



TRIBUNALE DI GENOVA PRESIDENZA

PROT N. 55/2021

Il Presidente

Premesso che nel Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia del 31 ottobre u.s. è stato pubblicato il D.M. 14 settembre in virtù del quale, in attuazione dell'art. 1 comma 379 L. n. 145/2018, l'organico del Tribunale ordinario di Genova è stato aumentato di due unità;

premesso che a seguito di tale pubblicazione interveniva interlocuzione tra il Presidente ed i presidenti di sezione e si conveniva di dover procedere, nella futura modifica della tabella dell'Ufficio in uno con l'elaborazione delle nuove tabelle;

ritenuto peraltro che il rinvio della redazione del progetto della nuova tabella al 31 marzo 2021 prospetta una loro operatività a distanza di tempo incompatibile con le esigenze attuali;

rilevato in particolare, che già nella fase di interlocuzione preliminare svoltasi in funzione delle nuove tabelle 2020-2022 è stato oggetto di valutazione e discussione il tema dell'aumento dell'organico della sezione specializzata immigrazione;

rilevato che in sede di interlocuzione con i presidenti di sezione in merito al prospettato aumento degli organici della sezione undicesima civile per una unità non sono state dedotte eventuali ragioni oppositive o diverse indicazioni;

considerato, quindi, che deve darsi seguito alla prospettata modifica tabellare, quantomeno in via provvisoria, concernente l'assegnazione di una delle due nuove unità d'organico di giudice alla sezione undicesima civile, ;

ritenuto che tale modifica si basa ed è giustificata dalle seguenti ragioni:

- a) Il decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 recante "*Disposizioni urgenti per l'accelerazione del procedimento in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*", convertito con modificazione della Legge 13 aprile 2017 n. 46, ha previsto l'istituzione presso

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized capital letter 'Q' followed by a flourish.

i Tribunali nel luogo nel quale hanno sedi le Corti d'Appello, di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Le molteplici materie affidate alla sezione, avente competenza distrettuale, sono tutte inerenti ai diritti fondamentali della persona e riguardano, in base all'art. 3 del decreto legge citato, come modificato dall'art. 1, comma 3 del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132, le controversie in materia di protezione internazionale (comprese le procedure accelerate ex art. 28 bis d. lgs. n. 25/2008), le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari, le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi di pubblica sicurezza nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti emessi dal questore nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari trattenuti in un centro di permanenza per i rimpatri, i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattamento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale in un centro di permanenza per i rimpatri, le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria, "protezione speciale" e per "casi speciali", le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana. Nelle materie in esame vengono in rilievo, in particolare, la necessità di garantire ai richiedenti il rispetto dei diritti previsti dalle fonti nazionali e sovranazionali; il perseguimento della tendenziale uniformità delle informazioni disponibili (valutate in riferimento alle condizioni del paese di origine del ricorrente), la garanzia di una maggiore uniformità delle decisioni (frutto di una condivisione di scambio degli orientamenti all'interno della sezione); l'esigenza di definire in tempi brevi giudizi tutti caratterizzati dal requisito, normativamente previsto, della celerità.

- b) In attuazione di tale obbligo, il tribunale ha istituito la sezione specializzata per l'immigrazione quale nuova struttura autonoma del Tribunale. L'organico della sezione era inizialmente composta da tre giudici a tempo pieno, ma successivamente per fare fronte all'abnorme incremento dei ricorsi, ha visto applicato nel 2019 per sei mesi un giudice di altra sezione del tribunale e successivamente dal febbraio 2020 un giudice in applicazione intradistrettuale. Inoltre vi è stato un apporto della magistratura onoraria (nell'ambito dell'ufficio per il processo), pur con i limiti di impiego che escludono la possibilità di utilizzo dei giudici onorari per la decisione dei procedimenti ex art. 35 d. lgs. n. 25/2008.

- c) Peraltro la struttura della sezione undicesima civile, anche per effetto della cessata applicazione del giudice intradistrettuale, si sta rilevando non congrua alle attuali esigenze, caratterizzata un una incremento percentuale pari al **926,85%** delle pendenze, passate dai 324 procedimenti del 2017 agli 3327 del 2020. E ciò in ragione di difficoltà legate non solo al profilo ordinamentale (che impone la trattazione collegiale dei ricorso ex art. 35 d. lgs n. 25/2008- costituenti oltre l'80% del contenzioso della sezione – con impegno di tre giudici ordinari, non potendosi far ricorso a giudici onorari) e a quello giurisprudenziale (che prevede la fissazione dell'udienza di comparizione delle parti a pena di nullità del provvedimento decisorio, secondo il principio di diritto fissato dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 17717/2018 e costantemente confermato), ma altresì in ragione dell'abnormità degli ingressi di nuovi affari per il cumulo dei fenomeni immigratori determinatasi nel corso degli anni e per la complessità delle verifiche giudiziarie via via introdotte dal legislatore, anche sotto il profilo cautelare. E' soprattutto l'incremento straordinario delle sopravvenienze (3255 iscritti nel 2019, più che raddoppiate – con una crescita del **123,40%**– rispetto alle iscrizioni già in aumento del 2018 pari a 1457) a imporre un intervento di adeguamento e rimodulazione della struttura della sezione che, inevitabilmente, comporta l'aumento degli organici, non potendosi ritenere che una tale emergenza, almeno bi-triennale, possa essere affrontata senza alcun rapporto di nuove forze, dovendosi perseguire l'obiettivo di garantire la decisione sui ricorsi nelle materie trattate nei tempi più brevi possibili, come richiesto dal legislatore. Né a diversa conclusione si può giungere tenendo conto del decremento delle sopravvenienze relative al corrente anno, pari a nuove iscrizioni, dato quest'ultimo da porre in stretta correlazione con l'emergenza COVID e, in particolare, con la sospensione dei termini per impugnare prevista dal legislatore e con la battuta d'arresto che sia le Questure che le Commissioni territoriali hanno subito, a casa dell'emergenza sanitari, nell'attività di ricezione e definizione delle domande di protezioni internazionale.
- Pur nella oggettiva difficoltà di formulare previsioni sul numero delle future sopravvenienze (sul quale incidono la naturale variabilità dei flussi migratori e le scelte politico-legislative contingenti, a livello nazionale ed europeo) è indubbia la necessità di porre un argine strutturale alla situazione attuale ridisegnando in aumento l'organico della sezione undicesima civile anche per rafforzare evidenti esigenze di stabilità e di specializzazione della sezione.
- d) In esito al contributo fornito in sede di interlocuzione con il presidente e i giudici della sezione immigrazione e nella fase di preparazione e istruttoria delle tabelle 2020/2022, è emersa una sostanziale inadeguatezza, rispetto alle esigenze di stabilità e di specializzazione della sezione che deve lavorare permanentemente in composizione collegiale e in unico grado di merito.
- e) Occorre quindi pensare ad un modello organizzativo più adeguato, a fine di rendere più efficace e celere la risposta all'istanza di giurisdizione, arginando efficacemente i fenomeni di ritardo nello smaltimento degli affari di protezione e i flussi in entrata eccezionali.

Nella relazione sulla circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022 è espressamente previsto che *“le materie di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea hanno necessità di alta specializzazione dei giudici addetti, i quali devono acquisire un approfondito bagaglio di conoscenza dei relativi istituti e delle giurisprudenza delle Corti europee (poiché il quadro normativo è per lo più di matrice euro unitaria), devono avere maturato dimestichezza e padronanza nelle ricerche sul web, spesso in lingua straniera, per adempiere alla necessaria cooperazione istruttoria con l’acquisizione delle c.d. COI rilevanti (country origin informations). La necessità di specializzazione imposta normativamente e più volte ribadita dalla normazione secondaria consiliare, richiede che siano addetti a tali sezioni giudici che trattano le relative materie in misura largamente prevalente all’interno del loro complessivo carico di lavoro, affinché possano sviluppare ed affinare le necessarie e specialistiche capacità professionali.*

Tale valutazione è stata riaffermata dal Consiglio nella delibera assunta nella seduta del 14 maggio 2020, nel procedimento n. 4372/2019, relativo alla competenza tabellare, nella Corte di Cassazione, delle cause in materia di protezione internazionale.

Si è, quindi, confermato che nell’organizzazione dei tali sezioni fa favorita la trattazione in via prevalente delle materie specialistiche da parte di magistrati ad esse assegnati, anche mediante la costituzione di sottogruppi sezionali con giudici dedicati.

Pur confermato inoltre il principio di non esclusività nella trattazione di tali materie da parte dei giudici addetti, si prevede, in via tendenziale, che l’assegnazione a tali giudici di ulteriori competenze avviene compatibilmente con i complessivi flussi di lavoro dell’ufficio e con l’assegnazione di materie omogenee in modo che sia comunque garantita la specializzazione dei giudici stessi in funzione di una trattazione efficiente, celere e di qualità dei relativi procedimenti (art. 69).

Per le stesse ragioni di fondo si è precisato che il presidente della sezione della protezione internazionale deve, compatibilmente con le dimensioni e le esigenze organizzative dell’ufficio, preferibilmente essere destinato in via esclusiva alla direzione della sezione specializzata. Infine, poiché l’esperienza di lavoro in Settima Commissione ha consentito di verificare che le elevate pendenze maturate in taluni uffici nel settore della protezione internazionale sono il frutto anche dell’assegnazione alle sezioni specializzate in via stabile (a prescindere cioè da coassegnazioni e applicazioni extradistrettuali) di un numero insufficiente di giudici, si è ritenuto opportuno precisare che, fermo il fatto che dette sezioni sono composte da non meno di tre magistrati, di cui due giudici e un presidente di sezione, il numero dei giudici assegnati alla sezione deve essere individuato in modo proporzionato al numero delle sopravvenienze e alla complessità delle materie (art. 68). La proposta tabellare darà dunque conto



dei criteri adottati per addivenire al dimensionamento della sezione ritenuto congruo”

- f) Le chiare indicazioni contenute nella Relazione e nella Circolare sulla formazione delle tabelle impongono quindi un doveroso e congruo dimensionamento della sezione in funzione di una trattazione efficiente, celere e di qualità dei procedimenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea.

Sia gli attuali carichi sia quelli prevedibili quantomeno sino al 2021/2022 tenuto conto delle pendenze presso la sezione) indicano l'esigenza di strutturare e prevedere una calendarizzazione di base collegiale adeguata mediante l'incremento delle risorse stabilmente dedicate alla trattazione della materia della protezione internazionale, secondo i criteri di priorità contenuti nell'ultimo programma di gestione e imposti dallo stesso legislatore.

In tale prospettiva, appare funzionale a tali esigenze prevedere, quantomeno in via provvisoria, con successiva rivalutazione nella redazione della tabella 2020/2022, l'aumento di organico di almeno una unità, con l'assegnazione di una delle due previste in aumento dell'attuale pianta organica del Tribunale di Genova, in attuazione dell'art. 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2008 n. 145, nell'ambito del progetto di determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di merito.

Si allega relazione sulla XI sezione civile

P.Q.M.

Dispone l'assegnazione provvisoria, con successiva rivalutazione nella redazione della tabella 2020/2022, di uno dei due posti di giudice in aumento di organico del Tribunale di Genova di cui al DM 14 settembre 2020 alla sezione undicesima civile-specializzata immigrazione dal momento in cui la presente proposta di modifica tabellare avrà efficacia

Si comunichi al Presidente della Corte di Appello

Si comunichi al Consiglio Giudiziario

Si comunichi a tutti i giudici ordinari e onorari, al Presidente dell'Ordine degli Avvocati, al Procuratore della Repubblica, al Comitato pari opportunità presso il consiglio giudiziario

Genova 7 gennaio 2021

Il Presidente del Tribunale

Enrico Ravera



1. La domanda complessiva di giustizia al Tribunale civile di Genova: i flussi in entrata

ANNO	Contenzioso ordinario	Volontaria giurisdizione	Lavoro
2015	17059	7960	5780
2016	17442	10810	5677
2017	15977	11305	4999
2018	16268	11192	4999
2019	16349	10474	4779
Totale complessivo	83095	51741	26049

Come si vedrà dai dati successivi la sezione stranieri ha iscritto 3255 procedimenti nel 2019: in pratica il 20% del carico di lavoro complessivo del contenzioso e il 10% del carico complessivo del civile. I giudici della sezione in tabella sono 3, ossia il 3,26% della forza lavoro del Tribunale.

ALLEGATO

2. Contenzioso ordinario: i flussi in entrata distinti per sezioni e/o gruppi di lavoro

ANNO	Prima ¹	Seconda	Terza	Terza rito lavoro	Sesta	Undicesima ² (immigrazione)	Quarta ³ (famiglia)	Settima ⁴	Sezione Lavoro
2015	932	1093	964	427	1341	299	1744	639	3177
2016	903	1112	998	377	1376	1172	1729	579	3216
2017	761	1092	842	334	1048	1185 ⁵	1792	529	2799
2018	734	1009	886	314	1269	1457 ⁶	1728	490	2485
2019	754 ⁷	970	849 ⁸	280	1160	3255 ⁹	1395	421	2403
Totale	4057	5276	4526	1732	6194	7368	8388	2658	14080

Questa tabella, divisa per sezioni, evidenzia come la sezione stranieri è diventata nel 2019 la sezione con maggior numero di iscrizioni annue con un trend opposto a tutte le altre sezioni che vedono diminuire o restare al più stabili i flussi in ingresso.

¹ Registri Sigid di origine dei dati: 01 e 0V contenzioso

² Registri Sigid di origine dei dati: 11 e SS

³ Registri Sigid di origine dei dati: 04 e VG/VF (modifiche alle condizioni di separazione/divorzio)

⁴ Registri Sigid di origine dei dati: 07. NB. I dati della sezione sono incompleti in quanto non sono stati estratti i dati di SIECID

⁵ Comprende anche i procedimenti di volontaria per ricongiungimenti familiari e similia. Anno 2017: nr. 33

⁶ Comprende anche i procedimenti di volontaria per ricongiungimenti familiari e similia. Anno 2018: nr. 136

⁷ Comprende anche i procedimenti di volontaria OV e O1 e il contenzioso OV

⁸ Comprende anche i procedimenti di VG assegnati alla terza

⁹ Comprende anche i procedimenti di volontaria per ricongiungimenti familiari e similia. Anno 2019: nr. 20

3. Affari non ordinari: lavoro complessivo

ANNO	Presid enz. famigl ia ¹⁰	Famigli a consen- suali ¹¹	Giudic e tutelar e ¹²	Eredità giacent i ¹³	Sfrat ti	Decr. Ing. sfratti 14	Decr ing. generi ci ¹⁵	Decr ing. lavor o	ATP 445 bis cpc lavoro	Settima sezione volontaria ¹⁶	Prov. v. ammin Attività cancel ¹⁷	Attività presid. tribuna le ¹⁸
2015	564	1732	4719	447	2381	843	4766	1747	855	225	1408	437
2016	650	1884	4889	388	2111	749	4536	1593	867	1497	2788	458
2017	597	1634	4882	399	2023	750	4293	1272	928	1651	3035	382
2018	564	1383	4343	449	2020	755	4722	1342	950	1755	3139	383
2019	741	1331	3675	459	1770	422	3968	1370	1025	1820	3100	398
Totale	3116	7964	22508	2142	10305	3519	22285	7324	4625	6948	13470	2058

¹⁰ Registri Sigid di origine dei dati: FA

¹¹ Registri Sigid di origine dei dati: VF

¹² Registri Sigid di origine dei dati: AS, CU, TU, VT. Comprende amministrazioni di sostegno, curatele, tutele e tutta la volontaria di competenza del giudice tutelare

¹³ Registri Sigid di origine dei dati: EG e VS. Comprende: nomina curatore eredità giacente e autorizzazioni atti dispositivi

¹⁴ Registri Sigid di origine dei dati: 03 + SP

¹⁵ Registri Sigid di origine dei dati: DT

¹⁶ Registri Sigid di origine dei dati: V2

¹⁷ Registri Sigid di origine dei dati: AE (accettazione eredità beneficiata)+ RE (rinuncia eredità) + TE (testamento)

¹⁸ Registri Sigid di origine dei dati: PR + V1

4. Carico di lavoro pro-capite: contenzioso (flussi 2019)

	Prima	Seconda	Terza	Terza rito lavoro	Sesta	Undicesima (immigraz.)	Quarta famiglia	Settima	Lavoro
GIUDICI ORDINARI									
Iscrizioni 2019	668	753	645	280	1054	3235	1395	421	2403
Nr. Giudici	5,5	5	4,7	2,3	5,5	3 +1	5	6	10,5
Carico medio procapite - togati	121,4	150,6	137,2	121,7	191,6	808,7	279	70,1	228,8
GIUDICI ONORARI									
Iscrizioni 2019	59	217	191		106				
Nr. Giudici	2	3	4		3				
Carico medio procapite - onorari	29,5	72,3	47,7		35,3				

Il numero di giudici utilizzato per calcolare il carico di lavoro pro-capite è calcolato secondo la metodologia full-time equivalent.

Ciò significa che si è tenuto conto del numero di giudici previsti in sezione e delle assegnazioni parziali. Ad esempio per la prima e la sesta il Presidente di sezione viene calcolato per metà come attribuito alla prima e per metà alla sesta (presiedendo entrambe le sezioni ed avendo assegnazioni in entrambe le sezioni). Per il gruppo sfratti si sono considerati due giudici a tempo pieno e un giudice per 1/3 (in quanto gli viene assegnato un fascicolo ogni tre rispetto ai due giudici a tempo pieno). Peraltro poiché anche i giudici degli sfratti e il presidente di sezione ricevono parzialmente assegnazioni nel contenzioso ordinario della terza si sono considerati anche questi nel calcolo dei giudici che partecipano all'assegnazione degli affari. Il riscontro operato con le assegnazioni reali ha evidenziato la sostanziale corrispondenza della media delle assegnazioni reali con il dato sopra proposto.

Anche il carico procapite della sezione stranieri è nettamente superiore a quello delle altre sezioni, il triplo della sezione e famiglia e 8 volte quello della sezione III che conta ben 6 giudici in organico oltre il presidente.

5. Carico di lavoro pro-capite: altri affari (flussi 2019)

	Presidenz. famiglia	Famiglia consensuali	Giudice tutelare	Eredità giacenti	Sfratti	Decr. Ing. sfratti	Decr ing. generici Lavoro	Decr ing. bis cpc lavoro	Settima sezione volontaria	Attività presid. tribunal
Iscrizioni 2019	741	1331	3675	459	1770	422	3968	1370	1820	398
Nr. Giudici	2,5	8	2	1	2,3	2,3	22	1	1	1
Carico pro capite	296,4	166,3	1837,5	459	769,5	183,4	180,3	1370	1820	398

La metodologia seguita è la stessa della scheda 4.

Come si nota da questa tabella solo il giudice tutelare e chi si occupa dei decreti ingiuntivi sezione lavoro hanno un carico di lavoro superiore a quello della sezione stranieri.

Nel 2019 i giudici della sezione stranieri hanno avuto le seguenti assegnazioni:

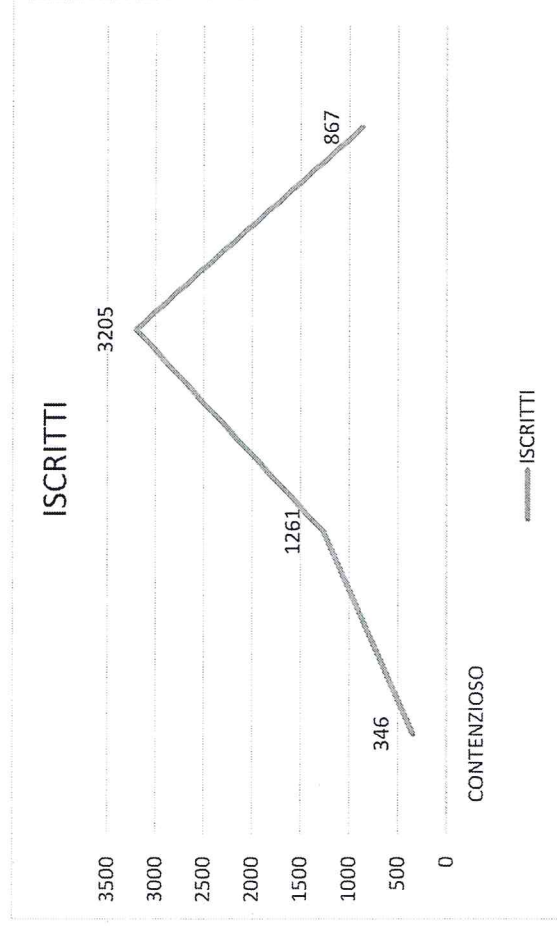
COLAMARTINO OTTAVIO	1010
BOZZO COSTA PAOLA	1008
DI SARNO DANIELA	622

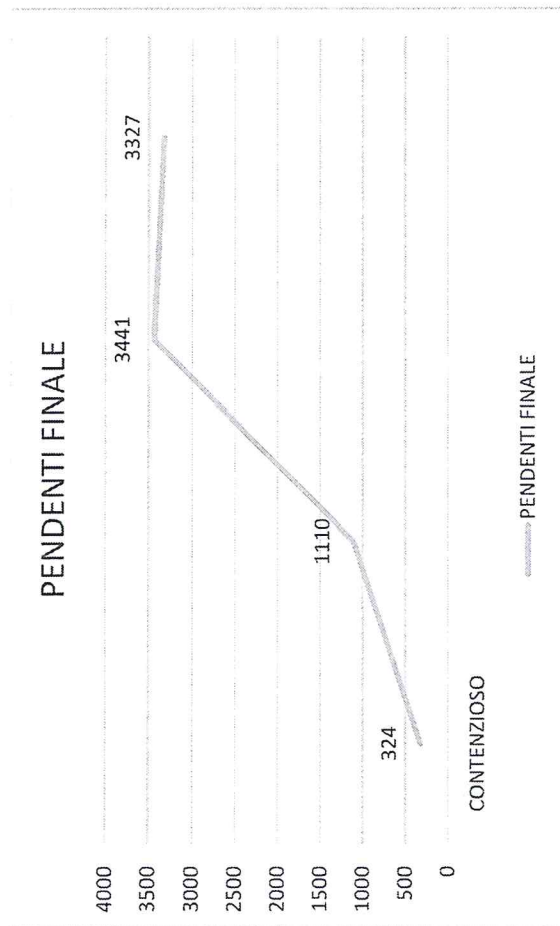
6. LA CAPACITA' DI SMALTIMENTO DELLA SEZIONE STRANIERI

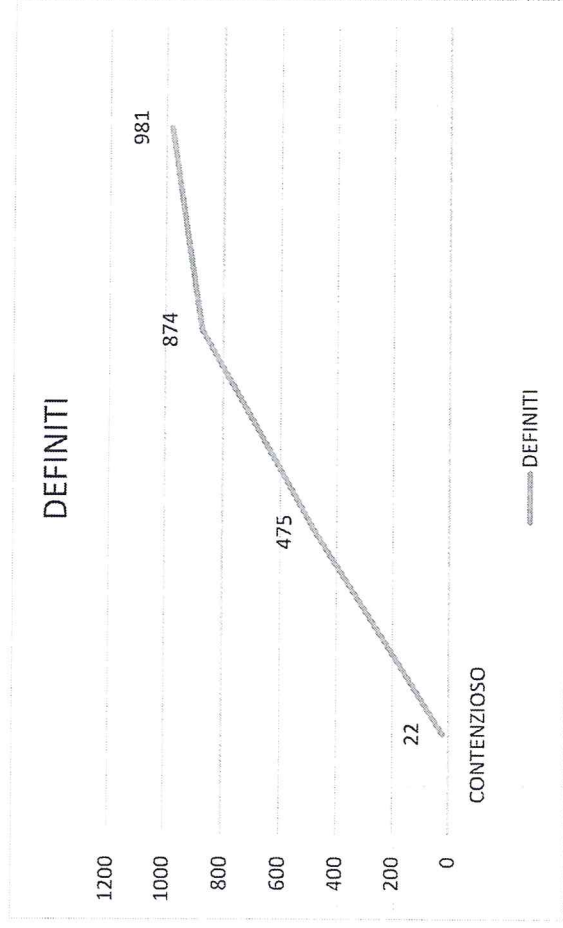
	2017	2018	2019	2020
PENDENTI INIZIALE	0	324	1110	3441
ISCRITTI	346	1261	3205	867
DEFINITI	22	475	874	981
PENDENTI FINALE	324	1110	3441	3327

Va precisato che i dati di cui sopra riguardano solo la sezione collegiale. I precedenti procedimenti di immigrazione erano di competenza monocratica ed erano assegnati alla sezione famiglia. La sezione stranieri è attiva dal 17.8.2017

A tali dati vanno aggiunti i procedimenti di revoca di gratuito patrocinio: nel 2019 sono stati 50 per un totale di 3255 iscrizioni, nel 2018 sono stati 196 per un totale di 1457 iscrizioni come precisato in tabella 1. I dati del 2017 in tabella 1 comprendono anche i ricorsi davanti al giudice monocratico fino al 16.8.2017 (per un totale di 839).







Va ricordato che:

- la sezione è composta da tre giudici
- la dott.ssa Di Sarno ha usufruito di un esonero obbligatorio del 40% fino ad ottobre 2020 in quanto componente del Consiglio Giudiziario. Quindi la sezione è stata composta da 2,6 giudici (full time equivalent)
- La applicazione straordinaria della dott.ssa Cingano è intervenuta solo nel corso del 2020 (ed è già finita). Quindi nel 2019 i giudici (2,6 full time equivalent) hanno definito in media 336 procedimenti a testa.

Per rendere un paragone:

- i giudici della sezione immigrazione di Firenze definiscono circa 250 procedimenti a testa (essendo impegnati all'80% su tale materia);
- i giudici della sezione immigrazione di Milano, full time, definiscono circa 300 procedimenti a testa.

Il fatto che nel 2020 la definizione della sezione sia stata superiore alle iscrizioni non è significativo trattandosi di un anno segnato da una riduzione generale delle iscrizioni dovute agli effetti della Pandemia.

Si può stimare che i giudici della sezione, a tempo pieno, riescano a definire da 300 a 350 procedimenti a testa all'anno: oltre tale misura viene meno qualsiasi qualità dell'attività giudiziaria.

Appare difficile stimare le nuove iscrizioni in quanto si tratta di un dato troppo dipendente da scelte di politica legislativa, di situazione sociale mondiale e di capacità di lavoro delle commissioni prefettizie.

L'unico dato certo è l'attuale arretrato pari a 3327 procedimenti: per eliminarlo in un anno servono 10 giudici. Per eliminarlo in due anni servono 5 giudici (ovviamente senza nuove iscrizioni).

L'aumento dell'organico a 4 unità è quindi un contributo utile, necessario, ma minimale rispetto all'esigenza di aggredire tale arretrato: e ciò senza considerare una probabile ripresa delle sopravvenienze.

**Domenico
Pellegrini**

Firmato digitalmente da Domenico
Pellegrini
ND: cn=Domenico Pellegrini, o,
ou=Ministero della Giustizia,
email=domenico.pellegrini@giusti
zia.it, c=IT
Data: 2021.01.05 14:01:34 +01'00'