio	Sede	Aumento proposto
Bari	U.Sorv.	Foggia	1
Bologna	T.Sorv/U.Sorv.	Bologna	1
	U.Sorv.	Reggio Emilia	1
Brescia	T.Sorv/U.Sorv.	Brescia	1
Cagliari	T.Sorv/U.Sorv.	Cagliari	1
Catania	T.Sorv/U.Sorv.	Catania	1
Genova	T.Sorv/U.Sorv.	Genova	1
L'Aquila	U.Sorv.	Pescara	1
Messina	T.Sorv/U.Sorv.	Messina	1
Milano	T.Sorv/U.Sorv.	Milano	1
	U.Sorv.	Varese	1
Napoli	T.Sorv/U.Sorv.	Napoli	2
Palermo	T.Sorv/U.Sorv.	Palermo	1
Reggio Calabria	T.Sorv/U.Sorv.	Reggio Calabria	1
Roma	T.Sorv/U.Sorv.	Roma	2
Torino	U.Sorv.	Novara	1
	U.Sorv.	Vercelli	1
Venezia	T.Sorv/U.Sorv.	Venezia	1
	U.Sorv.	Verona	1
Totale Complessivo			21

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

L'efficacia dell'intervento proposto potrà essere verificata nell'ambito dell'attività di costante monitoraggio delle esigenze di tutti gli uffici giudiziari, che costituisce il necessario corollario del richiamato principio della c.d. revisione permanente delle piante organiche.

In tal contesto potranno anche essere valutati gli effetti del nuovo istituto delle piante organiche flessibile (con delibera del Plenum del Consiglio superiore della magistratura del 14 settembre 2022 è stata disposta la pubblicazione di 30 posti di magistrato giudicante), del cui impiego potranno giovare anche i presidi di sorveglianza per la sostituzione dei magistrati assenti e nei previsti casi di criticità di rendimento degli uffici.

3. I tribunali distrettuali e la protezione internazionale: il quadro normativo

Preliminare alla analitica illustrazione degli strumenti di analisi e della metodologia seguita per l'attribuzione delle risorse al settore della protezione internazionale, appare utile fornire una, seppur sintetica, rappresentazione del quadro normativo di riferimento in materia, cui si è già accennato in premessa.

La protezione internazionale, come noto, è rappresentata dal sistema di norme volto a garantire, tutelare e proteggere i diritti fondamentali del cittadino o dell'apolide, costretto a fuggire dal paese di cittadinanza o dimora abituale per il fondato timore di subire persecuzioni personali o danni gravi.

Essa comprende lo *status* di rifugiato, che trova un suo primo fondamento, a livello internazionale, nella Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951³⁰, nonché, lo *status* di protezione sussidiaria, la cui fonte normativa si rinviene, a livello comunitario, nella direttiva n. 2004/83/CE del 29 aprile 2004, recepita nel nostro ordinamento con decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251³¹.

Infine, nel diritto interno, un'ulteriore forma di protezione in cui si articola il diritto di asilo è costituita dai permessi di soggiorno speciali previsti dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato con decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 173, rilasciati dal Questore, su proposta o con il parere favorevole dell'Autorità giudiziaria competente, al di fuori della procedura inerente alla protezione internazionale.

³⁰ L'art. 1, lettera A – 2) definisce come rifugiato “(...) chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.

³¹ L'art. 2, lettera e) definisce la persona assimilabile alla protezione sussidiaria come il “Cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”.

Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale prevede un *iter* amministrativo devoluto alla competenza delle Commissioni territoriali³² per il riconoscimento della protezione internazionale (d'ora in avanti Commissioni territoriali) e della Commissione nazionale³³, cui sono rimesse competenze decisionali in materia di eventuale revoca e cessazione della protezione.

Avverso le decisioni delle Commissioni territoriali e della Commissione nazionale è ammesso ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria (art. 35, comma 1, d.lgs. n. 25/2008).

Sul punto, merita di essere segnalato che l'impugnazione davanti al giudice ordinario di un provvedimento dell'autorità amministrativa evidenzia caratteri di originalità, tanto nell'ambito dell'ordinamento interno, quanto nel confronto con la maggior parte degli ordinamenti di *civil law* e di *common law*.

In tale contesto la fase contenziosa presuppone l'avvenuto completamento dell'*iter* amministrativo e l'emanazione un provvedimento di diniego, anche solo parziale, e risulta, dunque, strettamente connessa non solo all'andamento del fenomeno migratorio ma anche alla produttività ed alle decisioni assunte dalle autorità amministrative dislocate sul territorio nazionale, corrispondendo ad un aumento di rigetti un potenziale incremento delle impugnazioni in sede giurisdizionale.

Al riguardo deve evidenziarsi che la situazione riscontrabile a livello nazionale risulta estremamente eterogenea, non solo sotto il profilo quantitativo relativo al numero delle decisioni adottate annualmente, ma anche sotto l'aspetto del contenuto delle determinazioni assunte dalle diverse Commissioni territoriali, potendosi rilevare per alcune un elevato tasso di accoglimento e per altre una netta prevalenza dei rigetti delle richieste presentate³⁴.

Come evidenziato nella tabella che segue, i flussi presentano sensibili variazioni annuali e ciò rende estremamente difficoltosa la predisposizione di un modello statistico che consenta di analizzare il fenomeno in funzione previsionale, tenuto conto, altresì, dell'impossibilità di sovrapporre geograficamente l'ambito territoriale delle commissioni e le circoscrizioni dei tribunali, circostanza

³² Rif. Articolo 4 (*Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante "*Attuazione della 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*".

³³ Cfr. Articolo 5 (Commissione nazionale per il diritto di asilo) del d.lgs. n. 25/2008.

³⁴ A titolo esemplificativo, relativamente all'anno 2021 risultano adottate dalle commissioni territoriali, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato, dello status di protezione sussidiaria e di protezione speciale, 52.987 decisioni rispetto a 56.388 richieste; la percentuale dei dinieghi (compresi negativo assente, manifesta infondatezza, inammissibilità, irreperibilità, ecc.) oscilla con una forbice molto ampia, tra un minimo del 30% (Trieste) e un massimo del 95% (Palermo/Agrigento), con una media rilevabile a livello nazionale del 56%, ed un valore numerico pari a 29.790 dinieghi in termini assoluti.

che rende peraltro inattuabile l'individuazione e la previsione dei flussi dagli organi amministrativi a quelli giurisdizionali.

Fig. 11 – Richieste e decisioni delle Commissioni territoriali

COMMISSIONI TERRITORIALI - Situazione delle Richieste di asilo: Decisioni (^) adottate nell'arco degli anni dal 2018 al 2021											
DATI COMPLESSIVI COMMISSIONI TERRITORIALI & SEZIONI IN SEDE DISTACCATA	Richieste asilo (^)	Totale Decisioni adottate (^)	di cui	Esiti							
				Status Rifugiato	%	Status Protezione Sussidiaria	%	Proposta Protezione Umanitaria	%	Dinieghi (**)	%
Totale Anno 2018	53.596	95.576		7.096	7%	4.319	5%	20.014	21%	64.147	67%
Totale Anno 2019	43.783	95.060		10.711	11%	6.935	7%	616	1%	76.798	81%
Totale Anno 2020	26.963	42.604		4.582	10,8%	4.968	11,7%	757	1,8%	32.297	75,7%
Totale Anno 2021	56.388	52.987		8.107	15%	8.761	17%	6.329	12%	29.790	56%

(^) Il dato concerne le Singole Persone compresi i minori accompagnati.

^ esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

* No Refoulement / Art.3 CEDU / Art. 8 CEDU ** (compresi negativo assente, manifesta infondatezza, inammissibilità, irreperibilità, ecc)

^^ Fonte Vestanet C3 - Dati consolidati (solo per il 2021 dati soggetti a possibili variazioni)

Report estratto da fonte Ministero dell'interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione

In un contesto caratterizzato, come si dirà diffusamente nel prosieguo, da una repentina, esponenziale ed allarmante, crescita dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale (registrandosi nell'anno 2016 la quota di 46.999 iscrizioni solo per la voce “*protezione internazionale*”), si colloca la scelta operata dal legislatore con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, ricordata in premessa, con cui sono state istituite – presso i tribunali distrettuali – le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

L'art. 3 della norma citata definisce le materie di competenza delle sezioni specializzate che, pertanto, sono state oggetto di specifica analisi e valutazione ai fini del presente progetto distributivo e che sono racchiuse nelle seguenti macroaree: “*Protezione internazionale*”, “*Protezione internazionale – Altri procedimenti*” e “*Stato della persona e diritti della personalità*”³⁵. Si evidenzia che in quest'ultima area rientrano, per quanto in questa sede di interesse, i diritti di cittadinanza, mentre nelle prime due – che costituiscono circa l'80% dei procedimenti iscritti presso le sezioni specializzate in esame nel triennio 2019/2021 – sono incluse, tra l'altro, le impugnazioni ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 28 gennaio 1998, n. 286, le impugnazioni avverso il diniego/revoca di rilascio/rinnovo permesso di soggiorno per protezione speciale, infine le c.d. impugnazioni Unità Dublino UE604/2013.

³⁵ Solamente nell'anno 2016 è stato introdotto uno specifico codice oggetto – il 110032, impugnazione ex art. 35 D.lgs. n. 25/2008 – per la registrazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale all'interno del sistema informativo degli uffici giudiziari per la gestione dei procedimenti civili – Sicid; successivamente, nell'anno 2019, sono stati inseriti ulteriori codici oggetto afferenti all'area “*Protezione-internazionale – altri procedimenti*” nonché adottato uno specifico codice per i “*diritti della cittadinanza*” nella categoria “*Stato della persona e diritti della personalità*”.

Come già accennato nelle premesse, anche dal tenore letterale dell'art. 1, comma 2, del sopra citato decreto-legge n. 13/2017, ove si legge che le sezioni specializzate sono state istituite “(...) *senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche*”, discende la natura tabellare di tali sezioni, con la conseguente devoluzione al singolo ufficio giudiziario dell'organizzazione interna della sezione stessa.

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa in tal modo riconosciuta ai singoli uffici, chiamati a ridistribuire le risorse disponibili nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo prefissato dal legislatore, sia in termini di rapidità che di qualità della risposta giudiziaria all'esponentiale domanda di giustizia nel settore, il Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto opportuno intervenire con la risoluzione del 15 marzo 2017, elaborando delle Linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale.

In ossequio alla normativa europea ed internazionale, con la suddetta risoluzione è stato affermato il principio della trattazione prioritaria dei procedimenti di protezione internazionale, non solo in ragione dei termini di legge previsti per la relativa definizione, ma anche in considerazione della “natura” dell'interesse oggetto di tutela, giacché il diritto del richiedente asilo afferisce ai diritti inviolabili dell'uomo.

In tale contesto sono stati, quindi, fissati 3 criteri organizzativi, di seguito sintetizzati:

- priorità *ex lege* nella trattazione dei procedimenti;
- dimensionamento adeguato delle risorse assegnate al settore per far fronte alle sopravvenienze;
- misure straordinarie per far fronte all'arretrato.

Tenuto conto di tali criteri organizzativi, la deliberazione consiliare ha individuato alcune direttrici più specifiche, lasciando comunque agli uffici un margine di discrezionalità in considerazione della relativa autonomia organizzativa, sulla scorta dei principi cardine della specializzazione dei magistrati, non esclusività nella trattazione della materia e flessibilità organizzativa³⁶.

I modelli organizzativi proposti e raccomandati dal Consiglio superiore della magistratura sono stati, peraltro, preceduti dall'adozione di un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali ex art. 18-ter del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, diretto a fronteggiare, per gli uffici con i maggiori flussi, l'emergenza connessa all'incremento del numero di procedimenti giudiziari legati ai fenomeni dell'immigrazione.

³⁶ Principi aggiornati ed implementati con la circolare del 23 luglio 2020 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022 e, da ultimo, con la delibera del Consiglio superiore della magistratura del 13 ottobre 2021.

Il suddetto piano straordinario, tuttavia, non si è rivelato risolutivo delle criticità determinate dalla crescita esponenziale dei flussi in materia, sia per la natura temporanea che connota l'istituto utilizzato, sia per le concrete modalità con cui è stato attuato presso alcuni uffici, ove la materia della protezione internazionale è stata di fatto assegnata in modo pressoché prevalente ai soli magistrati in applicazione extradistrettuale, come si evince dall'indagine recentemente compiuta da questo Dipartimento (*ut infra*), che mostra altresì come tale circostanza abbia in numerose realtà ritardato di fatto l'avvio di una reale specializzazione dei magistrati assegnati alla trattazione di una materia che, per la natura degli interessi tutelati, richiede, al contrario, un elevato livello di competenza e preparazione specifiche, che si va delineando e che si intende favorire con il presente progetto.

Da quanto sopra si evince, poi, che la peculiarità della materia, attinente ai diritti fondamentali della persona, si riflette sulla natura del procedimento, caratterizzato dall'esigenza di una rapida e tempestiva definizione da parte di giudici adeguatamente formati e specializzati.

Tale connotazione di celerità, del resto, è già impressa, a livello procedurale, dalla normativa europea. In particolare, nell'ambito del quadro legislativo istituito dall'Unione europea (Sistema europeo comune di asilo c.d. "CEAS"), al fine di garantire l'applicazione di criteri e procedure comuni agli Stati membri in materia di protezione internazionale, assume specifico rilievo il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della c.d. "Direttiva Procedure" (Direttiva 2005/85/CE del Consiglio dell'1 dicembre 2005, poi sostituita dalla Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), come modificato dal decreto-legge n. 13/2017³⁷, con cui sono stati introdotti precisi termini di durata per le procedure giurisdizionali di tali procedimenti, pari a quattro mesi dalla presentazione del ricorso innanzi alle sezioni specializzate e sei mesi dalla presentazione del ricorso innanzi alla Corte di cassazione.

Al fine di assicurare il rispetto delle stringenti tempistiche richieste dalle direttive europee, dettate dalla delicatezza e dall'importanza dei diritti fondamentali oggetto di tutela, il legislatore nazionale ha voluto pertanto imprimere al giudizio un'impronta acceleratoria, disponendo, tra l'altro, per tali tipologie di procedimenti l'inoperatività della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale e la trattazione in ogni grado in via di urgenza.

3.1. L'evoluzione dei flussi in materia di protezione internazionale

Pur tenendo conto del quadro normativo di riferimento e della specificità della materia anche in termini di durata del procedimento (*ut supra*), ai fini del presente progetto si è ritenuto di

³⁷ Nella formulazione precedente l'art. 35 del d.lgs. n. 25/2008 prevedeva tre gradi di giudizio, con diversi termini di definizione del procedimento.

considerare i flussi afferenti alla protezione internazionale nell'ambito del più ampio contesto civilistico, che distingue le pendenze, ovvero i procedimenti iscritti ma non ancora definiti, dall'arretrato, che costituisce un sotto-insieme dei procedimenti pendenti che risultano più risalenti rispetto a un parametro prefissato di durata o di anzianità di iscrizione, e pertanto in "ritardo" nella trattazione.

Com'è noto, nel settore civile tale parametro di durata è stato individuato nel termine normativo di 3 anni in primo grado, di 2 anni in appello e di 1 anno dinanzi alla Corte di Cassazione.

Trattasi di una distinzione della valenza di principio generale applicabile all'analisi dei flussi di lavoro afferenti agli uffici, pur nella consapevolezza che specifiche tipologie di procedimenti, quali proprio quelli relativi allo "status" delle persone³⁸ (e più in generale tutti quelli che prevedono termini tassativi per la relativa definizione), possono prevedere periodi diversi o inferiori rispetto ai termini suddetti, in relazione a cui deve essere improntata l'individuazione della durata ragionevole del processo.

Tuttavia, l'opzione prescelta in questa sede risulta in linea con i *target* previsti dal PNRR, che impongono di realizzare, entro il 30 giugno 2026, una riduzione del 90% dell'arretrato civile in tribunale e in corte di appello rispetto ai valori rilevati nell'anno 2019; in tal senso, quindi, rientrando la materia della protezione internazionale nel più ampio contesto della giurisdizione civile, si ritiene coerente valutare i relativi flussi in relazione ai criteri (che includono anche la puntuale individuazione dei procedimenti classificabili come "arretrato") ed agli obiettivi generali da conseguire per il PNRR in tale settore³⁹.

Tanto premesso, l'indagine condotta da questo Dipartimento testimonia l'imponente portata del fenomeno registratosi nella materia della protezione internazionale, che può essere colta con maggiore puntualità partendo da una disamina di più ampio respiro temporale rispetto al dato triennale, che rappresenta, come già ricordato, il comune periodo di riferimento dell'analisi statistica.

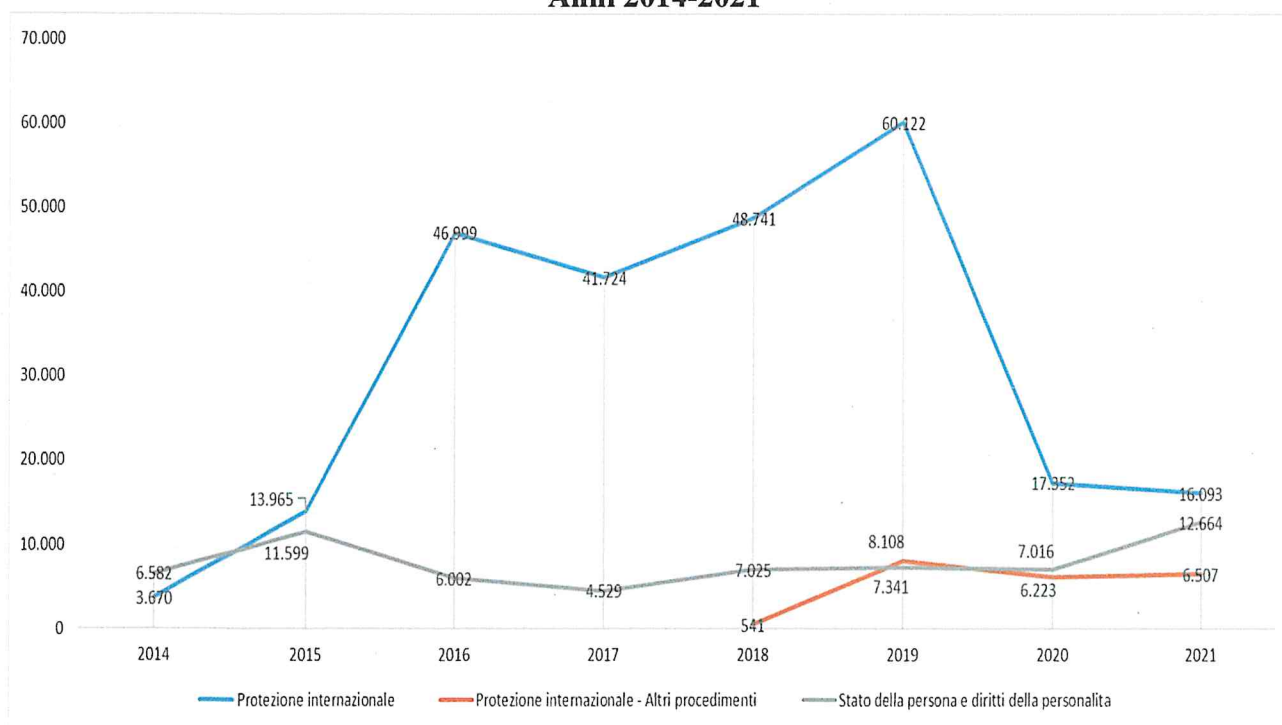
In particolare, si evidenzia come i procedimenti rientranti nella voce "*protezione internazionale*" abbiano registrato dal 2014 un costante ed esponenziale aumento sino al 2019, in contrapposizione ai diversi settori inerenti allo "*stato della persona e diritti della personalità*" e "*protezione internazionale – altri procedimenti*", che hanno, invece, mantenuto un andamento relativamente costante nel tempo (v. Fig. 12).

³⁸ Si veda Corte di Cassazione - Sezione VI civile: Sentenza n. 909/2015 e Sentenza n. 2846/2017.

³⁹ Per il calcolo dell'arretrato la Commissione Europea ha accolto i criteri derivanti dalle disposizioni di legge nazionali (legge 24 marzo 2001, n. 89, nota come "legge Pinto") e utilizzati per la produzione delle statistiche ufficiali. Pertanto, per il tribunale, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre tre anni di area SICID.

Appare utile sottolineare, sin da ora, che l'analisi statistica sulla serie storica dei procedimenti risente necessariamente dell'introduzione dei nuovi codici oggetto inseriti nel sistema SICID negli anni 2016-2019. Ne discende che solamente a decorrere dall'anno 2019 è stato possibile compiere una mirata, completa ed attendibile rilevazione statistica inerente a tali tipologie di procedimenti, considerato che per gli anni 2014/2018 i dati elaborati si basano sulle ricodifiche degli oggetti operate da alcuni uffici giudiziari (vedi nota 35).

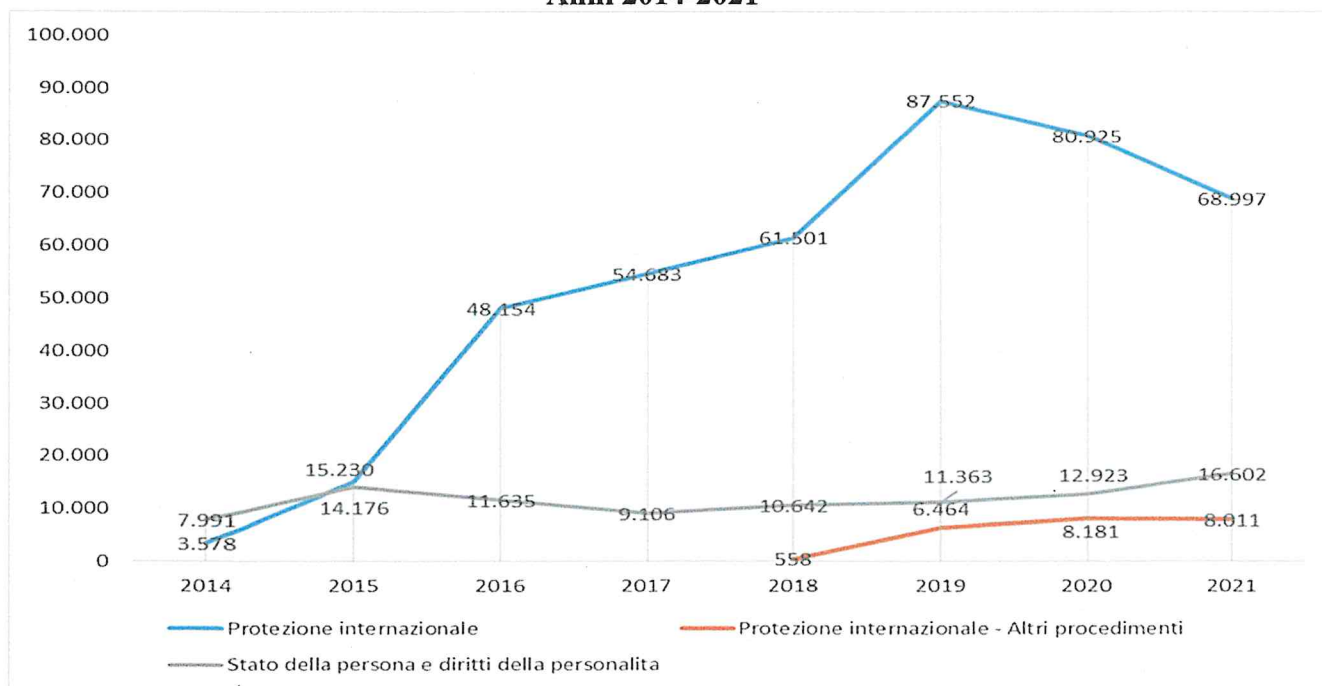
Fig. 12 – Serie storica dei procedimenti sopravvenuti per le materie “Protezione internazionale”, “Protezione internazionale altri procedimenti” e “Diritti della personalità”. Anni 2014-2021



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Quanto alle pendenze, l'osservazione dei flussi nel medesimo arco temporale ha evidenziato una crescita generale, anche in questo caso con maggior evidenza per la voce “protezione internazionale”, che ha toccato il valore più elevato nell'anno 2019.

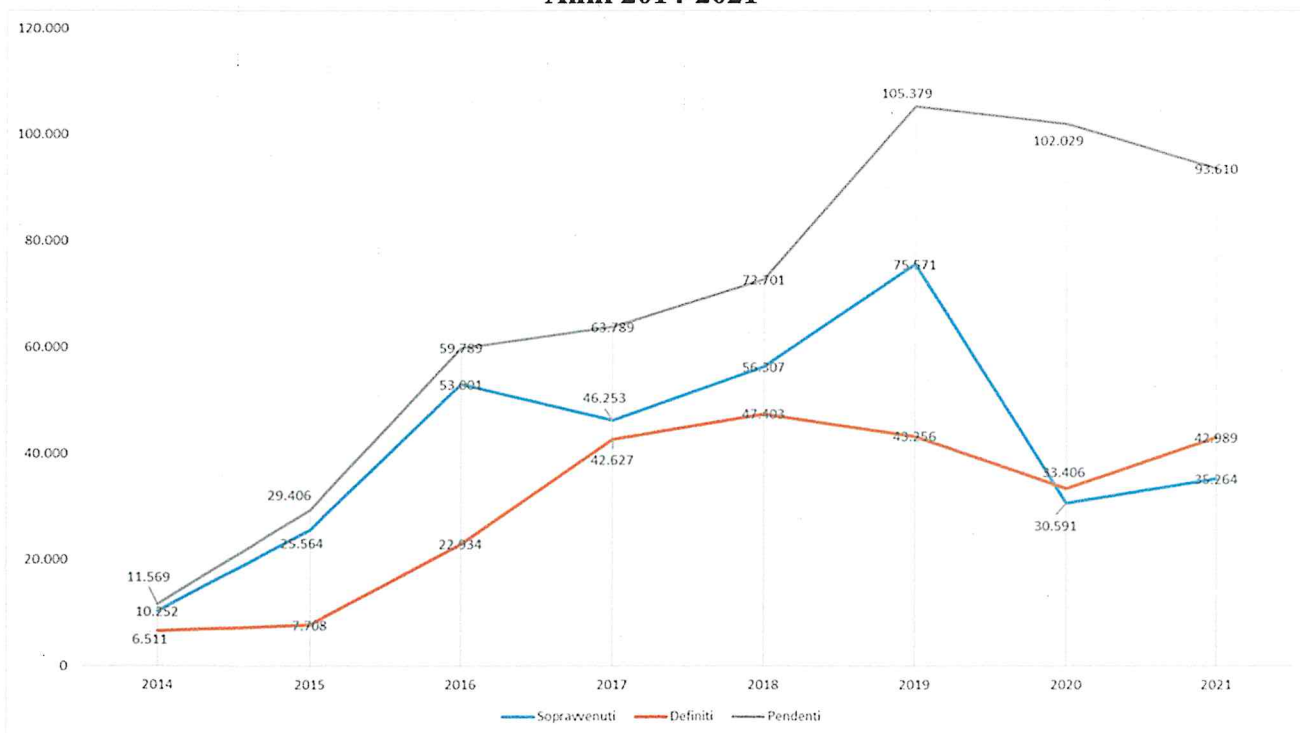
**Fig. 13 – Serie storica dei procedimenti pendenti per le materie “Protezione internazionale”, “Protezione internazionale altri procedimenti” e “Diritti della personalità”.
Anni 2014-2021**



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Il grafico successivo sintetizza le voci di interesse (sopravvenuti, definiti e pendenti) dei procedimenti afferenti al settore, unitariamente considerati, nel periodo oggetto di analisi.

**Fig. 14 - Serie Storica dei flussi complessivi delle materie “Protezione internazionale”, “Protezione internazionale altri procedimenti” e “Diritti della personalità”.
Anni 2014-2021**



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Come si evince dalla rappresentazione grafica che precede, dal 2019 si registra una riduzione delle pendenze, determinata anche dall'andamento delle definizioni, che negli anni 2020 e 2021 superano il numero dei procedimenti iscritti; all'apprezzabile *trend* di decrescita delle pendenze complessive del settore si contrappone, tuttavia, in termini assoluti il relevantissimo numero dei procedimenti pendenti in primo grado (93.610 procedimenti al 31.12.2021), tali da giustificare pienamente il presente intervento di rafforzamento delle piante organiche dei tribunali distrettuali.

3.2. La metodologia di analisi e gli indicatori

All'esito della osservazione di lungo periodo che precede (2014-2021), l'analisi è stata in seguito orientata dalla rilevazione ed elaborazione dei dati riferiti al triennio 2019-2021, in coerenza con la più volte ricordata impostazione metodologica che ha connotato i più recenti interventi realizzati in materia di organici, avvalorata peraltro dalle modifiche introdotte negli anni 2016-2019 all'interno del sistema informativo degli uffici giudiziari per la gestione dei procedimenti civili-Sicid nelle materie qui di interesse (*ut supra* in nota 35).

Tale arco temporale, come già osservato per gli uffici di sorveglianza, si è dimostrato essere un termine di riferimento attendibile per l'analisi previsionale diretta al dimensionamento degli organici, in quanto consente di moderare gli effetti sull'andamento dei flussi (iscrizioni, pendenze e definizioni) di eventuali anomalie riscontrabili nella singola annualità (che potrebbero derivare, nel caso di specie, da sensibili incrementi e/o riduzioni dei fenomeni migratori, dall'emergenza pandemica⁴⁰, dalla stabilizzazione degli effetti di nuove disposizioni regolatrici della materia⁴¹ etc.).

In tale contesto, sono stati, quindi, analizzati e valorizzati alcuni degli indicatori già utilizzati per la rideterminazione delle piante organiche degli uffici di merito⁴², tra cui il *clearance rate*⁴³ e il *disposition time*⁴⁴, la cui definizione si riporta in nota per comodità di lettura.

⁴⁰ Per tale motivo le anomalie riguardanti l'anno 2020, nel quale si è registrato un improvviso e brusco arresto delle iscrizioni in concomitanza al diffondersi della pandemia epidemiologica da COVID -19, non minano l'affidabilità della rilevazione compiuta.

⁴¹ Si veda il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

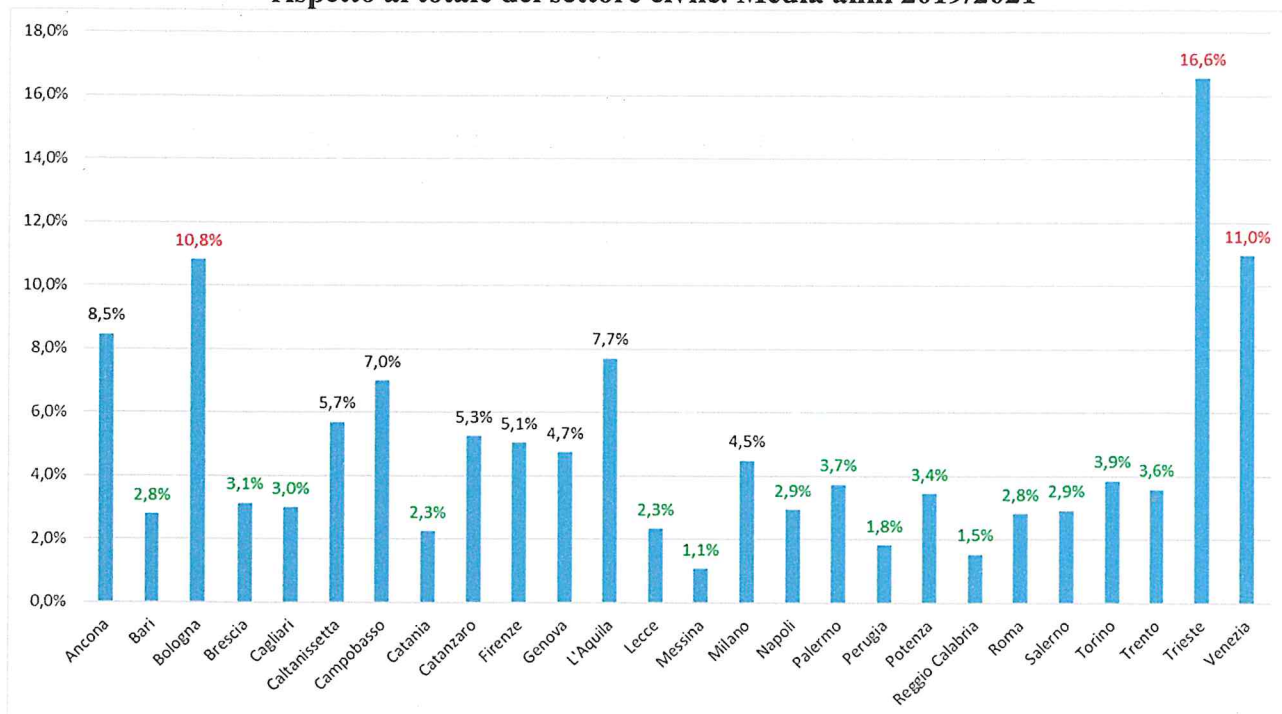
⁴² Si veda la Relazione tecnica allegata al decreto ministeriale 14 settembre 2020.

⁴³ Il *clearance rate* o tasso di ricambio: tale parametro misura il rapporto tra il flusso delle definizioni e quello delle sopravvenienze in ciascun anno. Valori pari a 1 indicano una situazione di equilibrio tra i due flussi. Viceversa, valori superiori (inferiori) all'unità indicano che sono stati definiti più (meno) procedimenti di quanti ne sono stati iscritti, con una conseguente riduzione (crescita) delle pendenze (cfr. Relazione tecnica allegata al decreto ministeriale 14 settembre 2020).

⁴⁴ Il *disposition time* o indice di durata è calcolato con la formula $DT=365*(Pendenti\ t/Definiti\ t-1, t)$ utilizzata a livello europeo, dove "t" rappresenta l'anno di riferimento. Il *disposition time* fornisce una stima prospettica della durata dei procedimenti riferibile al tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, assumendo di mantenere la medesima

In una prima fase si è provveduto, per ciascun ufficio giudiziario, a verificare il peso percentuale delle iscrizioni che interessano il settore della “Protezione internazionale” (che, si ribadisce, in questo progetto è afferente alle sole macro-aree SICID “protezione internazionale” e “protezione internazionale – altri procedimenti”⁴⁵) rispetto al totale dei procedimenti civili iscritti, come rappresentato graficamente nella figura che segue.

Fig. 15 - Incidenza percentuale delle iscrizioni della materia “Protezione internazionale” rispetto al totale del settore civile. Media anni 2019/2021



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Come si evince dall’osservazione del grafico, l’incidenza della materia sul settore civile risulta particolarmente elevata per i tribunali di Trieste, Venezia e Bologna, mentre l’esigua consistenza delle sopravvenienze complessive e le modeste dimensioni dell’ufficio costituiscono fattori di normalizzazione dei valori elevati registrati per i tribunali di Campobasso e L’Aquila.

Merita di essere segnalato, inoltre, che il divario di iscrizioni tra i diversi uffici, oltre ad essere solo in parte connesso all’area di ingresso degli stranieri sul territorio nazionale, risulta maggiormente

capacità di smaltimento osservata nel periodo di riferimento. In questo senso, l’indicatore si differenzia dalla durata effettiva che, per un dato anno, è misurata sui procedimenti che si sono conclusi in quell’anno ed è calcolata come differenza tra la data di iscrizione e quella di definizione del procedimento.

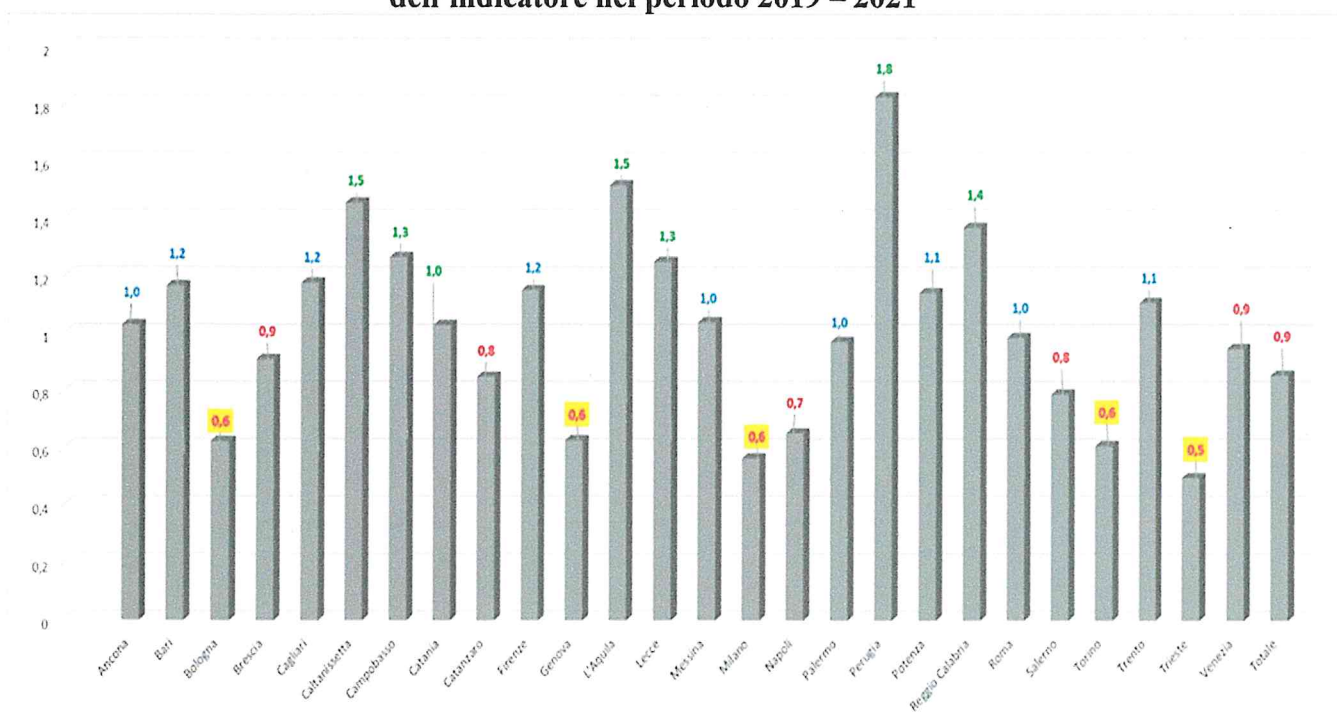
⁴⁵ La macromateria “Stato della persona e diritti della personalità” se estratta in forma aggregata dai dati webstat, ricomprende anche codici oggetto non attinenti alla protezione internazionale, come ad esempio “interdizione” ed “inabilitazione”, mentre per gli anni 2014/2017 risente ancora delle iscrizioni dei procedimenti afferenti alla protezione internazionale ma non correttamente classificabili, in quanto introdotti nel Sicid dall’anno 2016.

ancorato alla diffusione delle Commissioni territoriali ed alla maggiore attrattività dei centri urbani del nord Italia.

Quanto al *clearance rate*, dall'analisi emerge un valore medio inferiore all'unità per i tribunali di Bologna, Brescia, Catanzaro, Genova, Milano, Napoli, Salerno, Torino, Trieste e Venezia, che registrano, quindi, difficoltà nello smaltimento dei procedimenti sopravvenuti per motivazioni eterogenee, in parte connesse alla consistenza numerica delle iscrizioni, in parte derivanti anche dalle criticità organizzative che connotano il relativo assetto dimensionale.

L'istogramma seguente rappresenta i valori rilevati nei 26 tribunali distrettuali.

Fig. 16 - Clearance Rate nella materia "Protezione internazionale". Valore medio dell'indicatore nel periodo 2019 – 2021



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Analoga ed anzi più critica situazione di diffuso disagio si rileva dall'osservazione del *disposition time*, i cui valori sono riportati nella successiva elaborazione grafica, da cui emerge, quale parametro di riferimento, un dato medio nazionale pari a 986 giorni, nettamente superiore al medesimo dato relativo all'intero settore civile di 567 giorni.

Fig. 17 - Disposition time nella materia "Protezione internazionale"

Sede	ANNO			Media 2019-2021	DT 2021 CIVILE (PNNR/CEPEJ)
	2019	2020	2021		
Ancona	396	570	251	406	367
Bari	546	664	371	527	656
Bologna	1.514	1.535	1.179	1.410	533
Brescia	734	1.030	972	912	588
Cagliari	1.141	980	890	1.003	719
Caltanissetta	342	162	117	207	541
Campobasso	271	55	192	172	365
Catania	2.705	1.864	1.818	2.129	590
Catanzaro	685	1.958	1.582	1.409	1.021
Firenze	784	1.090	787	887	541
Genova	1.577	1.247	918	1.247	443
L'Aquila	686	223	1.454	788	574
Lecce	1.251	863	430	848	600
Messina	410	196	777	461	856
Milano	1.685	1.889	1.160	1.578	430
Napoli	1.477	2.109	1.555	1.714	625
Palermo	480	930	560	657	480
Perugia	746	527	287	520	617
Potenza	584	419	420	474	753
Reggio Calabria	412	1.819	1.516	1.249	688
Roma	874	864	425	721	482
Salerno	839	1.625	919	1.128	754
Torino	993	1.407	957	1.119	367
Trento	1.008	1.297	888	1.064	583
Trieste	2.295	1.582	1.447	1.774	821
Venezia	1.006	1.481	616	1.034	499
Totale	979	1.158	821	986	567

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche - su dati Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Dall'esame complessivo dei dati di flusso e degli indicatori considerati, si evince, quindi, una situazione di generale criticità ed un incremento esponenziale delle pendenze⁴⁶, conseguente anche all'adozione di misure organizzative (*ut infra*) rivelatesi talvolta inefficaci ad assicurare una adeguata risposta alla domanda di giustizia afferente al settore, sia sotto il profilo quantitativo del numero di risorse assegnate, sia sotto l'aspetto più propriamente strutturale, essendosi riscontrato come presso molte sedi la materia sia trattata in via esclusiva dai soli magistrati in applicazione extradistrettuale, con le ricadute connesse alla natura temporale che caratterizza tale istituto, già evidenziate in premessa.

3.3. La ripartizione delle risorse tra i tribunali distrettuali

Al di là dell'ottemperanza al dettato normativo, la necessità di un intervento organico e strutturale in favore delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini U.E., emerge con evidenza dall'analisi condotta, atteso che i dati di flusso rilevati conducono univocamente ad una prospettiva di formazione di un consistente arretrato in tale settore della giurisdizione civile, in aperto contrasto con gli obiettivi da conseguire per il PNRR.

⁴⁶ Al 31/12/2021 risultano pendenti presso i tribunali distrettuali 77.056 procedimenti, rispetto ad una media rilevata per il triennio 2019/2021 di 37.819 iscrizioni annue.

Al fine di cogliere con la necessaria puntualità le esigenze ed i fabbisogni di risorse delle suddette sezioni, con nota di questo Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi⁴⁷ è stata condotta, per il tramite dei responsabili degli uffici, una rilevazione mirata delle misure organizzative assunte dai singoli tribunali distrettuali per il settore civile e per le sezioni oggetto del presente intervento, tra cui, in particolare:

- il numero di magistrati complessivamente addetti al settore civile;
- l'eventuale sussistenza di una sezione dedicata in via esclusiva alla trattazione della protezione internazionale e del relativo presidente;
- l'effettivo numero di risorse adibite, in via esclusiva o meno, alla trattazione dei procedimenti ad essa afferenti.

Le risultanze dell'indagine, per gli uffici che hanno fornito riscontro in misura parziale o inidonea allo scopo, sono state integrate, ove possibile, mediante comparazione con i dati forniti dagli uffici in condizioni similari, nonché con gli elementi desumibili dai progetti organizzativi elaborati sempre dagli uffici per l'attuazione del PNRR.

Completata in tal modo la base-dati, si è provveduto a calcolare il numero di magistrati effettivamente addetto alla trattazione della materia protezione internazionale, ricavato sulla base della percentuale di impegno nel settore fornita direttamente da ciascun ufficio giudiziario⁴⁸.

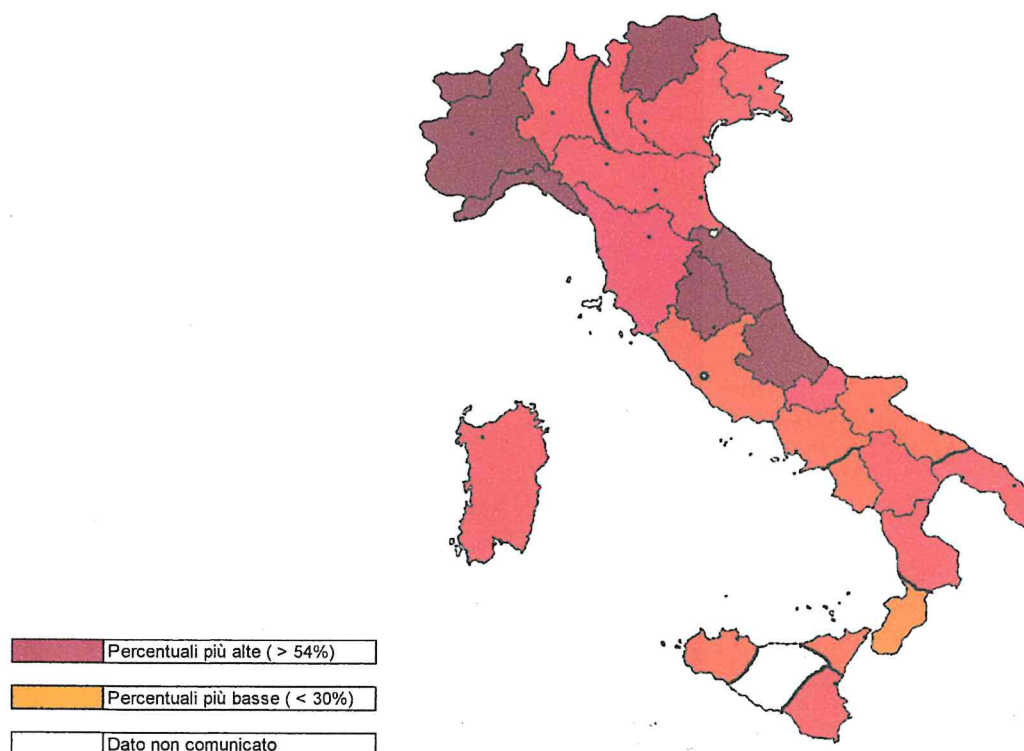
Al riguardo, possono essere formulate alcune preliminari considerazioni in merito alla ripartizione delle risorse organiche tra i diversi settori della giurisdizione, sia in relazione alle macro-aree penale e civile, sia in rapporto alle unità assegnate, nell'ambito del civile, alla trattazione della materia oggetto di analisi.

Come si evince dalle successive figure, si osserva una distribuzione tendenzialmente maggiore, in termini percentuali, di risorse al settore civile nei distretti del nord e del centro Italia (ad eccezione di poche realtà del sud), a cui si associa in queste realtà (con la sola eccezione del tribunale di Torino) una maggiore consistenza dei contingenti destinati alle sezioni che trattano la materia della protezione internazionale.

⁴⁷ Rif. Nota prot. m dg.DOG.15/03/2022.0064460.U.

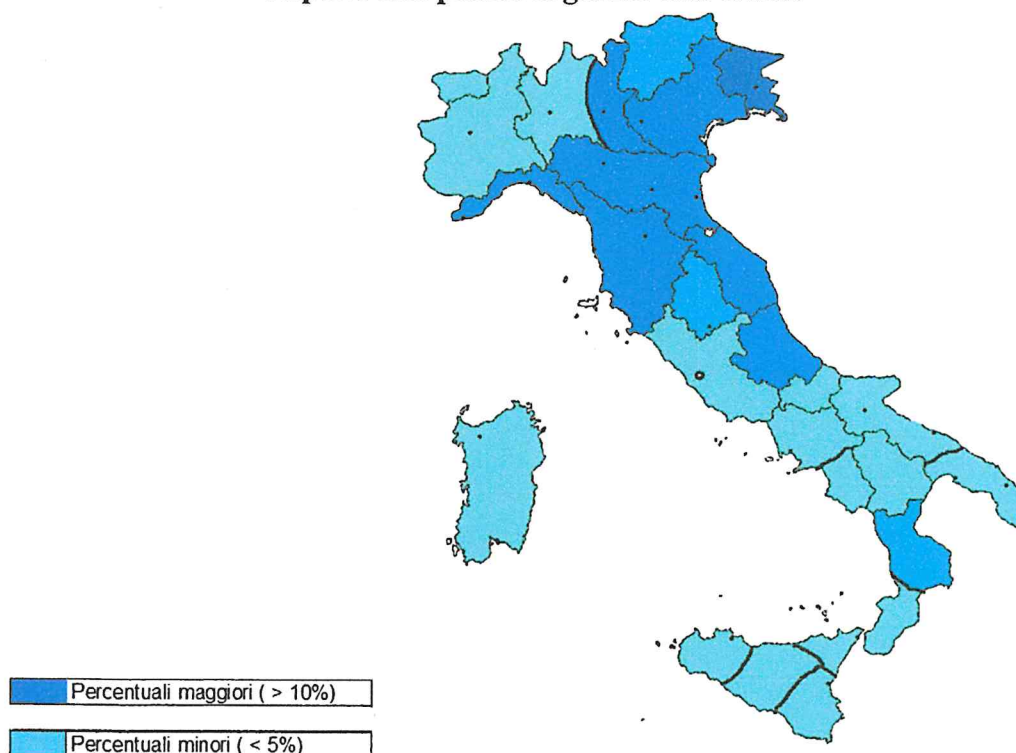
⁴⁸ A titolo esemplificativo laddove è stata segnalata la presenza di 2 giudici addetti alla materia in via esclusiva (100%) e 2 giudici addetti alla materia in via non esclusiva (al 50% ciascuno), è stata calcolata una presenza totale di 3 giudici addetti in via esclusiva alla materia.

Fig. 18 - Incidenza percentuale delle assegnazioni di magistrati al settore civile rispetto alla pianta organica dell'ufficio



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Fig. 19 - Incidenza percentuale delle assegnazioni di magistrati alle sezioni specializzate rispetto alla pianta organica dell'ufficio



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Da queste premesse, il lavoro di raccolta ed elaborazione dati ha poi consentito di ottenere una puntuale rappresentazione delle risorse allo stato effettivamente impiegate dai singoli uffici giudiziari⁴⁹ nella trattazione della materia, sintetizzate nella tabella che segue.

Fig. 20 –Rilevazione delle risorse assegnate alla materia “Protezione internazionale”

TRIBUNALE DI	Presenza di una "Sezione esclusiva"	P.O. complessivamente assegnata al settore civile	Presidente	Magistrati che trattano la materia "Protezione internazionale, stato della persona e diritti della personalità" IN VIA ESCLUSIVA		Magistrati che trattano la materia "Protezione internazionale, stato della persona e diritti della personalità" IN VIA NON ESCLUSIVA		TOTALE GIUDICI (no presidente)	COEFFICIENTE MAGISTRATI / MATERIA TRATTATA	GIUDICI ONORARI
				Giudici	Magistrati addetti con applicazione extradistrettuale in corso	Giudici	Magistrati addetti con applicazione extradistrettuale in corso			
ANCONA	NO	19	1	0	1	6	0	7	2,2	6
BARI	NO	35	1	0	0	3	0	3	1,5	4
BOLOGNA	SI	39	1	4	2	0	0	6	6,5	2,4
BRESCIA	SI	35	1	4	0	0	0	4	4,5	8
CAGLIARI	NO	27	1	0	1	2	0	3	2,0	4
CALTANISSETTA	n.d.	n.d.	n.d.	0	0	2	0	2	1,0	3
CAMPOBASSO	NO	6	1	0	0	2	0	2	0,2	1
CATANIA	NO	57	n.d.	2	0	2	0	4	3,0	7
CATANZARO	NO	22	1	0	0	4	0	4	2,5	3
FIRENZE	NO	44	1	0	1	7	0	8	6,3	3
GENOVA	SI	53	1	4	1	0	0	5	5,5	2
L'AQUILA	NO	8	n.d.	0	1	3	0	4	1,1	3
LECCE	NO	32	1	1	1	5	0	7	2,9	5
MESSINA	NO	15	1	0	0	3	0	3	0,3	5
MILANO	SI	131	1	7	0	0	0	7	7,5	6
NAPOLI	SI	107	1	4	1	1	0	6	6,0	0
PALERMO	NO	49	n.d.	0	1	6	0	7	2,7	5
PERUGIA	NO	20	1	0	0	4	0	4	1,7	4
POTENZA	NO	17	1	1	0	0	0	1	1,0	1
REGGIO CALABRIA	NO	15	1	0	0	4	0	4	1,0	2
ROMA	SI	123	1	10	1	0	0	11	11,5	4
SALERNO	NO	25	1	0	1	0	2	3	1,4	1
TORINO	NO	83	1	0	0	8	0	8	4,0	0
TRENTO	NO	14	1	0	0	2	0	2	1,1	2
TRIESTE	NO	12	1	0	0	4	0	4	3,3	5
VENEZIA	NO	28	1	0	1	6	0	7	4,6	11
TOTALE	-	1.016	22	37	13	74	2	126	85,3	97,4

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

L'individuazione del numero di risorse effettivamente destinate al settore ha consentito di elaborare, per ciascun ufficio giudiziario, indici *pro capite* con riferimento ai dati di flusso rilevati (procedimenti iscritti e pendenti, valutati, peraltro, anche in valori assoluti, ove richiesto dall'assetto dimensionale dell'ufficio) e di formulare una puntuale valutazione dei modelli organizzativi sin qui adottati e della relativa efficacia rispetto agli indicatori di *performance* (*clearance rate* e *disposition time*) calcolati per ciascun ufficio giudiziario con riferimento alla media del triennio 2019-2021.

L'analisi, come anticipato, ha evidenziato l'inidoneità delle disposizioni tabellari adottate a far fronte alle esigenze operative determinate dalla consistenza delle iscrizioni, determinando la

⁴⁹ La colonna "coefficiente magistrati/ materia trattata" individua il numero di magistrati addetto alla trattazione della materia "protezione internazionale e stato della persona e diritti della personalità", come calcolato sulla scorta dei dati forniti dagli uffici e della percentuale indicata di materia trattata dal magistrato rispetto alla totalità dei procedimenti assegnati.

formazione di un numero elevato di pendenze destinate a generare arretrato (nell'accezione del termine già illustrata in premessa) ed incidere sul conseguimento dei *target* previsti dal PNRR.⁵⁰

Tale circostanza ha, quindi, orientato in misura decisa le finalità e l'impostazione metodologica dell'ipotesi distributiva realizzata dal presente intervento che, oltre a ricercare una risoluzione sistemica delle criticità rilevate, persegue lo specifico obiettivo di scongiurare la formazione di arretrato nell'ambito dell'orizzonte temporale degli obiettivi di target del PNRR (30/06/2026).

La tradizionale impostazione metodologica cui è improntata l'analisi statistica dei flussi, che prevede la prevalente considerazione del dato delle iscrizioni, è stata, quindi, adeguata in coerenza con l'obiettivo posto, riconoscendo carattere prioritario al dato delle pendenze ed al conseguimento di un assetto organico strutturalmente idoneo a gestire contestualmente i flussi in ingresso e smaltire, nell'ambito dello *stock* di affari da trattare, i procedimenti che in sede di monitoraggio dei target del PNRR risulterebbero classificabili come arretrato.

A tal fine, si è proceduto ad elaborare la stratigrafia (ovvero la suddivisione per anno di iscrizione) dei procedimenti pendenti e quelli costituenti arretrato al 31/12/2021 (vedi Fig. 21) considerando, si ribadisce, nell'ambito della materia "*Protezione internazionale e stato della persona e diritti della personalità*", le sole voci della "*protezione internazionale*" e "*protezione internazionale – altri procedimenti*", con esclusione della specifica voce "*stato della persona e diritti della personalità*" afferente all'ufficio di Roma (*ut infra*).

All'esito è stata realizzata una analisi previsionale (vedi Fig. 22), fondata sulla stima delle presumibili iscrizioni sino all'orizzonte temporale del PNRR.

A tal fine, le iscrizioni annue sono state calcolate sulla scorta della media dei procedimenti sopravvenuti presso ciascun ufficio nel triennio 2019-2021. In tale contesto, assumendo costante l'attuale capacità di smaltimento *pro capite* di ciascun ufficio (calcolata rapportando il numero di procedimenti esauriti nel triennio al numero di magistrati assegnati al settore), le risultanze sono state proiettate sulla stratigrafia dei procedimenti pendenti ed arretrati alla medesima data del 30/06/2026.

⁵⁰ Gli obiettivi quantitativi (*target*) negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del PNRR sono:

- riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026;
- riduzione dell'arretrato civile del 65% in tribunale e del 55% in corte di appello entro fine 2024; del 90% in tribunale e in corte di appello entro giugno 2026.

Fig. 21 – Stratigrafia dei procedimenti pendenti e dell’arretrato al 31/12/2021 in materia di protezione internazionale

Sede	31-dic-21							TOTALE PENDEnze AL 31/12/2021	TOTALE ARRETRATO AL 31/12/2021
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
Ancona	0	0	0	0	22	329	601	952	0
Bari	2	0	7	4	493	528	464	1.498	13
Bologna	0	0	0	3	4.869	1.367	1.780	8.019	3
Brescia	0	0	3	215	1.191	466	849	2.724	218
Cagliari	3	0	3	451	806	280	305	1.848	457
Caltanissetta	0	0	0	0	0	1	118	119	0
Campobasso	0	0	0	0	1	0	115	116	0
Catania	0	173	730	1.465	1.236	501	765	4.870	2.368
Catanzaro	0	0	6	460	1.148	492	530	2.636	466
Firenze	0	0	2	42	2.453	1.011	1.038	4.546	44
Genova	0	0	0	18	1.513	648	549	2.728	18
L'Aquila	0	0	0	5	443	111	162	721	5
Lecce	0	0	2	180	603	187	453	1.425	182
Messina	0	0	0	2	33	24	141	200	2
Milano	0	0	19	504	5.748	1.659	1.796	9.726	523
Napoli	0	0	0	681	4.287	1.079	933	6.980	681
Palermo	0	0	1	30	871	506	958	2.366	31
Perugia	0	1	17	19	85	86	318	526	37
Potenza	0	0	0	1	140	104	237	482	1
Reggio Calabria	0	0	26	155	188	123	189	681	181
Roma	0	0	1	123	2.299	1.294	2.911	6.628	124
Salemo	1	6	0	37	941	326	275	1.586	44
Torino	0	1	0	7	2.412	1.453	1.511	5.384	8
Trento	0	43	128	86	511	121	179	1.068	257
Trieste	0	2	2	729	1.778	987	926	4.424	733
Venezia	0	0	6	288	2.196	1.155	1.158	4.803	294
TOTALE	6	226	953	5.505	36.267	14.838	19.261	77.056	6.690

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Fig. 22 – Proiezione stratigrafica dei procedimenti pendenti e dell’arretrato al 30/06/2026 in materia di protezione internazionale a risorse invariate

Sede	30-giu-26						TOTALE PENDEnze AL 30/06/2026	TOTALE ARRETRATO AL 30/06/2026
	2021	2022	2023	2024	2025	2026		
Ancona	0	0	0	0	135	637	772	0
Bari	0	0	0	0	0	592	592	0
Bologna	0	1.647	3.519	3.519	3.519	1.760	13.965	3.407
Brescia	0	0	0	1.272	1.319	660	3.251	0
Cagliari	0	0	0	184	722	361	1.268	0
Caltanissetta	0	0	0	0	0	0	0	0
Campobasso	0	0	0	0	0	0	0	0
Catania	782	881	881	881	881	441	4.747	2.104
Catanzaro	0	0	834	988	988	494	3.304	417
Firenze	0	0	0	200	1.988	994	3.183	0
Genova	0	21	1.484	1.484	1.484	742	5.217	764
L'Aquila	0	0	0	0	0	0	0	0
Lecce	0	0	0	0	172	385	557	0
Messina	0	0	0	0	69	96	166	0
Milano	0	3.133	4.275	4.275	4.275	2.137	18.095	5.271
Napoli	0	2.182	2.481	2.481	2.481	1.241	10.867	3.423
Palermo	0	0	0	100	1.650	825	2.575	0
Perugia	0	0	0	0	0	0	0	0
Potenza	0	0	0	0	85	174	269	0
Reggio Calabria	0	0	0	34	204	102	341	0
Roma	0	0	0	43	4.579	2.290	6.912	0
Salemo	0	0	320	819	819	410	2.368	160
Torino	0	230	2.973	2.973	2.973	1.486	10.634	1.716
Trento	0	0	0	260	407	203	870	0
Trieste	389	1.804	1.804	1.804	1.804	902	8.509	3.096
Venezia	0	0	0	1.815	2.362	1.181	5.358	0
TOTALE	1.172	9.899	18.571	23.132	32.917	18.112	103.803	20.356

N.B.= Per l'anno 2021 al 31/06/2026 a Catania sono inclusi anche 17 procedimenti del 2020

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

L'elaborazione svolta, sinteticamente rappresentata nella tabella che precede, ha consentito di verificare che l'attuale assetto organizzativo è in grado di generare un ulteriore incremento delle pendenze (+35%) al 30 giugno 2026, che passerebbero dai 77.056 procedimenti del 31.12.2021 a ben 103.803 al 30.06.2026, con conseguente formazione di una mole di arretrato (pari a 20.356 procedimenti) incompatibile con i più volte menzionati *target* da conseguire oltre che, più in generale, con un assetto organizzativo degli uffici improntato ad una efficiente gestione dei flussi afferenti ai singoli settori della giurisdizione. Dalla rilevazione emerge, quindi, una situazione di estrema difficoltà che rischia di pregiudicare, in misura sensibile, la risposta alla domanda di giustizia in un settore che, come più volte ricordato, attiene alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

Sulla scorta dei medesimi postulati, costituiti dalla stima previsionale delle iscrizioni e dall'attuale capacità di smaltimento *pro capite* dei singoli uffici, si è proceduto, quindi, alla elaborazione di una ipotesi distributiva delle risorse disponibili in una prospettiva triennale di abbattimento delle pendenze, ipotizzando ulteriormente:

- che le risorse aggiuntive vengano effettivamente assegnate entro il 30.06.2023 alla trattazione della materia in via tendenzialmente esclusiva e con carattere di stabilità;
- che la trattazione degli affari sia orientata alla definizione dei procedimenti nell'ordine temporale di iscrizione.

Al riguardo si evidenzia che l'entità numerica degli incrementi di cui al presente progetto, pur nella prospettiva metodologica descritta, ha tenuto conto di ulteriori elementi, quali, in primo luogo, i progetti organizzativi redatti nell'ambito del PNRR e, in particolare, le criticità evidenziate da molti uffici⁵¹ con riferimento a tale settore della giurisdizione, nonché, come più volte accennato, i modelli organizzativi adottati in relazione ai flussi rilevati, alle dimensioni complessive dell'ufficio ed alle risorse assegnate al settore civile in genere ed alla sezione specializzata in particolare.

L'elaborazione, quindi, tiene conto non solo delle risultanze numeriche dell'analisi previsionale condotta e dell'incrementata capacità di smaltimento degli uffici, ma anche delle potenzialità di miglioramento delle *performance* degli uffici derivanti dall'adozione di misure organizzative idonee a consentire una migliore gestione dei flussi di settore.

⁵¹ Al riguardo si evidenzia che i tribunali di L'Aquila, Messina, Perugia, Potenza e Trento non hanno evidenziato problematiche riferibili specificamente alla trattazione della materia.

Ciò anche in vista del definitivo superamento dell'attuale assetto che contempla, sovente, il ricorso all'istituto dell'applicazione extradistrettuale⁵² con assegnazione, in via esclusiva o parziale, al settore in esame.

Nello specifico, l'intervento prevede la ripartizione di complessive 52 unità in 17 dei 26 tribunali distrettuali, in funzione delle specifiche esigenze delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

La tabella che segue sintetizza gli incrementi di organico previsti, rinviando la rappresentazione di sintesi degli elementi di analisi utilizzati alla figura n. 25, che precede la descrizione analitica dell'intervento.

Fig. 23 –Incremento delle piante organiche del personale di magistratura addetto alle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale

Sede	P.O.	ISCRIZIONI PRO CAPITE MEDIA 2019-2021	PENDENZE PRO CAPITE AL 31/12/2021	INCREMENTO MAGISTRATI SEZIONI SPECIALIZZATE
Ancona	33	579	433	1
Bari	97	786	979	2
Bologna	82	541	1.234	6
Brescia	74	293	605	1
Cagliari	62	361	924	1
Caltanissetta	34	362	119	0
Campobasso	12	2.088	580	0
Catania	117	294	1.623	3
Catanzaro	52	395	1.054	1
Firenze	88	316	722	3
Genova	95	270	496	3
L'Aquila	14	415	644	0
Lecce	66	265	491	0
Messina	49	641	667	0
Milano	290	570	1.297	7
Napoli	315	414	1.163	5
Palermo	139	615	883	1
Perugia	37	198	313	0
Potenza	35	348	482	0
Reggio Calabria	63	204	681	0
Roma*	373	398	576	5
Salerno	75	585	1.133	1
Torino	163	743	1.346	4
Trento	22	387	1.017	0
Trieste	27	547	1.341	4
Venezia	62	514	1.044	4
Totale	2.476	444	903,8	52

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

⁵² Dalla rilevazione condotta, presso 12 dei 26 tribunali distrettuali risultano assegnati alle sezioni specializzate in esame 13 magistrati in applicazione extradistrettuale che trattano in via esclusiva le materie a queste afferenti, a cui si aggiungono ulteriori 2 magistrati con destinazione in via non esclusiva.

La capacità del presente intervento di produrre effetti positivi in termini di smaltimento delle pendenze e dell'arretrato può essere colta nella tabella che segue; in particolare il raffronto tra la fig. 22 (stratigrafia ad invarianza di risorse umane) e la seguente (n. 24, recante la stratigrafia con l'incremento di organico di cui alla fig. 23) mostra come, nell'orizzonte del PNRR (30.06.2026), le pendenze si riducano dalle stimate 103.803 a 51.933 procedimenti, con sostanziale azzeramento dell'arretrato (da 20.356 a 1.001 procedimenti).

A tale importante approdo si perviene, lo si ricorda nuovamente, considerando che le 52 unità aggiuntive di cui al presente progetto siano tutte al 30.06.2023 incardinate negli uffici giudiziari e destinate tabellarmente alla trattazione delle materie di cui al presente progetto.

Fig. 24 – Proiezione stratigrafica dei procedimenti pendenti e dell'arretrato al 30/06/2026 in materia di protezione internazionale con gli incrementi di organico

Sede	30-giu-26							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTALE PENDENZE AL 30/06/2026	TOTALE ARRETRATO AL 30/06/2026
Ancona	0	0	0	0	0	0	0	0
Bari	0	0	0	0	0	0	0	0
Bologna	0	0	0	2.599	3.519	1.760	7.878	0
Brescia	0	0	0	470	1.319	660	2.449	0
Cagliari	0	0	0	0	0	0	0	0
Caltanissetta	0	0	0	0	0	0	0	0
Campobasso	0	0	0	0	0	0	0	0
Catania	0	0	0	701	881	441	2.022	0
Catanzaro	0	0	0	814	988	494	2.296	0
Firenze	0	0	0	0	0	0	0	0
Genova	0	0	0	1.466	1.484	742	3.693	0
L'Aquila	0	0	0	0	0	0	0	0
Lecce	0	0	0	0	172	385	557	0
Messina	0	0	0	0	0	166	166	0
Milano	0	0	646	4.275	4.275	2.137	11.333	323
Napoli	0	0	619	2.481	2.481	1.241	6.822	310
Palermo	0	0	0	0	0	780	780	0
Perugia	0	0	0	0	0	0	0	0
Potenza	0	0	0	0	85	174	259	0
Reggio Calabria	0	0	0	34	204	102	341	0
Roma	0	0	0	0	0	1.021	1.021	0
Salerno	0	0	0	0	575	410	985	0
Torino	0	0	0	757	2.973	1.486	5.216	0
Trento	0	0	0	260	407	203	870	0
Trieste	0	0	737	1.804	1.804	902	5.248	369
Venezia	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	0	0	2.002	15.661	21.167	13.103	51.933	1.001

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Il progetto, come ricordato, prevede la distribuzione, tra 17 dei 26 tribunali distrettuali potenzialmente interessati, di 52 posti di magistrato sulla scorta degli elementi di analisi e

dell'approccio metodologico innanzi descritti nelle linee generali, che verranno di seguito sviluppati per le singole sedi.

La successiva tabella offre un quadro riepilogativo degli elementi di analisi considerati e delle previsioni di incremento degli organici.

Fig. 25 – Indicatori, elementi di analisi ed incremento del personale di magistratura addetto alle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale

Sede	P.O.	COEFFICIENTE MAGISTRATI/ MATERIA TRATTATA SEZIONI SPECIALIZZATE	RAPPORTO MAGISTRATI: "SEZ. SPEC./CIVILE"	RAPPORTO ISCRIZIONI: "SEZ.SPEC./CIVILE "	VALORI ASSOLUTI		VALORI PRO CAPITE		DT MEDIO ANNI 2019-2021	CR MEDIO ANNI 2019-2021	INCREMENTO MAGISTRATI SEZIONI SPECIALIZZATE	PENDENZE SU NUOVA COMPOSIZIONE MAGISTRATI DELLE SEZIONI SPECIALIZZATE
					ISCRIZIONI MEDIA 2019-2021	PENDENZE AL 31/12/2021	ISCRIZIONI MEDIA 2019-2021	PENDENZE AL 31/12/2021				
Ancona	33	2,2	12%	8%	1.274	952	579	433	406	1,0	1	298
Bari	97	1,5	4%	3%	1.203	1.498	786	979	527	1,2	2	424
Bologna	82	6,5	17%	11%	3.519	8.019	541	1.234	1.410	0,6	6	642
Brescia	74	4,5	13%	3%	1.319	2.724	293	605	912	0,9	1	495
Cagliari	62	2,0	7%	3%	722	1.848	361	924	1.003	1,2	1	616
Caltanissetta	34	1,0	n.d.	6%	362	119	362	119	207	1,5	0	119
Campobasso	12	0,2	3%	7%	418	116	2.088	580	172	1,3	0	580
Catania	117	3,0	5%	2%	881	4.870	294	1.623	2.129	1,0	3	812
Catanzaro	52	2,5	11%	5%	988	2.636	395	1.054	1.409	0,8	1	753
Firenze	88	6,3	14%	5%	1.988	4.546	316	722	887	1,2	3	489
Genova	95	5,5	10%	5%	1.484	2.728	270	496	1.247	0,6	3	321
L'Aquila	14	1,1	14%	8%	465	721	415	644	788	1,5	0	644
Lecce	66	2,9	9%	2%	769	1.425	265	491	848	1,3	0	491
Messina	49	0,3	2%	1%	192	200	641	667	461	1,0	0	667
Milano	290	7,5	6%	4%	4.275	9.726	570	1.297	1.578	0,6	7	671
Napoli	315	6,0	6%	3%	2.481	6.980	414	1.163	1.714	0,7	5	635
Palemo	139	2,7	5%	4%	1.650	2.368	615	883	657	1,0	1	643
Perugia	37	1,7	8%	2%	333	526	198	313	520	1,8	0	313
Potenza	35	1,0	6%	3%	348	482	348	482	474	1,1	0	482
Reggio Calabria	63	1,0	7%	2%	204	681	204	681	1.249	1,4	0	681
Roma*	373	11,5	9%	3%	4.579	6.628	398	576	721	1,0	5	402
Salemo	75	1,4	6%	3%	819	1.586	585	1.133	1.128	0,8	1	661
Torino	163	4,0	5%	4%	2.973	5.384	743	1.346	1.119	0,6	4	673
Trento	22	1,1	8%	4%	407	1.068	387	1.017	1.064	1,1	0	1.017
Trieste	27	3,3	28%	17%	1.804	4.424	547	1.341	1.774	0,5	4	606
Venezia	62	4,6	16%	11%	2.362	4.803	514	1.044	1.034	0,9	4	558
Totale	2.476	85,3	8%	4%	37.819	77.056	444	903,8	986	0,9	52	561

N.B.: Per "COEFFICIENTE MAGISTRATI/MATERIA TRATTATA SEZIONI SPECIALIZZATE" si intende la dotazione tabellare del settore della protezione internazionale individuata a seguito della specifica rilevazione avviata nel marzo 2022 e ottenuta sommando le relative percentuali di assegnazione lavorativa dei magistrati destinati alla trattazione della materia; l'attività del Presidente, con percentuale del 50%, è stata considerata solo in presenza della costituzione presso gli uffici stessi di una sezione esclusiva destinata alla protezione internazionale, sulla scorta delle delibere del consiglio superiore della magistratura in materia.

N.B.: * Per l'ufficio di Roma sono stati riportati in tabella esclusivamente i dati relativi alla protezione internazionale escludendo lo "stato della persona ed i diritti della personalità". Ai fini dell'incremento previsto, tuttavia, sono stati comunque considerati i flussi relativi a tale ultima voce.

N.B.: ** i valori *pro capite* anomali, in quanto estremamente elevati, delle sedi di Campobasso e Messina sono dovuti ad un COEFFICIENTE MAGISTRATI/MATERIA TRATTATA SEZIONI SPECIALIZZATE inferiore all'unità.

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Come si evince dalla predetta tabella riepilogativa (fig. 25), per i tribunali di Milano, Bologna, Napoli e Roma, sono previsti gli incrementi di maggiore consistenza in termini assoluti, mentre in rapporto alla dimensione complessiva dell'ufficio (27 posti) spicca l'aumento in favore del tribunale di Trieste (4 unità, pari a un incremento percentuale di circa il 15%).

Il tribunale di Trieste risulta, infatti, caratterizzato, nella materia oggetto di analisi, da un *clearance rate* pari a 0,5, valore più basso tra quelli rilevati e da un *disposition time* pari a 1.774

giorni, sensibilmente superiore al già elevato valore medio nazionale (986). Quanto alle pendenze, il valore *pro capite* si attesta ben oltre la media nazionale (1.341 procedimenti a fronte di 903,8).

Analoghe considerazioni, pur in presenza di un diverso assetto (82 unità complessive di cui 39 assegnate al settore civile), possono essere svolte per il tribunale di Bologna, destinatario di un incremento di 6 unità (+7% della rispettiva pianta organica), che manifesta le medesime criticità con riferimento agli indicatori considerati.

In corrispondenza delle risorse attualmente assegnate al settore (pari a 6,5 unità⁵³, di cui 2 da applicazione extradistrettuale), si rileva un *clearance rate* pari a 0,6, un *disposition time* di 1.410 giorni e, soprattutto, un numero di pendenze *pro capite* di 1.234 procedimenti, nettamente al di sopra della già ricordata media nazionale. La situazione di sofferenza è ulteriormente confermata dal dato delle iscrizioni *pro capite*, per il quale si registra un valore di 541 procedimenti, anch'esso superiore al corrispondente valore medio nazionale, pari a 444 procedimenti. Il quadro complessivamente descritto rende ragione dell'incremento previsto, finalizzato anche a consentire all'ufficio di assumere misure organizzative con carattere di stabilità, superando il ricorso alle applicazioni extradistrettuali.

Quanto alle sedi di maggiori dimensioni, l'analisi ha evidenziato significative analogie per i tribunali di Milano, Napoli e Torino, rinvenibili nella consistenza numerica delle iscrizioni e delle pendenze, sia in termini assoluti che *pro capite*, e nei valori decisamente sfavorevoli rilevati per gli indicatori del *disposition time* e del *clearance rate*, con quest'ultimo che risulta sensibilmente inferiore all'unità.

Le risorse attualmente destinate al settore della protezione internazionale (7,5 per Milano, 6 per Napoli e 4 per Torino), come testimoniato dalla stratigrafia delle pendenze, non consentono di far fronte, contestualmente, al flusso dei nuovi procedimenti iscritti ed allo smaltimento delle pendenze accumulate cosicché, in assenza di interventi, si avrebbe nel tempo una elevata giacenza di quelle ultra-triennali.

Gli incrementi previsti, pari rispettivamente a 7 unità per Milano, 5 per Napoli e 4 per Torino, risultano, quindi, assolutamente necessari e costituiscono l'intervento minimale nell'ottica del conseguimento del più volte richiamato obiettivo generale della mancata formazione di arretrato, potendosi altresì prospettare, per le dimensioni degli organici degli uffici in esame e soprattutto per quelli di Napoli e di Torino, misure organizzative ancora più incisive in favore della protezione internazionale, ove compatibili con la gestione dei flussi complessivi.

⁵³ Si tratta, come già evidenziato, del coefficiente magistrati/materia trattata, calcolato sulla scorta delle determinazioni tabellari del CSM e della percentuale di impegno nella materia fornita direttamente dagli uffici. In tale ambito, l'attività del presidente (calcolata al 50%) è stata considerata solo in presenza della costituzione presso gli uffici stessi di una sezione che tratta la materia della protezione internazionale in via esclusiva, come rilevato nel caso di specie.

Quanto al tribunale di Roma, ove si rileva la presenza di una sezione con 11,5 magistrati esclusivamente dedicata alla protezione internazionale ed ai diritti della persona, gli indicatori considerati evidenziano valori positivi nel panorama nazionale, potendosi registrare un *disposition time* di 721 giorni, a fronte di una media di 986 ed un *clearance rate* pari a 1,0.

Merita di essere segnalato, tuttavia, che l'ufficio è stata l'unica sede competente, a livello nazionale, per la trattazione dei procedimenti dinanzi al giudice ordinario relativi ai diritti della cittadinanza (circostanza che ha determinato, come già detto, l'esclusione della specifica voce "*stato della persona e diritti della personalità*" dalle elaborazioni stratigrafiche) sino alle modifiche apportate all'art. 4, comma 5, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, dall'articolo 1, comma 36⁵⁴, della legge 26 novembre 2021, n. 206.

Con la recente entrata in vigore della norma citata⁵⁵, il tribunale di Roma⁵⁶, quindi, beneficia di un notevole ridimensionamento delle iscrizioni nella suddetta materia, restando ferma, tuttavia, la competenza sui procedimenti iscritti e non ancora definiti alla medesima data.

In tale contesto, l'incremento di 5 unità risulta funzionale alle esigenze specifiche dell'ufficio ed in particolare a consentire una efficace gestione dei procedimenti già incardinati presso la sede capitolina, risultando nello specifico una pendenza al 31.12.2021 di oltre 14.000 procedimenti in tale specifica materia (voce "*stato della persona e diritti della personalità*").

Dall'analisi condotta si rinvenivano, invece, elementi di specificità per il tribunale di Catania.

L'ufficio etneo registra, infatti, il più alto valore per l'indicatore del *disposition time*, con 2.129 giorni, a cui corrisponde un carico di pendenze *pro capite* pari a 1.623 procedimenti.

Per tale ufficio, tuttavia, viene in evidenza un *clearance rate* pari all'unità, rispetto ad un modesto valore delle iscrizioni *pro capite*, pari a 294 procedimenti, considerevolmente inferiore alla media nazionale (444).

Dalla stratigrafia si rileva, inoltre, che il problema è risalente, giacché al 31.12.2021 risultavano pendenti ben 2.368 procedimenti già costituenti arretrato, in quanto afferenti agli anni dal 2016 al 2018, procedimenti prodotti anche in concomitanza della istituzione sul territorio etneo del Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Mineo (chiuso nell'anno 2019).

⁵⁴ Di seguito si riporta il testo della norma che integra il citato art. 4, comma 5, del d.l. n.13/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 46/2017: "*Quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani*".

⁵⁵ Art. 1, comma 37, l. n. 206/2021: "*Le disposizioni dei commi da 27 a 36 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge*", quindi dal 22 giugno 2022.

⁵⁶ Si rileva che presso tale ufficio la voce "*diritti della cittadinanza*" ha registrato per il triennio 2019/2021 una media di iscrizioni pari a 7.030 procedimenti, mentre al 31.12.2021 le pendenze registrate risultano pari a 14.148.

Il dato sembra evidenziare, quindi, una iniziale sottostima della portata dei flussi nel settore qui di interesse.

Tenuto conto del numero non elevato delle iscrizioni e della consistenza numerica dell'organico complessivo (117 unità), che può favorire una riorganizzazione interna all'ufficio in favore del settore della protezione internazionale, l'incremento di 3 unità appare, pertanto, pienamente idoneo a far fronte alle esigenze operative del tribunale di Catania.

Quanto ai tribunali di medie dimensioni, come Venezia, Genova, Firenze, Brescia e Palermo, il quadro complessivo risulta più eterogeneo e variegato, potendosi rinvenire elementi comuni nel non trascurabile flusso di iscrizioni e negli elevati *stock* di pendenze dei tribunali di Palermo e Venezia, in un *disposition time* decisamente sopra la media nazionale per le sedi di Venezia e Genova, nel modesto livello di efficienza evidenziato da un *clearance rate* inferiore all'unità per lo stesso capoluogo ligure e gli uffici di Brescia e Venezia.

Nello specifico, per l'ufficio di Venezia, gli indicatori di flusso (iscrizioni e pendenze) hanno evidenziato entrambi valori superiori alle medie nazionali cosicché risultano confermate le risultanze dell'elaborazione stratigrafica, che individua in 4 unità le risorse aggiuntive minime necessarie per realizzare l'abbattimento delle pendenze, mentre il più contenuto incremento di 3 unità previsto per la sede di Firenze trova motivazione, da un lato, dalle richiamate esigenze generali riferite alla “prevenzione” dell'arretrato ed alla realizzazione di un adeguato assetto organizzativo (l'unico magistrato addetto in via esclusiva risulta, infatti, ivi assegnato con applicazione extradistrettuale) e, di contro, dalla rilevazione dei valori positivi registrati per tutti gli indicatori.

Considerazioni analoghe a quelle svolte per il tribunale di Firenze possono essere riferite all'ufficio di Genova, parimenti destinatario di 3 unità, ove pure si riscontra un assetto organizzativo in linea con il modello perseguito ma, come detto, valori molto elevati per *disposition time* ed un *clearance rate* decisamente sfavorevole.

L'incremento previsto per i tribunali di Brescia e Palermo, di 1 posto per ciascun ufficio, tiene conto dei modesti dati di flusso e risulta, quindi, prevalentemente orientato, oltre che all'obiettivo generale perseguito dello smaltimento delle pendenze, a quello specifico del conseguimento di una stabilizzazione strutturale e organizzativa del settore, riscontrando inoltre nell'attuale consistenza (139 unità) della pianta organica del tribunale di Palermo – soprattutto ove raffrontata alle 2,7 unità attualmente destinate alla protezione internazionale, di cui 1 unità peraltro proveniente da applicazione extradistrettuale – risorse potenzialmente in grado di far fronte alle esigenze di tale settore della giurisdizione civile.

Analoghe considerazioni, sotto il profilo del modello organizzativo sin qui adottato, possono essere svolte per le sedi di Ancona, Bari, Cagliari, Catanzaro e Salerno, rilevandosi ulteriori elementi giustificativi dell'incremento di organico proposto nei valori *pro capite* inerenti alle iscrizioni o alle pendenze, generalmente superiori ai valori rilevati a livello nazionale, nonché a valori del *disposition time*, specie per la sede di Catanzaro, particolarmente elevati.

Per i suddetti uffici, quindi si prevede l'attribuzione di 1 posto in aumento ciascuno, con la sola eccezione del tribunale di Bari, che pur evidenziando indici di *performance* positivi, registra valori sensibilmente superiori alle medie nazionali per iscrizioni e pendenze *pro capite*, tali da richiedere l'assegnazione di 2 unità di magistrato.

Per quanto attiene ai tribunali distrettuali di Caltanissetta, Campobasso, L'Aquila, Lecce, Messina, Perugia, Potenza, Reggio Calabria e Trento, l'indagine non ha evidenziato la necessità di prevedere incrementi di organico in ragione dei flussi rilevati nella materia della protezione internazionale.

In linea generale, si possono osservare valori delle iscrizioni in termini assoluti e *pro capite* inferiori alla media nazionale per tutte le sedi, ed in particolare per quelle di Caltanissetta, Campobasso, Messina, Perugia, Potenza e Reggio Calabria (con le particolarità già segnalate sull'indice *pro capite* per Campobasso e Messina, il cui valore elevato è dovuto esclusivamente ad un "coefficiente magistrati/materia trattata sezioni specializzate" inferiore all'unità)

Per tutte le suddette sedi si rileva, inoltre, un *clearance rate* positivo, con valori compresi tra 1 (Messina) e 1,8 (Perugia), mentre i soli uffici di Reggio Calabria e Trento presentano valori superiori alla media di riferimento del *disposition time*, compensati da un valore delle iscrizioni *pro capite* (rispettivamente 204 e 387) sensibilmente inferiore alla media nazionale (444).

Quanto alle sedi di Lecce, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Trento e della già citata Messina, si rileva una modesta incidenza (<6%) della materia sul totale dei flussi nel settore civile.

Quanto al tribunale di L'Aquila, si rileva che i valori sono sostanzialmente migliori rispetto alla media nazionale e che la protezione internazionale appare stabilmente affidata quasi nella sua interezza ad un magistrato in applicazione extradistrettuale.

L'esame complessivo, sinteticamente descritto con riferimento ai più rilevanti elementi di analisi (tenendo altresì conto delle risultanze della previsione stratigrafia di cui alle figure 22 e 24) evidenzia, quindi, la possibilità di far fronte alle esigenze del settore della protezione internazionale attraverso un riassetto organizzativo ed una rimodulazione nell'assegnazione delle risorse all'interno dell'ufficio.

Per comodità di lettura, si riporta un quadro riepilogativo degli incrementi di organico previsti per 17 dei 26 tribunali distrettuali.

Fig. 26 – Quadro riepilogativo degli incrementi di organico dei tribunali distrettuali

TRIBUNALE	INCREMENTO DI ORGANICO
ANCONA	1
BARI	2
BOLOGNA	6
BRESCIA	1
CAGLIARI	1
CATANIA	3
CATANZARO	1
FIRENZE	3
GENOVA	3
MILANO	7
NAPOLI	5
PALERMO	1
ROMA	5
SALERNO	1
TORINO	4
TRIESTE	4
VENEZIA	4
TOTALE	52

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

4. Le determinazioni conclusive nell'orizzonte del PNRR

Il presente intervento realizza la ripartizione di 73 delle complessive 80 unità disponibili per gli uffici di merito a seguito dell'ampliamento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria disposto dal comma 614 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Viene, quindi, previsto l'accantonamento di un contingente di posti per far fronte, senza incidere sugli organici degli uffici giudiziari, ad eventuali esigenze connotate da carattere di urgenza, derivanti da specifiche necessità operative degli stessi o da adempimenti connessi all'attuazione di specifiche disposizioni normative in vigore (quali la prevista rivalutazione biennale della recentissima dotazione delle piante organiche flessibili) o di futura emanazione (in alcuni casi, come già ricordato, presumibili a seguito dei recenti interventi legislativi e delle pronunce della Corte costituzionale).

Ne consegue che eventuali interventi correttivi da parte dell'organo di autogoverno della magistratura potranno essere valutati solo ove realizzino modifiche compensative – cosicché l'ampliamento della pianta organica di un ufficio potrebbe avvenire esclusivamente riducendo un numero corrispondente di posti presso una o più sedi giudiziarie – lasciando invariato il contingente complessivo distribuito per effetto del presente progetto.

Quanto sopra premesso, delle 73 unità ripartite, 21 vengono assegnate in aumento agli uffici di sorveglianza all'esito del complesso lavoro di analisi innanzi descritto, condotto secondo una metodologia che si pone in continuità con le più recenti determinazioni assunte, integrandone i contenuti alla luce, oltre che dei nuovi elementi disponibili, della disponibilità di ulteriori risorse.

Le restanti 52 unità vengono, invece, distribuite tra 17 dei 26 tribunali distrettuali, in funzione delle esigenze delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, consentendo di dotare gli uffici delle risorse necessarie a superare il modello organizzativo fondato sulle applicazioni extradistrettuali in favore di una stabilizzazione strutturale del settore.

Merita di essere segnalata nuovamente la natura tabellare della destinazione del personale di magistratura alle sezioni specializzate e la conseguente necessità che tali determinazioni risultino conformi, ai fini dell'efficacia dell'intervento, alle valutazioni qui formulate in materia di organico ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle pendenze e di abbattimento dell'arretrato previsti per la giustizia nel PNRR.

La stratigrafia dei procedimenti pendenti e l'analisi previsionale condotta testimoniano, in senso univoco, la tendenza ad un sensibile incremento delle pendenze ed alla formazione, quindi, di arretrato (nel senso già chiarito e conforme ai criteri accolti dalla Commissione europea), potendosi, anzi, individuare proprio nella materia della protezione internazionale il settore più critico per il conseguimento dei suddetti *target*.

L'elaborazione ed in particolare la proiezione stratigrafica svolta, sulla base dei presupposti già descritti (stima di iscrizioni annue pari alla media di iscrizioni rilevate nel triennio 2019-2021, capacità di smaltimento *pro capite* pari a quella attualmente rilevata, trattazione dei procedimenti in ordine temporale di iscrizione e effettiva assegnazione entro il 30.06.2023 degli incrementi di organico alla trattazione della materia, rimodulazione delle risorse assegnate ai vari settori), evidenzia potenzialità di un miglioramento delle *performance* degli uffici interessati, tale da realizzare il sostanziale azzeramento dell'arretrato nella protezione internazionale al 30 giugno 2026, ben oltre l'obiettivo quantitativo richiesto, per il settore civile, dal PNRR.

Come testimoniato dall'analisi condotta, in alcune sedi giudiziarie, pur interessate dal presente progetto, è stato ampiamente sottostimato in una fase iniziale il volume dei flussi afferenti al settore qui di interesse, pur disponendo, nell'ambito delle relative dotazioni complessive, delle risorse necessarie a farvi fronte.

Sotto altro profilo, alla rilevanza della materia, come evidenziata in premessa, non sono sempre corrisposte scelte organizzative adeguate a garantire il rispetto delle tempistiche stringenti fissate dalla normativa europea e nazionale e dai *target* del PNRR.

In tale contesto, si ritiene che ulteriori indubbi benefici potranno trarsi dallo sviluppo di un modello di attuazione dell'ufficio per il processo all'interno delle sezioni specializzate in esame (c.d. UPI), inteso come modulo organizzativo di raccordo tra attività giurisdizionale e amministrativa di stretto supporto alla giurisdizione, che tenga conto della peculiarità della materia, del livello di specializzazione e della necessità di coordinare figure diverse nell'ambito di tali sezioni.

Del resto, la corrispondenza dell'istituto dell'ufficio per il processo alle specifiche esigenze del settore in esame è già stata valutata in sede di disciplina della procedura di reclutamento del personale ivi addetto (*cfr.* art. 14, comma 1 lett. e), decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80), ove veniva valorizzato, nella valutazione dei titoli, il servizio prestato presso le sezioni specializzate nell'ambito del Piano operativo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – EASO⁵⁷ (European Asylum Support Office); ciò a conferma della reciproca funzionalità e trasversalità che connotava tali modelli e progetti organizzativi.

Al riguardo si evidenzia ulteriormente che nell'ambito dello straordinario piano di reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato messo in atto a supporto del PNRR, si è già provveduto⁵⁸ alla ripartizione ed alla concreta assegnazione, a far data dal mese di febbraio 2022, alle sedi giudiziarie di un contingente pari a 8.050 di addetti all'ufficio per il processo tra le corti di appello (1.735 unità) e i tribunali (6.315 unità), che si aggiungono, in un'ottica di rafforzamento e complementarietà, alle unità in pianta organica del personale amministrativo dell'ufficio.

Nell'ambito delle 6.315 unità di addetto all'ufficio per il processo attribuite ai tribunali, 2.839 sono state assegnate ai tribunali distrettuali e costituiscono, quindi, il contingente complessivamente disponibile per favorire la costituzione di strutture funzionalmente dedicate alle specifiche esigenze del settore della protezione internazionale in conformità alle direttive comunitarie ed ai modelli

⁵⁷ Sostituito, a decorrere dal 19 gennaio 2022, in forza del Regolamento UE 2021/2303, dall'Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo (European Union Agency for Asylum – "EUAA"), incaricata di sostenere gli Stati membri nell'applicazione delle leggi dell'U.E. che disciplinano l'asilo, la protezione internazionale e le condizioni di accoglienza.

⁵⁸ Decreti ministeriali 26 luglio e 28 settembre 2021 e conseguenti PDG.

organizzativi raccomandati, con l'obiettivo di conseguire un ulteriore e decisivo miglioramento delle *performance* di tutti gli uffici distrettuali coinvolti nel presente progetto.

Roma, 19 ottobre 2022

Il Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria

Barbara Fabbrini



Allegati:

- 1) Schema di decreto ministeriale e relative tabelle;
- 2) Schede distrettuali degli uffici di sorveglianza;
- 3) Nota prot. m_dg.DOG.15/03/2022.0064460.U e riscontri degli uffici giudiziari;
- 4) Stratigrafia dei procedimenti pendenti e dell'arretrato presso le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea;
- 5) Proiezione stratigrafica dei procedimenti pendenti e dell'arretrato presso le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea con l'incremento di organico proposto.