



CORTE DI APPELLO DI ROMA

Relazione
del Presidente della Corte di Appello di Roma
Dr. Luciano Panzani

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2020

Roma, 1 febbraio 2020

INDICE

Indirizzi di Saluto – Introduzione	Pag.4
Parte Prima - l'efficienza della giustizia come condizione di democrazia.	Pag. 8
Parte Seconda - le risorse materiali- l'edilizia giudiziaria nel distretto ed a Roma in particolare	Pag.15
Parte Terza - Le Risorse Umane- nel Distretto ed a Roma in Particolare	Pag.19
Parte Quarta - La Giustizia Civile	Pag. 35
Parte Quinta - La Giustizia Penale	Pag. 69
Parte Sesta - La Giustizia Minorile	Pag. 111
Parte Settima - Il Giudice di Pace	Pag. 131
Parte Ottava - Il Consiglio Giudiziario	Pag. 134
Conclusioni	Pag. 137
Allegati alla Relazione	
Dati Statistici della Giustizia nel Lazio settore civile	
Dati Statistici della Giustizia nel Lazio settore penale	
Dati Statistici della Giustizia nel Lazio sorveglianza	

«Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione.»¹

Autorità, colleghi, signore e signori,

porgo a tutti un cordiale benvenuto.

Rivolgo un deferente pensiero al Presidente della Repubblica che in tempi non facili è per noi tutti guida autorevole e salda.

Ricordiamo i magistrati, avvocati, appartenenti alle Forze dell'Ordine, giornalisti, cittadini che diedero la vita battendosi contro coloro che, con diverse motivazioni, negli anni hanno cospirato ed attentato contro la democrazia e la libertà di pensiero, agitando lo spettro del terrore e della violenza. Ricorre quest'anno, il 12 febbraio, il 40° anniversario dell'assassinio di Vittorio Bachelet, vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, per opera delle Brigate Rosse. Con lui ricordiamo tutte le vittime della violenza.

Ribadiamo con forza che l'indipendenza della Magistratura è condizione essenziale della democrazia e della libertà e lo facciamo nella piena consapevolezza che non si tratta di un diritto acquisito e tantomeno scontato. Siamo vicini in questo momento ai giudici polacchi dove, nonostante le autorevoli deliberazioni delle Istituzioni europee, l'indipendenza dei magistrati è fortemente a rischio.

Ringrazio Mario Suriano e il Sottosegretario di Stato On.le Vittorio Ferraresi, che ci onorano con la partecipazione a questa Assemblea Generale in rappresentanza rispettivamente del C.S.M. e del Ministro della Giustizia. Ringrazio il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Giovanni Salvi, sino a pochi mesi fa Procuratore Generale presso questa Corte, per la Sua presenza.

Saluto il Procuratore Generale reggente ed i magistrati tutti della Procura Generale oggi presenti.

¹ Piero Calamandrei,
Discorso ai giovani tenuto alla Società Umanitaria,
Milano, 26 gennaio 1955

Ringrazio, altresì, i componenti del Consiglio Giudiziario della Corte di Appello, per l'impegno profuso nelle loro importanti funzioni. Il Consiglio Giudiziario sta per concludere la sua attività. Desidero pertanto sottolineare che in questi anni si è lavorato molto e bene, con un confronto tra i componenti che è stato talvolta acceso, ma sempre corretto e proficuo. Purtroppo Raffaella Di Pasquale, indimenticabile componente togata del Consiglio, ha terminato prematuramente la sua esistenza terrena. A nome di tutti La ricordo in quest'occasione, come abbiamo già fatto nella commemorazione ufficiale e dedicandole l'aula in cui si riunisce il Consiglio, per essere stata un magistrato coraggioso, appassionato, dedito al proprio lavoro come ad una missione ed anche per l'amicizia ed il sorriso che ha portato a tutti noi. Alle sorelle rinnoviamo il nostro cordoglio.

Ringrazio la Regione Lazio e per essa il suo Presidente Nicola Zingaretti, i componenti della Giunta ed il Capo di Gabinetto dott. Tardiola per la collaborazione continua e fattiva che ha messo in condizioni la Corte e gli Uffici giudiziari del Lazio di usufruire di importanti distacchi di personale che hanno reso possibili importanti obiettivi di miglioramento.

Un saluto particolare a Sua Ecc. Rev.ma Mons. Paolo Selvadagi della Diocesi di Roma. Un saluto particolare anche al Presidente e ai membri del Consiglio dell'Ordine di Roma e di tutti i circondari del Lazio. Il saluto è particolarmente affettuoso nei confronti dell'avv. Antonino Galletti e di tutti i consiglieri di Roma, che spesso mi hanno onorato invitandomi a partecipare alle attività del Consiglio, da ultimo al giuramento dei nuovi giovani Avvocati. Ribadisco volentieri, come ogni anno, che l'Avvocato svolge un ruolo insostituibile nel processo e che non vi è processo giusto senza adeguato esercizio del diritto di azione e di difesa.

Quest'anno salutiamo anche con amicizia ed affetto il nuovo Avvocato generale dello Stato Gabriella Palmieri Sandulli che sono certo reggerà l'importante incarico con efficienza e competenza. Per la prima volta una donna ricopre, giustamente, l'incarico di Avvocato Generale dello Stato e ne siamo felici.

Un saluto ed un augurio per il Suo alto incarico al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione Giovanni Salvi per le nuove e apicali responsabilità, a Giuseppe De Falco, che dalla Procura di Frosinone è passato a dirigere quella di Latina, al Procuratore Francesco Prete, che da Velletri andrà a dirigere la Procura di Brescia, un saluto particolare anche a Giuseppe Pignatone, già Procuratore della Repubblica di Roma collocato in quiescenza.

Esprimo apprezzamento per la generosa ed intelligente collaborazione a Fabio Massimo Gallo, Presidente vicario della Corte, ai Segretari Generali, Roberto Reali, Giovanni Buonomo, Bruno Scicchitano ed Agatella Giuffrida e al Dirigente Amministrativo dott.ssa Maria Maddalena, che hanno dedicato costantemente ed efficacemente le loro energie al fine di soddisfare le esigenze molteplici di una Corte così grande e articolata. Saluto con amicizia il Presidente coordinatore delle sezioni penali Mario Frigenti.

Anche quest'anno debbo esprimere un particolare ringraziamento al responsabile dell'ufficio statistico dott.ssa Annalisa Dalbuono il cui importante lavoro costituisce la struttura portante di questa relazione.

I sensi di profonda stima ed un vivo ringraziamento, per la dedizione al servizio quotidianamente manifestata, vanno ai funzionari e al personale giudiziario che continuano ad adoperarsi per garantire il funzionamento degli Uffici della Corte e dei Tribunali del Distretto, in una situazione di difficoltà che è ben nota e che è stata soltanto alleviata dalla recente immissione in ruolo dei nuovi assistenti giudiziari.

Saluto tutti i Corpi dello Stato che continuativamente collaborano con la Magistratura nei compiti di polizia giudiziaria e nelle attività di tutela e sicurezza: Polizia di Stato, Carabinieri, la cui collaborazione ha consentito la trattazione di processi per reati gravi, altrimenti prossimi alla prescrizione, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria, che sino ad oggi ha svolto con dedizione ed efficacia l'attività di vigilanza all'ingresso degli Uffici giudiziari di Roma.

Ringraziamenti a tutte le articolazioni della pubblica amministrazione statale e degli enti territoriali che contribuiscono nelle più varie forme allo svolgimento delle attività giudiziarie.

Un pensiero commosso va al Direttore amministrativo Giorgio Siliato che ha coordinato la cancelleria dell'Area Persona, famiglia e minori, prematuramente scomparso in questi giorni e a tutti quanti ci hanno lasciato, colleghi, avvocati, funzionari ed impiegati civili e militari, anche in pensione, che con il loro lavoro e la loro dedizione hanno cooperato per il miglior funzionamento della Giustizia.

Un pensiero riconoscente ed un sentito ringraziamento vanno anche ai magistrati cessati dalle funzioni a seguito di pensionamento. Saluto in particolare i Presidenti di sezione Ernesto Mineo e Gustavo Barbalinardo.

Il mio saluto va anche ai giudici ausiliari che integrano l'organico della Corte per aiutare a colmare l'arretrato del settore civile agli stagisti, giovani donne e

uomini che svolgono un periodo di 18 mesi di tirocinio presso i nostri uffici, venendo a far parte dell'Ufficio del processo, e collaborando con i giudici nell'esame dei fascicoli e nella redazione di bozze di provvedimenti sia in civile che in penale. Questo tirocinio consente loro l'accesso diretto al concorso di magistratura. Si tratta dunque di potenziali futuri colleghi. Come già negli anni passati sono lieto di osservare che, a giudizio unanime, sono tutti molto bravi e motivati ed il loro inserimento nella Corte è prezioso.

PARTE PRIMA - L'EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUSTIZIA COME REQUISITO DI DEMOCRAZIA.

I dati relativi all'andamento della giustizia civile in Italia nell'anno giudiziario appena trascorso consentono di dire che la situazione non è mai stata così positiva. I procedimenti pendenti, secondo il dato nazionale comprensivo di tutti gli Uffici offerto dal Ministero della Giustizia, al 30 giugno 2019 erano 2.812.000 (area SICID). Soltanto nel 2009 erano poco meno di 4.600.000. Dopo tale data vi è stata una progressiva diminuzione grazie ad una maggiore attenzione al tema con riforme sia sul piano legislativo che organizzativo. Anche le Corti di appello hanno visto diminuire il loro arretrato. Le pendenze si sono ridotte, rispetto al 2014, di 100.000 fascicoli secondo una tendenza continua nel tempo. Dalle 357.947 del 31 dicembre 2014, alle 296.714 del 30 giugno 2017, alle 251.730 (15%) del 30 giugno 2019. Nel quinquennio la riduzione delle pendenze è stata del 25%, nonostante l'aumento delle iscrizioni che è cessato soltanto nell'ultimo anno. Anche nei tribunali le pendenze sono diminuite nello stesso periodo del 19% anche grazie alla diminuzione delle iscrizioni che ha caratterizzato tutto il quinquennio.

Anche il numero delle cause più vecchie, quelle che violano il principio di ragionevole durata del processo e danno luogo a risarcimento del danno secondo la legge Pinto, è diminuito. Al 30 giugno 2019 le cause ultra-triennali in tribunale erano soltanto 351.000, la metà rispetto al 2013. In appello le ultra-biennali alla stessa data erano 102.000 contro le 193.000, quasi il doppio, del 2013.

Eppure la recente indagine del Sole24Ore di Valentina Maglione e Bianca Lucia Mazzei, pubblicata lo scorso 25 novembre, elaborando i dati del Ministero, rivela che i processi civili in tribunale durano otto mesi al Nord, 13 al Centro, quasi un anno e mezzo al Sud. Nonostante i grandi progressi rispetto al passato, che anche i giornalisti riconoscono, il risultato è quindi squilibrato, ancora il nostro sistema non può dirsi efficiente sia in termini di efficacia che in termini di competitività.

E se la performance del Tribunale di Roma è positiva, non altrettanto può dirsi per la Corte di appello, dove l'udienza di precisazione delle conclusioni nei giudizi con rito ordinario continua ad essere fissata a tre anni, nonostante i buoni risultati dell'Ufficio del processo e la riorganizzazione dell'impianto delle sezioni, che ancora non ha dato i suoi frutti perché le tabelle del triennio in corso sono state approvate dal CSM con un

anno di ritardo e sono dunque appena entrate in vigore. Vedremo più avanti le ragioni di questa situazione, sottolineando che anche qui sono stati raggiunti risultati importanti, con l'azzeramento delle cause di equa riparazione che erano una voce rilevante dell'arretrato e la progressiva riduzione dell'arretrato in materia di lavoro. Importanti, ma non sufficienti per battere la convinzione diffusa che il nostro sistema non funzioni, convinzione che è giustificata perché se gli addetti ai lavori possono cogliere i miglioramenti, non così lo può fare il cittadino.

I numeri della giustizia penale sono diversi. Al 30 giugno 2019 i procedimenti penali pendenti in Italia in tutti i gradi, escluso il giudice di pace, erano 1.493.000, in diminuzione dal 2013, quando avevano raggiunto la cifra di 1.665.000 (-9,8%). Il dato non tiene conto dei procedimenti pendenti nelle Procure, che al 2017 (non è disponibile un dato più recente) erano 1.226.000, per diminuire ulteriormente nel 2018. I giudizi pendenti presso i Tribunali ordinari, in primo grado, erano 1.140.564 alla fine del 2003, avevano raggiunto il valore massimo di 1.807.707 alla fine del 2016 per poi scendere al 30 giugno 2019 a 1.168.452.

I giudizi pendenti presso le Corti di Appello erano 130.395 nel 2003 (l'11% delle pendenze dei Tribunali), hanno raggiunto il valore massimo pari a 275.596 alla fine del 2017 per poi diminuire ed arrivare a 263.918 alla fine del secondo trimestre 2019 (il 22,6 % delle pendenze dei Tribunali).

La serie storica mostra quindi che i giudizi pendenti sono andati aumentando in primo grado con un incremento in percentuale del 2,4% fra il 2003 ed il 2019, ma che in appello sono più che raddoppiati. Ancora se le variazioni sul totale complessivo di tutti i procedimenti pendenti in primo grado mostrano negli anni qualche volta il segno meno (-0,9% nel 2005, - 1,2% nel 2008, - 0,8% nel 2014), in appello i saldi si sono incrementati costantemente fra il 2013 ed il 2017 e solamente nell'ultimo biennio si è registrata una inversione di tendenza con una debole riduzione dell'arretrato (-4% circa).

E' dunque giustificata la sensazione diffusa che le Corti di appello siano il collo di bottiglia della giustizia, soprattutto di quella penale.

Vedremo più avanti che la disastrosa performance delle Corti di appello rispetto al sistema della giustizia penale nel suo insieme è la conseguenza di una serie di errori di programmazione compiuti da governi e Parlamento circa venti anni fa. Ma il dato complessivo della giustizia penale mostra le gravi difficoltà che ha il nostro sistema a far fronte ai flussi di procedimenti. È convinzione diffusa che, se la giustizia penale in

Italia ha in qualche modo funzionato, almeno per quanto concerne la repressione dei reati con imputati detenuti, che con qualche approssimazione possono essere fatti coincidere con quelli di maggior gravità, ciò è dipeso sino al 1990 dal ricorso a cadenze regolari, all'ammnistia e, dopo tale data, alla prescrizione.

In realtà questa conclusione non è condivisibile. Come vedremo, la prescrizione non è l'unica causa della lentezza della giustizia penale e neppure la più importante. Al contrario essa è il risultato di un meccanismo strutturale inefficiente del sistema della giustizia penale. E si badi bene, si tratta di problemi che riguardano i profili organizzativi del sistema giustizia, non l'arsenale degli strumenti legislativi. Purtroppo, ciò non è stato compreso dall'opinione pubblica e dalla politica che a più riprese, anche recentemente, si è affannata a correggere le norme, mentre è questione di investimenti in strutture, uomini e mezzi.

I dati relativi ai processi prescritti disponibili sul sito dgstat.giustizia.it risalgono al 2017. Il mancato avvio del processo telematico non consente ancora l'elaborazione in tempi più ravvicinati come per il civile. Nel 2017 su un totale di 1.434.661 processi definiti i prescritti sono stati 125.000, pari all'8%. Il dato corrisponde all'incirca a quello del 2014, anno per il quale esiste una più accurata elaborazione del Ministero, che è stata base di un'ulteriore analisi delle Camere penali. In quell'anno su 1.395.972 processi definiti, i prescritti sono stati 128.926, pari al 9,24%. Non vi sono elementi per ritenere che nel 2019 l'andamento sia stato diverso. Si tratta di un dato significativo, ma che riguarda una percentuale inferiore al 10% dei processi definiti. Tra l'altro dal 2004 al 2014 le prescrizioni si sono ridotte del 40%, passando da 213.000 a 128.000, dal 14,7 dei definiti al 9,24%.

Si può obiettare che la situazione è più grave di quanto questi numeri possono suggerire, perché la prescrizione incide soprattutto sui reati per i quali sarebbe altrimenti intervenuta sentenza di condanna e per i quali l'imputato ha ritenuto di non approfittare dei riti alternativi, confidando appunto negli effetti della prescrizione. Da questo punto di vista l'attenzione deve concentrarsi sull'appello, che è il grado di giudizio nel quale questo fenomeno è più facilmente misurabile. Orbene nel 2014 le prescrizioni in appello sono state pari a circa 24.000, il 23,5% dei definiti in quel grado. E nel 2017 sono state 28.000, pari al 23,8%.

Complessivamente negli anni dal 2011 al 2014 la percentuale di prescrizioni sul totale dei definiti in appello è andata aumentando, passando dal 17,3% al 23,5%. In quegli stessi anni la produttività delle Corti è cresciuta, passando da 79.000 processi definiti a

103.500. La maggior produttività è stata quindi dovuta, sia pur soltanto in parte, al maggior numero di prescrizioni.

Si è osservato che il maggior numero di prescrizioni riguarda la fase delle indagini preliminari. Sono stati 78.000 procedimenti nel 2014 e 57.000 nel 2017, su un totale rispettivamente di definiti di 863.000 e 763.000. Anche in questo caso le differenze sul territorio sono state rilevanti. Va sottolineato che la prescrizione nella fase delle indagini preliminari è conseguenza di due fenomeni: l'impossibilità dei Tribunali, in particolare delle sezioni GIP-GUP, di far fronte al numero di procedimenti aperti dalle Procure e la scelta di molti Procuratori d'intesa con i presidenti di Tribunale, com'è avvenuto anche a Roma, di individuare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti per evitare di ingolfare inutilmente gli uffici giudicanti. Il sovraccarico dei tribunali discende a sua volta dal fatto che normalmente la "potenza di fuoco" delle Procure è maggiore della capacità di smaltimento dei Tribunali. Le piante organiche sono infatti sovente squilibrate a favore delle Procure perché la prima risposta di fronte all'allarme sociale generato dalla devianza sociale è l'incremento degli organici delle Procure. A ciò si aggiunge poi la disponibilità da parte delle sole Procure della Polizia giudiziaria, che accentua gli squilibri già dovuti a piante organiche non coordinate.

Lo studio del Ministero del 2016 indicava che nel 2014 su 100 procedimenti avviati, se ne prescrivevano 9,5 di cui 5,7 nella fase delle indagini preliminari e 3,8 nel corso dei tre gradi di giudizio, con un'incidenza minima del giudizio di Cassazione. Come si è detto la situazione attuale non è molto diversa.

Ci si può allora domandare di fronte alla scelta politica del Governo ed in particolare del Ministro della Giustizia di sospendere la prescrizione dopo il primo grado di giudizio, se si tratti della scelta giusta.

Personalmente condivido il recente post del 3 gennaio di quest'anno su Facebook di Antonino Galletti, che riprendendo le dichiarazioni di altri esponenti dell'Avvocatura nazionale, ha osservato che "il processo senza più prescrizione rappresenta una palese violazione delle garanzie processuali poste dalla Costituzione a favore dell'imputato. La definizione in tempi ragionevoli è un diritto di tutti gli imputati ed è il presupposto della funzione rieducativa della pena. Punire un individuo a troppi anni di distanza dal fatto vuol dire ignorare la rilevanza del tempo nella vita di ciascuno di noi.."

Si può naturalmente sperare che senza più prescrizione cessi il fenomeno degli appelli proposti soltanto per far maturare la prescrizione e che quindi in questo modo si ponga rimedio al sovraccarico degli Uffici giudiziari. Mi pare però che tale conclusione sia

poco fondata. Il dato con cui occorre fare i conti è l'incapacità degli Uffici giudiziari, prima di tutto le Corti di appello, di definire i processi in corso. Senza prescrizione e senza ulteriori interventi di rafforzamento degli organici e delle strutture, questi processi si accumulano, portando vieppiù alla paralisi gli Uffici, prima di tutto di nuovo le Corti di appello. Si verificherà quanto era avvenuto con la Commissione Tributaria Centrale in cui l'accumularsi dei processi obbligò a trasferire la competenza alla Corte di Cassazione ed anche così furono necessari molti anni perché l'arretrato che si era accumulato potesse essere smaltito.

Sappiamo che il Ministero ha iniziato ad attuare un robusto piano di assunzioni di personale, che in prospettiva dovrebbe contribuire a migliorare la situazione delle Corti di appello e degli Uffici giudiziari in generale. Sappiamo che l'aumento delle piante organiche degli Uffici, a cominciare dalle Corti di appello, dovrebbe essere attuato a breve. La proposta di nuova pianta organica, con cui viene distribuito tra gli Uffici l'aumento dell'organico complessivo dei magistrati di 600 unità recentemente approvato con la legge 145/2018, prevede un aumento della pianta organica della Corte di appello di 9 consiglieri e un aumento per gli uffici dell'intero distretto di 47 magistrati. Ce ne rallegriamo.

Sappiamo anche tuttavia che la pianta organica dei magistrati è scoperta di circa 1.600 unità che potrebbero essere coperte al ritmo attuale dei concorsi di magistratura in cinque anni, senza tener conto dei futuri pensionamenti; che molti uffici, tra cui la Corte di Roma, hanno problemi di insufficiente disponibilità di spazi (Roma attende la Caserma Manara da diversi anni e non l'avrà prima del 2025); che il processo penale telematico è ancora di là da venire.

Insomma, se è vero che il Ministero ha iniziato già da tempo un cammino virtuoso fatto di riforme strutturali, dirette ad incidere sulla disponibilità di personale e mezzi, occorreranno ancora diversi anni prima che tale percorso sia portato a termine. Né può ritenersi che la ventilata riforma del processo penale, con l'eventuale introduzione del giudizio monocratico anche in appello, possa ovviare alla necessità di tali riforme strutturali. Per tacere di ogni altra considerazione il giudice monocratico di appello richiederebbe la disponibilità di numerose aule per le udienze che allo stato non sarebbero in nessun modo disponibili.

Per altro verso, se le prescrizioni rappresentano su media nazionale e su tutti gli uffici, il 10% circa dei processi definiti, non dovrebbe essere impossibile intervenire sull'organizzazione in termini di uomini e mezzi per porla in grado di far fronte anche a

questa parte della domanda. E poiché ciò che impedisce maggiormente di essere efficienti è la pendenza dell'arretrato, perché molti uffici presentano un tasso di smaltimento pari o superiore al 100%, sono quindi in situazione di sostanziale equilibrio dei flussi dei processi sopravvenuti ed esauriti, interventi efficaci sul piano organizzativo, potrebbero accompagnarsi non alla sospensione della prescrizione, ma ad un provvedimento di clemenza selettivo una tantum che consenta di ritornare a condizioni di equilibrio.

La lentezza della giustizia, tabe da sempre del sistema giudiziario italiano, deve essere combattuta a tutti i costi, sia per quanto concerne la giustizia civile che per la giustizia penale. Si tratta di un male antico. Un recente studio² dimostra analizzando le serie statistiche Istat dal 1880 ad oggi, che almeno per la giustizia civile dopo il 1950 raramente gli Uffici giudiziari sono stati in condizione di equilibrio. L'indice di smaltimento è stato costantemente inferiore a 100, con il risultato che talvolta lentamente, talvolta in modo più accelerato si è accumulato l'arretrato, così difficile da eliminare una volta che si sia formato.

Per la giustizia civile le conseguenze sono note: oltre all'onere dei danni da rimborsare alle vittime della violazione del principio della ragionevole durata del processo, c'è la perdita di competitività del nostro sistema produttivo. Poiché, almeno in una parte del Paese, molti tribunali riescono ormai ad assicurare la trattazione di molti procedimenti in tempi accettabili, occorre concentrarsi sulle Corti di appello che hanno organici inidonei a far fronte alla domanda di giustizia pendente.

Si tratta comunque di una situazione di difficoltà che quantomeno consente speranze in ragione del trend consolidato alla riduzione delle pendenze.

Per quanto concerne invece il settore penale i timori e le ansie sono molto maggiori. Da tempo molti commentatori vanno sottolineando la dimensione sempre più mediatica che la giustizia penale è andata assumendo quando ha ad oggetto fatti di qualche rilevanza. Sono usuali le conferenze stampa di inquirenti e pubblici ministeri. I processi di qualche rilievo suscitano molta attenzione e, come tutti sanno, il primo processo si fa sui media e sui social. L'esito del giudizio arriva troppo tardi, spesso nel disinteresse generale.

In queste condizioni l'informazione di garanzia che nel sistema del codice di procedura penale rappresenta una garanzia per l'indagato consentendogli la nomina di un difensore prima che vengano compiuti atti di cui deve essere informato o ai quali ha diritto di partecipare, sovente diventa la premessa della gogna mediatica. Le indagini, lungi dallo

² Marco MODENA, *La giustizia civile*, Roma, 2019.

svolgersi nel rispetto del segreto istruttorio, divengono oggetto di pubblicità e rappresentano la premessa per richiedere o pretendere dimissioni o sospensioni da incarichi. Quando il processo, quello vero, finalmente viene celebrato, a distanza dai fatti e dall'opinione che il grande pubblico dei media e dei social se n'è fatto, il suo risultato viene accolto in generale con indifferenza, salvi i casi in cui l'opinione pubblica se ne duole perché non corrisponde alle convinzioni che erano emerse dal dibattito mediatico. L'eventuale assoluzione del presunto responsabile viene sempre commentata come una "sconfitta della giustizia", come se la condanna di un innocente fosse da salutare con favore.

Questo fenomeno, ben noto a tutti, che ha fatto recentemente affermare con qualche esagerazione ad un noto quotidiano, che in Italia sarebbe ormai vigente una sorta di presunzione di colpevolezza, va contrastato in tutti i modi. E se la regola del *due process of law* non può che uscire sconfitta nel confronto con un barbaro costume sociale che idolatra la giustizia unilaterale e sommaria propria del mondo dei social e del sistema mediatico, bisogna almeno cercare di contenere i tempi del processo per fare in modo che verità e ragionevolezza siano ripristinati al più presto. Anche per questa ragione la battaglia del recupero di efficienza del sistema giudiziario penale, a cominciare dalle Corti di appello (la qualità è e deve essere fuori discussione) va assolutamente combattuta e vinta.

PARTE SECONDA – LE RISORSE MATERIALI- L’EDILIZIA GIUDIZIARIA NEL DISTRETTO ED A ROMA IN PARTICOLARE.

Ho più volte affermato che la crisi della giustizia è prima di tutto dovuta alla mancanza di strutture, uomini e mezzi. Essa dipende in misura molto minore dall’inadeguatezza delle norme. Scrivevo già tre anni fa che “I vuoti di organico, in primis, ma non solo, del personale amministrativo, la cui età media ha superato i 51 anni a causa del blocco del turnover, i mezzi insufficienti, in particolare quelli dedicati all’informatica, una geografia giudiziaria che, nonostante le riforme, ancora presenta profili di irrazionalità, più nella determinazione degli organici che nella dislocazione degli Uffici, sono le principali cause dell’accumularsi dell’arretrato, senza che occorra accanirsi nel dare la colpa ai pigri ed agli inefficienti. Con ciò non si vuol dire che non si possa far meglio e che taluni magistrati non vadano esenti da colpe, ma semplicemente che non è questa la causa principale della crisi della giustizia”.

Sappiamo che il Ministero sta curando importanti bandi di concorso che dovrebbero assicurare l’incremento della copertura degli organici del personale amministrativo. Dei tempi per l’espletamento dei concorsi per l’assunzione di nuovi magistrati ho già detto.

Il Ministro della Giustizia ha annunciato riforme importanti. Se nel 2020 entrerà in vigore il nuovo Codice della crisi e dell’insolvenza, attendiamo il testo definitivo del progetto di riforma del codice di procedura civile e del codice di procedura penale.

Valuto positivamente il rinnovato impegno del Governo nei confronti della Giustizia. Ma ribadisco che l’apparato della Giustizia è fragile e che ogni riforma legislativa, specie quelle che incidono sul rito, impiega qualche anno ad andare a regime prima che si formino interpretazioni consolidate.

Gli investimenti in termini di personale e di mezzi materiali, insieme alla miglior organizzazione del lavoro dei giudici, sono invece produttivi di effetti durevoli, che si traducono nella riduzione dell’arretrato. Per questo è essenziale che si investa nell’assunzione di personale e nelle strutture materiali. Ed è del pari essenziale che si prenda atto, come meglio dirò più avanti nel corso di questa relazione, che le Corti d’appello sono divenute il vero collo di bottiglia della giustizia italiana perché dopo la riforma del giudice unico di primo grado, che risale al lontano 1998, non sono mai state

adeguate nelle loro strutture all'enorme aumento di flussi conseguenza della maggior produttività degli uffici di primo grado.

Si sono impegnati fondi in misura rilevante per investimenti nell'informatica giudiziaria anche nel settore penale, ma purtroppo il processo penale telematico tarda ad arrivare.

Gli investimenti effettuati sia per il personale che per l'informatica sono stati importanti, ma non sufficienti. Questa insufficienza contrasta con la centralità che una Giustizia efficiente deve avere in termini di competitività del sistema Paese.

Negli anni passati ho dedicato una parte importante di questa relazione per denunciare che nel distretto del Lazio ed a Roma in particolare il problema più delicato e difficile da risolvere era quello dell'insufficienza ed inadeguatezza dei locali in cui hanno sede gli uffici giudiziari. Debbo purtroppo ripetere che la mancanza di spazi idonei non crea soltanto disagio. Diventa causa d'inefficienza. La Corte di Appello, il Tribunale e il Giudice di Pace di Roma sono fortemente condizionati nella loro produttività. Le udienze sono contingentate perché occorre ripartire le aule tra più sezioni o collegi. I giudici non parlano tra di loro e non fanno giurisprudenza comune perché non hanno la possibilità di fare vita d'ufficio. Molti di loro lavorano a casa e vengono in ufficio soltanto il giorno dell'udienza.

La Corte d'appello attende di trasferire gli uffici civili nella caserma Manara, attigua a quelle già occupate dal Tribunale di Roma. La caserma ha una superficie utile di 28.000 mq. coperti, cosicché gli uffici e le aule della cittadella di piazzale Clodio e dei palazzi retrostanti della Corte potranno essere dedicati in modo esclusivo al settore penale mentre il civile troverà la sua sede naturale nei tre palazzi di viale Giulio Cesare.

Va peraltro detto che se è vero che i lavori sono iniziati, essi si concluderanno, secondo le previsioni del Provveditorato Regionale delle OO.PP. soltanto nel 2025. Pertanto, anche se a lungo termine la caserma Manara rappresenta un'adeguata soluzione ai problemi della Corte d'appello, nell'immediato le criticità legate alla mancanza di spazi rimangono tutte.

L'acquisizione della Caserma Manara non pone rimedio a tutte le necessità di spazi e nuove sistemazioni degli uffici giudiziari romani. Roma è l'unica grande città italiana che non ha un palazzo di giustizia. Osservavamo l'anno scorso che, se la costruzione di una sede unica accorpata è allo stato attuale ben poco probabile, resta tuttavia che occorre urgentemente porre rimedio alla situazione in cui versa il Giudice di Pace, che occupa locali assolutamente inadeguate sia per le dimensioni che per la tipologia che infine per la difficoltà di garantire idonee misure di sicurezza. Ed anche il Tribunale,

nelle sue due sedi civile e penale, registra la necessità di una manutenzione straordinaria dei suoi palazzi.

E' di questi giorni l'intervento che ha consentito al Tribunale di Roma di dare una degna sede all'Ufficio tutele, riducendo le code che si formavano alla mattina sul marciapiede antistante ed offrendo comunque una sala di attesa confortevole.

E' ormai a regime la nuova disciplina che ha attribuito al Ministero della Giustizia tutte le competenze in materia di edilizia giudiziaria, anche per quanto concerne la manutenzione degli uffici e la stipulazione dei contratti, competenze che in passato, tranne che per Roma, erano di spettanza dei Comuni. Il nuovo assetto normativo, con la costituzione della Conferenza permanente, chiamata a svolgere una serie d'importanti e complicati compiti, ha ulteriormente aggravato gli Uffici chiamati a svolgere tutte le attività proprie di una amministrazione attiva (individuazione dei fabbisogni, programmazione e valutazione delle priorità di intervento, determina, stipula dei contratti, verifica della regolare esecuzione e liquidazione della spesa) riconvertendo ex abrupto personale amministrativo giudiziario in attività diverse e complesse non tipiche della sede di lavoro di appartenenza. La Conferenza ha approvato i progetti di massima ed esecutivi di molte opere, tra cui quelli relativi agli interventi in sicurezza ed alla Caserma Manara, ed ha delegato la gestione amministrazione ai dirigenti degli Uffici. Le difficoltà in cui hanno operato gli Uffici (dal cui impegno, va ribadito, sono conseguiti forti risparmi di spesa al pari di una migliore gestione della stessa) sono state rappresentate da tutti i Presidenti delle Corti perché la nuova organizzazione crea alle Corti d'appello, chiamate a svolgere funzioni per le quali non hanno personale sufficiente e fornito di adeguata competenza tecnica, e che viene sottratto all'attività giurisdizionale. Con specifico riferimento a questa Corte, un terzo del personale amministrativo non si occupa di attività giurisdizionale e basta guardare agli smilzi organici delle cancellerie per rendersi conto degli effetti che ne derivano.

In considerazione di ciò presso il Ministero, a quattro anni dall'avvio della nuova normativa, ha istituito un Tavolo tecnico che ha prodotto opportune valutazioni in merito. Lo scenario è destinato a cambiare essendo stato previsto in sede di Legge Finanziaria un nuovo assetto organizzativo e la previsione di nuove assunzioni per dare gambe alle nuove strutture degli Uffici Periferici costituendi⁴.

⁴ Art. 6. – (Uffici periferici dell'organizzazione giudiziaria)

Desidero in questa sede ringraziare il personale che presso la Corte ancora ad oggi cura tutte le attività relative al nuovo carico di lavoro, i Direttori **Ciro Russomando** e **Raffaella Mineo**, il funzionario P.R.C. **Salvatore Frazzetto** ed il consegnatario, signora **Eliana Corraera**.

– 1. Il Ministero della giustizia, nell'ambito della dotazione organica come rideterminata ai sensi dell'articolo 7, esercita, con organi periferici di livello dirigenziale non generale, sulla base di programmi, indirizzi e direttive disposti dall'amministrazione centrale, le funzioni e i compiti in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia anche derivanti dal trasferimento delle competenze di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 7. – (Organico)– 1. Per il compiuto svolgimento delle specifiche attribuzioni di cui all'articolo 6, la dotazione organica del personale dirigenziale non generale dell'amministrazione giudiziaria è aumentata di 10 unità. 2. Ai medesimi fini del comma 1, la dotazione organica dell'amministrazione giudiziaria è altresì aumentata di complessive 150 unità di personale amministrativo non dirigenziale appartenenti all'Area III e all'Area II. All'individuazione delle figure professionali si provvede ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

PARTE TERZA – LE RISORSE UMANE- NEL DISTRETTO ED A ROMA IN PARTICOLARE

1. La Corte di Appello.

La Corte di Appello di Roma è il più grande ufficio giudiziario italiano di secondo grado ma nella sua funzione di Corte di Appello della capitale, ha competenze sue proprie, che si sommano ai carichi di lavoro ordinario. Questi ultimi, proprio per il fatto che riguardano la vita politica, economica e sociale della capitale assumono caratteristiche del tutto particolari.

I dati ultimi pubblicati sul sito del ministero mostrano che i pendenti penali di tutte le corti di appello italiane sono quasi 270.000 mentre quelli civili sono quasi 252.000.

La Corte di Appello di Roma, da sola, rappresenta rispettivamente il 19% delle pendenze penali (circa 51.000) ed il 18% (circa 46.000) di quelle civili ed in entrambi i settori è l'ufficio di secondo grado con i numeri maggiori (solamente la Corte di Napoli ha numeri simili, rispettivamente 52.000 pendenze penali e 40.000 pendenze civili). La terza corte di appello metropolitana, Milano, pur facendo riferimento ad una bacino di popolazione maggiore rispetto alle altre due, 6.870.000 residenti contro i 5.900.000 di Roma e i 4.700.000 di Napoli, rappresenta il 3% delle pendenze penali (quasi 8.000 fascicoli) ed il 4% delle pendenze civili (9.000 fascicoli).⁵

Restando per ora ai pochi dati che si sono richiamati, è evidente che le corti di appello hanno organici irrazionali, non proporzionati ai carichi di lavoro. La riforma della geografia giudiziaria del 2012 ha riguardato nella sostanza gli uffici di primo grado. La recente revisione delle piante organiche attuata con D.M. 1 dicembre 2016 ha nuovamente fatto riferimento soltanto agli uffici di primo grado. Nel 2017 (D.M. 2 agosto 2017) è intervenuta la revisione delle piante organiche delle corti di appello, ma si è trattato di un intervento di razionalizzazione dell'esistente che non ha inciso sui problemi strutturali di inadeguatezza degli organici della maggior parte delle grandi corti a far fronte ai flussi dal primo grado. Ultimamente il Ministero della Giustizia, a completamento del riesame delle piante organiche degli uffici giudiziari, ha richiesto al CSM, il relativo parere ai sensi dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre

⁵ Fonte dei dati: ministero della giustizia, sito internet, popolazione residente al 1 gennaio 2017

2018, n.145, per la una rideterminazione in aumento delle piante organiche, che per la Corte di Appello di Roma prevede un incremento di ben nove consiglieri.

Certamente la definizione di detta procedura rappresenterà una non comune occasione che, sebbene non risolutiva delle numerose problematiche derivanti dal notevole carico di lavoro, consentirà un rilevante incremento della produttività dei singoli magistrati di questa Corte.

Sino ad oggi le corti di appello che sono il vero e proprio collo di bottiglia della giustizia italiana, il luogo in cui, come vedremo meglio più avanti, si accumulano i maggiori ritardi nella definizione dei giudizi civili e penali, non sono state prese in sufficiente considerazione. Va sottolineato che il ritardo in civile è fonte di danni per le parti e per lo Stato ed impedisce di dar ragione a chi ce l'ha, incrementando le liti pretestuose. In penale distrugge con la declaratoria di prescrizione, che copre ormai il 40% delle sentenze di appello, il lavoro fatto in sede di indagini preliminari ed in primo grado e disincentiva il ricorso ai riti alternativi. Uno Stato che abbia a cuore la tutela dei propri cittadini in sede penale dovrebbe impegnarsi al massimo per accelerare i tempi del giudizio di appello. Così non è.

Come si vedrà meglio nel prossimo capitolo, le corti di appello hanno subito nel 2001 l'aumento dei carichi di lavoro legato all'introduzione della figura del giudice unico di primo grado senza nessun adeguamento strutturale e, di nuovo, sulle corti si è abbattuto l'ulteriore peso dei procedimenti ex lege Pinto per violazione del principio di ragionevole durata del processo. Per la Corte di Roma si è trattato di decine di migliaia di procedimenti spesso introitati nell'arco di pochi mesi, che soltanto nel 2018 sono stati completamente esauriti. Si spiegano così le ragioni delle criticità, delle cause civili fissate a precisazione delle conclusioni nel 2023, dell'enorme arretrato del settore penale che ha raggiunto i 50.000 procedimenti e delle decine di migliaia di processi penali prescritti, per i quali è persino difficile prendere atto del fatto compiuto e mandare gli atti all'archivio.

La storia recente della Corte di Roma è una storia di impegno collettivo, di seria professionalità, di numeri che incominciano a migliorare, ma di progressi che maturano tra grandi difficoltà, in cui il rischio di fare un passo indietro è sempre presente, con pendenze ancora imponenti, sì che i progressi, che pur vi sono, rischiano di passare

inosservati e di suscitare comunque un moto d'impazienza a fronte dell'entità del passivo.

La pianta organica della Corte di Appello di Roma prevede 170 magistrati compresi il Capo dell'Ufficio e due magistrati distrettuali giudicanti, suddivisi, in seguito all'entrata in vigore del nuovo sistema tabellare, avvenuta alla fine del mese di settembre 2019, nei settori civile-lavoro, penale e famiglia-persona-minorenni con funzioni promiscue in quanto a tale ultima sezione è assegnata la competenza penale della materia minorile. Nel complesso sono assegnati 90 magistrati togati al settore civile-lavoro, 66 al settore penale, e 11 con funzioni promiscue alla sezione Famiglia-persona-minori.

Il settore civile comprende attualmente quindi 8 sezioni civili ordinarie (47 consiglieri e 8 presidenti di sezione), la sezione equa riparazione cui da pianta organica è assegnato il solo presidente (gli altri componenti sono coassegnati dalle altre sezioni civili), la sezione Lavoro (composta da 29 consiglieri e da 5 presidenti). Del pari, sono formate con magistrati coassegnati il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche (T.R.A.P.), la Sezione Agraria, la Sezione Usi Civici. La sezione promiscua Famiglia-Persona-minori comprende, infine, 9 Consiglieri e 2 presidenti di sezione.

Il settore penale comprende 5 sezioni penali (54 consiglieri e 8 presidenti), 3 sezioni di Corti di Assise (3 presidenti ed un consigliere assegnato alla prima sezione, che quindi è l'unica con un proprio organico completo, mentre per la seconda e la terza sono previsti i posti di presidente e in coassegnazione quelli di consigliere) ed un Presidente Coordinatore le sezioni ordinarie, nella persona del Presidente Frigenti, che presiede anche la seconda sezione penale. Come già descritto, la sezione minorenni penale è inserita nell'ambito della sezione famiglia.

La Corte di Appello presenta attualmente una scoperta nella pianta organica di un consigliere per il settore civile e relativamente al settore lavoro di un presidente di sezione e di due consiglieri. Maggiore è la scoperta nel settore penale, pari a 5 Consiglieri e 4 Presidenti, (alla terza penale e alla quinta penale e alle altre due sezioni di assise, i cui posti, infatti, sono attualmente assegnati in coassegnazione dalle altre sezioni penali).

Per i settori civile e lavoro non si tratta di scoperte tali da condizionare in modo significativo il rendimento delle sezioni nel corso del 2020, ma solo a patto che restino tali anche considerando che, fino al 1° ottobre 2019, a fronte di un organico

complessivo pari a 47 consiglieri e 9 presidenti, le presenze complessive reali, nell'anno di riferimento, relativamente al solo settore civile, sono state pari a 51 magistrati.

Anche quest'anno a consuntivo si può dire che il risultato complessivo è stato positivo ed anzi che le pendenze del settore civile sono diminuite e la produttività del settore penale è aumentata. Al 31 dicembre 2019, per la seconda volta dopo quanto già verificato alla fine del 2018, l'arretrato penale è diminuito.

Questo risultato positivo è dovuto al senso di responsabilità ed all'impegno dei giudici della Corte ai quali non è però possibile chiedere uno sforzo destinato a protrarsi senza fine e senza che sia visibile un traguardo finale. E' dunque necessario, lo ripetiamo anche quest'anno, che tutti, dal Consiglio Superiore al Ministro della Giustizia, al Parlamento, all'Avvocatura, alla Magistratura associata, alla collettività prendano atto della situazione difficile in cui versano le Corti di appello, cui debbono essere fatti affluire i mezzi necessari per lo svolgimento della loro opera essenziale. La recente proposta di revisione delle piante organiche costituisce un importante passo in avanti in questa direzione, ma, occorre dirlo, non è ancora sufficiente, soprattutto per il settore penale.

In sintesi occorre rivedere gli organici ed adeguarli all'entità dei flussi prendendo finalmente atto dell'errore commesso in occasione dell'istituzione del giudice unico di primo grado, occorre coprire questi organici con priorità ed evitare di distrarre magistrati dai loro compiti per chiamarli ad incarichi ministeriali o quali componenti di commissioni di concorso finché dura questa difficile situazione, intervenire di nuovo con priorità per coprire i vuoti di organico del personale amministrativo delle Corti, completare la messa a regime del processo civile telematico ed attuare il processo penale telematico, dare attuazione ai modelli di buone prassi che sia in civile che in penale, come si vedrà meglio più avanti, valorizzano la centralità dell'udienza attraverso soluzioni organizzative di carattere preparatorio dirette a fare in modo che in essa venga effettivamente celebrato e definito il giudizio e non si faccia luogo a meri rinvii.

Il D.L. 21 giugno 2013 n.69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n.98 ha previsto l'attribuzione alla Corte d'Appello di quaranta giudici ausiliari da reclutare tra magistrati in pensione, gli avvocati ed i notai che, destinati al settore civile, possono essere assegnati esclusivamente alla trattazione delle controversie in cui la Corte non giudica in unico grado, salvo le cause in materia di equa riparazione. Peraltro,

la circolare 25 gennaio 2017 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019 ha ulteriormente ristretto le materie che possono essere trattate dai magistrati onorari della corte di appello, escludendo (art. 193) i procedimenti di competenza delle sezioni specializzate per legge (sezione agraria, impresa e minorenni) i procedimenti in materia di appalti pubblici, di esecuzione immobiliare e fallimentare, i procedimenti in materia di impugnazione di lodo arbitrale ed i procedimenti decisi in primo grado dal tribunale in composizione collegiale ai sensi dell'articolo 50 bis c.p.c.

Con la legge 27/12/2017 n. 205 (recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018) il numero dei giudici ausiliari è stato ridotto nella misura del 12,5% (art. 1 comma 701).

Allo stato i giudici ausiliari in servizio presso la Corte di appello sono 35 e, secondo le disposizioni emanate dal Ministero della Giustizia (D.M. 1° ottobre 2015), dovrebbero anche far parte dell'Ufficio per il processo. Si tratta, tuttavia, in grandissima maggioranza di avvocati che operano al di fuori del distretto del Lazio, con la conseguenza che la loro disponibilità a partecipare alle udienze risulta necessariamente limitata. La legge prevede che debbano redigere un minimo di 90 sentenze all'anno, con previsione di aumento della produttività della Corte di 3.600 sentenze civili all'anno. Va detto, però, che nell'anno appena trascorso si è rimasti lontani da quest'obiettivo, anche se il numero di sentenze pronunciate dai giudici ausiliari, nel periodo di riferimento, è stato significativo (1.230 sentenze per il contenzioso ordinario, pari al 16% delle sentenze del contenzioso ordinario).

Sull'apporto dei Giudici ausiliari presso le Corti di appello, un cenno va fatto alle due recenti Ordinanze della Terza sezione civile della Corte Suprema di Cassazione del 9 dicembre 2019, che ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale sull'utilizzazione dei Giudici ausiliari per contrasto con l'art. 106 Cost. che prevede magistrati onorari soltanto per funzioni monocratiche. La questione se accolta renderebbe impossibile avvalersi dei Giudici ausiliari e comporterebbe la nullità delle sentenze già pronunciate non ancora definitive. La questione, peraltro, allo stato non modifica la vigente normativa sull'impiego dei detti Giudici onorari, di cui pertanto continuiamo ad avvalersi, così come ritenuto doveroso da tutti i Presidenti delle Corti di appello.

L'articolo 73 d.l. 69/2013, convertito con modificazioni dalla l. 98/2013, ha previsto che gli Uffici giudiziari, tra cui le Corti d'appello, possano reclutare giovani laureati, i c.d. stagisti o tirocinanti, chiamati a svolgere la loro attività nell'ambito di un percorso formativo della durata di 18 mesi, tanto nel settore civile che in quello penale.

Presso questa Corte sono state presentate numerose domande e, al 31 dicembre 2019 risultavano assegnati 92 stagisti, per i quali è attualmente in corso lo stage formativo.

Com'è noto, al termine dello stage questi giovani potranno accedere al concorso per l'accesso alla magistratura senza aver previamente frequentato alcuna scuola di specializzazione forense. Il tirocinio, inoltre è valido anche ai fini della pratica forense.

Questa Presidenza, come già negli anni passati, intende utilizzare pienamente e nel maggior numero possibile gli stagisti. A tal fine si è resa necessaria una complessa attività organizzativa, in considerazione del numero sempre crescente di domande e della necessità di seguire ciascuno stagista nello svolgimento della sua attività.

Sono stati quindi nominati i magistrati coordinatori degli stages e si sono determinate le modalità di svolgimento dei percorsi formativi e del lavoro di assistenza al magistrato.

Il numero di stagisti che complessivamente possono essere utilizzati nel settore civile dipende dalle disponibilità dei magistrati a rendersi assegnatari dei tirocinanti (la legge prevede non più di due stagisti per magistrato).

Va detto, peraltro, che il giudizio sull'operato degli stagisti è in genere positivo, poiché si tratta, in genere, di giovani dotati di un'ottima preparazione di base e di un genuino entusiasmo.

Si tratta quindi di uno strumento che può essere molto utile non solo ai fini di orientamento e di formazione professionale, ma anche per liberare il giudice da parte del lavoro preparatorio di studio e di redazione dei provvedimenti di minor rilievo (non a caso il DM 1/10/2015 ne prevede massivamente l'impiego nell'ambito dell'ufficio per il processo).

Al momento, tuttavia, il ricorso agli stagisti può incidere sulla produttività delle sezioni civili della Corte in misura modesta sia perché ancora molti magistrati sono restii ad avvalersene sia perché anche tra i magistrati affidatari molti stentano a modificare il loro sistema di lavoro in modo tale da valorizzare al massimo l'apporto dell'assistente di studio.

Con particolare riferimento al personale amministrativo, la situazione dell'organico, dopo che il D.M. 25 aprile 2013, pubblicato sul Bollettino Ufficiale del 30.09.2013, ha rideterminato la pianta organica

a seguito della revisione della geografia giudiziaria, ritenendo congruo il numero pari a **326 unità**, può essere così rappresentata:

Unità di personale in pianta organica	In servizio (A)	Vacanze (differenza tra personale in "pianta" e quello "in servizio")	DI CUI: In servizio presso altro ufficio dell'amm.ne o altra amministrazioni	Scopertura in % (109 rispetto a 326)	Personale applicato in Corte da UNEP CORTE o altri uffici del distretto (B)	Personale effettivamente in servizio (A + B)
326	217	109	14	33,4%	64	281

Dettaglio delle vacanze più significative:

In Pianta Organica	In servizio (A)	In servizio presso altro Ufficio	Personale applicato in Corte da altri uffici del distretto e UNEP CORTE (B)	Personale effettivamente in servizio (A + B)
Direttori: 24	13	2	1	14
Funzionari: 66	33	0	7	40
Cancellieri: 40	30	2	3	33

Diversamente, tenendo conto delle unità applicate dagli altri uffici la scopertura scende a 45 unità (circa il 13,8%). Il prospetto riassuntivo evidenzia che, nonostante le nuove immissioni di personale all'esito dell'espletamento del concorso ad 800 posti di assistente giudiziario, la scopertura rispetto alla pianta organica è aumentata, in modo anche consistente, rispetto agli scorsi anni (24,6 nel 2017, 26,6 nel 2018) anche a causa del 39 pensionamenti avvenuti nel corso del 2019. Il dato relativo alla effettiva scopertura è destinato inoltre a crescere ancora in virtù dei **7 pensionamenti** certi al momento (per quiescenza di funzionari ed assistenti giudiziari) che avranno luogo nel 2020. Di fatto sono le applicazioni dall'ufficio UNEP a mantenere la scopertura rispetto all'organico in termini accettabili.

Attualmente la distribuzione del personale effettivo presente per settore, oltre alla posizione del Dirigente, è la seguente: **90** unità di personale al settore civile, **83** al penale, **89** unità al settore amministrativo. Sono, inoltre, **18** le unità di personale rappresentate da 12 ausiliari, 5 conducenti di automezzi ed 1 centralinista.

In generale, nel corso del 2019, anche considerando il personale che è andato via via in pensione, il numero di impiegati amministrativi in servizio presso la Corte, è stato pari a 312 unità.

Del personale in servizio nel 2019, **n. 119** unità hanno usufruito della Legge 104/92 per se o per i propri familiari e **n. 17** dell'art. 42 comma 5 D.Lgs 151.2001 (diritto a fruire del congedo di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 8 marzo 2000, n. 53 da parte del convivente di soggetto con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della [legge 5 febbraio 1992, n. 104](#)), dato sintomatico del ruolo sempre

più pregante del dipendente pubblico (meno ricattabile del dipendente privato) di sostituto di welfare socio-assistenziale e del limite oggettivo che non può non incidere nella valutazione degli effettivi fabbisogni di un Ufficio quanto più giudiziario.

Sulla premessa che da tempo la Corte fa ricorso a nuove applicazione solo dall'UNEP e non da altri Uffici del Distretto, poiché il dato della scopertura del personale è ugualmente drammatico e sottolineando che le applicazioni effettuate nell'ultimo triennio hanno riguardato il personale gli assistenti giudiziari anche neo assunti in servizio presso l'UNEP sul presupposto che, a fronte della riduzione dell'attività di notifica per aver la Corte, già prima dell'avvio obbligatorio del PCT, provveduto alla notifiche degli avvisi di cancelleria e dei provvedimenti giurisdizionali per via telematica e, successivamente con l'uso di SNT, ridotto il ricorso alla notifica penale tramite Ufficiale giudiziario, potessero essere professionalità da impegnare in Corte per garantire in primis l'assistenza all'udienza e la gestione del fascicolo telematico e/o cartaceo nonché gli adempimenti esecutivi relativi alle sentenze penali, settore particolarmente rilevante, si ritiene opportuno evidenziare, dunque che Nell'anno 2019, le 312 unità di personale in servizio di cui 39 fino alla data di quiescenza, hanno assicurato la presenza come da prospetti che seguono a livello generale e di dettaglio per settore:

Personale in servizio	Giorni Lavorativi 2019	Giorni Presenza 2019	Giorni assenza 2019	Tasso di presenza
312	94.848	67.687	27.171	71,36%

Settore Civile			Settore Penale Cancellerie - Esecuzione – Iscrizioni al Casellario			Settore Amministrativo (*)			Personale Ausiliario			Altro Personale Conducente Automezzi Centralinista telefonico		
Personale assegnato	GG. eff. presenza	Tasso presenze %	Personale assegnato	GG. eff. presenza	Tasso presenze %	Personale assegnato	GG. eff. presenza	Tasso presenze %	Personale assegnato	GG. eff. presenza	Tasso presenze %	Personale assegnato	GG. eff. presenza	Tasso presenze %
98	21.902	73,52	93	19.536	69,10	99	21.193	70,42	12	2.846	78,02	10	2.210	72,70

(*) Al settore Amministrativo sono associati i seguenti servizi: Segreterie Affari Generali-Protocollo-Consiglio Giudiziario-Unep-Collegio di Garanzia-Ufficio Elettorale-Recupero Crediti-Spese di Giustizia- Funzionari delegati-Area Contratti- Consegnatario

Di fatto, se si considerano alcuni fattori che concorrono a descrivere lo scenario operativo della Corte come la popolazione residente nel distretto a cui , quale Città Metropolitana e Capitale d'Italia, si aggiunge quella stabilmente domiciliata e/o in transito per brevi periodi, il numero degli avvocati che operano nel distretto, **circa 32.486**, il numero degli affari che pervengono ogni anno⁶ (**n. 14.780** procedimenti penali, **n 11.860** affari civili e **n. 4.547** lavoro e previdenza) e quelli da trattare⁷ , circa **n. 51.978** procedimenti penali pendenti e **n. 34.165** affari civili, persona-famiglia e minori a cui si aggiungono **n. 11.428** affari lavoro e

⁶ I dati si riferiscono alle risultanze statistiche, non ancora consolidate, alla data del 31 dicembre 2019

⁷ I dati si riferiscono alle risultanze statistiche, non ancora consolidate, alla data del 31 dicembre 2019

previdenza pendenti, va da se che, ancorché la pianta organica non sia coperta, scopertura ulteriormente aggravata dai continui pensionamenti, per quota 100 e per quiescenza, del personale di area seconda e terza a causa del mancato turnover negli ultimi 20 anni, la prevista pianta organica non risponde affatto all'effettivo fabbisogno.

L'esecuzione dei provvedimenti sta diventando l'ulteriore vulnus di inefficienza delle Corti in generale, fatto a cui non è estranea neppure la Corte di Appello di Roma nonostante l'impegno profuso per limitarne le conseguenze rispetto al principio di certezza della pena.

In particolare delle **21.517** sentenze da eseguire, sentenze emesse fino al 30 dicembre 2016, ne restano da eseguire solo **1.972**, mentre sono state poste in esecuzione n. **7.306** delle **11.291** sentenze emesse nel 2017 (quelle attinte da impugnazione per cassazione sono state **2366**), n. **9.342** delle **15.553** sentenze emesse nel 2018 (quelle attinte da impugnazione per cassazione sono state **2327**), n. **4.720** delle **15.421** sentenze emesse al 31.12.2019 (quelle attinte da impugnazione per cassazione sono state **1.704**). Alla data del 31 dicembre 2019, considerando il dato complessivo scervo da analisi relative ai singoli status delle fasi della procedura che porta alla dichiarazione di esecutività del giudicato, le sentenze da eseguire sono circa **n. 24.544**.

Ulteriore criticità è rappresentata dall'innumerevoli onerose incombenze assegnate a partire dal 2015 alle Corti, come la gestione decentrata delle spese di funzionamento che oltre ad ingolfare gli Uffici del Funzionario Delegato ha costretto le Corti ad individuare una nuova Unità organizzativa che avesse in carico tutta l'attività istruttoria della programmazione dei fabbisogni di beni e servizi e lavori e dell' acquisto degli stessi secondo le regole di cui al Decreto legislativo n. 50 del 2016, costruendone le competenze in assenza di figure specifiche, ma soprattutto sottraendo risorse da destinare alla giurisdizione.

Non va, infatti trascurato che le molteplici onerose incombenze compongono un flusso numerico di affari e procedure particolarmente complesse per le ricadute in termini di responsabilità che meritano una nuova attenzione in termini di competenza professionale e conseguentemente di individuazione dei fabbisogni. La nuova disposizione organizzativa che prevede la costituzione degli Uffici periferici giudiziari necessita del tempo per la sua realizzazione e quindi, nell'imminenza non modifica lo scenario.

Per far fronte alle criticità connesse al sempre maggiore impegno richiesto per avere gli Uffici distrettuali assommato su di se molte attività relative alla c.d. "amministrazione attiva" come, da ultimo, la gestione ed il monitoraggio delle spese di funzionamento, e alla gestione del numero dei fascicoli connessi alla attività giurisdizionale (la Corte di Appello di Roma per una serie di condizioni connesse anche ai modelli gestionali adottati dai primi gradi, gestisce

un numero esorbitante di affari, numero destinato ad accrescere con l'aggressione delle c.d. pendenze occulte: fascicoli appellati e non ancora trasmessi in appello ancorché prossimi alla prescrizione) si è fatto ricorso alla stipula di Protocolli operativi con la Regione Lazio. In particolare attraverso detti protocolli si è fatto ricorso a ex tirocinanti⁸ e a personale contrattualizzato da Lazio Crea S.p.a (*società che affianca la Regione Lazio nelle iniziative di interesse*) destinato ad attività di data entry per lo specifico progetto di gestione dei numerosi fascicoli attinti da prescrizione (circa 25.000). Il protocollo ha riguardato anche il coinvolgimento del personale proveniente dalla CRI, ora ARES 118, con funzioni di autista soccorritore e autista soccorritore senior.

La mancata previsione nell'anno 2019 della stabilizzazione o prosecuzione nelle attività seppur a tempo determinato dei c.d. precari della Giustizia (personale su cui si è investito da oltre sette anni in formazione e che risultano perfettamente integrati nelle dinamiche dell'Ufficio) costituisce una ulteriore criticità.

Il settore più squisitamente amministrativo rappresenta circa il 45% dell'attività complessiva della Corte. Esso ricomprende: il Consiglio Giudiziario che tratta non solo dei magistrati del Distretto ma anche di tutti quelli che si trovano in posizione di fuori ruolo in Italia o all'estero; il Collegio di garanzia elettorale; l'Ufficio elettorale; la gestione degli Esami per l'abilitazione all'esercizio della Professione forense; la gestione, anticipazione e liquidazione delle Spese di Giustizia; gestione e liquidazione delle spese di Funzionamento del Distretto; liquidazione delle Indennità ex Legge Pinto; l'Ufficio Statistico distrettuale e tutte le attività riconducibili nella competenza delle segreterie affari generali che afferiscono all'intero distretto. L'intero settore, per la dimensione territoriale del Distretto e per le competenze specifiche della Corte, vede ad oggi impegnate 89 unità di personale, pari al 31,5 % circa del personale in servizio.

Quadro complessivo delle attività anno 2019 (1 gennaio - 31 dicembre 2019).

Settore civile

Affari civili iscritti (contenzioso- equa-lavoro e previdenza- famiglia persone e minori)	Affari civili definiti (contenzioso- equa-lavoro e previdenza- famiglia persone e minori)	Unità attive rispetto alle effettive presenze in servizio	Produttività media pro capite (e connessi adempimenti)
16.407	17.493	71,54	473,8

Settore penale

Affari penali iscritti	Affari definiti	Unità attive rispetto alle effettive presenze in servizio	Produttività media pro capite (e connessi adempimenti)
14.467	15.421	64,17	465,7

⁸La Convenzione ricade nella Manifestazione d'interesse "percorsi integrati di politica attiva presso gli Uffici Giudiziari della Regione Lazio

Settore esecuzione penale

Sentenze da dichiarare esecutive al 30 dicembre 2019	Sentenze dichiarate esecutive a far data 1 gennaio 2017	Unità attive impegnate sul progetto recupero arretrato e corrente	Produttività media affari pro-capite (adempimenti connessi)
24.544	47.946	15	1.386,33

Settore amministrativo

Area Risorse Materiali

Fascicoli istruiti relativi a procedimenti amministrativi in materia di gestione delle spese. (beni-servizi-lavori)	Numero totale dei contratti stipulati dall' Area	Importo complessivo dei contratti stipulati
402	242	4.250.500,00

Risorse finanziarie e contabili

Ufficio Spese di giustizia anticipate

Numero iscrizioni spese anticipate Corte	Fatture ricevute	Numero modelli di pagamento emessi
6.552	5.995	5550

Ufficio recupero crediti

Settore penale		Settore civile
Numero di partite iscritte	Numero note trasmesse Procura conversione estinzione pena	Numero di partite iscritte
2.495	373	2.593

Funzionario delegato alle Spese di giustizia

Importi accreditati	Fatture ricevute ed esame della documentazione	Numero ordinativi di pagamento emessi	Importo pagamenti effettuati
40.263.860,22	11.252	17.445	34.779.910,79

Funzionario delegato alle Spese di Funzionamento

Importi accreditati	Fatture ricevute ed esame della	Numero ordinativi di pagamento emessi	Importo pagamenti effettuati
---------------------	---------------------------------	---------------------------------------	------------------------------

	documentazione		
26.172.458,37	1.487	4.659	18.618.248,12

Funzionario delegato al pagamento dell'indennità ex Legge Pinto

Importi accreditati	Numero ordinativi di pagamento emessi	Importo pagamenti effettuati
11.250.000	236	11.225.444

Gestione di altre attività

Carte multi servizi giustizia emesse (report SEC)	Collegio di garanzia elettorale: Rendiconti Diffide, Sanzioni, Ricorsi, Recupero crediti	Istanze gestione del personale da parte della segreteria	Numero sedute esame avvocato	Numero domande pervenute esame avvocato	Numero nomine Presidenti di seggio	Numero sedute Consiglio Giudiziario	Numero pratiche esaminate dal Consiglio Giudiziario
814	4.801	34.000	505	3025	6.900	32	1210

Tutto questo per dire che essendo le Corti ingolfate dal numero eccessivo di contenzioso che a sua volta genera altro contenzioso, basti pensare alla durata dei procedimenti e al ricorso ordinario al riconoscimento delle indennità ex Legge Pinto, aggravate dalle attività proprie, di un articolazione decentrata deputata ad attività di amministrazione attiva al netto delle competenze che passeranno agli Uffici periferici, *ma che nelle more continuano a gravare sulle Corti*, sono necessarie risorse aggiuntive e nuove e diverse competenze, basta pensare alla gestione contabile delle spese che deve vedere l'assegnazione di risorse tecniche per assicurare la tempestività dei pagamenti è garantire la competitività di un territorio o alla necessità di avere funzionari statistici che possano assicurare il controllo di gestione o quelli informatici che possano supportare le innovazioni tecnologhe tanto evocate.

Nonostante le criticità rappresentate, la Corte ha comunque operato cercando di innovare anche accelerando l'uso della tecnologia come messa a disposizione dalla competente Direzione Generale –DGSIA.

In particolare nel settore civile vi è stato un forte impegno da parte di tutte le componenti, magistrati e personale amministrativo, affinché il processo telematico fosse largamente in uso. In particolare le cancellerie anche nell'ipotesi in cui la documentazione prodotta non fosse digitale la stessa, scansionata, è stata acquisita a SICID trasformando così il registro da

rappresentativo di eventi ad evocativo di essi. Ciò ha facilitato l'utenza e sollevato la cancelleria da inutili accessi e da attività inutilmente ripetitive. Una maggiore cogenza in tema di obbligatorietà dell'uso del PCT e dei pagamenti telematici di marche e contributo unificato faciliterebbe al massimo gli effetti del PCT in termini di efficienza ed efficacia.

Per il settore penale, l'arretratezza nell'informatizzazione in generale e il mancato accesso a TIAP , ha indotto a elaborare programmi informatici locali, in access, che consentissero ad esempio una gestione rappresentativa ed evocativa delle diverse istanze che attengono alla gestione dell'imputato detenuto in modo da dare una risposta celere in merito a quanto richiesto. Tutti gli applicativi in uso all'interno di SICP sono utilizzati. Poiché l'applicativo consente nella sezione document@ di scansionare le sentenze di primo e secondo grado, a partire dalle sentenze depositate a far data gennaio 2019, vi si sta provvedendo sollecitando anche i primi gradi a farlo.

2. Il distretto.

Analoghe considerazioni a quelle svolte per la Corte di Appello in relazione ai dati nazionali e rispetto alle altre corti cui si è già accennato e che verranno dettagliate nei successivi capitoli, valgono anche per i tribunali del distretto.

Nel penale i pendenti in primo grado, sono pari a 167.000 procedimenti, praticamente il 14% di quelle nazionali. Nel civile il totale dei pendenti di corte e tribunali , quindi circa 360.000 processi, rappresenta più del 10% del totale nazionale dei pendenti iscritti nei registri dell'area civile, lavoro, fallimentare, esecuzioni.

I numeri sono significativi ed accompagnati, anche per tutti gli uffici del distretto, da quelle stesse criticità in ordine alle mancate coperture in termini di personale di magistratura ed amministrativo già ampiamente descritte per la Corte. Criticità che investono in pieno anche il Tribunale per i Minorenni, il settore della Sorveglianza e degli Istituti di pena, degli Uffici dei Giudice di pace.

⁹In relazione ai Magistrati togati, si riportano sinteticamente le principali osservazioni pervenute dagli uffici.

Tribunale di **Cassino**: Settore penale, a fronte di un organico di 10 magistrati addetti al settore penale, ne sono ora presenti 5; settore civile sono vacanti per trasferimento presso altri uffici quattro posti su 11.

⁹ I dati sulle scoperture sono quelli risultanti al momento della stesura delle relazioni da parte dei Capi degli Uffici

Tribunale di **Civitavecchia**: Su 22 magistrati, le ne sono mancanti 3, tutte per trasferimento presso altri uffici.

Tribunale di **Frosinone**: migliore la situazione presso quel tribunale, che nel periodo in esame segnala la vacanza di una sola unità nell'area penale.

Tribunale di **Latina**: l'ufficio si compone di 40 unità complessive, di cui 4 vacanti, al settore civile.

Tribunale di **Roma**: Settore penale, a fronte di un organico di 151 magistrati addetti al settore penale, ne sono ora presenti 136, e cioè 15 unità in meno; settore civile permangono vacanti ben diciotto posti nelle sezioni civili (su 142) e quattro nell'area lavoro (su 54).

Tribunale di **Tivoli**: l'ufficio si compone di 23 unità complessive, di cui 4 vacanti, anche in questo caso per trasferimento.

Tribunale di **Velletri**: l'ufficio si compone di 37 unità complessive, di cui 4 vacanti, anche in questo caso per trasferimento.

Tribunale e Uffici di **Sorveglianza**: su 19 magistrati togati, sono risultati vacanti nel periodo 4 posti, di cui uno presso l'ufficio di sorveglianza di Frosinone (che ha un organico di soli due posti).

I tribunali di **Rieti** e **Viterbo** ed il Tribunale per i **Minorenni** non segnalano scoperture, almeno al momento della redazione della relazione annuale.

Tutti i tribunali segnalano, però, scoperture molto maggiori in relazione ai Giudici onorari e la grave inadeguatezza degli organici teorici in relazione ai carichi di lavoro degli uffici, sia per la dimensione territoriale di riferimento, sia per le determinazioni ministeriali e del CSM, che hanno ridotto alcune piante organiche (Tribunale di Roma, Tribunale per i Minorenni).

Come già detto, il Ministero della Giustizia, a completamento del riesame delle piante organiche degli uffici giudiziari, ha richiesto al CSM, il relativo parere ai sensi dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n.145, per la una rideterminazione in aumento delle piante organiche che per i tribunali del distretto di Roma, è riassunta nel prospetto che segue.

Ufficio	Aumento proposto
Tribunale di Cassino	2
Tribunale di Civitavecchia	4
Tribunale di Latina	3

Tribunale di Roma	3
Tribunale di Tivoli	6
Tribunale di Velletri	5
Tribunale di Viterbo	2
Tribunale per i Minorenni	2
Sorveglianza	1

Considerando anche il settore requirente e la corte di cui si è già detto, Roma dovrebbe vedere l'incremento delle piante organiche maggiore fra tutti i distretti, ben 50 magistrati.

Tale aumento però, se una volta espedito tutte le procedure di legge, si concretizzerà nei numeri proposti o in altri anche superiori, potrà avere valore in relazione alla risoluzione delle problematiche della giustizia del distretto non solo se sarà supportato dalla reale copertura degli organici dei magistrati togati, ma anche dall'adeguamento degli organici del personale amministrativo e ancora di più di copertura degli stessi.

Si è già detto di come presso questa corte, malgrado le immissioni del personale assunto con gli ultimi nuovi concorsi, l'ultimo anno sia stato caratterizzato dalla maggiore percentuale di scoperta degli amministrativi dell'ultimo triennio. Ebbene tale stessa situazione viene segnalata da praticamente tutti gli uffici del distretto.

Tribunale di Cassino: la dotazione organica è rappresentata da 78 dipendenti, ma ne risultano in servizio 56, con una scoperta del **30%**.

Tribunale di Civitavecchia: la dotazione organica è rappresentata da 63 dipendenti, ma ne risultano in servizio 51, con una scoperta del **20%**.

Tribunale di Frosinone: la dotazione organica è rappresentata da 86 dipendenti, ma ne risultano in servizio 63, con una scoperta del **27%**.

Tribunale di Latina: la dotazione organica è rappresentata da 152 dipendenti, ma ne risultano in servizio 116, con una scoperta del **24%**.

Tribunale di Rieti: la scoperta segnalata è del **18%**.

Tribunale di Roma: la dotazione organica è rappresentata da 1202 dipendenti, ma ne risultano in servizio 790, con una scoperta del **35%**.

Tribunale di Tivoli: la dotazione organica è rappresentata da 79 dipendenti, ma ne risultano in servizio 65, con una scoperta del **20%**.

Tribunale di **Velletri**: la dotazione organica è rappresentata da 138 dipendenti, ma ne risultano in servizio 114, con una scopertura del **18%**.

Tribunale di **Viterbo**: la dotazione organica è rappresentata da 69 dipendenti, ma ne risultano in servizio 60, con una scopertura del **13%**.

Tribunale per i **Minorenni**: la scopertura segnalata è del **30%**.

Tribunale di **Sorveglianza**: la scopertura segnalata è del **36%**.

Trasversale a tutti gli uffici sono inoltre anche le segnalazioni sulla composizione delle vacanze e delle scoperture, che riguardano sempre in massima parte le cosiddette figure apicali, direttori amministrativi e funzionari giudiziari, con percentuali che possono essere anche superiori al 50% dell'organico previsto.

PARTE QUARTA – LA GIUSTIZIA CIVILE

1. La situazione dell'appello.

I dati complessivi relativi alle pendenze delle Corti di appello, così come comunicati dagli uffici alla Direzione Generale di Statistica indicavano che al 31 dicembre 2014 la pendenza dei procedimenti civili davanti a tutte le Corti d'appello era di 357.947 unità.

Di queste ben 73.109 erano riferibili alla Corte di appello di Roma, che da sola rappresentava ben il 20,4% della pendenza complessiva: le Corti di Roma, Napoli, Bari, Milano e Bologna rappresentavano 183.054 unità, vale a dire più della metà dell'intero arretrato. Tuttavia la Corte di Roma superava di parecchie lunghezze le altre Corti. Napoli infatti seguiva con il 17,2% (61.674 unità), Bari con il 4,9% (17.616), Milano con il 4,4% (15.592), Bologna con il 4,2% (15.063).

Nella tabella che segue sono invece riportate le pendenze al 30 giugno 2019¹⁰.

Le pendenze si sono ridotte, rispetto al 2014, di 100.000 fascicoli secondo una tendenza continua nel tempo. Dalle 357.947 del 31 dicembre 2014, alle 296.714 del 30 giugno 2017, alle 251.730 (-15%) del 30 giugno 2019.

I dati più aggiornati peraltro confermano in tutto le osservazioni relative al 2014. Roma e Napoli sono le uniche, a livello nazionale, a superare il 15% del totale e da sole rappresentano circa il 34%.

Tutte le altre Corti di Appello, anche metropolitane, hanno pendenze complessive non confrontabili con quelle di Roma e Napoli.

Milano ad esempio ha una pendenza pari a 9.390 procedimenti, e viene dopo altre Corti come Bari, Bologna, Lecce, Venezia e Firenze.

¹⁰ I dati del presente capitolo sono estratti dal monitoraggio della giustizia civile, sito internet del Ministero della Giustizia.

Tab. 1.1 Settore civile – Corti di Appello, pendenze al 30 settembre 2019

CORTE	Pendenze al 30 settembre 2019		Var. % pendenze rispetto al 30 giugno 2017
	Numero pendenti	% Pendenti rispetto totale	
ROMA	45.952	18,3%	-14,2%
NAPOLI	39.957	15,9%	-19,1%
BARI	13.883	5,5%	-9,7%
BOLOGNA	13.016	5,2%	-11,1%
LECCE (comprende anche TARANTO)	11.517	4,6%	-15,4%
FIRENZE	11.070	4,4%	-16,7%
MILANO	9.390	3,7%	-25,8%
PALERMO	12.193	4,8%	-2,8%
CATANZARO	9.713	3,9%	-13,2%
CATANIA	9.113	3,6%	-9,0%
VENEZIA	12.230	4,9%	-8,1%
SALERNO	7.523	3,0%	-12,1%
ANCONA	6.622	2,6%	-17,9%
L'AQUILA	6.010	2,4%	-24,2%
REGGIO CALABRIA	6.919	2,7%	-2,9%
PERUGIA	2.719	1,1%	-53,6%
GENOVA	4.329	1,7%	-26,1%
BRESCIA	5.470	2,2%	-3,3%
MESSINA	4.346	1,7%	-23,0%
CAGLIARI (comprende anche SASSARI)	4.309	1,7%	-9,7%
TORINO	3.608	1,4%	-24,0%
POTENZA	3.898	1,5%	-11,9%
CALTANISSETTA	3.639	1,4%	-11,0%
CAMPOBASSO	1.890	0,8%	-2,3%
TRIESTE	1.323	0,5%	-11,9%
TRENTO	1.053	0,4%	9,0%
TOTALE	251.692	100,0%	-15,2%

Dagli ultimi dati diffusi dal Ministero, risulta, quanto alla durata media dei procedimenti, il numero dei procedimenti “a rischio Pinto” giacenti nelle corti d’appello.

Anche in questo caso si tratta di un dato in diminuzione:

Tab. 1.2 Settore civile – Totale nazionale, stato dell'arretrato civile

Anno	Arretrato Civile			
	Num. Procedimenti Ultra-annuali in Cassazione	Peso % materia tributaria su arretrato Cassazione	Num. Procedimenti Ultra-biennali in Corte di Appello	Num. Procedimenti Ultra-triennali in Tribunale
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
Il Sem. 2019	77.289	56%	101.930	351.699

In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

Ne risulta quindi che circa il 40% degli affari pendenti presso le corti di appello è a "rischio Pinto", anche se il loro numero è sensibilmente sceso negli ultimi quattro anni da 197.000 dei 2014 a 101.000 del 2019 (quasi 100.000 fascicoli).

Tuttavia, se il dato complessivo relativo all'andamento di tutti gli affari civili pendenti avanti alle Corti d'appello appare positivo, l'esame dell'andamento differenziato dei diversi tipi di procedimento (contenzioso ordinario, lavoro, c.d. volontaria giurisdizione) porta a conclusioni in parte diverse.

Analizzando infatti nel dettaglio il solo ruolo degli affari civili contenziosi, emergono realtà diverse rispetto al quadro generale, come risulta dalla tabella che segue ove si confrontano i pendenti al 31 dicembre 2014 ed il 30 settembre 2019.

La riduzione nelle pendenze che appare evidente nel complesso degli affari trattati dalle corti, trova minore riscontro nel dettaglio del ruolo degli affari civili contenziosi: si riducono, ma con percentuali molto inferiori rispetto al totale degli affari e con andamenti sul territorio nazionali diversificati.

Tali affari aumentano in percentuale, sul totale dei procedimenti civili, erano infatti il 55% nel 2014, il 66% nel 2017, il 69% nel 2018, il 70% nel 2019. Diminuiscono di poco a Roma, Bologna, Palermo ed in modo consistente a Firenze, Milano, Venezia ma aumentano a Napoli, Potenza, Caltanissetta, Perugia,

Tab. 1.3 Ruolo contenzioso ordinario civile – Corti di Appello, pendenze al 31/12/14 e al 30/09/2019

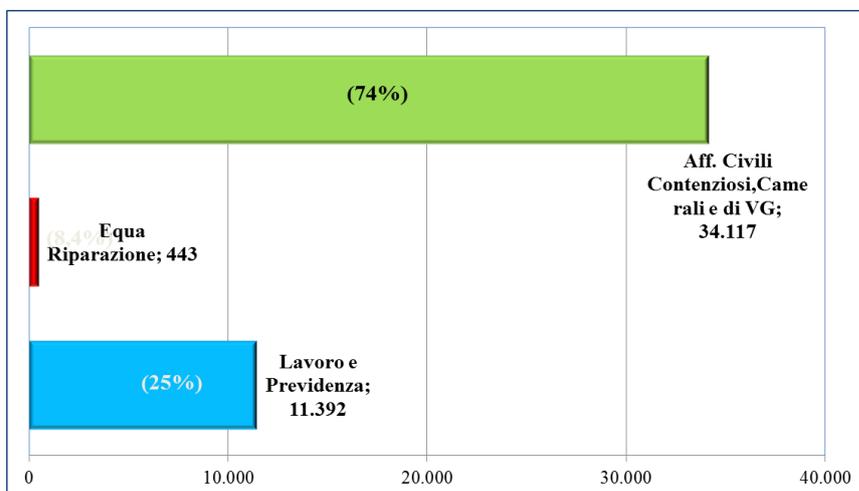
CORTE	Pendenti al 31/12/2014	Pendenti al 30/09/2019	in % rispetto al totale pendenti al 30/09/2019	Var. % fra il 2019 ed il 2014
ROMA	34.635	32.962	71,7%	-5%
NAPOLI	21.505	21.991	55,0%	2%
BOLOGNA	12.025	11.587	83,5%	-4%
FIRENZE	12.107	9.697	87,6%	-20%
PALERMO	10.093	9.713	79,7%	-4%
VENEZIA	10.621	9.250	75,6%	-13%
MILANO	9.988	6.872	73,2%	-31%
BARI	7.650	7.120	51,3%	-7%
ANCONA	7.064	5.758	87,0%	-18%
L'AQUILA	6.526	5.175	79,3%	-21%
CATANIA	7.989	6.038	66,3%	-24%
SALERNO	6.109	5.481	72,9%	-10%
CATANZARO	6.751	5.867	60,4%	-13%
LECCE (comprende anche TARANTO)	5.706	5.723	49,7%	0%
GENOVA	5.910	3.801	87,8%	-36%
REGGIO CALABRIA	5.081	4.996	72,2%	-2%
BRESCIA	4.615	4.950	90,5%	7%
POTENZA	3.242	3.344	85,8%	3%
CAGLIARI (comprende anche SASSARI)	4.132	2.941	68,3%	-29%
TORINO	4.113	2.632	72,9%	-36%
MESSINA	4.321	2.660	61,2%	-38%
CALTANISSETTA	2.103	2.834	77,9%	35%
PERUGIA	1.503	1.899	69,8%	26%
CAMPOBASSO	1.325	1.459	77,2%	10%
TRIESTE	1.264	1.065	80,5%	-16%
TRENTO (comprende anche BOLZANO)	825	821	78,0%	0%
TOTALE	197.203	176.636	70,2%	-10%

Nella sostanza la diminuzione progressiva dell'arretrato del settore civile delle corti d'appello ha interessato in misura limitata il *core business* delle corti stesse, vale a dire le cause civili ordinarie, che, come si evince, in molte corti, tra le quali Roma, rappresentano più del 70% delle pendenze. Inoltre i dati dimostrano una situazione molto variegata sul territorio, dove si registrano miglioramenti, a volte anche importanti come a Milano o a Catania, ma anche peggioramenti. Roma e Napoli che, come abbiamo visto, sono le due Corti più importanti per dimensioni ed entità dell'arretrato, sono sostanzialmente stazionarie, anche se il -5% di Roma conferma una tendenza già in atto in passato.

2. La Corte di Appello: il settore civile.

I dati consolidati, relativi alla sola Corte di appello di Roma, aggiornati al 30 giugno 2019, evidenziano una ulteriore, diminuzione delle pendenze che si attestano sul valore di 45.542, contro le 48.124 del 30 giugno 2018. Di queste 34.117 (pari al 74%) riguardano cause iscritte ai ruoli degli affari civili e camerale/volontaria giurisdizione; 11.392 (pari al 25%) sono procedimenti in materia di lavoro e previdenza.

Procedimenti civili pendenti al 30/06/2019 presso la Corte di Appello di Roma per tipologia di affari



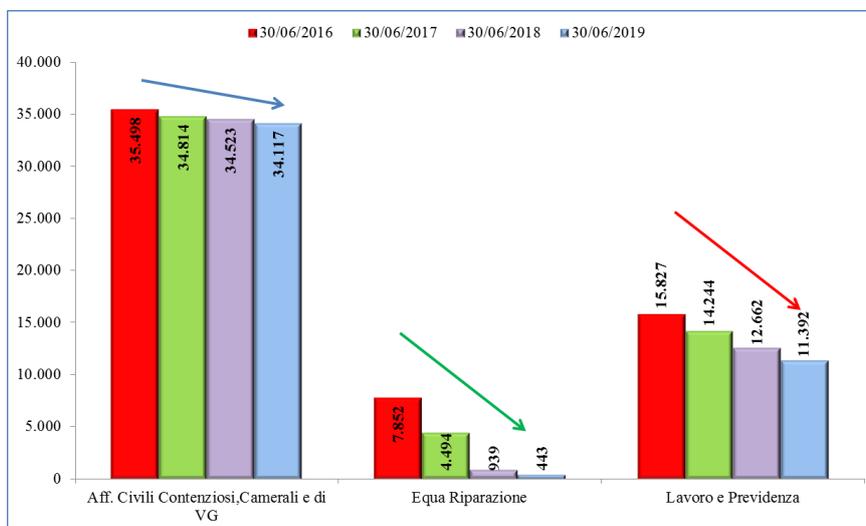
Sono invece ormai fisiologiche le pendenze relative alle controversie in materia di equa riparazione, essendo ormai del tutto azzerata la pendenza dei procedimenti iscritti con il c.d. vecchio rito, e che per anni ha rappresentato una quota importante e consistente dell'attività della Corte di Appello, influenzando in modo significativo l'intero sistema di lavoro della Corte (da 11.984 procedimenti pendenti al 30/06/2015 a 443 al 30/06/2019).

Le controversie in materia di lavoro e previdenza diminuiscono dell' 10%, da 12.662 pendenti al 30 giugno 2018 a 11.392 al 30 giugno 2019 proseguendo in tal senso un orientamento già visto negli anni precedenti (una riduzione di oltre 5.000 procedimenti nell'arco dell'ultimo quadriennio).

Diverso invece l'andamento nel settore degli affari civili contenziosi e camerale. Le pendenze sono stabili nel quadriennio, ma va segnalata la continua leggerissima tendenza che le vede ridursi, anche se di poco, anno dopo anno, fino ai 34.117 fascicoli

del 30 giugno 2019, pur in presenza di flussi in ingresso che non accennano a diminuire.

Procedimenti civili pendenti al 30 giugno: andamento nell'ultimo quadriennio per tipologia di affari



Le iscrizioni complessive della Corte, infatti, sono in linea con quelle dello precedente periodo (una differenza di neanche 100 procedimenti fra i 16.927 del periodo 2017/2018 ed i 16.841 del 2018/2019). Tendenze simili in tutti i settori: le differenze nelle iscrizioni sono minime sia per gli affari civili contenziosi e camerali, 10.072 quest'anno circa 500 in meno rispetto al periodo corrispondente precedente, sia per le controversie lavoro e previdenza, 4.351 nel 2018/2019, 4.330 nel 2017/2018, una differenza in valori assoluti di 21 cause. Un incremento più sostanzioso per le cause in materia di Equa Riparazione per l'eccessiva durata dei processi, passate da 2.079 a 2.418.

Tab. 2.1 Procedimenti civili sopravvenuti presso la Corte di Appello per tipologia di affari negli ultimi 4 anni giudiziari

Tipologia di affari	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019	Var. % negli ultimi due A.G.
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	10.047	9.843	10.518	10.072	-4,2%
Equa Riparazione	1.698	2.110	2.079	2.418	16,3%
Lavoro e Previdenza	5.446	5.151	4.330	4.351	0,5%
Totale complessivo	17.191	17.104	16.927	16.841	-0,5%

Alla stabilità assoluta dei flussi in entrata nell'ultimo anno giudiziario si è accompagnata una riduzione delle definizioni, -15% sul totale materie, derivante però in particolare dal fatto che ormai le cause del vecchio rito equa riparazione sono state tutte esaurite negli anni precedenti.

Complessivamente, la Corte di appello di Roma ha esaurito nell'anno giudiziario 2018/2019, 19.013 procedimenti rispetto ai 22.359 dell'anno giudiziario precedente (con una riduzione pari al 15% circa). Tale riduzione deriva però dalla contrazione delle definizioni in materia di equa riparazione, -48%: nell'ultimo anno infatti, finalmente, la sezione ha lavorato solamente sulle cause del c.d. nuovo rito, i cui numeri non sono paragonabili a quelli che venivano iscritti un tempo (in alcuni anni le iscrizioni della materia hanno anche superato le 10.000 unità). Nel settore lavoro/previdenza la riduzione è stata del 5% dipendente dal fatto che le c.d cause sanitarie, che costituivano una quota parte importante delle pendenze, sono ormai del tutto esaurite.

Il settore degli affari contenziosi e camerali è sostanzialmente stabile, una minima diminuzione, del 3% circa, da 10.810 definiti a 10.478, in linea peraltro con quanto già illustrato in relazione alle carenze di organico, ai numerosi esoneri e pensionamenti che si sono verificati in particolare nell'ultimo anno.

Tab. 2.2 Procedimenti civili definiti presso la Corte di Appello per tipologia di affari negli ultimi 4 anni giudiziari

Tipologia di affari	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019	Var. % negli ultimi due A.G.
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	9.940	10.527	10.810	10.478	-3,1%
Equa Riparazione	5.830	5.468	5.634	2.914	-48,3%
Lavoro e Previdenza	9.032	6.733	5.915	5.621	-5,0%
Totale complessivo	24.802	22.728	22.359	19.013	-15,0%

L'indice di ricambio è positivo in tutti i settori, valendo rispettivamente, 129 per il settore lavoro e previdenza, 120 per l'equa riparazione e 104 per gli affari contenziosi e camerali.

Quello globale della Corte si attesta sul valore di 113.

La Corte, quindi, è riuscita, ancora per un altro anno consecutivo, a diminuire le proprie pendenze.

Tab. 2.3.1 Procedimenti civili: Indice di ricambio per tipologia di affari negli ultimi 4 anni giudiziari

Tipologia di affari	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	107,8	108,7	98,9	104,0
Equa Riparazione	360,9	379,2	343,3	120,5
Lavoro e Previdenza	186,6	200,1	165,8	129,2
Totale complessivo	161,8	167,2	144,3	112,9

Il dato più significativo è il sostanziale azzeramento del contenzioso c.d. vecchio rito in materia di equa riparazione, originatosi da un unico relevantissimo flusso di procedimenti che ha interessato la Corte tra il 2011 ed il 2012 con la conseguenza che è venuta meno la necessità di destinare alla trattazione delle controversie in materia di equa riparazione magistrati del settore lavoro e del settore penale, situazione questa indubbiamente eccezionale.

Il secondo fatto positivo è rappresentato dalla riorganizzazione delle sezioni civili prevista dal nuovo progetto tabellare finalmente approvato dal C.S.M. ed ormai entrato in vigore con l'assegnazione dei magistrati alle nuove sezioni e la riassegnazione dei ruoli ai consiglieri. Si tratta di una vera e propria rivoluzione che vede l'aumento del numero delle sezioni, ciascuna con un solo presidente ed un numero limitato di consiglieri, e con una competenza per materia rivista in modo da rendere omogenei i flussi. A tale revisione di competenze si accompagnerà anche l'introduzione in tutte le sezioni civili del metodo di lavoro rappresentato dall'Ufficio del processo, da cui è lecito aspettarsi un incremento del numero di procedimenti definiti.

Si tratta di uno strumento di grande importanza per il recupero di efficienza nel settore civile, fondato su un innovativo metodo di lavoro articolato sull'uso intenso dei mezzi informatici per la pianificazione delle udienze, sull'esame preventivo degli atti nella pre-camera di consiglio e sull'impiego della sentenza contestuale alla discussione orale come strumento ordinario di definizione del giudizio.

La nuova struttura organizzativa istituita dal 10 novembre 2016 presso il collegio del giovedì della seconda sezione civile ha realizzato, anche nel corso dell'ultimo anno di osservazione, una consistente riduzione dell'arretrato.

Dall'inizio della sperimentazione, basata sull'adozione della sentenza a verbale ex art. 281/sexies come modulo decisorio principale, sulla riorganizzazione dei ruoli e sullo studio preventivo delle cause, la riduzione dell'arretrato è stata superiore al 40% (da 3.579 cause iniziali a 2.060 cause rilevate al 30/9/2019), come ben evidenziato dal prospetto inviato dall'ufficio statistiche della Corte.

Date di rilevazione - Collegi	Totale pendenti (calcolo alla data della sentenza pubblicata)			
	Primo collegio	Secondo collegio	Terzo collegio - Ufficio per il processo	Totale
Al 1 gennaio 2016	3,534	4,517	3,579	11,630
Al 18 dicembre 2017	3,277	4,284	2,396	9,957
al 31 ottobre 2018	3,222	4,105	2,123	9,450
al 30 settembre 2019	3,011	3,905	2,060	8,976
<i>Var % 30 settembre 2019 e 1 gennaio 2016</i>	-14.8%	-13.5%	-42.4%	-22.8%
<i>In valori assoluti</i>	-523	-612	-1,519	-2,654

L'ufficio per il processo ha anche smaltito il maggior numero di cause infraquinquennali, passando da 2307 cause pendenti al momento della istituzione della nuova struttura organizzativa a 632 cause ultrabiennali rilevate al 30/9/2019 (- 72,6%); cosicché è certamente ipotizzabile un'ulteriore e consistente riduzione nel corso del prossimo anno.

Tav. 2 DETTAGLIO PENDENTI ULTRA BIENNALI ALLE DATE				
Date di rilevazione - Collegi	di cui: Totale pendenti ULTRA BIENNALI			
	Martedì	Mercoledì	Giovedì (ex venerdì)	Totale
Al 1 gennaio 2016	2,254	3,192	2,307	7,753
Al 18 dicembre 2017	1,776	2,566	1,190	5,532
Al 31 ottobre 2018	1,722	2,671	1,041	5,434
Al 30 settembre 2019	1,745	2,056	632	4,433
<i>Var % 30 settembre 2019 e 1 gennaio 2016</i>	-22.6%	-35.6%	-72.6%	-42.8%
<i>In valori assoluti</i>	-509	-1,136	-1,675	-3,320

Occorre peraltro considerare che l'estensione dell'Ufficio del processo e del nuovo metodo di lavoro all'intero settore civile della Corte (l'Ufficio del processo è ormai obbligatorio alla luce delle determinazioni assunte dal C.S.M.) procede a rilento. Soltanto alcuni presidenti di sezione hanno manifestato l'intenzione di adeguarsi ed in futuro dovranno essere assunte determinazioni per vincere le pur comprensibili resistenze dei magistrati che esitano ad adottare un nuovo metodo di lavoro.

Va aggiunto che la grave situazione del settore penale, di cui si tratterà in altra parte di questa Relazione, ha obbligato già nello scorso anno a rivedere la ripartizione dei magistrati della Corte tra il settore civile e quello penale, con lo spostamento a favore di quest'ultimo di alcune unità. A ciò si sono aggiunte scoperture di organico dovute a trasferimenti ed a pensionamenti anticipati. Non è quindi certo che l'auspicato cambio di passo nella definizione dei procedimenti contenziosi ordinari possa avere effettivamente luogo in tempi brevissimi, posto che le difficoltà del penale e le difficoltà di copertura dell'organico hanno carattere strutturale e continueranno a pesare anche in futuro.

Riassumendo, i dati sin qui forniti sono positivi, ma se poniamo attenzione all'indice di smaltimento, che sintetizza la riduzione del carico di lavoro complessivo di un ufficio chiamando in causa, oltre alle sopravvenienze, anche i procedimenti pendenti già accumulati, non possiamo non rilevare una modesta capacità della Corte di incidere sull'arretrato. A fronte di un indice di ricambio decisamente positivo, infatti, si registra nell'ultimo anno un indice di smaltimento pari a 23,5 per il contenzioso e 33 nel settore lavoro, in linea con gli anni precedenti.

Tab. 2.3.2 Procedimenti civili: indice di smaltimento presso la Corte di Appello per tipologia di affari negli ultimi 4 anni giudiziari

Tipologia di affari	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	21,9	23,2	23,8	23,5
Equa Riparazione	42,6	54,9	85,7	86,8
Lavoro e Previdenza	36,3	32,1	31,8	33,0
Totale complessivo	29,5	29,8	31,7	29,3

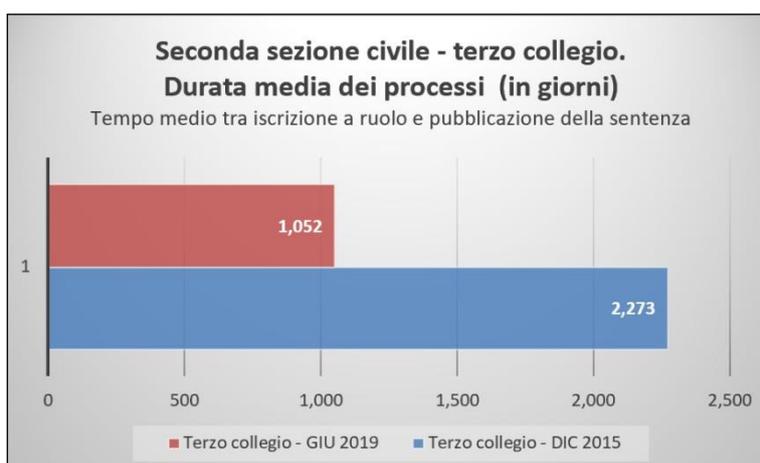
L'indice di ricambio in genere superiore a 100 e l'indice di smaltimento basso significano che la Corte, se non fosse gravata dall'arretrato accumulatosi negli ultimi anni, sarebbe in grado di far fronte efficacemente ai nuovi carichi e senza accumulare ulteriore arretrato. Ma proprio in ragione dei carichi accumulatisi in passato, la Corte non riesce a soddisfare la domanda di giustizia complessiva da cui è gravata.

In modo particolare per il contenzioso ordinario l'indice di smaltimento attestato intorno a 23 significa che occorrono circa cinque anni per definire tutti gli appelli già incardinati o sopravvenuti nel corso di un anno; ed in effetti la Corte ha ancora giudizi pendenti da definire risalenti al 2013-2014.

L'arretrato è in fase di erosione, ma tutto avviene ancora troppo lentamente. Questo è il cuore del problema che la Corte deve affrontare, almeno per il settore civile. che le buone prassi in fase di sperimentazione intendono contribuire a risolvere.

Con riferimento alla durata media dei procedimenti, nel biennio 2017 - 2019 non risultano differenze particolarmente significative (in positivo o in negativo) per la generalità degli affari. Per il contenzioso ordinario una causa impiega circa quattro / cinque anni per pervenire ad una sentenza; e il dato dipende, come detto, dalla scelta, operata da tutte le sezioni, di privilegiare, laddove non esistano altri criteri di priorità, la definizione delle cause più risalenti.

Fa eccezione, ancora una volta, il dato relativo all'ufficio per il processo, ove la durata dei procedimenti, grazie all'adozione dell'innovativo modello organizzativo basato sullo studio anticipato di tutte le cause e sulla definizione dei giudizi basata prevalentemente sulla discussione orale e sulla sentenza immediata (ex art. 281/sexies c.p.c.), si è ridotta drasticamente nel corso dell'ultimo anno giudiziario passando da 6,5 anni a 2,8 anni di durata media, come risulta dalla tabella di seguito riportata.



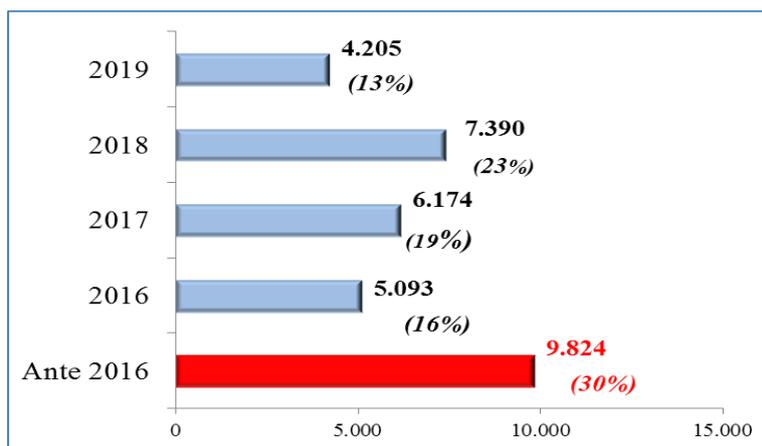
Per il contenzioso ordinario riferito a tutte le altre sezioni, va notato che su n. 8.171 sentenze pubblicate nel periodo di riferimento, ben 4.158 (il 51% circa) si riferivano a procedimenti iscritti sino a tutto il 2014.

Per la sezione lavoro e previdenza, la durata di un procedimento è di poco superiore a due anni ed anche in questo caso l'analisi per anno di iscrizione delle sentenze

pubblicate, indica come a fronte delle 5.075 sentenze pubblicate nel richiamato periodo, 1.966 (circa il 39%) si riferivano del pari a procedimenti iscritti sino a tutto il 2015.

Il dato evidenzia quindi inequivocabilmente come l'attenzione nella definizione degli affari si sia concentrata per tutte le sezioni sugli affari di più remota iscrizione. Come mostrano i grafici che seguono, tali affari costituiscono ancora una quota rilevante delle pendenze complessive della Corte al 30/06/2019.

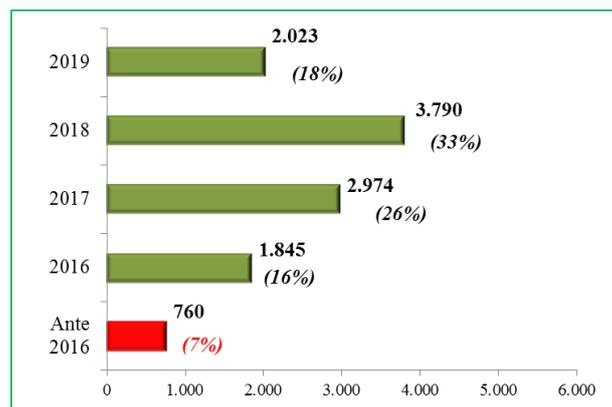
Corte di Appello– Affari civili contenziosi – Procedimenti pendenti al 30/06/2019 per anno di iscrizione



Per gli affari civili contenziosi al 30/06/2019 risultano pendenti 9.824 iscritti prima del 2016. I dati del 2014/2015, calcolati prendendo come riferimento il 30/6/2015 ed il 2012, indicavano in 12.408 i procedimenti iscritti da oltre cinque anni e rappresentavano il 36,5% circa del totale per questa tipologia di affari. Per quanto ancora elevato, il dato evidenzia come l'attenzione posta sulle cause maggiormente risalenti comporti miglioramenti sempre più apprezzabili.

La distribuzione dei procedimenti pendenti in materia di lavoro e previdenza per anno di iscrizione mostra un profilo meno preoccupante rispetto all'anzianità degli stessi: al 30/06/2019 restano 730 (a fronte dei 837 procedimenti pendenti corrispondenti lo scorso anno) iscritti prima del 2016 (7% del totale). Nel 2014/2015, i corrispondenti procedimenti erano 5.200 e rappresentavano il 27% del totale pendenze del settore.

Corte di Appello di Roma – Lavoro e previdenza – Procedimenti pendenti al 30/06/2019 per anno di iscrizione



Come si è accennato, si è finalmente risolta la situazione della sezione equa riparazione in merito alle cause del cosiddetto vecchio rito che alla fine del 2018 erano del tutto azzerate. La sezione equa riparazione al momento tratta solamente le cause iscritte secondo i nuovi riti specifici previsti dalla legge, e le pendenze sono ormai quelle fisiologiche.

Nell'arco del 2018/2019 in Cassazione¹¹ sono stati iscritti 2.728 procedimenti per ricorsi avverso decisioni della Corte di Appello di Roma.

Nello stesso periodo la Suprema Corte ha definito 2.668 procedimenti provenienti da questa Corte, secondo lo schema seguente:

<i>Accoglimento</i>	<i>Rigetto</i>	<i>Inammissibilità</i>	<i>estinzione</i>	<i>regolamenti</i>	<i>altri esiti</i>
651	1.267	530	183	4	33

Appaiono residuali le definizioni che comportano un rinvio alla Corte di Appello dei processi: la maggioranza dei ricorsi in Cassazione, di fatto, sono inammissibili (il 20%) o rigettati (47%). Gli accoglimenti rappresentano il 24% delle definizioni della Suprema Corte.

2.1 La sezione famiglia

Nella tabella che segue vengono riportati i flussi della Sezione Persona e Famiglia negli ultimi due anni giudiziari, rispetto al ruolo di iscrizione dei procedimenti.

Tab. 2.4 Corte di Appello: Sezione Persona e Famiglia – Flusso dei procedimenti negli ultimi due anni giudiziari

¹¹ Dati forniti dall'ufficio statistiche della Corte di Cassazione.

Tipologia di affari	Anno Giudiziario 2019/2018				Anno Giudiziario 2017/2018			
	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Pendenti iniziali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
Ruolo Affari contenziosi	618	278	277	619	714	402	498	618
Ruolo affari camerale e di V.G.	436	587	535	488	361	538	463	436
TOTALE	1.054	865	812	1.107	1.075	940	961	1.054

Diminuiscono sensibilmente sia il numero dei procedimenti complessivamente sopravvenuti nell'ultimo anno giudiziario, 865, rispetto ai 941 del periodo precedente, sia il numero dei procedimenti definiti, da 961 a 812.

Si tratta di un numero inferiore a quello delle nuove iscrizioni sia per il complesso della sezione (il valore è 94) sia per i due ruoli, quello degli affari contenziosi che quello degli affari camerale. In particolare il valore dell'indice è pari 99, per le cause contenziose (in maggior parte separazioni e divorzi) mentre è pari a 91, per il ruolo degli affari camerale, che comprende soprattutto i procedimenti in materia di modifiche delle condizioni di separazione e divorzio, compresi i procedimenti in materia di regolazione della responsabilità genitoriale.

La pendenza complessiva della sezione, nell'arco del biennio, aumenta di quasi il 3% nel biennio, da 1.075 del 1 luglio 2017, a 1.107 del 30 giugno 2019.

Dall'analisi della tabella precedente, peraltro, emerge come la diminuzione dei flussi, sia concentrata sul ruolo contenzioso per il quale le sopravvenienze diminuiscono sensibilmente, da 402 a 278 (-30%) così come le definizioni, da 498 a 277 (-44%). Cresce il numero dei procedimenti camerale definiti (+15%, da 463 a 535) anche se non compensa l'incremento delle iscrizioni del settore (+9%, da 538 a 587).

Risulta pertanto confermato l'incremento dei procedimenti di volontaria giurisdizione, quale diretta conseguenza in grado di appello del trasferimento alla competenza del giudice ordinario dei procedimenti per la regolazione della responsabilità genitoriale nei confronti di figli di coppie non coniugate attuato con la legge n. 219/2012.

Nella valutazione delle definizioni, va considerato che i procedimenti di volontaria giurisdizione cosiddetti "non contenziosi", sono procedimenti trattati con rito camerale del tutto simile a quello dei procedimenti di separazione e divorzio e aventi spesso lo stesso grado di complessità, sebbene definiti con decreto anziché con sentenza. Di tali procedimenti ora fanno parte anche i procedimenti in materia di regolazione della responsabilità genitoriale attribuiti alla competenza del giudice ordinario dall'art. 38 disp. att. c.c. nel testo novellato dalla legge n. 219 del 2012.

Pertanto, anche il dato complessivo della lieve flessione delle definizioni, va comunque precisato con la constatazione che il numero delle definizioni dei procedimenti di famiglia di volontaria giurisdizione, dei quali è stata segnalata la maggiore complessità e conflittualità, è invece in aumento rispetto all'anno passato

Il numero di sopravvenienze nelle procedure aventi ad oggetto reclami avverso l'ordinanza emessa dal Presidente del Tribunale all'esito della comparizione personale delle parti nelle procedure di separazione o divorzio (art. 708 IV comma c. p. c.), ha registrato una lieve flessione rispetto all'anno precedente(277, rispetto a 285), in parte riallineandosi all'anno ancora precedente. E' comunque un dato sintomatico dell'elevata conflittualità tra le parti nelle procedure contenziose di separazione e divorzio e tale da confermare l'esigenza in queste procedure di un'assistenza tecnica qualificata e orientata alla mediazione.

La particolare conflittualità che caratterizza le procedure in materia di tutela delle relazioni familiari rimane purtroppo invariata e dunque non può che essere ribadita l'esigenza che, quanto meno nel caso in cui il conflitto involga questioni relative ai minori alle parti sia proposto di intraprendere un percorso di mediazione familiare.

2.2. La sezione specializzata in materia di impresa.

La sezione specializzata in materia di impresa di questa Corte, prima denominata sezione in materia di proprietà industriale e intellettuale, ha attinto i magistrati necessari per la sua composizione principalmente dalla prima sezione civile, in origine competente tabellarmente in materia di proprietà industriale e intellettuale.

Continua la tendenza all'aumento delle iscrizioni, che sono ulteriormente cresciute, passando da 85 (anno giudiziario 2015/2016) a 142 nel 2016/2017, a 165 (2017/2018) a 178 quest'anno.

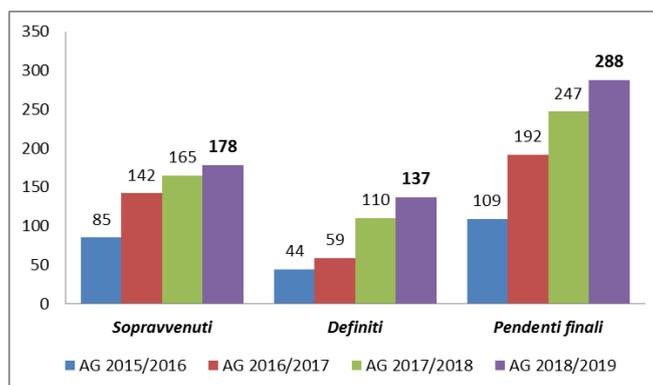
Di fatto le sopravvenienze sono aumentate del 109% nell'arco del quadriennio.

Anche le definizioni, nonostante il fatto che i magistrati della sezione sono tutti coassegnati ad altre sezioni, sono via via aumentate , da 44 nel 2015/2016 a 137 nel 2018/2019, con un incremento del 211% durante i quattro anni.

L'incremento della produttività non è stato però in grado di equilibrare il flusso in entrata per cui le pendenze della sezione continuano a crescere (288 al 30 giugno 2019).

Il grafico che segue illustra bene la situazione.

Corte di Appello: Sezione specializzata in materia di Impresa – Flusso dei procedimenti negli ultimi quattro anni giudiziari



Già nell'ambito delle precedenti relazioni si era rilevato l'aumento consistente dei flussi degli affari contenziosi presso le corrispondenti Sezioni del Tribunale ordinario negli ultimi anni giudiziari.

Tab. 2.5 Tribunale di Roma: Sezioni specializzate in materia di Impresa – Flusso dei procedimenti negli ultimi due anni giudiziari

Sezione Specializzata in materia di Imprese	AG 2017/2018	AG 2018/2019
Pendenti iniziali	1.996	2.260
Sopravvenuti	1.221	1.301
Definiti	957	1.054
Pendenti finali	2.260	2.507

Fonte delle elaborazioni sono la banca dati della Direzione Generale di Statistica "Datawarehouse della Giustizia"

Le pendenze accumulate dalle Sezioni Impresa del Tribunale di Roma sono in aumento come conseguenza di una sopravvenienza sempre maggiore (1.301 procedimenti nell'ultimo periodo) che il numero delle definizioni (1.054) seppure in aumento non è ancora riuscita a colmare.

In sede di redazione del progetto tabellare sono stati assunti provvedimenti per assicurare alla sezione della Corte una sua autonoma organizzazione, con alcuni consiglieri assegnati in pianta stabile.

Nonostante la relativa esiguità dei flussi, in rapporto a quelli globali di Corte e Tribunale, merita sottolineare che le controversie in esame, per il loro oggetto, coinvolgono interessi anche di rilevante valore, patrimoniale e non patrimoniale, e spesso implicano la soluzione di questioni di diritto e lo svolgimento di attività istruttorie di notevole complessità.

La loro trattazione deve, per espressa scelta del legislatore, compiersi in termini significativamente più celeri di quelli ordinari e ciò comporta un impegno notevole e particolarmente qualificato dei magistrati addetti.

L'attribuzione alla sezione delle controversie in materia di appalti pubblici ultra soglia ha consentito di rilevare la generale incapacità da parte del soggetto pubblico appaltante di gestire tali appalti. In particolare la carente progettualità iniziale determina la necessità di successive perizie, cui segue generalmente un contenzioso.

Del pari le numerose azioni di responsabilità nei confronti degli organi societari evidenziano anche in tale settore la generale inefficacia dei controlli infra-societari.

3. La Corte di Appello: il settore lavoro.

Per quanto riguarda gli affari di lavoro e previdenza, come già evidenziato nel paragrafo precedente, continua la progressiva riduzione delle pendenze, scese fino alla 11.392 del 30 giugno 2019, il 10% circa in meno rispetto all'anno precedente.

Tab. 3.1 Corte di Appello: Sezione Lavoro e Previdenza – Flusso dei procedimenti negli ultimi quattro anni giudiziari

Controversie in materia di Lavoro e Previdenza	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019	Var. % nell'AG 2018/2019 rispetto al precedente
Sopravvenuti	5.446	5.151	4.330	4.351	0,5%
Definiti	9.032	6.733	5.915	5.621	-5,0%
Pendenti finali	15.826	14.244	12.662	11.392	-10,0%
<i>Indice di ricambio</i>	<i>165,8</i>	<i>130,7</i>	<i>136,6</i>	<i>129,2</i>	<i>-5,4%</i>

L'indice di ricambio negli ultimi quattro anni giudiziari risulta sempre essere al di sopra della soglia di equilibrio 100 tra sopravvenienze e definizioni. L'ultimo anno si attesta sul valore di 129. L'attività di definizione è in leggera diminuzione, 5.621 quest'anno contro i 5.915 dell'anno precedente ma in ogni caso ben superiore a quelle delle nuove iscrizioni.

Stabile il dato relativo alle nuove iscrizioni, dopo le riduzioni degli anni precedenti, dovute alle modifiche normative, soprattutto in tema di previdenza ed assistenza che hanno determinato una flessione molto significativa del numero delle cause sopravvenute comportanti accertamenti sanitari.

Analizzando nel dettaglio i due settori che compongono la sezione, quello delle cause di previdenza ed assistenza e quello del lavoro dipendente, emergono però, nell'ultimo periodo, degli sviluppi di senso contrario a quanto avvenuto negli anni precedenti.

Mentre infatti, almeno fino all'anno scorso, per quanto riguarda le sopravvenienze, la diminuzione complessiva degli ultimi periodi rispetto agli anni precedenti era da ascrivere pressoché totalmente alla riforma del processo previdenziale, nel 2018/2019 si registra una inversione di tendenza, in quanto le iscrizioni della materia, dopo un quadriennio, sono tornate a crescere.

Infatti nell'ultimo anno giudiziario le sopravvenienze in materia di previdenza e assistenza presso la Corte sono aumentate del 14,5% rispetto al periodo precedente mentre sono leggermente diminuite le definizioni (-3%).

Tab. 3.2 Corte di Appello: Sezione Lavoro e Previdenza – Flusso dei procedimenti in materia di previdenza ed assistenza negli ultimi quattro anni giudiziari

Controversie in materia di Previdenza e Assistenza	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019	Var. % nell'AG 2018/2019 rispetto al precedente
Sopravvenuti	1.623	1.477	1.365	1.563	14,5%
Definiti	3.791	1.867	1.572	1.528	-2,8%
Pendenti finali	4.202	3.810	3.610	3.645	1,0%
<i>Indice di ricambio</i>	<i>233,6</i>	<i>126,4</i>	<i>115,2</i>	<i>97,8</i>	<i>-15,1%</i>

L'indice di ricambio registrato nell'anno giudiziario 2018/2019 è quindi inferiore, anche se di poco, a 100.

L'andamento descritto dei flussi va letto quindi come conseguenza della variazione del contenzioso in termini qualitativi, ormai stabilizzatosi con la pressoché totale scomparsa delle cause di natura sanitaria previdenziale ed assistenziale (di norma di pronta e non complessa risoluzione) nonché delle cause cc.dd. seriali e, per contro, con l'aumento delle cause previdenziali complesse.

Sul piano del contenzioso previdenziale va infatti rilevato che ormai buona parte di esso è costituito da controversie in tema di obblighi contributivi e di trattamenti pensionistici non sanitari con implicazione di problemi di diritto di notevole complessità. Occorre segnalare che sembra passato il tempo in cui il contenzioso previdenziale si contraddistingueva soprattutto per il numero delle controversie, di molto superiore a quelle lavoristiche in senso stretto, che non ponevano in genere problemi giuridici di particolare complessità. Ora queste controversie, pur se diminuite di numero, richiedono in media maggior impegno. Si può inoltre osservare che la grave situazione economica del Paese ha certamente determinato un aumento della domanda in materia previdenziale e per contro un rarefarsi delle cause in materia di lavoro in ragione della maggior precarietà dei lavoratori subordinati, che ne condiziona la capacità di contrastare in sede giudiziaria le iniziative illegittime del datore di lavoro.

Per quanto riguarda invece il totale della cause in materia di lavoro nell'anno giudiziario anche nel 2018/2019 si registra una sensibile diminuzione nei sopravvenuti, come era già avvenuto in precedenza. Nell'ultimo anno sono state iscritte 2.788 cause (-6%) rispetto all'anno precedente, proseguendo quindi la tendenza alla diminuzione già riscontrata nel quadriennio.

Anche le definizioni diminuiscono (4.093 contro le 4.343 dell'anno giudiziario precedente), ma anche in questo settore il numero dei procedimenti esauriti è stato ben superiore a quello dei nuovi iscritti (indice di ricambio pari a 147). Le pendenze continuano a diminuire arrivando al numero di 7.747 al 30 giugno 2019 (-14% rispetto al 30 giugno 2018).

Corte di Appello: Sezione Lavoro e Previdenza – Flusso dei procedimenti in materia di lavoro (compreso il pubblico impiego) negli ultimi quattro anni giudiziari

Controversie totali in materia di Lavoro	AG 2015/2016	AG 2016/2017	AG 2017/2018	AG 2018/2019	Var. % nell'AG 2018/2019 rispetto al precedente
Sopravvenuti	3.823	3.674	2.965	2.788	-6,0%
<i>di cui ex Legge Fornero</i>	239	314	253	332	31,2%
Definiti	5.241	4.866	4.343	4.093	-5,8%
Pendenti finali	11.626	10.434	9.052	7.747	-14,4%
<i>Indice di ricambio</i>	<i>137,1</i>	<i>132,4</i>	<i>146,5</i>	<i>146,8</i>	0,2%

Tra gli specifici affari trattati comporta speciale attenzione la gestione del contenzioso relativo ai licenziamenti disciplinati dalla c.d. legge Fornero (legge 92/2012).

Il dato è stabile nel tempo, e si attesta su una media di 300 procedimenti all'anno.

Sempre con riferimento ai procedimenti ex lege Fornero, si deve tenere conto degli obblighi per la Corte di definire il procedimento in tempi strettissimi e di individuare, nella programmazione del lavoro, udienze dedicate in via esclusiva in numero tale da assicurare la fissazione della prima udienza di trattazione nel termine di 60 giorni dal deposito del ricorso e il deposito della decisione (non è prevista la lettura del dispositivo) nel termine di 10 giorni.

Al 30/06/2019 i 2.694 procedimenti pendenti in materia di lavoro nel pubblico impiego rappresentano il 35% delle pendenze in materia di lavoro della sezione lavoro e previdenza della Corte di Appello di Roma: si tratta di vertenze che propongono sovente temi nuovi e poco esplorati, sui quali non sempre si è consolidato univoco orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte. Esse spesso hanno ad oggetto il ricorso delle pubbliche amministrazioni a contratti a tempo determinato ed a successive procedure di c.d. stabilizzazione le quali, venendo in rilievo i principi di parità di trattamento, sovente richiedono per la loro definizione la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale ovvero rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE.

I dati finora illustrati si riferiscono soltanto alla enorme quantità di processi trattati dalla Corte nel corso dell'anno passato, ma non va trascurato che anche tra i processi pendenti nel settore civile vi sono cause di notevole importanza, per l'attenzione mediatica che ad essi è dedicata e per la loro rilevanza sotto il profilo economico e sociale.

Anche nel corso dell'anno giudiziario appena trascorso sono stati trattati dalla Corte procedimenti civili di particolare importanza.

In particolare presso la sezione Impresa sono stati celebrati processi di particolare importanza, quali quello concluso con sentenza n. 2043 del 2019, sulla proponibilità revocatoria di un atto di scissione societaria, o quello relativo alla natura dello statuto della S.p.A. Cassa Depositi e Prestiti ed ai conseguenti effetti sulla giurisdizione dell'azione di nullità di una clausola di detto statuto (sentenza n. 6188 del 2019) ed infine quello relativo all'applicabilità dell'art. 65 L. 633, del 22/04/1941, all'attività di rassegna stampa e conseguente diritto di libera utilizzazione, per l'esercizio di tale attività, degli articoli di giornale (sentenza n. 3931 del 2019).

Contenziosi significativi sono anche segnalati dalla prima civile, in relazione a diversi contenziosi seriali che coinvolgono Alitalia, per le azioni revocatorie fallimentari, con la A.S.L. per i pagamenti dei corrispettivi e con Roma Capitale. Sempre la prima civile ha trattato due giudizi di rinvio dalla Cassazione per i risarcimenti dei danni ai militari vittime della strage di Nassiriya. Presso la precedente sezione terza civile, infine, è stato deciso un processo di rilevante valore economico, circa un miliardo di euro, su una impugnativa di lodo fra il ministero dei lavori pubblici e la società Longarini.

Presso la Sezione famiglia e minori sono state trattate controversie di grande delicatezza, soprattutto per quanto concerne la revoca della potestà genitoriale nei confronti di minori nel caso di conflitto tra i genitori. Senza indicare specificamente i casi a cui si fa riferimento, occorre sottolineare che la materia è sempre controversa, spesso oggetto di attenzione mediatica ed anche, in taluni casi, di interrogazioni parlamentari.

4. I Tribunali del distretto ¹²

La riforma organica del “codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza” di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 – che per la massima parte entrerà in vigore nell’agosto 2020 – ha interessato due sezioni del **Tribunale di Roma**.

Per la parte di riforma già in vigore dal 16 marzo 2019, la sezione XIV fallimentare del Tribunale ha visto estendersi la sua competenza alle procedure di amministrazione straordinaria dell’intero distretto. Non sono invece ancora operativi l’albo dei soggetti incaricati dall’autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure (art. 356), né l’area web riservata (art. 359), così come la certificazione dei debiti contributivi e tributari (artt. 363 e 364). Inoltre, la sezione fallimentare non registra ancora effetti concreti relativamente agli artt. 375, 377, 378 e 379, contenenti modifiche al codice civile e relativi all’attuazione di adeguati assetti organizzativi nelle società e nelle imprese.

Diversamente, la XVI sezione – tabellarmente competente per il contenzioso commerciale – rileva che le modifiche apportate alla disciplina codicistica relativa alle società commerciali e alle procedure di liquidazione comporta già un significativo aumento degli affari ad essa affidati.

¹² Il paragrafo contiene estratti delle relazioni redatte dai Presidenti dei Tribunali del distretto

Altra novità normativa di rilievo che ha interessato la sezione XIV è quella introdotta dal d. lgs. 18 maggio 2018, n. 54, recante norme sulle incompatibilità di amministratori giudiziari, loro coadiutori, curatori fallimentari e altri organi delle procedure concorsuali. Trattasi di una normativa farragিনosa che si sovrappone alle incompatibilità già presenti nell'ordinamento e che ha generato un notevole aggravio dei compiti delle cancellerie, sovraccariche di lavoro e con gravi scoperture di organico. In accordo con il Presidente della Corte d'appello, l'Ufficio ha assunto alcune iniziative organizzative e ha emanato linee guida e una modulistica specifica per le dichiarazioni dei professionisti nominati.

La legge 18 aprile 2019, n. 31 recante “nuove disposizioni in materia di azione di classe” prevede innanzi tutto una nuova sistematizzazione della cd. class action, espungendola dal codice del consumo (art. 140-bis d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206) ed inserendola nel codice di procedura civile (nel quale introduce il Titolo VIII-bis del Libro IV, contenente gli articoli da 840-bis a 840-sexiesdecies). Come già rilevato, la competenza di questo contenzioso è attribuita alla sezione specializzata in materia di impresa. Il perimetro soggettivo e oggettivo dell'azione è stato ampliato. Tutti i titolari di diritti individuali omogenei, infatti, possono far valere la responsabilità contrattuale ed aquiliana anche nei confronti di imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità per atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività. Il giudizio è articolato in diverse fasi: ammissibilità della domanda; merito, la cui istruttoria è deformalizzata e deroga ampiamente alle regole ordinarie; adesione all'azione dei portatori di diritti individuali omogenei e liquidazione delle somme dovute.

Pur essendo prevista l'entrata in vigore della nuova disciplina nell'aprile 2020, si rende quanto mai opportuna la predisposizione di idonee misure organizzative per consentirne la migliore applicazione.

Nel processo esecutivo mobiliare – in aggiunta alle numerose modifiche apportate nel biennio 2014/2016 – nel primo semestre 2018 è entrata a regime la vendita telematica dei beni pignorati, anche con riguardo alle pubblicità, e sono state apportate talune modifiche alla conversione del pignoramento (decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 12 febbraio 2019, n. 12). Si tratta delle ennesime innovazioni finalizzate ad accelerare il processo esecutivo, talvolta recependo prassi giurisprudenziali già affermate, talaltra correggendo imperfezioni di precedenti modifiche normative.

Questa continua opera di aggiornamento ha però determinato un aggravio del lavoro giudiziario, dovuto alla necessità di applicare discipline differenziate a seconda della data di entrata in vigore delle nuove norme.

Il **Tribunale di Rieti** segnala come risultino sostanzialmente esauriti, gli effetti della legge n. 229/16, avente ad oggetto la disciplina delle conseguenze dei noti fenomeni sismici verificatisi in Centro Italia tra il mese di agosto ed il mese di ottobre 2016, con previsione della sospensione dei giudizi che vedevano coinvolte parti residenti all'interno dei Comuni individuati dalla stessa normativa.

Sul tema deve, peraltro, rilevarsi come un certo impatto possa ancora venirsi a determinare per effetto dell'entrata in vigore del D.L. 14.10.2019 n. 111 - cd "decreto legge clima" (in G.U. n. 241 del 14.10.2019), il cui art. 8 ha prorogato le "sospensioni dei termini e misure in materia fiscale a favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24.08.2016", contenente importanti modifiche agli artt. 11 e 13 della legge n. 229/16, tra le quali va segnalata la possibilità di rateizzare in 120 mesi (dieci anni) il pagamento di quanto dovuto in materia fiscale, previdenziale ed assistenziale; disposizione suscettibile di incidere sulle procedure concorsuali, con specifico riferimento ai concordati preventivi, i cui proponenti in sede di proposta concordataria potranno fruire dei relativi benefici.

Nella stessa prospettiva va segnalato il D.L. 21.10.2019 – cd. "decreto sisma" (in G.U. n. 250 del 24.10.2019), per effetto del quale sono stati prorogati al 31.12.2019 tutti i termini di riscossione degli oneri fiscali, previdenziali e assistenziali per i soggetti ricompresi nel perimetro del cratere.

Anche nel corso dell'anno giudiziario di riferimento sono stati trattati dagli uffici giudiziari del distretto di Roma **procedimenti civili di particolare importanza**, per l'attenzione mediatica che ad essi è stata dedicata e per la loro rilevanza sotto il profilo economico e sociale.

Presso il Tribunale di Roma pendono diversi procedimenti di notevole rilevanza socio-economica o mediatica, considerato anche il ruolo di Capitale dello Stato italiano rivestito dalla città.

In particolare meritano menzione:

- i procedimenti, in costante aumento, e tutti di assoluto rilievo sociale, in materia di immigrazione, minori non accompagnati e soggetti deboli;
- alcuni giudizi risarcitori nei confronti dello Stato italiano proposti per violazione dei diritti fondamentali della persona, da parte di migranti alle cui imbarcazioni l'autorità governativa ha negato il permesso di approdo nei porti italiani;
- le controversie – nell'ambito dell'ormai consolidato filone del risarcimento del danno da "illecito comunitario", causato al mancato e/o inesatto recepimento di direttive UE – introdotte da magistrati onorari per la violazione della normativa europea relativa al divieto di utilizzo reiterato di rapporti di lavoro a termine, all'inadeguatezza della remunerazione rispetto alle funzioni svolte, all'omessa determinazione di un orario di lavoro, alla mancata fruizione di ferie retribuite, all'assenza di tutele assicurative, assistenziali e previdenziali;
- le cause aventi ad oggetto appalti di lavori pubblici di rilevanza nazionale;
- alcune espropriazioni di compendi immobiliari di elevatissimo valore commerciale (alberghi in pieno centro storico; terreni edificabili in convenzione) e artistico (spicca il pignoramento del "Casino dell'Aurora" di villa Ludovisi, contenente numero-se opere d'arte, fra cui affreschi del Guercino e l'unico affresco attribuito al Caravaggio);
- la procedura di concordato della società ATAC, esercente i trasporti pubblici della città di Roma, che ha destato grande attenzione mediatica;
- alcune procedure concorsuali che coinvolgono importantissime società del settore dei lavori pubblici e hanno suscitato notevole attenzione nell'opinione pubblica: l'amministrazione straordinaria di Condotte d'Acqua s.p.a.; la procedura di concordato di Grandi Lavori Fincosit s.p.a.; la domanda di concordato di Astaldi s.p.a., il cui buon esito costituisce uno dei pilastri del cd. Progetto Italia, seguito anche in sede governativa, che coinvolge la Salini s.p.a, Cassa Depositi e Prestiti e i maggiori gruppi bancari per la creazione di un polo dei grandi lavori competitivo su scala internazionale.

Davanti al Tribunale di Civitavecchia pendono, inoltre, la procedura di amministrazione straordinaria (D.L. n. 347/2003), relativa alla Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.a. ed alla Alitalia Cityliner S.p.a., con circa 14.000 domande di ammissione al passivo) e la procedura di amministrazione di cui al decreto legislativo n. 270/99 nei confronti della Securpol Group S.r.l. (che finora ha visto la proposizione di circa 3.000 domande di ammissione al passivo).

Il Tribunale di Rieti segnala il rilevante impatto del procedimento relativo alla domanda di ammissione al concordato preventivo presentata dalla S.T.I.M. - Società Termo Impianti Metano S.r.l.. La procedura - essendo recentemente terminata l'Adunanza dei Creditori, che ha approvato il piano concordatario - risulta, allo stato, nella fase dell'omologa, essendosi in attesa del parere definitivo del Commissario Giudiziale e del Pubblico Ministero. Onde comprendere la rilevanza della procedura anche in rapporto alla realtà geografica e socio-economica in cui la stessa va contestualizzata, basti considerare che trattasi di procedimento che vede coinvolte svariate centinaia di creditori e nel quale l'ammontare del passivo concordatario è stato dal commissario giudiziale quantificato in €38.882.043,41 (con importo post-falcidia di €19.807.627,10). e che potrebbe essere estesa anche ad altre società del gruppo).

Anche il tribunale di Velletri segnala processi rilevanti con riferimento al settore fallimentare : segnala infatti la pendenza del procedimento “ADS Solution S.R.L.“, sul quale sono state esaminate circa 800 domande di ammissione al passivo, nonché la procedura di Concordato preventivo relativo alla Società “Fontana di Papa srl” e “Fontana di Papa Vini d'Italia Soc. Coop.va Agricola”, tutte rilevanti sia per il profilo occupazionale che per la rilevanza del marchio nel territorio veliterno.

Come già per la Corte di Appello, la gran parte degli uffici giudicanti di primo grado, ha fatto ricorso a **prassi organizzative** innovative, quali l'ufficio del processo, per fronteggiare le criticità connesse all'accumulo dell'arretrato e le mutate condizioni di lavoro derivate dalle introduzioni delle ultime novità legislative.

Va menzionata, in questo contesto, la struttura organizzativa adottata dal Tribunale di Roma, a partire dal mese di ottobre del 2017, per la sezione destinata alla trattazione dei processi in materia di protezione internazionale, con un organico di un presidente di sezione, sei giudici e undici magistrati onorari e con un assetto organizzativo basato su sei nuclei operativi composti ciascuno da un magistrato togato, da un giudice onorario in affiancamento, da un altro giudice onorario con ruolo autonomo (costituito dalle controversie in materia di protezione internazionale «vecchio rito» ex art 702-bis c.p.c., transitate dalla I sezione, che le trattava in precedenza) ed uno stagista affidato al magistrato togato.

Il modello organizzativo iniziale prevedeva anche un progetto di smaltimento dei procedimenti pendenti secondo il regime del «doppio binario»: da un lato la definizione

delle cause sopravvenute, regolate dal “nuovo rito collegiale” ex art 3 della legge n. 46/17, dall’altro la definizione delle controversie pendenti, disciplinate dal rito sommario di cognizione. Ma il rapporto inviato dal Presidente del tribunale ha segnalato che le sopravvenienze in materia di protezione internazionale, di cittadinanza e di ricongiungimento familiare (che costituiscono circa l’85% del contenzioso assegnato alla sezione), registrate dal 18 agosto 2017 al 30 giugno 2018, sono superiori ai flussi relativi alle sole controversie di protezione internazionale rilevati negli anni 2015, 2016 e 2017 presi a riferimento per la determinazione della pianta organica della sezione; cosicché le capacità di definizione della sezione sono risultate, nonostante l’impegno profuso da tutti i magistrati, inferiori alle sopravvenienze ed hanno indotto il dirigente dell’ufficio a richiedere, nel luglio del 2018, un ampliamento della pianta organica.

Infine, tra le prassi organizzative adottate dagli uffici (e, in particolare, dal Tribunale di Roma) vanno segnalate le iniziative per la formazione del calendario del processo e per la programmazione delle attività processuali con la collaborazione delle parti del processo e l’incremento delle proposte conciliative formulate dal giudice ai sensi dell’art. 185 *bis* c.p.c., utilmente impiegata nelle sezioni che si occupano della responsabilità extra-contrattuale e non adeguatamente valorizzata dalle rilevazioni statistiche; mentre di scarso valore deflattivo si sono mostrate, anche nel trascorso anno giudiziario, il procedimento sommario di cognizione, la mediazione obbligatoria e facoltativa e la negoziazione assistita.

Del tutto inconsistenti, a fini deflattivi, sono infine risultati il ricorso alla chiusura anticipata del fallimento e il ricorso alla procedura di sovra-indebitamento, anche se i procedimenti rimangono in termini numerici contenuti; mentre in materia del diritto di famiglia l’istituto della negoziazione assistita non ha fatto registrare l’atteso decremento del numero dei procedimenti sopravvenuti per l’impossibilità (segnalata in proposito dal presidente del Tribunale di Cassino) per le parti di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato.

Si è invece rivelata di grande utilità, per lo smaltimento dei processi di più risalente iscrizione, la scelta operata dai magistrati del Tribunale di Tivoli in materia di esecuzione immobiliare con l’emissione, contestualmente alla adozione dell’ordinanza di delega delle operazioni di vendita, dell’ordine di liberazione dell’immobile così come previsto dal novellato art. 560 c.p.c., al fine di accrescere l’appetibilità dell’immobile sul mercato immobiliare.

L'analisi dei dati statistici¹³ del settore civile dell'intero distretto conferma la sostanziale stabilità nei flussi, sia lato sopravvenienze (che registrano una minima diminuzione da 292.602 a 290.963 nuove iscrizioni) sia lato definizioni (variazione percentuale nulla, da 302.372 a 301.966) già evidenziata nelle annualità precedenti. E così come avvenuto nel 2017/2018, il numero di definizioni supera quello delle iscrizioni, per cui la pendenza civile complessiva del distretto continua a diminuire (da 332.446 a 321.443, circa 11.000 fascicoli in meno, -3%).

L'indice di ricambio del distretto è di 104, quello di smaltimento supera il 48%.

Di fatto il settore riesce ormai stabilmente da anni a smaltire un numero di procedimenti superiore, anche se di poco, a quello dei procedimenti in ingresso.

L'andamento registrato a livello di distretto è lo specchio di quanto avvenuto nei Tribunali. Per tutti gli uffici le variazioni sia nelle sopravvenienze che nelle definizioni sono minime, potendo cambiare eventualmente nel segno. Si registrano ad esempio incrementi nelle definizioni per i Tribunali di Civitavecchia (+13%), peraltro l'unico del distretto in doppia cifra, di Latina(+6%) e Rieti (+7%). Per gli altri Tribunali le cause definite rispetto al passato diminuiscono, ma sempre di percentuali non significative.

Tab. 4.1 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Movimento dei procedimenti (totale affari) negli ultimi due anni giudiziari

Sede del Tribunale	A.G. 2018/2019			A.G. 2017/2018			Variazione percentuale		
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
CASSINO	11.446	12.190	15.887	12.081	11.571	16.631	-5%	5%	-4%
CIVITAVECCHIA	10.214	11.622	15.492	10.282	10.249	16.900	-1%	13%	-8%
FROSINONE	11.683	12.444	11.663	11.584	12.171	12.424	1%	2%	-6%
LATINA	17.685	20.935	28.338	17.862	19.814	31.588	-1%	6%	-10%
RIETI	5.314	6.158	5.719	5.612	5.762	6.563	-5%	7%	-13%
ROMA	182.837	187.262	185.328	183.991	190.123	189.753	-1%	-2%	-2%
TIVOLI	18.573	18.142	21.459	18.227	17.466	21.028	2%	4%	2%
VELLETRI	23.851	23.208	27.789	23.584	24.318	27.146	1%	-5%	2%
VITERBO	9.360	10.005	9.768	9.379	10.898	10.413	0%	-8%	-6%
TOTALE TRIBUNALI	290.963	301.966	321.443	292.602	302.372	332.446	-1%	0%	-3%

¹³ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr l'allegato 1, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile". Fonte delle elaborazioni sono la banca dati della Direzione Generale di Statistica "Datawarehouse della Giustizia

Le sopravvenienze diminuiscono in quasi tutti Tribunali, con percentuali poco differenziate e scarsamente significative.

Tale andamento di carattere generale investe anche i Tribunali di Cassino e Latina, che hanno avuto una redistribuzione del territorio di competenza a seguito della riforma della geografia giudiziaria. Per Cassino il numero di 11.446 sopravvenuti è comunque superiore al numero delle nuove iscrizioni registrato negli anni precedenti l'accorpamento della ex Sezione Distaccata di Gaeta (9.717 nel periodo 2012/2013).

I Tribunali sono tutti caratterizzati da valori dell'indice di ricambio superiore o di poco inferiore a 100: praticamente le pendenze sono stabili per tutti.

Anche i valori degli indici di smaltimento sono in generale elevati, ed in diversi Tribunali (Frosinone, Rieti, Roma, Viterbo) sono vicini o superano la soglia del 50%.

Tab. 4.2 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Indice di ricambio ed indice di smaltimento

Indicatore	Sede del Tribunale									Totale Tribunali
	CASSINO	CIVITAV.	FROSIN.	LATINA	RIETI	ROMA	TIVOLI	VELLETRI	VITERBO	
Indice di ricambio	106,5	113,8	106,5	118,4	115,9	102,4	97,7	97,3	106,9	103,8
Indice di smaltimento	43,4	42,9	51,6	42,5	51,8	50,3	45,8	45,5	50,6	48,4

Analizzando con maggiore dettaglio i ruoli specifici di iscrizione dei procedimenti , emerge come praticamente tutti i settori propongano indici di ricambio positivi o comunque vicini al valore di equilibrio pari a 100. I vari settori, insomma, smaltiscono un numero di procedimenti simile a quello delle nuove iscrizioni, ed in tal senso quindi ripropongono lo stesso schema visto per l'intero settore civile.

La durata¹⁴ dei procedimenti, in prospettiva, supera i due anni solamente per il ruolo delle esecuzioni immobiliari mentre è di poco inferiore ai due anni per i ruoli degli affari civili contenziosi e per le procedure concorsuali.

Tab. 4.3 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Movimento dei procedimenti per Ruolo nell'ultimo anno giudiziario

¹⁴ Quale indice di durata è utilizzata la "durata prospettiva", data dal rapporto fra pendenti a fine periodo ed esauriti nel periodo: indica il tempo in anni, necessario a smaltire le pendenze dell'ufficio nell'ipotesi di sopravvenienza zero con l'attuale ritmo di esaurimento

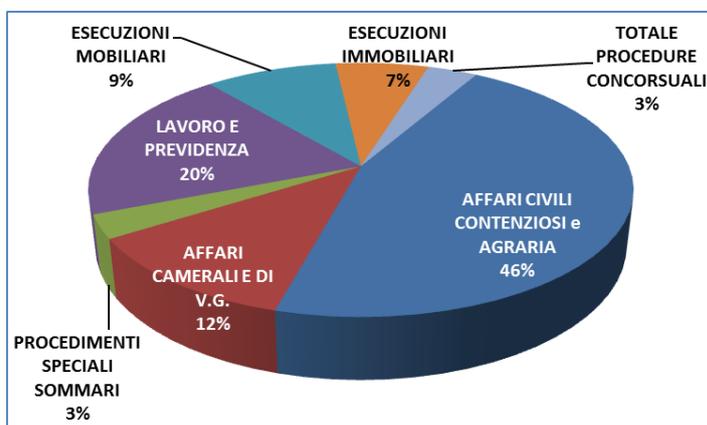
RUOLO DEGLI:	A.G. 2018/2019			Variazione percentuale rispetto al periodo precedente			Indicatori	
	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti finali	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti finali	Indice di ricambio	Durata prospettiva
AFFARI CIVILI CONTENZIOSI e AGRARIA	69.983	75.742	147.551	1%	3%	-4%	108	1,9
AFFARI CAMERALI E DI V.G. (compreso Giud. Tutelare)	40.976	41.604	37.906	1%	3%	-2%	102	0,9
PROCEDIMENTI SPECIALI SOMMARI	54.059	55.040	9.676	-9%	-7%	-9%	102	0,2
LAVORO E PREVIDENZA (compreso ATP)	71.988	71.312	63.677	5%	5%	1%	99	0,9
ESECUZIONI MOBILIARI	42.598	43.868	30.079	3%	-8%	-4%	103	0,7
ESECUZIONI IMMOBILIARI	5.376	8.322	21.185	-18%	12%	-12%	155	2,5
TOTALE PROCEDURE CONCORSUALI	5.983	6.078	11.369	-8%	-9%	-1%	102	1,9
TOTALE GENERALE	290.963	301.966	321.443	-1%	0%	-3%	104	1,1

Per il dettaglio dei flussi dei Tribunali è possibile cfr. la tav. 1.3 dell'allegato "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile".

In termini di flussi, la stabilità degli stessi vista a livello distrettuale deriva invece da andamenti diversificati, se si guarda ai singoli ruoli. Sono stabili le sopravvenienze dei ruoli maggiormente significativi in termini numerici (affari civili contenziosi, +1% nel 2018/2019 rispetto al periodo precedente, lavoro e previdenza +5%) mentre diminuiscono in modo significativo (-18%) le esecuzioni immobiliari e le procedure concorsuali (-9%). Le definizioni crescono leggermente per i ruoli degli affari civili contenziosi e degli affari camerali (+3%) e lavoro/previdenza (+5%) mentre diminuiscono per le esecuzioni mobiliari (-12%) e per i procedimenti speciali sommari (-7%).

Il ruolo degli affari civili contenziosi rappresenta circa il 46% delle pendenze complessive del distretto al 30/06/2019, seguono le cause in materia di lavoro e previdenza (20%) e le procedure esecutive mobiliari e immobiliari, che nel complesso raggiungono il 16% delle pendenze.

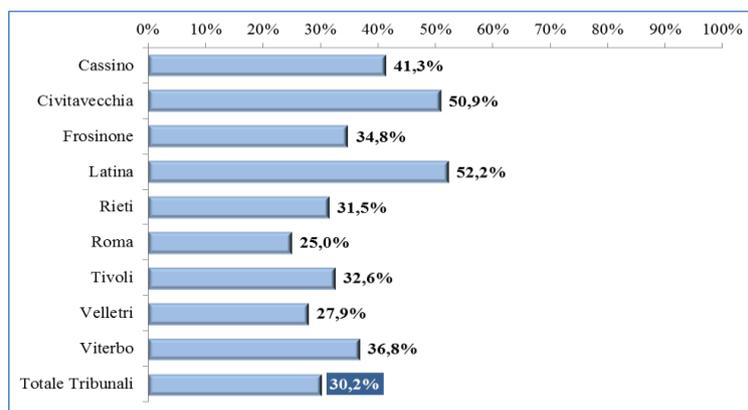
Tribunali del distretto Pendenti al 30 giugno 2019. Distribuzione per ruolo



Ruolo degli affari contenziosi. L'analisi di maggior dettaglio sui ruoli evidenzia che in particolare per il contenzioso le cause pendenti iscritte al ruolo degli affari civili ordinari passano da 153.310 a 147.551, con una diminuzione sul distretto di circa 6.000 procedimenti. La diminuzione riguarda tutti i Tribunali, in alcuni casi anche con riduzioni significative come a Civitavecchia (-13%), Latina e Viterbo (-11%), Rieti (-20%). Le definizioni, in aumento del 3% circa rispetto al 2017/2018 (75.742 contro 73.363) superano le nuove cause iscritte: il valore dell'indice di ricambio del periodo è pari a 108, praticamente ogni 100 per ogni 100 cause iscritte, ne sono state definite 108: si lavorano i fascicoli che arrivano e anche qualcosa di più.

L'analisi dell'arretrato condotta nell'ambito dei programmi di gestione dei procedimenti civili evidenzia che, nell'ambito del ruolo della cognizione ordinaria, la percentuale di procedimenti pendenti al 30/06/2019 da più di tre anni in tutto il distretto è del 30,2% (cfr grafico successivo) simile allo scorso periodo (era il 29,8%): in questo contesto si evidenzia il dato del Tribunale di maggior peso, Roma, nel quale il numero di procedimenti pendenti ultratriennali rappresenta il 25% circa della pendenza complessiva (stesso dello scorso anno).

Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Ruolo degli affari civili contenziosi - Percentuale dei Procedimenti ultratriennali rispetto al totale Pendenti al 30 giugno 2019



Diversa è la situazione degli altri uffici del distretto, in cui il numero (e quindi la percentuale sul totale) delle cause pendenti più risalenti è maggiormente consistente: in particolare si riscontrano percentuali vicine o superiori al 50% a Civitavecchia e a Latina.

Il dato di questi due Tribunali è conseguenza delle situazioni particolari in cui versano i due uffici: per Civitavecchia la pianta organica è insufficiente rispetto ai carichi di

lavoro del circondario, mentre a Latina, alla inadeguatezza della pianta organica, si aggiungono i problemi connessi alla presenza di una forte criminalità organizzata. Il recente provvedimento di revisione delle piante organiche (D.M. 1.12.2016) ha preso atto della situazione, anche se in misura non ancora sufficiente, ed ha aumentato l'organico di un'unità per Latina e di due unità per Civitavecchia.

I Tribunali riescono quindi a mantenere un equilibrio e a garantire una diminuzione costante, anche se minima, delle pendenze complessive: l'indice di ricambio è superiore a 100, ma le giacenze ultra triennali di fatto non diminuiscono. Ogni anno gli uffici lavorano le cause maggiormente risalenti, ma nel frattempo altre cause diventano ultra triennali, per cui un reale abbattimento dell'arretrato non sembra di fatto possibile, almeno fino a quando non si ponga rimedio alle difficoltà strutturali che si sono già indicate e si assicuri l'effettiva copertura degli organici, sia di magistratura che di personale amministrativo.

Diritto di Famiglia, separazioni e divorzi. Continuano ad essere elevati i dati delle separazioni (consensuali e giudiziali) nei Tribunali del distretto pur con una leggera ulteriore diminuzione rispetto agli anni precedenti: infatti le sopravvenienze scendono da 10.064 a 9.323 a 8.850 mentre sono stabili le definizioni, 9.706 quest'anno (erano 9708 lo scorso periodo). L'indice di ricambio è pari a 110 e la durata prospettiva si mantiene inferiore all'anno. Si tratta in ogni caso di un settore che tende a definire quanto arriva, mantenendo pendenze fisiologiche, soprattutto per quanto riguarda le separazioni congiunte o consensuali.

Tab. 4.4 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Separazioni e divorzi , ultimo anno giudiziario

Tipo causa	A.G. 2018/2019			Indicatori	
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Indice di ricambio	Durata prospettiva
Separazioni Congiunte	5.044	5.661	1.929	112,2	0,3
Separazioni Giudiziali	3.806	4.045	5.670	106,3	1,4
Totale Separazioni	8.850	9.706	7.599	109,7	0,8
Divorzi Congiunti	3.785	4.783	812	126,4	0,2
Divorzi Giudiziali	2.836	2.729	5.752	96,2	2,1
Totale Divorzi	6.621	7.512	6.564	113,5	0,9

Numeri leggermente inferiori, ma comunque significativi per i divorzi, sia congiunti che giudiziali. Anche in questo caso il settore nello scorso periodo ha diminuito le proprie pendenze, con indice di ricambio pari a 113, il che indica una diminuzione delle

pendenze che al 30 giugno scendono dai 7.497 fascicoli del 2018 ai 6.564 del 2019. Deve registrarsi però il diverso andamento dei divorzi congiunti (indice di ricambio superiore a 126) e quelli giudiziali, per i quali l'indicatore si ferma a 96, in crescita rispetto allo scorso periodo quando valeva 85.

In questo ambito ha sicuramente influito la possibilità di trasformare i divorzi giudiziali in divorzi c.d. congiunti, con immediata definizione della causa.

Procedure esecutive mobiliari e immobiliari. Anche questo settore è caratterizzato da una sostanziale stabilità: al 30 giugno del 2019 pendevano presso i Tribunali 21.185 esecuzioni immobiliari (una diminuzione del 12% rispetto al 30/06/2018) e circa 30.000 esecuzioni mobiliari (-4% circa rispetto al periodo precedente).

Di queste il 73%, circa 21.983 procedure, sono pendenti presso il Tribunale di Roma. Diverso invece il discorso per quanto riguarda le procedure di esecuzione immobiliare, che sul territorio risultano avere una distribuzione molto più omogenea.

Infatti, oltre al Tribunale di Roma, che da solo rappresenta il 28% delle pendenze, si registrano pendenze più che significative anche a Latina, Tivoli e Velletri. I tre tribunali insieme rappresentano il 44 % delle pendenze del settore.

Tab. 4.5 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – pendenze esecuzioni Immobiliari e Mobiliari

Tribunale	Immobiliari	In % sul totale	Mobiliari	In % sul totale
CASSINO	1.174	5,5%	761	2,5%
CIVITAVECCHIA	1.355	6,4%	1.479	4,9%
FROSINONE	1.274	6,0%	604	2,0%
LATINA	2.805	13,2%	956	3,2%
RIETI	644	3,0%	352	1,2%
ROMA	5.924	28,0%	21.983	73,1%
TIVOLI	2.917	13,8%	783	2,6%
VELLETRI	3.610	17,0%	2.389	7,9%
VITERBO	1.482	7,0%	772	2,6%
Totale distretto	21.185	100,0%	30.079	100,0%

Fallimenti e Procedure Concorsuali. Il numero delle istanze di fallimento pendenti al 30/06/2019 nel distretto è pari a 1.583, in linea con il dato dello scorso anno (1.527

procedure pendenti). Anche stabile il dato delle pendenza dei procedimenti di fallimento, 9.324 contro i 9.500 pendenti del 30 giugno 2018. Le procedure sono concentrate presso il Tribunale di Roma, presso il quale sono concentrati il 56% dei fallimenti ed il 67% delle istanze di fallimento del distretto, ma anche il Tribunale di Latina presenta numeri importanti, soprattutto per quanto riguarda i fallimenti (il 15% dei fallimenti del Lazio).

Tab. 4.6 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – pendenze Fallimenti ed Istanza di Fallimenti

Tribunale	Fallimenti	In % sul totale	Istanze di fallimento	In % sul totale
CASSINO	356	3,8%	45	2,8%
CIVITAVECCHIA	218	2,3%	31	2,0%
FROSINONE	523	5,6%	101	6,4%
LATINA	1.417	15,2%	88	5,6%
RIETI	265	2,8%	20	1,3%
ROMA	5.270	56,5%	1.058	66,8%
TIVOLI	335	3,6%	71	4,5%
VELLETRI	707	7,6%	121	7,6%
VITERBO	233	2,5%	48	3,0%
Totale Materie in elenco	9.324	100,0%	1.583	100,0%

Lavoro e Previdenza. Le pendenze per le cause in materia di lavoro e previdenza, aumentano invece, anche se di poco , da 63.001 a 63.677. Le sopravvenienze complessive aumentano del 5% , da 68.196 lo scorso anno a 71.988. Aumentano del 5% anche le definizioni -8% , da 67.828 a 71.312, circa 4.000 in più.

Il settore nel suo complesso registra un valore dell'indice di ricambio vicino ma inferiore alla soglia di equilibrio (pari a 99 , in linea con quello dell'anno scorso).

Il dato complessivo è però il risultato di andamenti opposti che riguardano le cause di lavoro, che generalmente hanno definizioni sempre superiori alle iscrizioni (gli indici sono tutti positivi) ed in particolare le cause in materia di assistenza, che presentano indici di ricambio molto inferiori alla soglia di equilibrio, 86,4 anche se quest'anno si registrano incrementi significative nelle definizioni, +10% ma comunque molto inferiori alle iscrizioni (3.480 definiti a fronte di 4.029 sopravvenuti).

Per cui il settore registra diminuzioni nell'ambito delle cause di lavoro (quelle da privato scendono da 17.454 a 15.632) ma aumenti più consistenti in quelle di previdenza/assistenza (ad esempio la assistenza cresce del 16%, fino a 4.166 pendenti).

Tab. 4.7 Distretto della Corte di Appello di Roma – Tribunali – Lavoro, Previdenza ed Assistenza , ultimo anno giudiziario

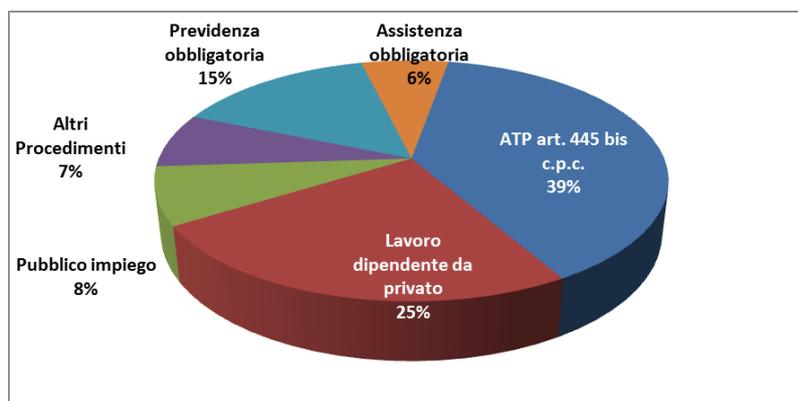
Materia:	A.G. 2018/2019			Variazione percentuale			Indicatori	
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Indice di ricambio	Durata prospettiva
ATP art. 445 bis c.p.c.	25.422	22.621	24.740	12%	4%	12%	89,0	1,1
Lavoro dipendente da privato	11.557	13.456	15.632	-3%	7%	-10%	116,4	1,2
Pubblico impiego	3.078	3.746	4.947	-14%	0%	-12%	121,7	1,3
Altri Procedimenti (Decreti ing.Proc.cautelari, urgenza ecc)	20.696	20.861	4.664	4%	3%	-1%	100,8	0,2
Previdenza obbligatoria (Prestazione)	7.206	7.148	9.528	0%	13%	1%	99,2	1,3
Assistenza obbligatoria	4.029	3.480	4.166	15%	10%	16%	86,4	1,2
TOTALE GENERALE	71.988	71.312	63.677	5%	5%	1%	99,1	0,9

Per il dettaglio dei flussi dei Tribunali è possibile cfr. le tav. 1.7 a / b dell'allegato "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile".

Per quanto riguarda la distribuzione delle pendenze, il maggior peso è attribuito ai procedimenti di "Accertamento tecnico preventivo", che valgono il 39% di tutte le cause presenti presso i tribunali del distretto. Le cause previdenziali/assistenziali sono complessivamente il 21% delle pendenze, mentre le cause in materia di Lavoro privato si fermano al 28%.

Nell'ambito delle materie del settore lavoro, anche il pubblico impiego rappresenta una quota consistente delle pendenze, circa l' 8% .

Lavoro e Previdenza Pendenti al 30 giugno 2019. Distribuzione per materia



PARTE QUINTA - LA GIUSTIZIA PENALE

1. La situazione dell'appello.

I dati disponibili sul sito del Ministero della Giustizia con riferimento all'andamento della giustizia penale, rappresentano una serie storica che parte dal 2003 fino al secondo trimestre del 2019.

I dati, pur scontando il fatto che in alcuni casi si tratta di stime perché non tutti gli uffici nel settore penale fanno pervenire tempestivamente¹⁵ al Ministero le proprie risultanze, forniscono però una serie di interessanti spunti di riflessione¹⁶.

Come si è già anticipato, i giudizi pendenti presso i Tribunali ordinari, in primo grado, erano 1.140.564 alla fine del 2003, hanno raggiunto il valore massimo di 1.807.707 alla fine del 2016 per poi scendere fino al dato registrato al 30 giugno 2019, pari a 1.168.452.

I giudizi pendenti presso le Corti di Appello erano 130.395 nel 2003 (l'11% delle pendenze dei Tribunali), hanno raggiunto il valore massimo pari a 275.596 alla fine del 2017 per poi diminuire ed arrivare a 263.918 alla fine del secondo trimestre 2019 (il 22,6 % delle pendenze dei Tribunali).

La serie storica mostra quindi che i giudizi pendenti sono andati aumentando in primo grado con un incremento in percentuale del 2,4% fra il 2003 ed il 2019, ma che in appello sono più che raddoppiati. Ancora se le variazioni sul totale complessivo di tutti i procedimenti pendenti in primo grado mostrano negli anni qualche volta il segno meno (-0,9% nel 2005, - 1,2% nel 2008, - 0,8% nel 2014), in appello i saldi si sono incrementati costantemente fra il 2013 ed il 2017 e solamente nell'ultimo biennio si è registrata una inversione di tendenza con una debole riduzione dell'arretrato (-4% circa).

E' dunque dimostrato per tabulas che l'appello rappresenta il collo di bottiglia del processo penale, così come ha ritenuto anche il CSM nella delibera del 5 luglio 2017.

¹⁵ Fonte: sito del Ministero della Giustizia – Monitoraggio penale: i dati presentati, per Tribunali e Corti di appello comprendono l'attività dell'ufficio GIP/GUP, delle sezioni ordinarie e dell'assise. Per l'ufficio GIP/GUP è presente solo l'attività "noti".

Nella citata delibera era stato, infatti, evidenziato che l'analisi dei dati statistici aveva dimostrato che la fase processuale nella quale si accumulano maggiori ritardi nella definizione dei procedimenti è proprio quella dell'impugnazione, in quanto è nel giudizio di secondo grado che principalmente si determina un effetto frenante sulla quantità complessiva dei procedimenti definiti e sui tempi di loro conclusione.

La situazione che emerge da questi numeri non coglie appieno la realtà di fatto in tutta la sua gravità perché tra i procedimenti definiti, che contribuiscono a ridurre il carico delle pendenze, figurano anche i giudizi che si chiudono con la declaratoria di prescrizione o il non luogo a procedere per non essere il fatto più previsto come reato a seguito dell'intervenuta depenalizzazione. Si tratta di un dato molto rilevante, che per la Corte d'appello di Roma può essere calcolato all'incirca nel 35% dei flussi in entrata, situazione peraltro comune ad altre corti d'appello.

Se si guardano i dati complessivi delle Corti di Appello, risulta la situazione indicata nella tabella che segue, che tiene conto dei pendenti finali relativamente al 30 giugno 2019.

Va sottolineato che pochissime corti d'appello presentano una percentuale di pendenze superiori o pari a circa il 5% del totale nazionale. Si tratta di Roma, Napoli, Torino, Bologna, Venezia, Firenze e Catania. Tutte le altre corti rappresentano una percentuale molto ridotta del totale nazionale, che appare di conseguenza ben distribuito sull'intero territorio.

Fanno eccezione soprattutto Roma e Napoli e, a diverse lunghezze di distanza, Torino e Bologna. In pratica Roma (19,3 %) e Napoli (19,9%) rappresentano da sole il 39% del totale delle pendenze al 30/06/2019, cioè ben oltre un terzo. Se poi si sommano Bologna (7,3%) e Torino (5,9%) si supera il 50% delle pendenze nazionali. Ciò equivale a dire che se si risolvesse il problema dell'arretrato delle più grandi corti d'appello, Roma e Napoli, si sarebbe fatto un serio passo in avanti nella soluzione del problema.

Tab. 1.1 Settore penale – Totale nazionale – Corti di Appello, pendenti fine periodo al 30 giugno 2019

CORTE	Pendence al 30 giugno 2019		Var. % pendence rispetto al 31 dicembre 2017
	Numero pendenti	% Pendenti rispetto totale	
ROMA	50.948	19,3%	-9,2%
NAPOLI	52.495	19,9%	10,2%
BOLOGNA	19.198	7,3%	3,5%
TORINO	15.610	5,9%	-18,2%
FIRENZE	15.687	5,9%	-7,9%
VENEZIA	14.470	5,5%	7,8%
CATANIA	13.222	5,0%	2,0%
BARI	11.668	4,4%	4,9%
MILANO	7.829	3,0%	-5,8%
GENOVA	7.032	2,7%	-10,2%
CATANZARO	6.030	2,3%	-23,3%
PALERMO	6.443	2,4%	-9,1%
BRESCIA	5.504	2,1%	-19,8%
REGGIO CALABRIA	6.601	2,5%	0,5%
LECCE (comprende anche TARANTO)	6.885	2,6%	-6,1%
L'AQUILA	4.742	1,8%	3,1%
MESSINA	2.092	0,8%	-36,8%
ANCONA	3.673	1,4%	25,9%
TRIESTE	2.739	1,0%	18,6%
PERUGIA	1.584	0,6%	-33,1%
SALERNO	1.850	0,7%	-25,1%
CALTANISSETTA	1.502	0,6%	-27,4%
POTENZA	1.697	0,6%	-5,8%
CAGLIARI (comprende anche SASSARI)	3.279	1,2%	18,4%
CAMPOBASSO	542	0,2%	-37,5%
TRENTO (comprende anche BOLZANO)	596	0,2%	-7,3%
TOTALE	263.918	100,0%	-17,1%

Note alla tabella: I dati comprendono i dati complessivi del settore penale (sezioni ordinarie, Assise, Minorenni)

L'andamento delle pendence inoltre è diversificato sul territorio. Nell'ultimo anno finalmente la Corte di appello di Roma ha invertito la tendenza all'aumento che aveva caratterizzato gli ultimi periodi, e le pendence sono scese del 9% circa rispetto al 2017. Come Roma, altre Corti riducono le proprie giacenze, Torino, Firenze, Milano, Genova, ma in altre le pendence crescono, anche in modo significativo, come a Napoli, che quest'anno è la prima Corte in termini di fascicoli giacenti, a Bologna, a Venezia.

I dati sulle sopravvenienze del 2018, inseriti nella tabella che segue, inoltre, confermano quanto già evidenziato con le analisi della passata edizione.

Guardando alla ripartizione delle sopravvenienze tra le Corti risulta infatti che anche nel 2018, la maggior parte di esse presenta percentuali che variano tra l'1 ed il 4%.

Soltanto otto Corti superano la soglia del 5%. Inoltre ancora una volta, sono Napoli (12,4%) e Roma (11,5%) le uniche corti a superare il 10% del carico del lavoro in entrata. La terza Corte di appello metropolitana, Milano, rappresenta il 7,5 % delle iscrizioni nazionali. Roma e Napoli da sole rappresentano più del 23% delle sopravvenienze di tutta Italia e sette grandi Corti (Bologna, Firenze, Milano, Roma, Napoli, Torino, Palermo) rappresentano più del 50% di tutte le sopravvenienze.

Tab. 1.2 Settore penale – Totale nazionale – Corti di Appello, Numero iscrizioni nel 2018 (anno solare)

CORTE	Iscrizioni	
	Anno 2018	% iscrizioni rispetto totale nazionale
ROMA	12.818	11,5%
NAPOLI	13.898	12,4%
FIRENZE	6.221	5,6%
MILANO	8.384	7,5%
TORINO	6.835	6,1%
BOLOGNA	7.177	6,4%
PALERMO	5.700	5,1%
CATANIA	4.886	4,4%
BARI	5.171	4,6%
VENEZIA	6.163	5,5%
CATANZARO	3.232	2,9%
L'AQUILA	3.224	2,9%
GENOVA	3.492	3,1%
REGGIO CALABRIA	1.899	1,7%
MESSINA	3.125	2,8%
LECCE (comprende anche TARANTO)	3.041	2,7%
ANCONA	2.733	2,4%
BRESCIA	2.849	2,5%
SALERNO	1.908	1,7%
TRIESTE	2.366	2,1%
CAGLIARI (comprende anche SASSARI)	2.269	2,0%
PERUGIA	1.174	1,1%
CALTANISSETTA	1.144	1,0%
POTENZA	810	0,7%
CAMPOBASSO	572	0,5%
TRENTO (comprende anche BOLZANO)	687	0,6%
Totale	111.778	100,0%

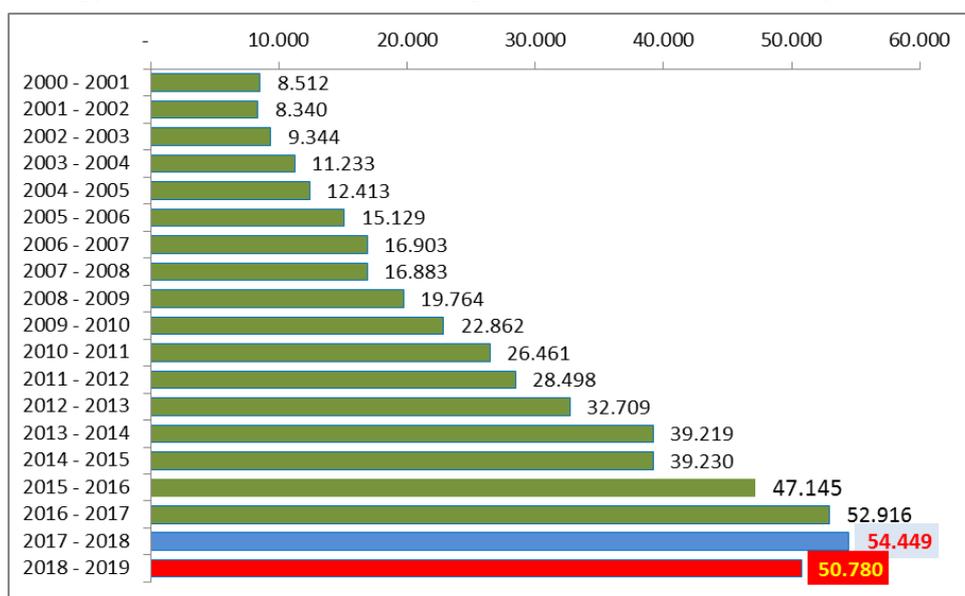
In altri termini il problema dell'arretrato non è uguale dappertutto. Come si vede dalle tabella che precedono vi sono uffici (pochi) che sono sostanzialmente in pareggio perché il numero dei pendenti si avvicina a quello dei sopravvenuti. Vi sono uffici in cui i sopravvenuti rappresentano la metà dei pendenti e vi sono uffici in cui i pendenti corrispondono a quattro volte i sopravvenuti. E' evidente che le strategie per risolvere il

problema dell'arretrato non possono essere identiche ovunque, ma debbono tener conto di queste differenze e che s'impone la revisione delle piante organiche degli uffici di secondo grado.

La riforma del 1998, con l'istituzione del giudice unico di primo grado e l'attribuzione a quest'ultimo della maggior parte dei giudizi, ha creato un'evidente disparità tra le condizioni degli uffici di primo grado, che si sono giovati della maggior produttività del giudice singolo, e gli uffici di appello, che sono rimasti vincolati alla collegialità, senza che per far fronte ai maggiori flussi siano stati aumentati gli organici.

Ciò è stato registrato puntualmente dalle statistiche che dal 2001, cioè da quando la riforma del giudice unico è andata a regime, vedono puntualmente aumentare i carichi di lavoro delle Corti di appello e come si evince in modo più che chiaro dal grafico che segue, che rappresenta i pendenti della Corte di Appello, in relazione alle sole sezioni ordinarie, dal periodo 2000 -2001 (erano 8.512) al periodo 2018 – 2019 (50.780) in diminuzione, finalmente dopo anni di crescita continua (il picco massimo era stato raggiunto al 30 giugno del 2018 con 54.449 pendenti) del 7% grazie al grande sforzo delle sezioni penali della Corte, che come verrà approfondito nel paragrafo successivo, sono state in grado di incrementare del 13% il numero di processi esauriti.

Corte di Appello di Roma Pendenti delle sezioni penali ordinarie dal 2000 -2001 al periodo 2018 -2019

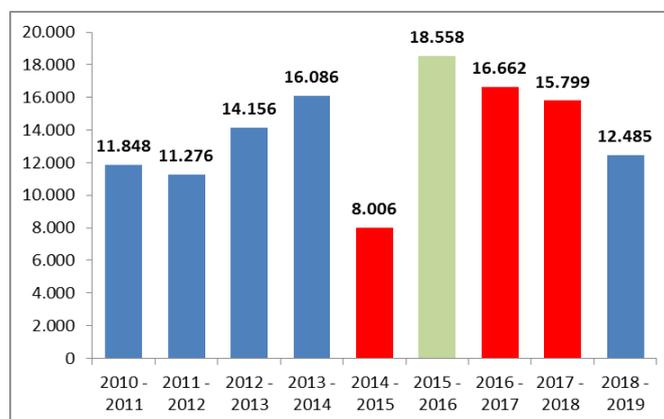


2 Corte di Appello Movimento degli affari, tendenze di lungo periodo

I flussi statistici della Corte di Appello, negli ultimi anni, risentono fortemente del passaggio, avvenuto il 1 gennaio 2015, al nuovo registro informatizzato SICP¹⁷.

In sintesi il nuovo sistema ha comportato dapprima ritardi nelle iscrizioni degli appelli con la conseguenza che per il 2015 era stato necessario fornire un dato stimato, sulla base della serie storica delle sopravvenienze (i fascicoli materialmente inseriti nel SICP erano stato poco più di 8.000). Il ritardo è stato recuperato, ma i 18.558 fascicoli iscritti nel registro informatizzato, formalmente attribuiti al 2016, erano in realtà riferibili in parte al 2015. Nel 2017 l'iscrizione dei fascicoli è avvenuta in tempo reale, senza ulteriori ritardi, ma ancora fino a tutto il 2017, le nuove iscrizioni, pari a circa 16.000 all'anno, hanno superato quelle medie degli anni precedenti il 2015, quando si attestavano su valori inferiori ai 14.000 fascicoli all'anno. Solamente nei primi mesi del 2018 si è finalmente registrata una diminuzione significativa nelle iscrizioni, che è proseguita per tutto l'anno solare ed i primi mesi del 2019. Nel periodo 2017/2018 infatti le iscrizioni sono state 15.799, circa 800 in meno del periodo precedente mentre nel 2018/2019 sono tornate ai dati medi ante 2015, e si sono attestate sui 12.485 iscritti.

Corte di Appello – Sezioni ordinarie e Assise iscrizioni da 2010/2011 al 2018/2019



La produttività è aumentata in modo significativo nell'ultimo periodo (+13%) a livello di complesso dell'ufficio anche se la Corte ha dovuto scontare, anche più degli altri anni, un minor numero di magistrati continuativamente presenti nelle sezioni. L'aumentato numero complessivo di definizioni, pari a 16156, dopo molti anni ha prodotto un indice di ricambio superiore a 100 più che soddisfacente, essendo salito a

¹⁷ SICP:Sistema informativo Cognizione penale

129 (nel 2016/2017 valeva 64,2) per cui le pendenze sono diminuite di quasi il 7%, anche se sono ancora significative e sono di poco superiori ai 50.000 procedimenti.

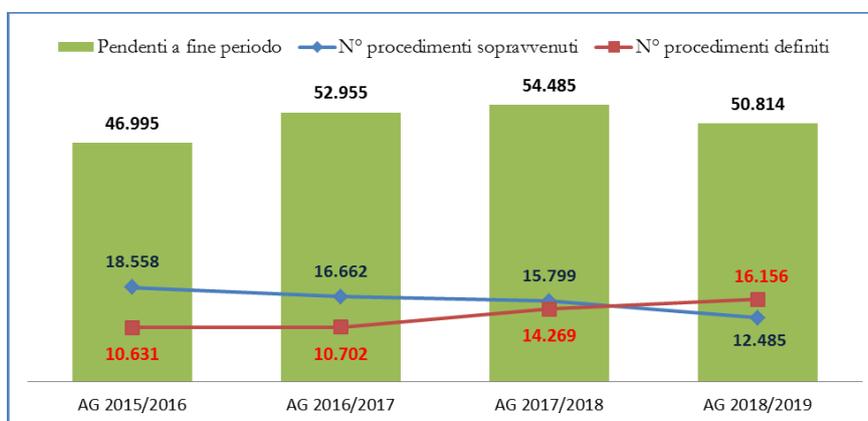
Alla situazione critica in termini numerici vanno aggiunte le croniche mancanze di personale, che hanno portato come risultato, carenze nelle notifiche e la necessità di rinviare intere udienze. Queste difficoltà, oltre che i vuoti di organico tra i consiglieri delle sezioni penali, hanno inciso anche sui tempi di definizione.

Tabella 2.1 - Corte di Appello - Movimento degli affari negli ultimi quattro anni giudiziari

Corte di Appello	FLUSSI E MOVIMENTO DEGLI AFFARI - Corte di Appello sezioni ordinarie e Assise					
	Pendenti a inizio periodo	N° procedimenti sopravvenuti	N° procedimenti definiti	Pendenti a fine periodo	Indice di ricambio	Indice di smaltimento
Anno giudiziario 2015/2016	39.068	18.558	10.631	46.995	57,3	18,4
Anno giudiziario 2016/2017	46.995	16.662	10.702	52.955	64,2	16,8
Anno giudiziario 2017/2018	52.955	15.799	14.269	54.485	90,3	20,8
Anno giudiziario 2018/2019	54.485	12.485	16.156	50.814	129,4	24,1

Il grafico che segue evidenzia quanto si è sin qui osservato: l'aumento costante dell'arretrato conseguente al gap tra sopravvenuti e definiti e la produttività che seppur in costante aumento, solamente nell'ultimo periodo ha compensato i flussi in entrata e prodotto una diminuzione delle pendenze.

Corte di Appello – Sezioni ordinarie e Assise Movimento degli Affari negli ultimi quattro anni giudiziari



Dall'analisi più approfondita nell'ambito delle sezioni penali ordinarie, emerge l'incremento generalizzato delle definizioni che non ha riguardato solamente le definizioni per prescrizione, sulle quali la Corte ha concentrato una serie di attività

dedicate, ma anche le definizioni di merito , passate da 6.605 nel 2016/2017 a 7.086 nel 2017/2018 a 8.007 nell'ultimo periodo (quasi 1.000 in più rispetto all' intervallo precedente) e rappresentano il 49% delle definizioni complessive.

I procedimenti definiti con prescrizione , nell'ultimo anno, sono stati in totale 7.743, pari al 48% del complesso delle definizioni.

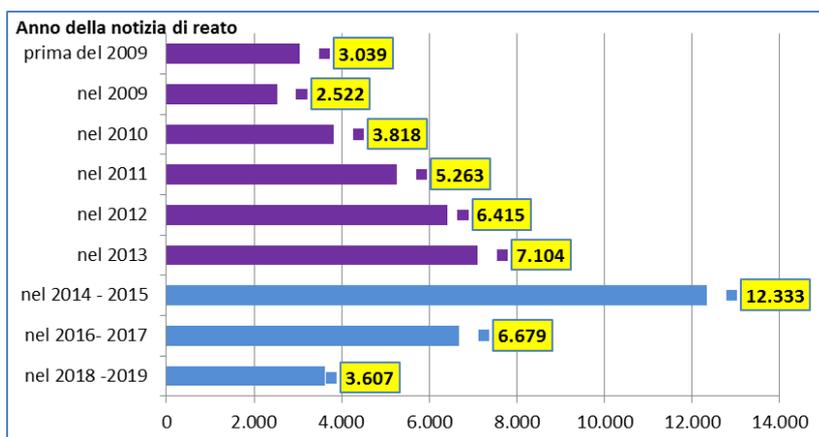
L'elevato numero delle prescrizioni è stato determinato dal notevole ritardo nell'arrivo del fascicolo in Corte dopo la proposizione dell'atto di appello, cui si è aggiunto quello conseguente ai tempi e ai differimenti necessari per l'instaurazione del rapporto processuale, spesso compromessa da vizi di notifica.

Tabella 2.2 - Corte di appello, Sezioni ordinarie (Prima, Seconda, Terza, Quinta) – Flussi e Modalità di definizione negli ultimi quattro anni giudiziari

FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI E MODALITA' DI DEFINIZIONE - Sezioni Ordinarie Corte di Appello				
Corte di Appello	Anno giudiziario 2015/2016	Anno giudiziario 2016/2017	Anno giudiziario 2017/2018	Anno giudiziario 2018/2019
Pendenti Iniziali	39.028	46.951	52.916	54.449
Sopravenuti	18.489	16.599	15.744	12.429
Esauriti Totali	10.566	10.634	14.211	16.098
<i>di cui definiti con Sentenza di merito</i>	<i>5.634</i>	<i>6.605</i>	<i>7.086</i>	<i>8.007</i>
<i>di cui definiti per prescrizione</i>	<i>3.979</i>	<i>3.486</i>	<i>6.643</i>	<i>7.743</i>
<i>di cui definiti con ordinanze Inammissibilità</i>	<i>171</i>	<i>117</i>	<i>148</i>	<i>169</i>
<i>di cui definiti con altra modalità</i>	<i>782</i>	<i>426</i>	<i>334</i>	<i>179</i>
Pendenti Finali	46.951	52.916	54.449	50.780
Indice di ricambio	57	64	90	130

Le definizioni calcolate sui tempi dell'anno giudiziario , grazie all'incremento registrato, hanno finalmente ridotto le pendenze che permangono però particolarmente elevate, sono comunque superiori ai 50.000 fascicoli e rendono sempre difficile la gestione dell'arretrato.

Sezioni penali ordinarie : Procedimenti pendenti al 30/06/2019, per anno della notizia di reato



Un arretrato composto , al 30 giugno 2019, per circa il 55% da fascicoli riferiti a reati commessi prima del 2013, e, di questi, in particolare, erano pendenti 5.561 fascicoli (quasi l' 11% del totale) con data pari o anteriore al 2009 (10 anni). Numeri migliori di quelli riscontrati lo scorso anno, quando le percentuali, rispettivamente dei procedimenti ultra quinquennali e ultra decennali erano il 60% ed il 12% del totale pendenti.

Non si tratta di un dato negativo. Le prescrizioni si sono accumulate in passato per via dell'arretrato che allunga i tempi di definizione, ma anche in alcuni casi dal notevole ritardo nell'arrivo del fascicolo in Corte dopo la proposizione dell'atto di appello, cui si è aggiunto talvolta quello conseguente ai tempi e ai differimenti necessari per l'instaurazione del rapporto processuale, spesso compromesso da vizi di notifica. Quasi la metà dell'arretrato della Corte, circa 25.000 fascicoli, è costituito da processi prescritti o in via di prescrizione. Questa massa di carta ha creato in sé difficoltà persino nella gestione fisica dei procedimenti nel loro trasferimento all'archivio e nella pronuncia delle sentenze di prescrizione e nell'esecuzione degli adempimenti successivi alla pronuncia della sentenza. Il fatto che la Corte, provvedendo ormai uniformemente con sentenza de plano, tranne che nei casi in cui vi è costituzione di parte civile o altrimenti di particolare rilevanza, sia in grado, con la collaborazione della Procura Generale, di definire il processo con la sentenza di prescrizione, rappresenta un fatto positivo e contribuisce in misura rilevante alla miglior gestione dell'intero arretrato. Grazie all'enorme lavoro di riorganizzazione che si è svolto nel 2018 ed ancora nell'anno appena trascorso, con sacrificio personale dei presidenti e dei consiglieri, con la collaborazione determinante del personale di cancelleria e dell'Arma dei Carabinieri, e da ultimo con la collaborazione del personale fornito dalla Regione Lazio, la Corte ormai conosce il proprio archivio, lo ha riclassificato effettuando le indispensabili attività di spoglio, che in passato non sempre erano state svolte, ha proceduto ai necessari scarichi sui registri informatici, ed ha significativamente intensificato la definizione sia dei processi archiviati, sia dei processi vivi. Ed occorre sottolineare che per fare a ciò si è messo a frutto tutto il lavoro di verifica e controllo svolto in occasione dell'ispezione mirata del settore penale della Corte, attuata dal Ministero nel corso dell'anno.

Come si è detto in futuro la Corte conta progressivamente di prima ridurre e poi azzerare il carico di processi prescritti mantenendo elevata ed incrementando compatibilmente con la copertura dell'organico la produttività dei processi, quelli vivi, chiamati a dibattimento.

Ne consegue che, tenuto conto dell'anno di iscrizione dei reati, è prevedibile un sempre maggior numero di estinzioni per quelli che si prescrivono in sette anni e sei mesi dalla data del fatto, che sono la maggioranza. Ovviamente ciò riguarda i processi introitati sino ad oggi perché per il futuro, salvo mutamenti della disciplina legislativa, la prescrizione non maturerà. Con riferimento a tale prospettiva, va segnalato che, una volta esauriti i procedimenti prescritti ancora pendenti, la Corte non sarà comunque in grado di far fronte ai nuovi flussi. Come risulta infatti dalla tabella 2.2. relativa ai flussi, che precede, la Corte è attualmente in grado di definire circa 8.000 procedimenti all'anno con sentenza di merito, un numero insufficiente per coprire i circa 12.000 – 14.000 nuovi procedimenti introitati ogni anno. Eliminata la prescrizione, in difetto di un sostanziale aumento della pianta organica, che può essere indicato nella misura di 20 magistrati, la Corte ricomincerà verosimilmente ad accumulare arretrato.

La tabella sottostante illustra la durata effettiva dei procedimenti nelle sezioni penali ordinarie, calcolata tenendo presente il lasso temporale che intercorre tra la data d'iscrizione e quella di definizione del fascicolo. La tabella distingue la durata dei procedimenti in base alla presenza di almeno un imputato non libero.

I tempi di definizione sono nel complesso aumentati in conseguenza della scelta delle sezioni di definire i procedimenti maggiormente risalenti e quelli prescritti.

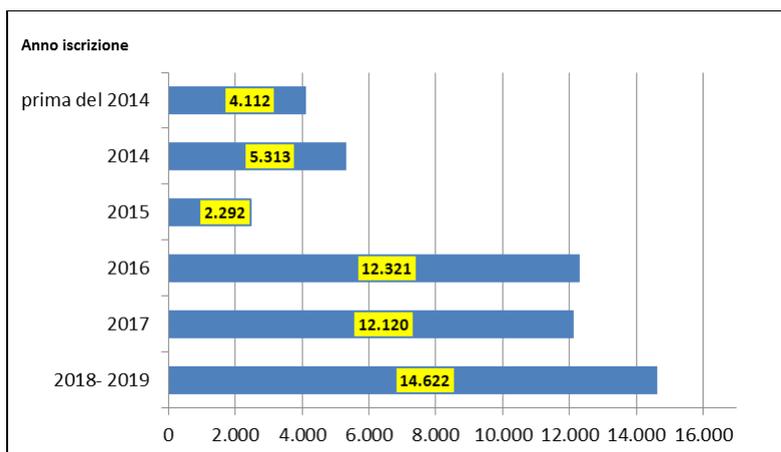
Tabella 2.3 - Corte di Appello - Sezioni penali ordinarie - Durata dei giudizi (espressi in giorni ed in mesi)

CORTE DI APPELLO DI ROMA - PERIODO	DURATA ESPRESSA IN GIORNI		DURATA ESPRESSA IN MESI	
	Totale Definiti	<i>di cui con almeno un imputato non libero</i>	Totale Definiti	<i>di cui con almeno un imputato non libero</i>
Anno giudiziario 2015/2016	993	170	33	6
Anno giudiziario 2016/2017	863	173	29	6
Anno giudiziario 2017/2018	1.140	332	38	11
Anno giudiziario 2018/2019	1.240	310	41	10

I risultati sono dettagliati dal grafico che segue, dedicato alla ripartizione per anno di iscrizione dei procedimenti pendenti in Corte.

Il grafico rappresenta chiaramente la situazione della giacenza della corte, così come conseguenza dell'incremento delle sopravvenienze dell'ultimo triennio.

Corte di Appello - Sezioni penali ordinarie – Procedimenti pendenti al 30/06/19 rispetto all'anno di iscrizione



I procedimenti potenzialmente interessati al cosiddetto rischio Pinto, intendendo in tal modo quelli iscritti fino al 2017 compreso, e quindi pendenti in Corte da almeno due anni, sono circa 24.000, il 47% del totale pendenze, di cui però 12.000 iscritti proprio nel 2017. I fascicoli di più remota iscrizione, intendendo in tal senso quelli iscritti fino al 2015, scendono rispetto allo scorso anno da 18.583 (35% del totale pendenti 2018) a 11.717 (23% del totale pendenti 2019).

Nella precedente relazione osservavo che non era possibile, in assenza di interventi che esulano dai poteri della Corte, prevedere miglioramenti sostanziali nella durata dei procedimenti in futuro. I dati del precedente quadriennio, infatti, mostravano costantemente un numero di sopravvenuti superiore a quello dei procedimenti definiti (nei quattro anni si registravano, in media, più di 14.000 nuovi processi contro 10.000 definiti), con l'ovvia conseguenza che le pendenze non potevano che aumentare con conseguente incremento anche dei tempi di esaurimento dei processi.

A partire dal 2018 ed ancora di più nel 2019, vi è stata una totale inversione di tendenza, grazie all'impegno dei presidenti di sezione e dei consiglieri. Invero, la produttività, come sopra cennato, ha superato le 16.000 definizioni, portando addirittura ad un saldo positivo nell'indice di ricambio, pari a 129, beneficiando in ciò anche della riduzione delle sopravvenienze rispetto agli anni precedenti.

Dicevo l'anno scorso che non dovevamo arrenderci e ciò è avvenuto, con gli evidenti risultati sovra esposti. A tal proposito è bene rammentare che il nuovo comma 3 bis dell'art. 603 cpp, introdotto dalla legge 23 giugno 2017 n. 103, in forza del quale in caso di appello del PM contro la sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, comporta la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, con conseguente dilatazione dei tempi di trattazione dei procedimenti in grado di appello.

Parimenti l'introduzione del concordato sulla pena in appello, ex art. 599 bis cpp, non ha prodotto gli effetti sperati, avendo trovato applicazione nel 5% circa dei procedimenti.

Non ci si può limitare ai meri dati statistici e quantitativi. Il lavoro della Corte, ma anche dei tribunali del Distretto, è caratterizzato dalla celebrazione di processi di grande impegno nei confronti della criminalità organizzata e comunque di rilevante allarme sociale.

Numerosi sono i processi di rilievo pendenti o trattati e conclusi dalle sezioni penali della Corte, aventi ad oggetto sempre più spesso reati di associazione a delinquere finalizzata al compimento di attività estorsive e di stampo mafioso (processi contro Fragalà, contro Fasciani Carmine, Mafia Capitale), ma si segnala anche il processo n. 6200/18 avente ad oggetto una ipotesi di apologia del fascismo, i processi nei confronti di Cimoli + 6 (cd fallimento Alitalia), nei confronti di Petroni + 3 (cd fallimento Terravision, società operante nel trasporto da e per gli aeroporti di Roma), nei confronti di Cragnotti Sergio + 8, imputato il primo della più rilevante bancarotta fraudolenta dopo quella del c.d. crack Parmalat, pervenuto in sede di rinvio dalla Cassazione. Infine i procedimenti nei confronti di Pizzuti + 1 (cd processo di Ventotene relativo al crollo della parete rocciosa di Cala Rossano a Ventotene) e di Capobianchi Mario, imputato per il crollo di una palazzina in cui persero la vita 23 persone, pervenuto a seguito di due annullamenti con rinvia dalla Cassazione.

Devo ricordare che soprattutto, ma non solo, nel Tribunale di Roma le pendenze di processi per reati specifici in materia di P.A. sono sempre più significative e, per il Tribunale di Roma, attestate anche sull'80% del carico complessivo delle sezioni competenti. Va sottolineato il notevole peso qualitativo di molte sopravvenienze riguardanti tale materia, conseguente – sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi – alla tipologia di indagini attualmente svolte dalla Procura nel settore.

Si segnala il notevolissimo impatto pratico delle pronunce di condanna, comportanti l'applicazione di misure di stampo patrimoniale assai importanti ed applicate sempre più estesamente (le confische di cui agli artt. 322 – ter e 335 – bis c.p.), personali (la sospensione dall'esercizio della professione, art. 35 c.p.), oltre a pene accessorie rinforzate e all'obbligo di segnalazione alla Corte dei Conti per il giudizio di

responsabilità contabile, con attuale possibilità di applicazione pure di misure di prevenzione.

Emerge altresì la sempre più frequente contestazione da parte della Procura di Roma di fattispecie associative di stampo mafioso ovvero di condotte connotate in termini di mafiosità (ai sensi dell'art. 7 legge 203 del 1991), essendo divenuta comune la contestazione dell'aggravante speciale se non la sottoposizione a processo di associazioni così qualificate. Con riferimento agli altri Tribunali del Distretto va almeno segnalata l'avvenuta definizione, dopo molti anni di rinvii a nuovo ruolo per l'obbligatoria rinnovazione del collegio, del procedimento c.d. Mythos, relativo a fatti di criminalità organizzata ex art. 416 bis c.p.

Il Tribunale di Roma, e di conseguenza in sede di impugnazione anche la Corte, sono complessivamente impegnati nella definizione di procedimenti e nella gestione di un patrimonio composto da 500 aziende, oltre 2.000 unità immobiliari e numerosissimi beni mobili (tra cui depositi bancari per oltre 100 milioni di euro), per un totale complessivo di 2 miliardi di euro.

Trattasi di impegno in via di progressiva estensione a seguito dell'introduzione di nuove categorie di pericolosità qualificata (tra cui i soggetti indiziati dei delitti di cui agli artt. 612 - bis c.p. e 640 – bis c.p. nonché di numerosi reati in danno della P.A.) voluta dalla riforma del cd. Codice Antimafia ad opera della legge 161/2017.

La riforma ha altresì modificato l'amministrazione giudiziaria dei beni poiché l'amministratore giudiziario si sostituisce agli amministratori societari ed opera al fine di impedire che l'attività aziendale possa favorire ambienti criminali (art. 34), con la sottoposizione al controllo giudiziario regolato dall'art. 34 – bis, che ha effettivamente incrementato l'impegno di giudici e personale di cancelleria. E non va taciuto che le recenti riforme legislative hanno aumentato le possibilità di impugnazione avanti alla Corte dei provvedimenti di sequestro con conseguente aumento dei carichi.

E' evidente la rilevanza economico – sociale di un cospicuo patrimonio mobiliare ed immobiliare, composto pure da numerose aziende in attività, affidato alla gestione pubblica e sottoposto al controllo della magistratura.

Nell'arco del 2018/2019 in Cassazione¹⁸ sono stati iscritti 3.211 procedimenti per ricorsi avverso decisioni della Corte di Appello di Roma.

¹⁸ Dati forniti dall'ufficio statistiche della Corte di Cassazione.

Nello stesso periodo la Suprema Corte ha definito 3.092 procedimenti provenienti dal questa Corte, secondo lo schema seguente:

<i>Inammissibilita'</i>	<i>Rigetto</i>	<i>Annullamento Senza Rinvio</i>	<i>Annullamento Con Rinvio</i>	<i>Altro</i>
2.240	275	290	279	8

Appaiono residuali le definizioni che comportano un rinvio alla Corte di Appello dei processi: la maggioranza dei ricorsi in Cassazione, di fatto, sono inammissibili (il 72%) o rigettati (9%). Gli annullamenti con o senza rinvio, rappresentano il 18% delle definizioni della Suprema Corte.

Tali dati , provenienti dalla Cassazione, confermano i risultati che emergono dalle informazioni desumibili dalle risultanze dei registri informatizzati della Corte.

Stabili i flussi relativi alla Corte di Assise d'appello sia per quanto riguarda i processi iscritti pari a 56 (uno in più rispetto al 2017/2018) , sia per quanto riguarda i processi definiti, 58, come lo scorso anno. L'indice di ricambio nell'ultimo anno è pari a 104: pendenza quindi è scesa a 34 procedimenti complessivi.

Tabella 2.6 - Corte di Assise di appello - Movimento degli affari negli ultimi quattro anni giudiziari

Periodo	FLUSSI E MOVIMENTO DEGLI AFFARI - Corte di Assise di Appello				
	Pendenti a inizio periodo	Procedimenti sopravvenuti	Procedimenti definiti	Pendenti a fine periodo	Indice di ricambio (rapporto, moltiplicato per 100, fra definiti e sopravvenuti)
Anno giudiziario 2015/2016	40	69	65	44	94
Anno giudiziario 2016/2017	44	63	68	39	108
Anno giudiziario 2017/2018	39	55	58	36	105
Anno giudiziario 2018/2019	36	56	58	34	104

L'attuale pendenza consente peraltro di mantenere entro limiti più che ragionevoli i tempi di definizione dei giudizi che infatti presentano una durata media di circa 7 mesi, risultato il cui mantenimento nel tempo è auspicabile dal momento che la Corte d'Assise, come si è detto, giudica di reati di notevole gravità e di massimo allarme sociale che vanno definiti in tempi rapidi e che talora impegnano più udienze.

L'esiguità dei numeri non deve essere motivo per ritenere che non vi siano ragioni di attenzione, perché i processi d'assise riguardano reati che destano particolare allarme sociale.

Le recenti riforme, processuali e sostanziali (si pensi ad esempio al Decreto Legislativo 24-9-2015 n. 158 - sistema sanzionatorio penale tributario - ; ai Decreti Legislativi 15-1-2016 n. 7 e 8 - depenalizzazioni ed abrogazioni – nuova prescrizione con sospensione in appello) non hanno inciso, ad eccezione di quanto sarà specificato, sul funzionamento complessivo dell'ufficio attesa la natura dei reati trattati dalla Corte di assise di Appello. Ha inciso, invece, la legge 23-6-2017 n. 103, entrata in vigore il 3 agosto 2017 (c.d. riforma Orlando) quantomeno per due punti : l'inserimento dell'articolo 599 bis c.p.p. e l'inserimento del comma 3 bis dell'articolo 603 c.p.p. .

Al primo dovrebbe conseguire un alleggerimento dell'attività processuale in tutti i casi in cui vi sarà rinuncia ai motivi di appello, tranne che per il trattamento sanzionatorio, con conseguente pena concordata con il P.G.

Tuttavia è necessario in concreto che la decisione di procedere ai sensi dell'articolo 599 bis c.p.p. venga annunciata, dal P.G. e dal difensore, prima dell'emissione del decreto di citazione o almeno una settimana prima dell'udienza se si vorrà ottenere un effettivo alleggerimento dell'attività della Corte. Diversamente il procedimento penale dovrà essere studiato ed approfondito in modo del tutto analogo a quanto avviene per i procedimenti a svolgimento ordinario.

Va in proposito segnalato come l'eventuale presenza nel procedimento penale della parte civile, pur non contemplata nella norma in esame, induca il P.G. ad una eccessiva cautela valutativa e, alla fine, al diniego del consenso per il concordato. Comunque tale procedura, allo stato, è risultata adottata per un numero veramente esiguo di procedimenti tale da non influire sui flussi.

Più complessa appare la situazione creata dalla previsione di cui al comma 3 bis dell'articolo 603 c.p.p. che prevede in modo generale e generico la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale dichiarativa nei casi indicati (assoluzione dell'imputato ed impugnazione del P.M.).

Ebbene a prescindere dai problemi connessi all'applicabilità del principio ai procedimenti penali definiti in primo grado con rito abbreviato, rimane il fatto che una rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale necessiterà di varie udienze (si tenga presente la complessità dei procedimenti penali per reati di competenza della Corte) con allungamento dei tempi di definizione e con appesantimento notevole dell'attività in quanto i procedimenti penali con detenuti (almeno l'80% in Corte di Assise di Appello) dovranno comunque essere trattati in via prioritaria.

Nell'anno trascorso si è visto che nei casi più semplici, un procedimento penale definibile in una sola udienza, ha comportato la celebrazione di almeno tre udienze per la conclusione.

La sezione **quarta penale** nell'ultimo periodo è stata soggetta a modifiche sostanziali nelle sue attribuzioni, essendo state diverse le novità legislative degli ultimi anni con impatto diretto sulle competenze assegnate, e che hanno tra l'altro indotto il trasferimento delle procedure per ingiusta detenzione alla quinta penale. E' cambiata anche la normativa in merito alle "rogatorie" internazionali, non più di competenza delle corti di appello, materia che rappresentava dal punto di vista numerico una quota parte consistente (più di un terzo) degli affari.

Al 30 giugno la pendenza era pari a 656 procedimenti.

Tabella 2.7 –Corte di Appello, sezione Quarta penale - Movimento degli affari negli ultimi quattro anni giudiziari

Periodo	Pendenti inizio periodo	Sopravvenuti	Esauriti totali	Pendenti fine periodo	Indice di Ricambio	Indice di smaltimento
2015 - 2016	696	1.171	1.168	699	99,7	62,6
2016 - 2017	699	1.519	1.111	1.107	73,1	50,1
2017 - 2018	1.107	875	1.372	610	156,8	69,2
2018 - 2019 (*)	610	1.026	980	656	95,5	59,9
NB (*): nei sopravvenuti sono ricomprese 384 rogatorie così come rilevate in sede ispettiva						

La struttura della IV Sezione Penale della Corte fa oggi capo a 14 (quattordici) Registri assolutamente autonomi tra loro e, soprattutto, in maggior parte dinamici sotto il profilo dell'indotto funzionale, cioè degli adempimenti conseguenti alla stessa vita del procedimento, di cui la "definizione" non costituisce per nulla l'oggetto principale del relativo servizio, nel quale l'impegno del giudice (e del personale amministrativo) è profuso ben più incisivamente nel corso della attività endoprocedimentale che in quella definitiva.

Difatti l'attività della IV Sezione si svolge – nella sua parte più impegnativa – nel corso del procedimento e non nella udienza in contraddittorio di cui il provvedimento definitorio dovrebbe costituire l'oggetto di quell'esame che il CSM ha individuato come modello campionato del procedimento di determinazione del carico esigibile, anche in

considerazione del fatto che, come noto, la IV Sezione Penale ha competenza esclusiva in un esteso campo di materie, che di seguito si indicano:

- A) giudizi di revisione (artt. 629 e segg. c.p.p.) relativi ai distretti della Corte di Appello di Napoli e della Sardegna;
- B) decisioni sulle dichiarazioni di ricsuazione dei giudici penali del distretto (art. 40 c.p.p.), salvo quelli di questa sezione;
- C) giudizi di estradizione (art. 697 e segg. c.p.p.);
- D) procedure relative al mandato di arresto europeo (legge 22.4.2005 n. 69);
- E) domande di riparazione per ingiusta detenzione (artt. 314 e segg. c.p.p.);
- F) domande di riparazione dell'errore giudiziario (art. 645 c.p.p.);
- G) riconoscimento delle sentenze penali straniere (artt. 730 e segg. c.p.p.; D.Lgvo 36/2016; D.Lgvo 37/2016; Convenzione di Strasburgo 1983);
- H) esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane (artt. 742 e segg. c.p.p.);
- I) estradizioni e rogatorie su richiesta del Tribunale Internazionale dell'Aja per crimini di guerra; sono in via di smaltimento i procedimenti concernenti l'esecuzione di rogatorie dall'estero (art. 723 e segg. c.p.p.) diverse da quelle dei tribunali internazionali, transitate nella competenza del giudice per le indagini preliminari
- L) riabilitazioni (art. 683 c.p.p.) relative alle misure di prevenzione;
- M) competenza ex D.L.vo 7.9.2010 n. 161 in materia di espiazione, nei Paesi dell'Unione Europea, delle pene detentive irrevocabilmente inflitte
- N) procedure d'appello avverso i decreti dei Tribunali del Distretto (dal 19.11.2017 la competenza di primo grado è stata accentrata nel Tribunale distrettuale ex Legge 161/2017) aventi ad oggetto le misure di prevenzione personali e patrimoniali (D.Lgvo n. 159/2011) e procedure concernenti le revocazioni della decisione definitiva in materia di confisca (art. 28 D.Lgvo 159/2011 citato decreto) e, dal 19.11.2017 (ex Legge 161/2017), le procedure di appello avverso i decreti di applicazione o diniego del sequestro di prevenzione
- O) procedure di rescissione del giudicato ex art. 629 bis c.p.p. (ex Legge 103/2017, in vigore dal 3.8.2017)
- P) E' stata – nel corso dell'anno 2018 - individuata dalla Corte Suprema la competenza sulla trattazione dei procedimenti di annullamento con rinvio dei decreti di appello in materia di prevenzione anche patrimoniale, in capo alla stessa sezione che ha emesso il decreto annullato, di talché costituiscono un nuovo carico di lavoro per questa

Sezione anche i rinvii dalla Cassazione in materia di prevenzione personale e patrimoniale.

Va osservato – come già fatto nelle relazioni afferenti i precorsi anni - che il quadro statistico, così come articolato, non si attaglia – come già ribadito nelle precedenti relazioni - alla valutazione della peculiare attività della IV Sezione penale trattandosi di un contesto in cui le definizioni dei procedimenti costituiscono un dato molto contenuto nell'insieme dell'attività giurisdizionale e del lavoro del personale amministrativo. Con i suddetti limiti, le rilevazioni statistiche riguardanti questa Sezione si appalesano decisamente positive essendovi una sostanziale coincidenza tra il numero delle sopravvenienze e quello delle definizioni.

Ciò premesso, fornisco le specifiche notizie richieste in materia di:

- 1) estradizioni e assistenza internazionale
- 2) applicazione del MAE
- 3) misure di prevenzione

Mandato di Arresto Europeo ed Estradizioni

Le linee di incremento che da alcuni anni interessano la materia del Mandato di Arresto Europeo rivelano che trattasi di un istituto giuridico europeo ormai consolidato i cui effetti sono positivamente valutati.

Considerata la natura degli affari, connotati dal carattere di urgenza e da stretti termini perentori, è stato adottato un modulo organizzativo che rende possibile la gestione e il controllo di una media, nel quadriennio, di circa 150 sopravvenienze annuali. Tenuto conto del fatto che trattasi di procedimenti che proiettano a dimensione europea l'immagine della Corte di Appello, è istituito nell'Ufficio un turno che non lascia scoperto neanche un giorno dell'anno, al fine della adozione di tutti quegli eventuali provvedimenti in materia de libertate che si rendano necessari.

I rilievi che precedono valgono anche per procedimenti in materia di estradizione, anch'essi riguardanti soggetti in stato di custodia cautelare, caratterizzati da stretti termini perentori e di valenza internazionale.

Anche in ordine a tali procedimenti la Sezione ha segnalato al ministero della Giustizia e a Interpol i problemi derivanti dalla estrema sinteticità delle notizie che la stessa sezione italiana Interpol riceveva nel proprio sistema informativo affinché la polizia giudiziaria procedesse all'arresto dei soggetti ricercati dalle Autorità giudiziarie di altri Stati e sempre meno si rileva la eventuale insufficienza delle informazioni necessarie.

Assistenza Giudiziaria - Rogatorie

Con il D.Lgvo 149/2017 (in vigore dal 31.10.2017) è stato disposto lo spostamento della competenza sulle rogatorie (escluse quelle di pertinenza dei Tribunali internazionali) dalla Corte di Appello alla Procura della Repubblica presso il Tribunale: è in corso lo smaltimento delle residue pendenze.

Misure di Prevenzione

Misure di prevenzione: la recente entrata in vigore del nuovo Codice Antimafia sta producendo un inevitabile incremento del carico di lavoro della Sezione, alla quale tale materia è devoluta in via esclusiva. Come già detto in precedenti relazioni, se per ogni tipo di attività giudiziaria il mero riferimento numerico appare inadeguato, ciò vale ancora di più per i dati statistici relativi alle misure di prevenzione, e in particolare per le misure patrimoniali, che esigono un lavoro complesso, preceduto da mesi di studio e di approfondimento, accompagnato da frequenti integrazioni istruttorie, seguito da una impegnativa redazione dei provvedimenti. Più dei numeri riguardanti i procedimenti di prevenzione patrimoniale, un'idea del lavoro che la IV sezione svolge in relazione a tali procedimenti (da paragonare assai realisticamente a dei maxi processi) si trae dal totale dei beni di volta in volta interessati dalle misure: si è spesso nell'ordine di svariate centinaia di immobili e aziende, per ciascuno dei quali viene svolto un esame analitico secondo la griglia indicata dalla recente giurisprudenza della Cassazione e della recentissima pronuncia della Corte Costituzionale afferente alle figure di pericolosità sociale.

Come già evidenziato nella precorsa relazione, fra le novità della recente riforma del c.d. codice antimafia vi è l'attribuzione a questa Sezione della competenza a decidere sulla impugnazione - finora non prevista - dei decreti di sequestro emessi dal Tribunale prima dell'eventuale decreto di confisca di primo grado, che impongono una valutazione, certo allo stato degli atti e in via cautelare, non dissimile quanto a impegno da quella che attiene alla confisca.

Come già in precedenza evidenziato, poiché la legge di riforma del codice antimafia al nuovo art. 34 bis del "codice", dopo aver prescritto "priorità assoluta" nella trattazione dei procedimenti in questione, ha attribuito ai "dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti" l'onere della adozione dei "provvedimenti organizzativi necessari" per assicurare la "trattazione e la definizione prioritaria dei procedimenti" medesimi, tali procedimenti vengono trattati in maniera prioritaria e, al riguardo, è allo studio la fattibilità di "dedicare" ad essi delle udienze periodiche settimanali, sia per consentire un contraddittorio organizzato con le parti (la Procura Generale potrebbe così destinare

a tali udienze i sostituti deputati alla trattazione della prevenzione), sia per evitare di congestionare le udienze ordinarie con i predetti procedimenti. Al riguardo si è elaborato un progetto per realizzare il criterio della udienza tematica, che sarà in breve sottoposto all'esame del Presidente della Corte per la necessaria interlocuzione con la Procura Generale ed il Foro.

Occorre soffermarsi, sia pur brevemente, sulla Variazione tabellare adottata da questa Presidenza che prevede la fusione delle sezioni IV e V, che ha ricevuto il parere favorevole del Consiglio Giudiziario e che è in attesa dell'approvazione del CSM. La fusione consentirà di realizzare una sezione con due presidenti e dodici consiglieri, di dimensioni analoghe alle altre tre sezioni ordinarie, che potrà trattare sia le materie specifiche e specialistiche di competenza dell'attuale IV sezione, sia una parte del lavoro dibattimentale ordinario, razionalizzando anche i servizi di cancelleria. Il risultato che ci si ripromette è di salvaguardare le competenze specialistiche della IV sezione e nel contempo di incrementare la produttività nella trattazione dei processi dibattimentali ordinari.

3. Tribunali - Uffici GIP e GUP ¹⁹ - I dati statistici distrettuali

I dati complessivi, relativi al registro noti, del distretto indicano una leggera diminuzione del 1,2% circa nelle sopravvenienze ed una diminuzione del 3,4% delle definizioni, che quindi continuano a diminuire, dopo che erano scese dalle scendono da 78.814 del 2016/2017 alle 73.207 del 2017/2018 alle 70.689 dell'ultimo periodo. Nell'arco di un triennio si tratta di quasi 8.000 procedimenti in meno.

Le pendenze al 30 giugno 2019 sono pari a 84.550 fascicoli, circa 3.300 procedimenti in più rispetto al 30 giugno 2018.

Le iscrizioni diminuiscono soprattutto a Velletri (-9%) e a Viterbo (-8%). Aumentano di quasi l'9% a Cassino e Frosinone. In leggero calo (-3%) a Roma.

¹⁹ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr. l'allegato 2, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale".

Fonte delle elaborazioni è la banca dati della Direzione Generale di Statistica alimentata con le rilevazioni periodiche direttamente dagli Uffici.

Tabella 3.1 - Uffici GIP/GUP del distretto - Movimento procedimenti ultimi due anni giudiziari

Uffici del GIP/GUP presso il Tribunale di:	A.G.2018/2019			A.G.2017/2018			Variazione percentuale		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
Cassino	4.547	5.118	8.047	4.176	2.881	8.618	8,9%	77,6%	-6,6%
Civitavecchia	6.202	6.593	4.467	5.889	7.311	4.858	5,3%	-9,8%	-8,0%
Frosinone	3.116	2.929	925	2.868	2.757	738	8,6%	6,2%	25,3%
Latina	5.140	6.810	13.854	5.185	5.917	15.524	-0,9%	15,1%	-10,8%
Rieti	2.025	1.709	667	1.741	1.675	351	16,3%	2,0%	90,0%
Roma	37.077	31.930	36.860	38.155	38.165	31.713	-2,8%	-16,3%	16,2%
Tivoli	5.415	5.239	1.727	5.479	5.467	1.551	-1,2%	-4,2%	11,3%
Velletri	7.186	4.965	14.902	7.862	5.514	12.681	-8,6%	-10,0%	17,5%
Viterbo	3.336	5.396	3.101	3.624	3.520	5.161	-7,9%	53,3%	-39,9%
Totale distretto	74.044	70.689	84.550	74.979	73.207	81.195	-1,2%	-3,4%	4,1%

Maggiormente diversificato nel distretto il dato sulle definizioni, per il quale risultano variazioni, sia in diminuzione che in aumento consistenti e significative. Si registrano riduzioni del 9% a Civitavecchia, del 16% a Roma , del 10% a Velletri. Viceversa i dati mostrano incrementi del 77% a Cassino, del 15% a Latina, del 53 % a Viterbo.

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli indici di ricambio e di smaltimento²⁰ e la composizione, rispetto al totale distrettuale, delle pendenze al 30/06/2019.

Tabella 3.2 - Uffici GIP/GUP del distretto - Indice di ricambio e Indice di smaltimento

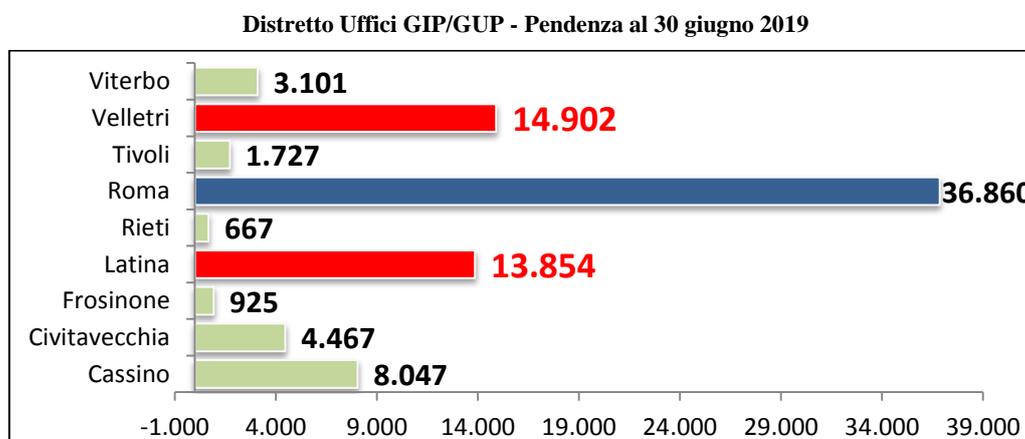
Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	112,6	106,3	94,0	132,5	84,4	86,1	96,7	69,1	161,8	95,5
Indice di Smaltimento	38,9	59,6	76,0	33,0	71,9	46,4	75,2	25,0	63,5	45,5

Si registrano valori dell'indice di ricambio particolarmente elevati a Cassino, Civitavecchia, Latina e Viterbo, dove le definizioni , sono state abbondantemente superiori alle iscrizioni. Tribunali con indici di ricambio non positivi sono invece Rieti, Roma, Velletri.

Per quanto riguarda gli indici di smaltimento gli uffici di Civitavecchia , Frosinone, Rieti, Tivoli e Viterbo sono superiori al dato medio distrettuale.

²⁰ 1. Indice di RICAMBIO: (definiti/sopravvenuti) indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 sopravvenuti durante l'anno: con un valore superiore a 100 le definizioni sono in numero superiore alle sopravvenienze e quindi vi è una riduzione della pendenza. 2. Indice di SMALTIMENTO (definiti / (pendenza iniziale + sopravvenuti)) valuta invece la percentuale di definizione rispetto al carico pendente, dato dalla pendenza iniziale e dai procedimenti sopravvenuti: il valore massimo, pari a 100, indica che si è smaltito tutto il carico e la pendenza finale è pari a zero

In termini di pendenza, i tre uffici di Latina, Roma e Velletri concentrano il 77% delle pendenze del distretto.



La variabilità elevata che si riscontra nelle definizioni degli uffici GIP/GUP da un anno all'altro dipende in gran parte dalla quota parte delle "archiviazioni" nell'ambito dell'intero complesso delle definizioni.

Nella tabella successiva sono inserite le definizioni per archiviazione nel biennio 2017/2019. Emerge chiaramente come il numero di definiti per archiviazione di fatto determini l'andamento dei flussi dell'Ufficio. Se le archiviazioni diminuiscono, le definizioni complessive diminuiscono (Roma, Velletri). Se le archiviazioni aumentano, aumentano anche i definiti totali (Cassino, Rieti, Viterbo).

Tabella 3.3 - Uffici GIP/GUP del distretto - Definiti per Archiviazione Ultimi due anni giudiziari in rapporto al totale definizioni

	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
AG 2017/2018 Decreti di archiviazione	1.877	3.847	1.815	3.530	996	26.501	3.898	2.554	2.135	47.153
AG 2018/2019 Decreti di archiviazione	4.028	3.732	1.883	3.730	1.165	22.811	3.673	2.077	3.927	47.026
ARCHIVIAZIONI: Variazione % nei due periodi	114,6%	-3,0%	3,7%	5,7%	17,0%	-13,9%	-5,8%	-18,7%	83,9%	-0,3%
Totale DEFINITI: Variazione % nei due periodo	77,6%	-9,8%	6,2%	15,1%	2,0%	-16,3%	-4,2%	-10,0%	53,3%	-3,4%

Per quanto riguarda le definizioni per prescrizione, dai dati comunicati dagli uffici, emerge la rilevanza di tale definizione, sia rispetto al totale definizioni, sia rispetto al totale archiviazioni. Nel complesso del distretto il 10% circa delle definizioni presso gli Uffici GIP/GUP sono prescrizioni. In particolare a Latina, Roma e Velletri, le prescrizioni rappresentano rispettivamente il 20%, il 14% ed il 12% del totale definizioni. Negli altri uffici le percentuali sono estremamente ridotte, inferiori al 5%.

Va ricordato a questo proposito che, come abbiamo evidenziato nella prima parte di questa relazione, una parte importante di definizioni per prescrizione si registra nella fase delle indagini preliminari, su base distrettuale circa 7.300 processi, il 10% delle definizioni del Gip/Gup, anche in conseguenza delle scelte adottate dalle Procure, d'intesa con i presidenti dei Tribunali, di adottare criteri di gestione dell'arretrato fondati sul carattere prioritario di una parte dei procedimenti, secondo i principi stabiliti dalla legge ed in ragione anche per i processi più risalenti della verosimile impossibilità che essi possano percorrere tutti i gradi di giudizio prima del maturare della prescrizione. Ovviamente tali valutazioni dovranno essere riviste se la scelta legislativa di sospendere il corso della prescrizione dopo il primo grado rimarrà confermata.

Tabella 3.4 - Uffici GIP/GUP del distretto - Definiti per prescrizione nell'ultimo anno giudiziario

Sede	Gip/Gup presso il Tribunale			
	Noti Gip Gup	Noti Gip		Noti Gup
	Totale definiti dal GIP/GUP	di cui per Archiviazione per prescrizione	di cui con Sentenza non doversi procedere per prescrizione	di cui con Sentenza non doversi procedere per prescrizione
Cassino	5.118	104	1	6
Civitavecchia	6.593	250	39	8
Frosinone	2.929	56	0	3
Latina	6.810	572	789	17
Rieti	1.709	71	0	2
Roma	31.930	4.440	23	85
Tivoli	5.239	77	0	10
Velletri	4.965	95	502	14
Viterbo	5.396	109	0	4
TOTALE DISTRETTO	70.689	5.774	1.354	149

Dai dati statistici allegati alla relazione ²¹ (tab. 2.7) risulta che le sentenze di rito alternativo, i decreti penali di condanna ed i decreti di rinvio a giudizio rappresentano complessivamente il 20% circa delle definizioni. Si tratta di numeri molto ridotti. In altre realtà territoriali italiane il dato è maggiormente positivo.

Si tratta di dati che sono eloquenti in ordine all'efficienza complessiva dell'esercizio dell'azione penale, almeno dal punto di vista numerico. E' evidente comunque che l'amministrazione della giustizia, almeno nel Lazio, è gravata da una massa di procedimenti che quantomeno causano una gravosa attività amministrativa senza risultati concreti in termini di repressione della criminalità e della devianza, per tacere del danno che gli indagati ricevono dall'iscrizione della notizia criminis senza risultato.

²¹ Per la consultazione delle tabelle inserite nel presente paragrafo ma dettagliate a livello di Ufficio, cfr l'allegato 2, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale".

4. Tribunali - Dibattimento ²² - I dati statistici distrettuali

Stabile il dato delle sopravvenienze presso i Tribunali del distretto: sono infatti pervenuti 42.432 nuovi procedimenti (sommando Monocratico/Dibattimentale /Appello Giudice di Pace) contro i 42.345 del periodo precedente. In particolare sono aumentate del 10% circa a Roma e del 55% a Frosinone, mentre in tutti gli altri Tribunale le iscrizioni sono stabili o in diminuzione più che significativa (-26% e 27% a Latina e Rieti).

In aumento invece le definizioni (+8,6%), passate da 34.995 a 38.003 anche se continuano, malgrado l'incremento, ad essere inferiori per numero alle iscrizioni; l'indice di ricambio distrettuale è pari a 89 (83 lo scorso periodo) ed è ancora molto lontano dalla soglia di equilibrio. Le pendenze aumentano in modo consistente (quasi il 6% in più rispetto al 30 giugno 2018) da 77.909 a 82.338 fascicoli al 30 giugno 2019.

L'aumento delle pendenze, anche se con diversi ordini di grandezza, è quasi generalizzato. Il maggiore incremento è a Roma (+15%) a causa del corrispondente incremento delle iscrizioni. In quasi tutti i Tribunali le definizioni aumentano, spesso in modo anche consistente (Cassino, Civitavecchia, Latina, Viterbo) ma spesso non compensano le iscrizioni.

Tabella 4.1 - Dibattimento Tribunali del distretto - Movimento procedimenti ultimi due Anni Giudiziari

Tribunale (totale)	A.G.2018/2019			A.G.2017/2018			Variazione percentuale		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
Cassino	2.292	1.971	5.670	2.232	1.579	5.349	2,7%	24,8%	6,0%
Civitavecchia	2.905	2.959	7.029	2.901	2.029	7.083	0,1%	45,8%	-0,8%
Frosinone	2.289	1.794	5.477	1.468	1.907	4.982	55,9%	-5,9%	9,9%
Latina	3.720	3.892	13.381	5.007	3.160	13.553	-25,7%	23,2%	-1,3%
Rieti	893	983	2.318	1.227	946	2.408	-27,2%	3,9%	-3,7%
Roma	21.863	18.445	26.212	19.947	18.203	22.794	9,6%	1,3%	15,0%
Tivoli	2.361	2.068	7.071	2.910	2.077	6.778	-18,9%	-0,4%	4,3%
Velletri	3.802	3.393	10.804	4.044	3.283	10.395	-6,0%	3,4%	3,9%
Viterbo	2.307	2.498	4.376	2.609	1.811	4.567	-11,6%	37,9%	-4,2%
Totale distretto	42.432	38.003	82.338	42.345	34.995	77.909	0,2%	8,6%	5,7%

²² Per i dati statistici complessivi del distretto cfr l'allegato 2, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale". Fonte delle elaborazioni è la banca dati della Direzione Generale di Statistica alimentata con le rilevazioni periodiche direttamente dagli Uffici.

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono infatti rappresentati gli uffici in base ai valori degli indici di ricambio e di smaltimento e la composizione, rispetto al totale, delle pendenze al 30/06/2019 che forniscono una ulteriore conferma di quanto appena descritto.

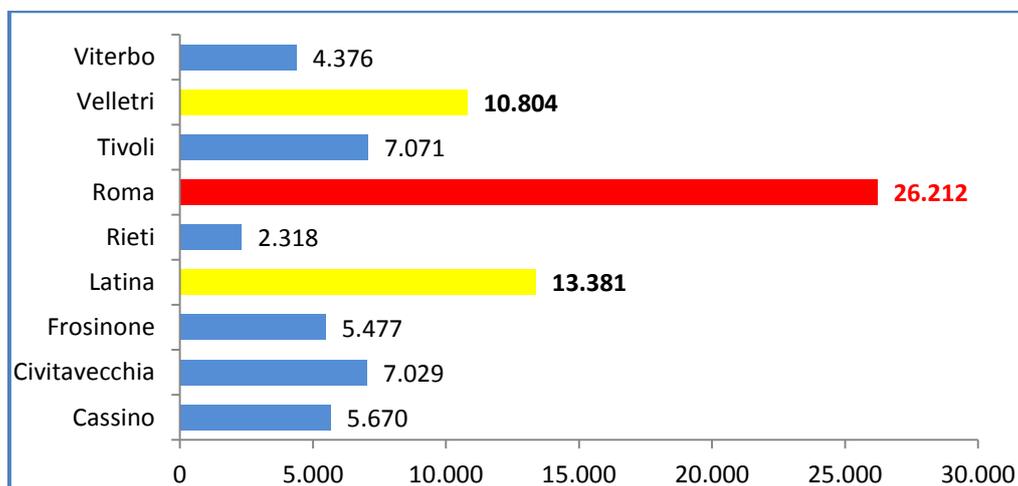
Tabella 4.2 - Dibattimento Tribunali del distretto, Indice di ricambio e Indice di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	86,0	101,9	78,4	104,6	110,1	84,4	87,6	89,2	108,3	89,6
Indice di Smaltimento	25,8	29,6	24,7	22,5	29,8	41,3	22,6	23,9	36,3	31,6

Gli indici di ricambio sono nettamente inferiori a 100 in molti Tribunali. Positivi solo a Civitavecchia, Latina, Rieti, Viterbo.

Nel dibattimento si ripropone la distribuzione delle pendenze già vista per gli uffici GIP/GUP: il Tribunale di Roma da solo rappresenta il 32% dell'intero distretto ma sommando le pendenze di Roma con altri Tribunali di maggior carico, Latina e Velletri, emerge come il 61% delle pendenze distrettuali sia concentrato di fatto su tre tribunali.

Dibattimento Tribunali del distretto Procedimenti pendenti al 30 giugno 2019



Altri carichi significativi (superiori ai 7.000 processi) anche a Civitavecchia e Tivoli. Guardando agli otto Tribunali del Distretto diversi da Roma, ove si compari la pendenza finale con il numero di procedimenti esauriti nell'anno, si può osservare che, nell'ipotesi di sopravvenienze pari a zero e facendo pari la produttività a quella del 2019, occorrerebbero dai due ai tre anni per l'esaurimento dell'arretrato. Analoga osservazione si era già formulata per l'anno passato. Fanno eccezione il Tribunale di

Latina e di Tivoli che si trovano in situazione di particolare sofferenza e per il quale servirebbero dai tre ai quattro anni.

A livello di distretto, le definizioni con i riti alternativi rappresentano, rispettivamente il 34% delle definizioni per il rito monocratico (l'anno scorso il 28%) e il 28% delle definizioni per il rito collegiale (l'anno scorso il 30%). Va sottolineato che il dato è positivo, mentre la richiesta di definizione con riti alternativi ha una incidenza inferiore per gli uffici GIP/GUP del distretto.

Più che significativa è l'incidenza che riveste tuttora il numero dei giudizi celebrati con rito ordinario innanzi al Tribunale sia in composizione monocratica (il 54%) che collegiale (il 62%).

Nell'ambito delle definizioni tribunale, nella tabella che segue sono rappresentate le definizioni con sentenza di prescrizione.

Tabella 4.3 - Dibattimento Monocratico e collegiale, Tribunali del distretto, definizioni per prescrizione

Sede	Tribunale e relative sezioni					
	Dibattimento collegiale			Dibattimento monocratico		
	Totale definiti in Tribunale	di cui per Proscioglimento prima del dibattimento per prescrizione	di cui con Sentenza non doversi procedere per prescrizione	Totale definiti in Tribunale	di cui per Proscioglimento prima del dibattimento per prescrizione	di cui con Sentenza non doversi procedere per prescrizione
Cassino	69	0	0	1.850	1	198
Civitavecchia	128	0	2	2.820	28	117
Frosinone	90	0	10	1.657	2	281
Latina	238	1	35	3.590	108	1.586
Rieti	50	0	4	924	0	66
Roma	1.382	0	52	16.856	7	802
Tivoli	77	0	3	1.983	2	516
Velletri	212	1	9	3.175	8	395
Viterbo	109	0	1	2.354	8	187
TOTALE DISTRETTO	2.355	2	116	35.209	164	4.148

Le prescrizioni sono residuali nel dibattimento collegiale, 118 nell'intero distretto a fronte di 2.355 definizioni. Rappresentano quote maggiormente consistenti nel dibattimento monocratico anche se la situazione presentata dagli uffici è molto diversificata. In alcuni tribunali il numero di procedimenti esauriti con tale tipologia è significativa, sia in valori assoluti che in percentuale sul totale sentenze emesse (Cassino, Frosinone, Tivoli e soprattutto Latina in cui le prescrizioni rappresentano il 45% degli esauriti). In altri invece tale numero è ridotto, come ad esempio a Roma (809 procedimenti prescritti a fronte di quasi 17.000 esauriti totali).

Anche il quadro relativo all'attività dibattimentale non consente quindi valutazioni ottimistiche. Tutti i tribunali, Roma in qualche misura di meno, non riescono a

pareggiare i flussi in entrata ed in uscita. Le pendenze sono elevate soprattutto a Roma, Latina e Velletri. Il tasso di prescrizioni é, a livello distrettuale, significativo. Ne deriva, come conclusione, che il blocco della prescrizione dopo il primo grado non può che determinare in pochi anni una crescita esponenziale dell'arretrato, salvo che, come ho già accennato, si realizzino interventi importanti di carattere strutturale, relativi agli organici dei magistrati, del personale ed alle strutture, che consentano di far fronte ai flussi.

5. Tribunali – Alcune valutazioni dei Dirigenti degli uffici

I processi di maggiore rilevanza

Presso il **Tribunale di Roma** sono attualmente pendenti moltissimi processi il cui impatto socio economico è di rilievo assoluto. Tali processi riguardano tutti gli aspetti socio economici del territorio.

- 1) processo GALBESI + 25 (detto “Stormfront”, n. 14246/15 R.G. Dib.) per il reato di cui all’art. 3 c. 3 legge 13/10/1975, riguardante numerosi fatti di diffusione dell’odio razziale e di incitamento alla commissione di atti di discriminazione e di violenza per tali ragioni (tra le varie P.C. costituite, la Comunità Ebraica e Roberto SAVIANO);
- 2) processo AGHASAGBON + 21 (n. 11582/15 R.G. Dib.) per il reato di cui all’art. 416 – bis c.p.. finalizzato ad una serie di reati in materia di sfruttamento della prostituzione, immigrazione clandestina ed ulteriori;
- 3) processo ALTAMURA + 19 (n. 13633/18 R.G. Dib.) per i reati di cui agli artt. 110, 318 – 319 -321 e 353 c.p., aggravati dall’art. 7 legge 203/1991 (troncone del processo meglio conosciuto quale cd. “Mafia Capitale”);
- 4) processo PETANI Romolo + 25 (n. 19555/12 R.G. Dib.) per il reato di cui all’art. 74 d.P.R. n. 309/1990, oltre a reati fine, di assoluta complessità per via del numero degli imputati e delle imputazioni e della difficoltà dell’istruttoria;
- 5) processo BERNESCHI + altri (tra cui la Banca CARIGE) per false comunicazioni alla Banca d’Italia e alla Consob con 1.800 parti civili;
- 6) processo GAMBACURTA + 68, con molti imputati detenuti e oltre 100 imputazioni per i reati di cui agli artt. 73 -74 e 80 d.P.R. n. 309/1990;

- 7) processo BARASSO + 35, per i reati di cui agli artt. 73 e 74 d.P.R. n. 309/1990, 326 – 648 -644 e 629 c.p., abusivo esercizio dell'attività finanziaria e reati contro la P.A.;
- 8) processo LABOZZETTA + 7 (tra cui Gianfranco FINI e TULLIANI) per i reati di cui agli artt. 416 – 314 – 648 bis e reati tributari aggravati dalla transnazionalità;
- 9) processo GRASSI + 16, con imputazioni in tema di bancarotta, reati tributari, riciclaggi e appropriazioni indebite;
- 10) processo NATTINO + altri, per violazione dell'art. 185 dec. lgs. n. 58/1998 per operazioni finanziarie simulate volte a provocare un'alterazione del prezzo delle azioni della Banca Finnat Euramerica s.p.a.
- 11) processo ROMEO Alfredo + “Romeo Gestioni s.p.a.” (ex lege 231/2001; p.c “CONSIP s.p.a.”; responsabile civile “Romeo Gestioni s.p.a.”, n. 14297/17 R.g. Dib.) per il reato di cui agli artt. 318 - 321 c.p.;
- 12) processo PULCINI Daniele + 8 (p.c “Agenzia del Demanio”; responsabili civili “Banca MPS” e “Banca Popolare di Sondrio”, n. 12183/16 R.G. Dib.) per i reati di cui agli artt. 81/353; 346 – bis e 479 c.p., relativo alla concessione dell'appalto per la sistemazione della collina di Monte Mario e dell'area circostante in ROMA, comprensiva della realizzazione di un parcheggio interrato in zona piazzale Clodio;
- 13) processo SCOGNAMIGLIO Anna + 4 (competenza ex art. 11 c.p.p.; n. 15076/17 R.G. Dib.), P.C. Ministero della Giustizia, in ordine ai reati di cui agli artt. 81, 110, 319 - quater commi 1 e 2 c.p. relativo alla nomina del Presidente DE LUCA alla Presidenza della Regione CAMPANIA nell'anno 2015;
- 14) processo FRANCO Antonio + 7 + Enti Romana Slot e Star Games ex dec. lgs. n. 231/2001 (n. 205/18 R.G. Dib.), P.C. Ministero degli Interni, in ordine ai reati di cui agli artt. 318 - 319 – 321 – 326 – 490 – 476, 479 – 371 ter e 615 ter c.p., relativo ad episodi di corruzione di alti esponenti della P.S. presso il Commissariato di OSTIA a beneficio di società di gestione di locali sale da gioco;
- 15) processo Lanzalone + 1 (n. 272/2019 R.G. Dib.), relativo alla vicenda dello Stadio della società calcistica della “Roma”;
- 16) processo CASAMONICA, presso la 10^a Sezione;

Si segnalano altresì tra i processi rilevanti definiti nel corso dell'ultimo anno:

c/ SEFEROVIC Serif (n. 3/2008 Assise), con la contestazione di tre omicidi e otto tentati omicidi, in cui per la prima volta ha avuto accesso in un'aula dibattimentale la figura del consulente/interprete di parte (pubblico ministero) comparso in aula travisato e con nome di copertura; quello nei confronti della cd. talpa presso la Procura di Roma; i due processi nei confronti di MARRA Raffaele (n. 774/2018 R.G. Dib. per il reato di cui all'art. 323 c.p. e n. 6301/17 R.G. Dib. per il reato di cui agli artt. 318 – 321 c.p.); il processo nei confronti di ALEMANNI Gianni (n. 19432/15 R.G. Dib.) per il reato di cui agli artt. 318 - 319 – 321 c.p., art. 7 legge 203/1991; nei confronti di DOSA Sandra, P.C. Ministero dell'Interno (n. 20066/17 R. Dib.) in ordine ai reati di cui agli artt. 319, 615 – ter e 615 – quater c.p. relativo alla trattazione di 98 pratiche di attribuzione indebita della cittadinanza italiana; il processo DALL'OCCHIO + 2, P.C. "ENPAM" (n. 5984/15 R.G. Dib.) in ordine ai reati di cui agli artt. 314 – 81, 640 cpv. c.p. – 2621 c.c., relativo alla gestione di un ingentissimo patrimonio della Fondazione ENPAM con l'acquisto di prodotti derivati, con rilevanti e complesse tematiche di ordine giuridico/finanziario.

Inoltre, e in particolare, si segnala la recente definizione presso la Corte di assise, dei seguenti processi che hanno avuto particolare rilevanza mediatica:

- 1) processo DI BERNARDO + 4 (n. 16/17 R.G. Assise) per il delitto di cui all'art. 584 c.p. (persona offesa Stefano CUCCHI);
- 2) processo SPADA Carmine + 24 con numerosi imputati detenuti (n. 12/18 R.G. Assise) per i delitti di cui agli artt. 576 c.p. e 416 – bis c.p., detenzione di armi, avente ad oggetto la contestazione dell'esistenza di una struttura criminosa di stampo mafioso sul territorio di OSTIA, definito dopo molte udienze il 24/9/2019.

Emerge altresì la sempre più frequente contestazione da parte della Procura di Roma di fattispecie associative di stampo mafioso ovvero di condotte connotate in termini di mafiosità (ai sensi dell'art. 7 legge 203 del 1991), essendo divenuta comune la contestazione dell'aggravante speciale in questione se non la sottoposizione a processo di associazioni così qualificate.

Tra i procedimenti trattati dalla Sezione 3^a preposta alle misure di prevenzione si segnalano per particolare rilevanza in ragione dell'importanza dei patrimoni gestiti in sequestro o in confisca non definitiva:

- Proc. 136/2014 RGMP a carico di Capriotti Angelo ed altri, con sequestro e gestione di decine di società (cantieri nautici, imprese di costruzione, imprese di progettazione ed

altro) e di innumerevoli beni immobili e mobili, per un valore di oltre 100 milioni di euro;

- Proc. 196/2014 RGMP a carico di Buzzi Salvatore, Carminati Massimo ed altri (Mafia Capitale); disposta la confisca di primo grado di importanti patrimoni societari, immobili, opera d'arte ed altri beni mobili per molti milioni di euro;

- Proc. 36/2015 RGMP relativo al sequestro di beni riconducibili al proposto MOLLICA Pietro, avente per oggetto, tra l'altro, un consorzio di imprese e varie società impegnate in decine di appalti pubblici per decine di milioni di euro; sono stati emessi decreti di confisca in primo e secondo grado e la direzione della gestione dei beni è affidata al giudice delegato, dott. Della Casa, sino alla confisca definitiva;

- Proc. 46/2016 RGMP a carico di FILIPPONE ed altri, con sequestro di patrimoni complessi con numerose società;

- Proc. 120/2016 RGMP a carico di Fasciani Carmine, avente per oggetto il vasto patrimonio riconducibile al Clan Fasciani di Ostia; va evidenziato il rilancio dello stabilimento balneare Village, ormai abituale sede di iniziative ed incontri pubblici anche di alto e altissimo livello;

- Proc. 145/2016 RGMP a carico di Balini Mauro, avente per oggetto un immenso patrimonio valutato circa 500 milioni di euro e comprendete il Porto Turistico di Ostia, centinaia di unità immobiliari ed altro; la complessa e proficua gestione ha consentito il rilancio del porto turistico di Ostia e delle attività economiche connesse, ma anche l'utilizzo dei beni per importanti iniziative sociali, culturali e sportive che ormai caratterizzano stabilmente la struttura portuale; a breve dovrebbe aprirsi la Palestra della Legalità, grazie alla cooperazione di Regione Lazio e IPAB Asilo Savoia;

- Proc. 62/2017 RGMP a carico di Vitagliano Carmine ed altri, con sequestro di quote e patrimoni di circa 75 società attive nei settori dell'edilizia e del gioco, con un patrimonio in gestione molto complesso valutato circa 450 milioni di euro; è in corso di definizione l'assegnazione di 40 appartamenti in sequestro ad appartenenti alle forze di polizia con problemi economici, in base ad articolato accordo concluso con il Capo della Polizia;

- Proc. 116/2018 RGMP a carico di Gambacurta ed altri, relativo ad un gruppo criminale attivo nel quartiere di Montespaccato; il sequestro ha per oggetto imprese ed immobili ed ha un particolare ruolo il campo di calcio e la squadra di calcio dilettanti che vende centinaia di ragazzi iscritti e costituisce uno dei pochi luoghi di aggregazione sociale del quartiere; anche in questo caso grazie alla cooperazione di Regione Lazio e

- IPAB Asilo Savoia l'associazione sportiva con l'intervento anche dell'Associazione Nazionale Calciatori è stata rilanciata, con ottimi risultati sia sportivi che sociali (le quote di iscrizione sono state molto ridotte per consentire la massima partecipazione dei ragazzi del posto); recentemente il campo di calcio è stato intestato a Don Pino Puglisi;
- Proc. 154/2018 RGMP a carico di SPADA Carmine + altri, con sequestro di numerosi immobili, mobili, aziende e società;
 - Proc. 198/2018 RGMP relativo alla amministrazione giudiziaria ex art. 34 nei confronti del CONSORZIO ITALWORK SOC. COOP. per azioni ed altre 9 aziende/società;
 - Proc. 199/2018 RGMP relativo alla amministrazione giudiziaria ex art. 34 nei confronti di GEAS DISTRIBUZIONE S.p.a. e INT. SAMAFIN SpA;
 - Proc. 52/2019 RGMP a carico di MORABITO + altri, con sequestro di circa 40 aziende e 60 immobili nei confronti di soggetti legati alla ndrangheta;
 - Proc. 45/2019 RGMP a carico di MERCURI + altri, con sequestro di 7 aziende e 30 immobili.

Complessivamente la Sezione é attualmente impegnata nella gestione di un patrimonio composto da 500 aziende attive, oltre 3.000 unità immobiliari e numerosissimi beni mobili (tra cui depositi bancari per oltre 100 milioni di euro), per un totale complessivo stimato di 2 miliardi di euro.

I processi di maggior rilievo per novità, complessità e rilevanza socio-economica che hanno interessato il **Tribunale di Civitavecchia**, che è competente per quanto riguarda la realtà socio-economica dell'aeroporto di Fiumicino hanno riguardato due importanti procedimenti, inizialmente nella fase cautelare, ed oggi in quella dibattimentale.

Il primo riguarda l'incendio sviluppatosi nel terminal 3 dell'aeroporto che ha determinato dapprima il sequestro dell'intera area con importanti ripercussioni sul transito dei passeggeri e della stessa navigazione aerea nei confronti di 8 imputati, 5 parti civili, 4 responsabili civili, tra cui l'ENAC, per i reati di cui agli artt. 423 e 583 c.p.

Il secondo riguarda un diffuso fenomeno di corruzione di pubblici funzionari dell'Agenzia per le Dogane e di falsità ideologica delle pubbliche attestazioni ai fini dell'indebito rimborso IVA sulle merci di esportazione.

Una indubbia rilevanza ha avuto anche il processo rilevato nei confronti del sindaco del Comune di Montalto di Castro, per il quale è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di peculato ed un processo per il traffico internazionale di rifiuti.

Presso il **Tribunale di Frosinone** occorre menzionare il processo definito dalla Corte di Assise nel luglio scorso e relativo all'omicidio di Emanuele Morganti, che ha avuto enorme risonanza nella cronaca nazionale, avendo occupato per molti giorni le prime pagine dei principali organi di informazione italiani. Infatti il 25 marzo 2017, nei pressi di una discoteca sita nel Comune di Alatri, alcuni soggetti, in nessun modo ostacolati dalle numerose persone presenti sul luogo e nel momento dei fatti, si rendevano responsabili di una violentissima e reiterata azione lesiva nei confronti di un giovane della zona, che decedeva in conseguenza delle lesioni personali patite. La Corte di Assise, nonostante l'elevato numero di testimoni (circa 100) e la particolare complessità della vicenda, è riuscita a definire il procedimento in soli 10 mesi, condannando tre dei quattro imputati.

Presso il **Tribunale di Velletri**, Risultano attualmente pendenti due processi per estorsione ed usura di euro 25.000.000,00 aggravate dall'utilizzo del metodo mafioso, i cui imputati sono sottoposti a misure cautelari custodiali e la cui definizione – con particolare sforzo da parte dell'Ufficio e una serrata calendarizzazione – è prevista per entrambi i processi per i primi mesi del 2020. Si evidenzia che i processi in questione devono ritenersi collegati al diffondersi del fenomeno della 'ndrangheta nel territorio di Aprilia e Pomezia.

Risultano, inoltre, pendenti diversi procedimenti per tentato omicidio nonché tre procedimenti per associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti ex art. 74 d.p.r. 309/90 (in alcuni casi si tratta di processi di competenza DDA).

Infine, si evidenzia un particolare procedimento relativo ai delitti di sfruttamento della prostituzione, lesioni commesse con sevizie e atti di crudeltà, violenza privata e maltrattamenti in famiglia nei quali risultano persone offese una giovane ragazza e un minore, la cui definizione è prevista per il prossimo mese di dicembre e i cui imputati sono sottoposti alla misura cautelare della custodia in carcere.

Anche il **Tribunale di Viterbo** segnala diversi processi di omicidio, di tentato omicidio e rapina aggravata, di violenza sessuale, e di stupefacenti.

Alcune osservazioni dei Dirigenti degli Uffici

Presso il **Tribunale di Roma**, quanto agli effetti nel periodo di riferimento della legge n. 103/2017 cit. (“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario”), l'istituto che pare avere riscosso il maggior successo è quello della “messa alla prova”, come confermato anche dal **Presidente del Tribunale di Civitavecchia**, che determina, in caso di esito positivo della prova, l'estinzione del procedimento: il ricorso ad esso appare incentivato dalla realizzazione presso la Città Giudiziaria di uno sportello dedicato, cui possono agevolmente rivolgersi gli interessati sia a livello informativo che per la fissazione di appuntamenti con i servizi sociali, così riducendo notevolmente i tempi necessari alla presentazione delle istanze. Il Protocollo recentemente siglato e la possibilità di rivolgersi ad uno sportello direttamente in Tribunale per ottenere informazioni finalizzate alla predisposizione della domanda e per l'acquisizione della modulistica o per concordare un appuntamento con gli operatori dei servizi sociali incaricati consentono di ridurre notevolmente i tempi e di semplificare le attività di accesso all'istituto. Prova ne sia l'aumento della richiesta anche al Gip in sede di opposizione al decreto penale.

In buona sostanza è istituto che comporta una notevole riduzione dei tempi e una apprezzabile semplificazione dei passaggi burocratici per l'accesso ad esso, anche se non sempre risulta ottimale il colloquio tra UEPE e difensori.

Di ridotto impatto è risultata, tra le norme aventi potenziale effetto deflattivo, l'introduzione della causa di estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162 – ter c.p.), mentre di maggior appeal e più alta ricorrenza appare quello del proscioglimento per la particolare tenuità del fatto (art. 131 – bis c.p.), anche sotto forma di decreti di archiviazione del Gip, non essendo dunque chiara la ragione della sua esclusione normativa ad opera del cd. “decreto sicurezza bis” per alcune fattispecie di reato, quali la violenza a p.u., la resistenza e l'oltraggio a p.u.

Detti istituti deflativi sono controbilanciati dalla coeva attribuzione alla competenza del giudice monocratico (in luogo del ricorso per Cassazione) dell'impugnazione avverso il decreto di archiviazione nelle ipotesi di nullità (art. 410 – bis c.p.p.) che ha indubbiamente creato un ulteriore aggravio d'impegno per i giudici dibattimentali, trattandosi di casistica non insignificante.

Restano ancora da valutare per il loro recente intervento (legge n. 69 del 10/7/2019) le novità in tema di cd. “codice rosso”, di “revenge porn” (612-ter), di costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-bis), di deformazione dell'aspetto di una persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quater), l'innalzamento dei limiti

edituali per importanti reati che colpiscono i cd. soggetti deboli (maltrattamenti e stalking) che autorizzeranno una più congrua durata dei dibattimenti e una riduzione del rischio di sopravvenuta inefficacia delle misure cautelari spesso applicate a tali imputati. Positivo il giudizio circa la introduzione di una fattispecie che punisce la violazione dell'obbligo di allontanamento dalla casa coniugale o del divieto di avvicinamento.

Parimenti positivo il giudizio relativo alla norma che prevede la trasmissione dei provvedimenti utili dal giudice penale al giudice civile in sede separativa al fine di evitare che provvedimenti che incidono anche sulla libertà personale, adottati dal giudice penale nei confronti di una delle parti che ha in corso un giudizio separativo, sfuggano al giudice che deve provvedere in merito all'affidamento dei figli e, più in generale, alle condizioni della separazione.

E certo, invece, sin da ora il notevole impatto che eserciterà la modifica introdotta all'art. 438 c.p.p. dalla legge 12/4/2019, n. 33, che ha escluso – al comma 1 bis – la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato innanzi al Gup in presenza di reati punibili con l'ergastolo: gli effetti che già si stanno manifestando renderanno via via più critica la situazione delle due Corti d'Assise, pure gravate da significative carenze di risorse del personale addetto.

Tale ultima criticità è riportata ampiamente anche dal **Presidente del Tribunale di Frosinone** mentre il **Tribunale di Rieti**, si sofferma ancora sulla legge n. 229/16 (che ha disciplinato gli effetti dei noti fenomeni sismici verificatisi in Centro Italia tra l'agosto e l'ottobre 2016, prevedendo la sospensione dei giudizi nei quali imputati e difensori risiedevano in uno dei Comuni individuati dalla normativa): tale regime – dopo avere condotto ad un considerevole rallentamento nella definizione dei giudizi – ha comportato, nel momento del loro riavvio, una loro particolare concentrazione, concausata anche da altri fattori (come la necessità di rinnovare dibattimenti per il mutamento dei giudici) anche se ormai gli effetti si sono ormai esauriti.

6. Tribunale e Uffici di Sorveglianza

Presso il Tribunale di Sorveglianza la sopravvenienza nel periodo de quo di procedimenti pari a n.16.068 continua ad essere particolarmente elevata e ha fatto registrare uno scostamento da quella del decorso anno, quando erano state iscritti n. 13.391 nuovi procedimenti.

- Il settore nel quale si è avuto il maggior afflusso di affari è stato, come di consueto, quello delle istanze per la concessione di misure alternative, nel quale vi sono state n. 11.800 nuove iscrizioni(a fronte delle 9.294 nel medesimo periodo e di cui alla relazione per l'anno passato) riguardanti non solo le istanze di concessione di misure alternative, ma anche i procedimenti di reclamo; quelli di revoca/prosecuzione di misure alternative sospese in sede monocratica, nonché di declaratoria di estinzione della pena per esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale ed nella materia di cui all'art. 176 c.p.

Nel settore "misure alternative" l'opera di definizione ha riguardato n.7.675 procedimenti, di cui: n. 2.320 concessioni; n. 2.827 rigetti; n.1.299 dichiarazioni di inammissibilità.

- Molto corposa ancora la sopravvenienza di procedimenti esecutivi di misure alternative, sopraggiunti in numero di 2.456.

Deve essere evidenziato che la esecuzione delle misure alternative, la cui definizione non è legata all'opera dell'Ufficio, dipendendo invece dalla entità della pena residua da espiare, comporta un gran lavoro per i Magistrati di Sorveglianza, chiamati a seguire l'intero percorso svolto dal soggetto ammesso al regime alternativo fino alla scadenza della pena; trattasi di attività svolta dal Magistrato di Sorveglianza in sede monocratica.

- Deve essere evidenziata l'attività svolta dai Magistrati degli Uffici di Sorveglianza di Roma, di Frosinone e di Viterbo, in sede monocratica, nel settore della misura della liberazione anticipata ex art. 54 O.P. per l'importanza che la concessione della misura in parola può avere riguardo alla riduzione dei tempi di accesso alle misure alternative alla detenzione oltre che per l'anticipazione dei tempi riguardo alla fine pena.

Presso l'ufficio di Sorveglianza di Roma è stata registrata una sopravvenienza complessiva di n. 6.220 nuove istanze; l'opera di definizione ha riguardato in totale n. 5.477 istanze, di cui n.4.623 concessioni; n.353 rigetti e n.245 pronunzie di inammissibilità.

- Appare opportuno evidenziare anche l'andamento nel settore dei permessi premio, con n. 2.129 nuove istanze; elevata la percentuale di provvedimenti di definizione pari a n.2.140, di cui n.1.436 concessori, n.465 di rigetto e n.56 dichiarazioni di inammissibilità.

L'adozione dei provvedimenti in parola è momento delicato ed importante nel corso del trattamento, del quale è specifico elemento, del soggetto detenuto; consente la valutazione della capacità di gestione di spazi di libertà da parte di quest'ultimo e, per il principio dell'adeguamento dell'afflittività della pena al progresso del soggetto nel trattamento, la concessione del permesso premio può essere prodromica a quella della concessione di misure alternative, allorquando ne ricorrano tutti gli altri presupposti.

-Anche le sperimentazioni di taluni soggetti detenuti a regime ordinario in occasioni di prestazione di lavoro di pubblica utilità fruendo dell'autorizzazione al lavoro all'estero ex art. 21 O.P. da parte del magistrato di Sorveglianza sono importanti nella formulazione del giudizio prognostico che il Tribunale di Sorveglianza opera ai fini delle concessioni delle misure alternative.

Sono da evidenziare le due sottoscrizioni di intenti per la promozione del lavoro di pubblica utilità del 19/12/2017 e del 31/7/2018 che la presidente del Tribunale ha sottoscritto con la Sindaca di Roma Capitale, il Capo del D.A.P, il Garante dei Detenuti di Roma e, per la sottoscrizione di intenti del 31/7/2018 anche con l'Amministratore Delegato di Autostrade per l'Italia S.p.A. ove alcuni detenuti provenienti dalla C.C. Rebibbia N. C., già sottoposti all'osservazione scientifica nel corso della detenzione e titolari di un programma di trattamento già approvato dal Magistrato di Sorveglianza e con previsione dell'ipotesi di cui al citato art. 21 O.P., sono stati avviati, successivamente a formazione specifica teorica e pratica all'interno dell'Istituto, ad attività di manutenzione del verde pubblico della Capitale nonché alla manutenzione e riparazione delle strade di Roma, riscuotendo plauso e soddisfazione personale.

Si ritiene che il "tempo della pena" debba divenire per il condannato il "tempo dell'opportunità per un ritrovamento personale": il detenuto assume la responsabilità di scegliere di aderire e costruire il suo percorso trattamentale, accompagnato da azioni di orientamento ed anche di controllo; tutte le offerte provenienti dall'Amministrazione penitenziaria sono le leve di un trattamento che mira ad un reinserimento sociale responsabilizzante a tutto vantaggio del contenimento del rischio di recidiva e, dunque, della richiesta di sicurezza sociale.

-Riguardo ai procedimenti ex d. lgs 123/2018 che per i condannati cd. liberi, in sospensione dell'esecuzione della pena detentiva contenuta nel tetto dei 18 mesi, per i quali la nuova norma prevede un procedimento bifasico: prima pronuncia del

Magistrato di Sorveglianza e successivamente del Tribunale di Sorveglianza, malgrado la diffusione di linee guida da parte del Presidente del Tribunale sia riguardo alla gestione del procedimento sia riguardo a specifico protocollo istruttorio e malgrado l'impegno profuso dai Magistrati di Sorveglianza, i quali in ogni caso hanno provveduto a fissare dinanzi al Tribunale buona parte dei procedimenti in parola, in buona sostanza la nuova normativa, che comporta un notevole aggravio degli incombenzi amministrativi e di esecuzione, non ha avuto una effettiva e significativa applicazione. Invero, attesa la sopra indicata rilevante carenza di Personale amministrativo, la quantità delle attività facenti capo alle cancellerie per far fronte ai diversi passaggi del processo bifasico in parola (sono, peraltro raddoppiate le notifiche necessarie ed il procedimento, a causa dei ritardi nelle notifiche stesse, ha registrato una pendenza ancor più lunga) ha indotto i Magistrati a fissare direttamente ad udienza dinanzi al Tribunale i procedimenti in parola, per i quali con sollecitudine è stata attivata l'attività istruttoria.

-Appare, infine, opportuno evidenziare, i numeri delle pendenze di procedimenti riguardanti soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis O.P.; essi, infatti, sia riguardanti i reclami avverso i decreti ministeriali di applicazione o proroga del regime in parola sia i reclami ex artt. 35 bis e ter O.P., sono affidati alla giurisdizione esclusiva e nazionale del Tribunale di Sorveglianza di Roma.

A causa della contemporanea assenza nel corso dell'anno 2018 di tre Magistrati, alcune udienze erano state soppresse per cui si era verificato un momento di sofferenza nella gestione dei ruoli di udienza e, di conseguenza, delle pendenze; infatti al 30.09.2018 si registrava la seguente pendenza:

Reclami avverso D.M. di applicazione/proroga regime art. 41 bis O.P.: n.389

Reclami art. 35 bis O.P.: n.51

Reclami art. 35 ter O.P.: n.5.

Con il rientro graduale in servizio dei Magistrati assenti nel corso dell'anno 2019, il Presidente del Tribunale ha ritenuto di aumentare il numero dei procedimenti pro capite per ciascun magistrato componente il collegio giudicante, prevedendo altresì per ogni udienza anche la presenza di tre Magistrati.

Procedendo in tal modo, alla data del 30.09.2019 la situazione delle pendenze è la seguente:

Reclami avverso D.M. applicazione/proroga regime art. 41 bis O.P. : n.269

Reclami art. 35 bis O.P.: n.70

Reclami art. 35 ter O.P.: n.12

Nel corso dell'anno 2020 sono state previste in media n. 6 udienze mensili per la trattazione della materia in oggetto e si prevede, se il flusso in entrata non aumenta, di pareggiare entrata/uscita riducendo, verosimilmente, anche il numero di procedimenti attualmente assegnato ai singoli giudici relatori/estensori.

Il numero dei soggetti detenuti in regime di cui all'art. 41 bis O.P. nei diversi Istituti di pena del territorio nazionale, è pari a n.757 alla data del 30.10.2019

E' importante, pertanto, l'impatto sul flusso in entrata presso il Tribunale di sorveglianza di Roma dei diversi procedimenti loro riguardanti nonché di tutti quelli riguardanti i collaboratori di giustizia.

I Magistrati di Sorveglianza sistematicamente e periodicamente visitano gli Istituti Penitenziari nell'esercizio del loro potere di vigilanza ed hanno colloqui con i detenuti che lo richiedono.

Nel corso di tali visite vengono espletate anche le rogatorie, salvo che per ragioni d'urgenza vengano effettuate in videoconferenza o nel corso delle udienze programmate.

Ricadono nel Distretto del Tribunale di Sorveglianza di Roma tredici istituti di pena per adulti, e più precisamente:

la Casa circondariale di Regina Coeli;

la Casa di reclusione di Rebibbia;

la 3^a Casa Circondariale di Roma Rebibbia;

la Casa circondariale di Rebibbia N.C.;

la Casa circondariale di Rebibbia femminile;

la Casa circondariale di Civitavecchia;

la Casa di reclusione di Civitavecchia;

la Casa Circondariale di Velletri;

la Casa Circondariale di Latina;

la Casa Circondariale di Viterbo;

la Casa Circondariale di Rieti;

la Casa Circondariale di Frosinone;

la Casa Reclusione di Paliano;

la Casa Circondariale di Cassino.

In alcuni degli Istituti predetti il fenomeno del sovraffollamento, pur corposamente ridimensionato negli anni immediatamente precedenti, non è mai stato definitivamente neutralizzato.

Intanto, l'eccesso di presenze in carcere esaspera il malessere, già intenso e diffuso, di tutti coloro che vi prestano servizio, enfatizzando enormemente le ricadute negative dei corposi vuoti che si registrano negli organici dei diversi profili professionali e rendendo sempre più marginale la concreta utilità dell'azione svolta sul piano della rieducazione dagli operatori, ai quali andrebbero comunque garantite condizioni lavorative accettabili.

Inoltre la funzione risocializzante della pena, appare evidentemente mortificata da condizioni detentive suscettibili di comportare per i ristretti violazione del divieto di trattamenti inumani o altrimenti degradanti.

Quanto alla composizione della popolazione carceraria continua a rimanere alta quota dei soggetti in attesa di giudizio o nei cui confronti non sia ancora intervenuta condanna definitiva.

Deve ancora evidenziarsi come la presenza negli Istituti penitenziari di soggetti assolti per vizio totale di mente e con applicazione della misura di sicurezza detentiva a causa di incapacità delle REMS regionali, sia non solo illegittima, ma altresì gravosa per i Magistrati di Sorveglianza ed i Direttori degli Istituti impegnati in una continua ricerca della disponibilità di posti in REMS.

I dati come risultano dalle elaborazioni nazionali del DAP, aggiornati al 31 dicembre 2019, confermano la situazione registrata lo scorso anno: il rapporto fra detenuti presenti e quelli previsti dalla capienza regolamentare è ulteriormente è pari a 125 a livello di distretto, era 124, ed è superiore a quello nazionale, pari a 119.

Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto - Aggiornamento al 31 dicembre 2019

Ufficio di Sorveglianza di competenza	Istituto	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Rapporto fra Totale presenti e capienza
			totale	di cui donne		
FROSINONE	CASSINO	203	188		51	92,6
FROSINONE	FROSINONE "G. PAGLIEI"	510	580		151	113,7
FROSINONE	PALIANO	155	81	4	6	52,3
ROMA	LATINA	77	142	32	51	184,4
ROMA	RIETI "N.C."	295	372		201	126,1
ROMA	CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	144	85		28	59,0
ROMA	CIVITAVECCHIA "N.C."	357	538	35	302	150,7
ROMA	ROMA "G. STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	269	399	399	167	148,3
ROMA	ROMA "R. CINOTTI" REBIBBIA N.C.1	1.164	1.648		482	141,6
ROMA	ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	172	79		13	45,9
ROMA	ROMA "REBIBBIA"	443	311		56	70,2
ROMA	ROMA "REGINA COELI"	616	1.007		502	163,5
VITERBO	VELLETRI	411	553		171	134,5
VITERBO	VITERBO "N.C."	431	583		305	135,3
Totale distretto		5.247	6.566	470	2.486	125,1
Dato Nazionale		50.688	60.769	2.663	19.888	119,9

Fonte dei dati: elaborazioni Ufficio Statistiche su dati DAP

Rispetto agli anni precedenti continuano ad aumentare i detenuti presenti, da 6.147 (dato del 30/11/2016) agli attuali 6.566 con conseguente peggioramento della capienza regolamentare, da 117,4 a 125,1.

Detenuti italiani e stranieri presenti nel Distretto di Roma Confronto con i dati del quadriennio precedente

Periodo	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Rapporto fra Totale presenti e capienza regolamentare
		totale	di cui donne		
Mese di novembre 2016	5.237	6.147	422	2.698	117,4
Mese di novembre 2017	5.258	6.332	370	2.659	120,4
Mese di dicembre 2018	5.256	6.534	438	2.624	124,3
Mese di dicembre 2019	5.247	6.566	470	2.486	125,1

Rilevante ed in linea con gli anni precedenti la quota di detenuti stranieri. Negli istituti laziali i detenuti stranieri sono 2.486 (definitivi e non), e cioè pari a circa il 38% del totale.

Sia il Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria Lazio- Abruzzo e Molise che i Direttori dei diversi istituti di pena, nelle loro relazioni annuali illustrano le numerose e significative attività di trattamento dei detenuti, in particolare quelle

educative, passaggio preliminare e fondamentale per l'accesso alle misure alternative, nonché i tanti protocolli siglati, sia a livello regionale/distrettuale, sia a livello locale, con altre istituzioni, pubbliche e private, e con le associazioni di volontariato.

Gli istituti di pena hanno caratteristiche diverse, in termini di destinazione dei detenuti presenti, che quindi contraddistinguono le problematiche descritte e le criticità da gestire.

In ogni caso quasi tutti gli istituti segnalano i notevoli problemi di sovraffollamento già descritti e le gravi scoperture negli organici, non solo per il personale penitenziario, ma anche per quanto riguarda la presenza di medici, psichiatri, e in particolare dei funzionari giuridico-pedagogici dedicati maggiormente alle attività trattamentali.

I dati sul sovraffollamento riguardano in particolare la Casa Circondariale di Regina Coeli che ha il mandato dell'accoglienza degli arrestati e fermati della Capitale e di gran parte dell'hinterland e che durante il periodo indicato ha sempre risentito di un grave e sempre crescente sovraffollamento oscillante tra il 20/30%, in esubero rispetto al limite consentito, costringendo il Provveditorato Regionale a disporre per fronteggiare l'emergenza ha disporre 728 trasferimenti a vario titolo, tra cui 265 trasferimenti per sfollamento.

Anche l'istituto penitenziario di Viterbo ha problemi di sovraffollamento, con una popolazione carceraria composta in gran parte da detenuti definitivi (401 al momento di redazione della relazione) e per il quale va segnalata la presenza di un reparto di Massima Sicurezza per detenuti in regime differenziato 41 bis o.p.

Diversa la situazione della Terza Casa Circondariale di Roma Rebibbia che sin dalla sua attivazione (1992), è stata caratterizzata dalla sua particolare destinazione ad I.C.ATT, ossia Istituto a Custodia Attenuata per detenuti in fase di divezzamento avanzato dalla tossicodipendenza e quindi dalla peculiarità per la quale una équipe integrata si riunisce periodicamente per valutare l'accoglimento delle istanze di trasferimento da parte dei detenuti interessati che siano a basso indice di pericolosità sociale e che abbiano compiuto un processo avanzato di disintossicazione e comunque di disuassefazione da patologie da devianza.

Sovraffollamento infine anche presso la C.C. femminile di Rebibbia, che descrive in modo dettagliato le numerose attività trattamentali che si articolano in un'ampia offerta

nei settori dell'istruzione scolastica e della formazione professionale, delle attività culturali, ricreative, sportive e lavorative sia alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sia alle dipendenze di datori di lavoro esterni.

Di rilievo nazionale è stata la realizzazione da parte di 10 detenute, con la guida dei docenti dell'istituto tecnico Tecnologico J.Von Neumann, di un film per celebrare Matera come Capitale della cultura per l'anno 2019, presentato in ottobre in occasione degli eventi organizzati in quella città.

SITUAZIONE REMS

Riguardo alle REMS, giova premettere che la capienza complessiva delle strutture esistenti nella Regione Lazio è, attualmente, di n. 91 posti letto non sufficienti per soddisfare le esigenze del territorio, sol che si consideri che la lista di attesa per l'ingresso in dette strutture è costituita n. 55 persone provenienti dalla libertà e da istituti penitenziari, oltre metà delle quali attinte da provvedimenti disposti in via provvisoria.

Il tempo medio delle liste di attesa per l'inserimento nelle suddette strutture è pari mediamente a 188 giorni.

Con riferimento alle problematiche relative alle REMS, da due anni opera efficacemente un tavolo tecnico, in accordo con la Procura Generale presso la Corte di Appello di Roma, al quale partecipano dirigenti degli uffici giudiziari del distretto della Regione Lazio, del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e di alcune ASL di Roma avente quale obiettivo primario il coordinamento tra i rappresentanti di ogni istituzione coinvolta nell'applicazione e nell'esecuzione delle misure di sicurezza applicate in via definitiva o provvisoria nei confronti di soggetti affetti da vizio parziale o totale di mente.

Sono state, in detto ambito, individuate alcune criticità del settore, quali ad esempio la mancanza di un referente per ciascun Ufficio Giudiziario ed una non adeguata circolarità delle informazioni relative al soggetto attinto da detta misura di sicurezza detentiva, oramai in via di risoluzione.

Attualmente è allo studio un sistema che consenta, attraverso un più celere *iter* procedimentale, la verifica della pericolosità sociale in senso psichiatrico del soggetto ristretto in REMS, sì da liberare nel più breve tempo possibile posti in dette strutture e consentire un più rapido scorrimento della lista di attesa.

PARTE SESTA - LA GIUSTIZIA MINORILE

1. La Corte di Appello

1.1. Il settore civile

Il flusso dei procedimenti civili presso la sezione per i minorenni nel periodo considerato è caratterizzato dall'ulteriore incremento delle sopravvenienze dopo quello già consistente dello scorso anno. La serie storica riportata anche nella tabella che segue, indica un numero di sopravvenuti negli ultimi quattro anni pari a 166, 195, 249 e 264 in questo ultimo anno, collegato agli effetti delle modifiche apportate dalla legge n. 219/12, entrata in vigore a gennaio 2013, sulla ripartizione di competenze tra giudice ordinario e giudice specializzato in materia di tutela delle relazioni familiari.

Anche le definizioni sono aumentate (245) ma in modo inferiore rispetto alle iscrizioni, e quindi quest'anno la sezione ha visto aumentare le pendenze, arrivate fino a 158 procedimenti.

Tabella 1.1. - Corte di Appello - Sezione Minorenni – Settore Civile Movimento degli affari Ultimi quattro anni giudiziari

FLUSSI E MOVIMENTO DEGLI AFFARI Settore Civile- Sezione Minorenni Corte di Appello					
Corte di Appello	Pendenti a inizio periodo	N° procedimenti sopravvenuti	N° procedimenti definiti	Pendenti a fine periodo	Indice di ricambio
Anno giudiziario 2015/2016	195	166	241	120	145
Anno giudiziario 2016/2017	120	195	201	114	103
Anno giudiziario 2017/2018	114	249	224	139	90
Anno giudiziario 2018/2019	139	264	245	158	93

Resta quasi invariato e consistente il numero degli appelli avverso sentenze di adottabilità e dei reclami avverso provvedimenti emanati dal Tribunale per i minorenni in via provvisoria e urgente, ai sensi degli artt. 333 e 336 c.c., per i quali sussiste l'esigenza di fissazione con priorità e definizione in tempi rapidi.

Permane lo sforzo di assicurare il completo rispetto dei ristretti tempi previsti dalla legge n.184/83 per la fissazione dell'udienza di discussione dell'appello avverso le sentenze dichiarative dello stato di adottabilità e di ridurre la complessiva durata dei relativi procedimenti. Questa, tuttavia, è fortemente condizionata dalla frequente necessità di espletamento di attività istruttoria di aggiornamento sulla condizione del minore e del suo nucleo familiare, anche tenuto conto dei più recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità, secondo i quali la pronuncia

del giudice, anche di appello, deve fondarsi su di una verifica all'attualità della persistenza ed impossibilità di rimozione, in tempi compatibili con le esigenze di sano sviluppo psicofisico del minore, delle cause che impediscono la sua crescita nel nucleo familiare di origine.

Anche nell'ultimo anno è stato prezioso l'apporto dei consiglieri onorari, per la elevata qualità delle competenze culturali e professionali di ognuno e per la proficua interazione di tutti con i componenti togati. E' stato d'altro canto, sempre, assicurato, il loro pieno coinvolgimento nella fase di studio che precede la trattazione in udienza, in particolare con l'approfondimento del contenuto di quegli atti del fascicolo di primo grado relativi a indagini socio-familiari e valutazioni psicodiagnostiche nei procedimenti che hanno ad oggetto la dichiarazione di adottabilità o provvedimenti limitativi o ablativi della capacità genitoriale.

1.2. Il settore penale

Continua la tendenza alla diminuzione delle iscrizioni presso la Sezione Minorenni Penale già registrata negli anni precedenti: 141, dopo le 152 del periodo 2017/2018, inferiori di quasi 80 fascicoli rispetto al picco di 220 fascicoli del 2016/2017. Stabile il numero di definiti per cui le pendenze al 30 giugno 2019 raggiungevano il dato minimo del quadriennio, 134, praticamente quelle fisiologiche.

La diminuzione delle iscrizioni è però compensata da una maggiore complessità e rilevanza sociale, in termini di crimini oggetto delle procedure di competenza della sezione: sono aumentati i reati contro la persona, connotati da atti di violenza, commessi anche in concorso con maggiorenni o con altri minori di età. Sono raddoppiati gli omicidi (2) e le violenze sessuali (6) e più che raddoppiate le lesioni personali (48, di cui 20 aggravate), spesso qualificabili come atti riconducibili a fenomeni di cosiddetto bullismo, questi ultimi spesso consumati in danno di persone offese minorenni o comunque vulnerabili.

Frequenti anche nel periodo in questione le richieste di messa alla prova, il più delle volte non accompagnate da alcun supporto progettuale dei Servizi minorili dell'amministrazione della giustizia o dei Servizi territoriali. Nel periodo è stata disposta la sospensione del processo e messa alla prova dell'imputato in 7 procedimenti, a seguito della predisposizione, su esplicita richiesta della Corte, di un progetto dei Servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia avente i requisiti di cui all'art. 27 d. L. gvo n. 272/89 e due sono stati definiti con esito positivo.

Tabella 2.1 - Corte di Appello - Sezione Minorenni Movimento degli affari – ultimi quattro anni giudiziari

Corte di Appello	FLUSSI E MOVIMENTO DEGLI AFFARI - Sezione Minorenni Corte di Appello				
	Pendenti a inizio periodo	N° procedimenti sopravvenuti	N° procedimenti definiti	Pendenti a fine periodo	Indice di ricambio
Anno giudiziario 2015/2016	162	202	214	150	106
Anno giudiziario 2016/2017	150	222	183	189	82
Anno giudiziario 2017/2018	189	152	178	163	117
Anno giudiziario 2018/2019	163	141	170	134	121

Solo 1 la procedura MAE sopravvenuta nel periodo a seguito di arresto provvisorio. Tali procedure , e più in generale di procedimenti con imputati sottoposti a misura cautelare restrittiva, richiede non di rado la fissazione di udienze e la convocazione di camere consiglio straordinarie, per la ristrettezza dei termini di custodia cautelare previsti per i minorenni e per la necessità di provvedere nei termini previsti sulle istanze di revoca o di sostituzione della misura cautelare applicata.

L'organizzazione del lavoro della sezione in questo settore risente purtroppo della “marginalità”, sotto il profilo quantitativo, delle procedure di questo tipo concernenti reati commessi da minorenni. Infatti, sebbene per un ridotto numero, in termini assoluti, di procedure MAE e di estradizione, la sezione specializzata per i minorenni deve egualmente spesso affrontare tutte le delicate, a volte complesse, e sempre urgenti incombenze che esse comportano, non disponendo tuttavia dell'organizzazione apposita che ha la sezione IV penale della Corte.

I Servizi minorili della giustizia non intervengono alle udienze penali della sezione minorenni, né trasmettono spontaneamente relazioni di aggiornamento, talvolta neppure per gli imputati assoggettati a misura cautelare, che per questi ultimi vengono espressamente richieste contestualmente alla emissione del decreto di citazione

2. Il Tribunale per i Minorenni

2.1. Il D.Lgs 147/2015 e la L. 47/ 17 : I minori stranieri non accompagnati (MSNA)

Analisi e valutazioni separate richiedono le nuove competenze attribuite al Tribunale per i minorenni di Roma nell'ambito del sistema di accoglienza predisposto sul territorio del distretto a tutela dei minori stranieri non accompagnati.

La nuova normativa ha innestato sull'esperienza di accoglienza di MSNA già efficacemente strutturata nel territorio di competenza del Tribunale per i minorenni di Roma, sostanzialmente coincidente con la Regione Lazio, due elementi di forte novità: la nomina di tutori privati e l'attribuzione da marzo 2018, per i soli minori stranieri non accompagnati, al Tribunale per i minorenni di Roma delle funzioni di Giudice Tutelare, prima esercitate dai 9 Tribunali ordinari del distretto. Quest'ultima, come si evince dalla relazione illustrativa del Dlgs n. 220/17 che l'ha introdotta, trova giustificazione nella esigenza di semplificazione e concentrazione di tutti gli adempimenti procedurali relativi alle procedure di accoglienza di minori stranieri non accompagnati in capo ad un solo giudice, quello minorile, presso il quale è istituito l'elenco dei tutori volontari, al dichiarato fine di non vanificare la portata innovativa delle modifiche introdotte dalla legge n. 47 del 2017, che miravano alla riduzione dei tempi necessari per l'apertura della tutela e a ottenere in tempi rapidi la riduzione del numero di minori di cui ciascun tutore assume la responsabilità.

L'esperienza in precedenza maturata nelle procedure di tutela dei MSNA dai Giudici Tutelari dei Tribunali ordinari del distretto, che per la maggior parte provvedevano alla nomina di un tutore pubblico, nella persona del Sindaco del Comune nel cui territorio veniva rintracciato e accolto il minore straniero non accompagnato, non è per questo motivo utile ai fini della valutazione dell'impatto delle nuove competenze sul Tribunale per i minorenni di Roma e sull'intero sistema regionale dell'accoglienza dei MSNA, per comprendere il quale sarà necessario monitorare nel tempo l'esperienza avviata a marzo 2018 e proseguita lo scorso anno.

All'esito di poco più di un anno di applicazione della nuova disciplina, deve darsi atto che, pur nella situazione di ingravescente carenza di risorse che si è sopra descritta, l'esperienza si è avviata proficuamente, rivelandosi nel tempo molto significativa, sul piano quantitativo e qualitativo, per la presenza costante sul territorio di competenza di un cospicuo numero di adolescenti stranieri privi di adulti di riferimento in Italia e per l'adesione di un altrettanto cospicuo numero di privati cittadini disponibili ad essere nominati loro tutori, che hanno espletato le loro funzioni con grande impegno.

Un netto decremento si è registrato nelle richieste del PMM di ratifica dell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, di cui all'art 19 dlgs. 142/2015: nel periodo luglio 2018/giugno 2019 ne sono sopravvenute 274 a fronte di 661 nel periodo luglio 2017/giugno 2018 e di 416 nel periodo luglio 2016/giugno 2017, circa - 60% nell'ultimo anno e - 35% nell'ultimo biennio, con una corrispondente diminuzione delle definizioni.

Dopo un primo periodo di applicazione dell'art. 19 lds n. 142/15, nel corso degli anni 2018 e 2019 si è consolidato a livello distrettuale l'orientamento interpretativo secondo il quale la ratifica prevista nel primo comma dell'art. 19 cit. concerne la rispondenza delle misure di accoglienza intraprese dall'Amministrazione, nell'immediatezza della presa in carico del minore straniero non accompagnato, alle esigenze primarie di rispetto del minore e richiede pertanto: che vi sia stato l'inserimento in un ambiente adeguato alla sua protezione durante il tempo necessario per il ricongiungimento con i familiari o per l'inserimento in una struttura definitiva; che si sia provveduto a quanto necessario per identificarlo; che sia stato ascoltato da uno psicologo, con l'assistenza di un mediatore culturale, ove necessaria; che sin dal suo ingresso e dalla prima accoglienza siano state accertate, da personale specificamente preparato all'assistenza di migranti e culturalmente avvertito della specificità legata alla provenienza del minore, la sua situazione personale e familiare, i motivi e le circostanze della sua vicenda migratoria e le sue aspirazioni, evidentemente al fine di adeguare il progetto di accoglienza alle sue personali e specifiche esigenze. Tale ricostruzione interpretativa, ormai del tutto condivisa dai giudici di merito di primo e secondo grado del distretto della Corte di appello di Roma, è apparsa coerente con il complessivo sistema delineato dalle norme che disciplinano l'accoglienza dei MSNA in Italia, nell'ambito del quale sono attribuiti all'autorità amministrativa i compiti di organizzazione ed erogazione dei servizi essenziali al soddisfacimento dei bisogni e al rispetto dei diritti del minore straniero non accompagnato, al tutore il compito di assumerne la rappresentanza e la responsabilità e all'autorità giudiziaria il compito di verificare, nell'immediatezza, che egli sia stato preso in carico dall'autorità amministrativa nel rispetto delle primarie esigenze sopra precisate. Sarà poi l'Amministrazione a dover curare la "prosecuzione" dell'accoglienza, come previsto dal comma 2 dell'art. 19 cit.. Detto orientamento interpretativo, va sottolineato, evidenzia e valorizza il funzionamento "in rete" del sistema di accoglienza dei MSNA e la funzione del tutore. Una volta intervenuta la ratifica delle condizioni di accoglienza, sarà infatti il tutore a dover vigilare

sull'attuazione, a cura dell'Autorità amministrativa, del progetto di accoglienza con tempi e modalità adeguate alle esigenze del minore di cui ha assunto la responsabilità, eventualmente provocando l'intervento del Giudice Tutelare.

Al fine di dare attuazione per il distretto di competenza a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 47/17, con decreto del 2 agosto 2017 è stato istituito presso il Tribunale per i minorenni di Roma l'elenco dei tutori volontari previsto dal citato art.11 per l'iscrizione dei privati cittadini selezionati e adeguatamente formati dall'Ufficio del Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Lazio. Contestualmente è stato siglato un Protocollo d'Intesa con il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Lazio, redatto in sintonia con le Linee Guida predisposte e diffuse a livello nazionale dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Circa 300 degli iscritti sono già stati nominati tutori di uno più minori stranieri.

I tutori nominati, oltre ad essere numerosi, sono privati cittadini della più varia estrazione e formazione che hanno mostrato autentica e motivata disponibilità alle funzioni e una forte aspettativa che essa possa tradursi in un concreto e proficuo impegno a beneficio della comunità civile a cui appartengono, come personalmente riscontrato dal Presidente del Tribunale in occasione del giuramento, per il quale vengono convocati a gruppi ogni settimana.

I dati dei registri informatizzati rilevano che da marzo 2018 a giugno 2019 sono state aperte 360 procedure di tutela di MSNA, con delega delle funzioni di GT, assegnate a rotazione, ai magistrati del settore civile. Di tali procedure 183 sono state chiuse nello stesso periodo, per raggiungimento della maggiore età, sopravvenuta irreperibilità o trasferimento in altro territorio del minore.

Per 65 MSNA sono stata iscritte, su richiesta del tutore o del PMM, tra luglio 2018 e giugno 2019 altrettante procedure ex art. 13 l. n 47/17, avendo per essi i Servizi sociali predisposto un progetto di prosecuzione della loro accoglienza, formazione ed integrazione sul territorio. Nello stesso periodo sono state definite 45 di dette procedure.

L'elevato numero di tutele aperte da marzo 2018 e il raffronto comparato tra il numero dei provvedimenti di apertura adottati dal Presidente del Tribunale e quelli di chiusura adottati dai GT delegati evidenzia poi la necessità di implementare il numero dei tutori privati iscritti nell'elenco di cui all'art. 11 legge n. 47/17, essendo stati la maggior parte di quelli già iscritti già nominati, ove disponibili, più di una volta e non potendo, d'altra

parte, essere contemporaneamente tutori di più di 3 minori stranieri non accompagnati. Per questo motivo è stata segnalata al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Lazio la necessità di promuovere l'adesione di altri privati cittadini alle iniziative di formazione attribuite al suo Ufficio dalla legge n. 47/17.

2.2 Copertura delle piante organiche dei magistrati e del personale giudiziario e sullo stato delle risorse materiali e degli strumenti informatici.

A seguito del D.M. 3 luglio 2017, pubblicato sul B.U. del Ministero della Giustizia del 15 settembre 2017, la pianta organica dei magistrati del Tribunale per i minorenni di Roma è stata ridotta di una unità ed è quindi ora composta dal Presidente del Tribunale e da 13 giudici.

Le vacanze determinatesi nell'organico dei magistrati nel 2018 sono state coperte nel 2019. La vacanza determinatasi nel primo semestre del 2019 è stata dal CSM pubblicata e coperta con urgenza con delibera del 23 ottobre 2019 ed è pertanto prevedibile che l'Ufficio affronterà l'anno giudiziario 2020 a pieno organico, pur se ridotto di una unità rispetto al passato.

La riduzione dell'organico dei magistrati di cui al decreto sopra citato è stata motivata dalla diminuzione del carico di lavoro nel settore civile, risultante dall'analisi delle rilevazioni statistiche del periodo 2013 -2015, per effetto della modifica apportata alla ripartizione di competenze tra TM e TO disciplinata dall'art. 38 disp. att. cod. civ.. Essa è tuttavia divenuta esecutiva in coincidenza con l'incremento, quantitativo e qualitativo, del carico di lavoro nel settore civile conseguente all'attribuzione ai TTMM delle nuove competenze in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati - ai sensi del DLgs n. 142/2015 e della legge n. 47/17, come modificati dal Dlgs. N. 220/17 – e di un nuovo incremento delle sopravvenienze civili, registratosi presso il Tribunale per i minorenni di Roma già nel periodo giugno 2017/luglio 2018.

Dai dati statistici relativi al periodo luglio 2018/giugno 2019 risulta infatti un ulteriore sensibile incremento delle sopravvenienze civili aventi ad oggetto limitazione e decadenza dalla responsabilità genitoriale e, nell'ambito di queste, un aumento esponenziale delle richieste del PMM di provvedimenti urgenti, richieste che richiedono l'esame senza ritardo, da parte di un collegio, del ricorso e degli atti trasmessi a corredo di questo e l'adozione, anche immediata, dei provvedimenti necessari a rendere effettiva e tempestiva la tutela richiesta in via di urgenza.

Si deve pertanto ritenere non confermata la prognosi di diminuzione del carico di lavoro civile del Tribunale per i minorenni di Roma ipotizzata come durevole conseguenza

della modifica apportata dal Dlgs n. 154/13 all'art. 38 disp. att. c.c. essendo all'evidenza, insufficiente il numero dei magistrati che, anche a pieno organico, potranno essere destinati al settore civile in rapporto al carico di lavoro attuale, sul quale incidono significativamente l'ampiezza e le caratteristiche socio-economiche del territorio di competenza.

Quanto al personale amministrativo, per effetto dei pensionamenti verificatisi nel corso dell'anno, la percentuale di complessiva scopertura è ora pari a circa il 30% dell'organico, accentuata ulteriormente da endemiche prolungate assenze dal servizio, per svariate ragioni, di numerose unità di personale. Il profilo professionale con maggiore sofferenza è quello di funzionario giudiziario (dal 1° gennaio 2020 ne saranno in servizio 5 sui 15 previsti in organico), carenza questa che, considerate le specifiche attribuzioni di tale figura professionale, ove persistente, non potrà non determinare un rallentamento anche nella pubblicazione dei provvedimenti del giudice.

In sintesi, le carenze logistiche, di personale e di dotazioni strumentali rappresentate in occasione della relazione inaugurale per l'anno giudiziario 2019 non solo persistono, ma si sono aggravate, con il concreto rischio che il cumulo di tutte le criticità segnalate comporti anche la vanificazione di parte dell'attività che comunque viene svolta, con elevato impegno, da magistrati, giudici onorari e personale amministrativo.

2.3 Giudici onorari.

Nel 2019 hanno espletato l'ultimo anno dell'incarico presso il Tribunale per i minorenni di Roma 51 giudici onorari nominati per il triennio 2017 – 2019, il cui impegno, encomiabile, per quantità e qualità, si conferma essere stato essenziale per il complessivo funzionamento dell'Ufficio.

Non sarebbe stato infatti possibile, senza il loro qualificato apporto, anche nell'espletamento di una parte consistente dell'attività istruttoria necessaria alla decisione del collegio, far fronte al flusso, costante e pressante, di richieste di interventi in via di urgenza a tutela di minori esposti a condotte pregiudizievoli dei genitori e al complessivo incremento del carico di lavoro nel settore civile verificatosi nel triennio. Inoltre, nel settore penale, è stata ai giudici onorari per lo più delegata l'attività istruttoria necessaria alla verifica dell'andamento delle numerose messe alla prova, il buon esito delle quali dipende anche dalla capacità di vigilanza e tempestivo intervento

dell'autorità giudiziaria sull'andamento dei relativi progetti, a contenuto riparativo/riabilitativo, predisposti dai Servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia.

L'espletamento dell'attività istruttoria delegata, sia nel settore civile che nel settore penale, richiede, d'altra parte, le specifiche attitudini e competenze degli esperti nelle discipline psicologiche e pedagogiche selezionati per l'incarico di giudici onorari dei tribunali per i minorenni.

In applicazione dell'art. 23 comma 2 del Decreto Legislativo 2 ottobre 2018 n. 121, da gennaio 2019 sono stati designati i giudici onorari del Tribunale per i minorenni di Roma componenti, a rotazione, il Consiglio di Disciplina dell'Istituto Penale Minorile "Casal del Marmo", incarico già rivelatosi impegnativo, per la frequente necessità di intervento e dunque di convocazione del Consiglio. La specifica conoscenza ed esperienza che gli onorari designati stanno maturando nel settore penitenziario minorile non potrà che arricchire, nel tempo, il patrimonio di conoscenza ed esperienza del Tribunale per i minorenni di Roma nel settore penale.

Nel 2019 è stata espletata la procedura per la nomina e conferma dei giudici onorari per il triennio 2020/2022 dei quali circa 1/3 nominati per la prima volta. La procedura per le nomine e conferme è ora in via di completamento dinanzi al CSM.

Per i giudici onorari cui sarà per la prima volta conferito l'incarico per il prossimo triennio dovrà provvedersi, nei primi 2 mesi del 2020, alla formazione prevista dalla Circolare sopra citata. E' dunque prevedibile un periodo di transizione nel quale il funzionamento complessivo dei vari settori di attività potrà risentire in vario modo dell'inserimento nei collegi civili e penali dei nuovi giudici onorari, dovendo questi gradualmente acquisire esperienza nelle relative funzioni.

Per la quantità e qualità dell'attività svolta, la costante disponibilità alla collaborazione e la consolidata capacità di proficua ed equilibrata interazione con la componente togata dei collegi, va espresso apprezzamento per il qualificato apporto offerto al Tribunale per i minorenni di Roma dai giudici onorari che hanno espletato l'incarico nel triennio 2017 – 2019, con un particolare ringraziamento per l'attività svolta, da alcuni anche per lungo tempo, a coloro che non proseguiranno nell'incarico per il prossimo triennio, e precisamente: Biancalana Benedetta, Biffa Gilda, Carbone Grazia, Chieco Silvia, Del Monte Catia, Di Gesù Carmine, Genovese Maria Rosaria, Intelisano Salvatore,

Mastrolia Cinzia, Micheli Monica, Salvati Luciana, Troise Anna, Venuti Biancamaria, Zois Daniela.

2.4. Analisi dei flussi nel settore civile

Si riportano di seguito i flussi²³ del Tribunale, nell'ultimo biennio, distinti per materia del procedimento.

Procedimenti iscritti nel ruolo della Volontaria Giurisdizione.

Nel periodo in valutazione si è verificato, rispetto al periodo precedente, un notevole incremento delle sopravvenienze di:

- procedimenti limitativi o ablativi della responsabilità dei genitori ex artt. 330 e 333 c.c. - iscritti nei registri della “volontaria giurisdizione”, ma del tutto assimilabili ai procedimenti contenziosi con rito camerale quanto agli adempimenti necessari ad assicurare le garanzie del contraddittorio: nel periodo luglio 2018/giugno 2019 sono stati 2.088 a fronte di 1824 iscritti nel periodo luglio 2017/giugno 2018 e di 1573 iscritti nel periodo luglio 2016/giugno 2017, con un incremento di circa + 15% nell'ultimo anno e di circa +33% nell'ultimo biennio;
- procedimenti di cui all'art. 31 Testo Unico sull'immigrazione, volti alla temporanea regolarizzazione della presenza in Italia di nuclei familiari stranieri per peculiari esigenze dei figli minori: nel periodo luglio 2018/giugno 2019 sono stati 497 a fronte di 356 nel periodo luglio 2017/giugno 2018 e di 289 nel periodo luglio 2016/giugno 2017, con un incremento di circa + 35% nell'ultimo anno e di circa +72% nell'ultimo biennio;
- procedimenti per l'applicazione di misure amministrative ai sensi dell'art. 25 R.D. 1304/34, iscritti su ricorso del PMM: nel periodo luglio 2018/giugno 2019 sono stati 285 a fronte di 273 nel periodo luglio 2017/giugno 2018 e di 212 nel periodo luglio 2016/giugno 2017, con un incremento di circa + 0,5% rispetto all'anno precedente e di circa + 35% nell'ultimo biennio;
- procedure ex art. 28, commi 4 e 5 legge 184/1983, concernenti le richieste di autorizzazione ad accedere alle notizie attinenti alla propria nascita ed in particolare all'identità della madre biologica che aveva manifestato la volontà di non essere nominata ai sensi dell'art. 30 comma I DPR 3/11/2000 n. 396: nel periodo luglio 2018/giugno 2019 sono state 98 a fronte di 74 nel periodo luglio 2017/giugno 2018 ed 80 nel periodo luglio 2016/giugno 2017, con un incremento di circa + 30% nell'ultimo anno e di circa + 20% nell'ultimo biennio .

²³ Elaborazioni del Tribunale per i Minorenni, integrate con le risultanze delle rilevazioni statistiche trimestrali ed inseriti nel riepilogo statistico allegato alla presente relazione

Fra quelle sopra menzionate, soltanto nelle procedure ex artt. 330 – 333 c.c. nel periodo luglio 2018/giugno 2019 si è registrata, rispetto al periodo luglio 2017/giugno 2018, anche una lieve riduzione delle definizioni, che permangono tuttavia maggiori rispetto al periodo luglio 2016/giugno 2017, nonostante la scopertura nel periodo, in media, di due posti nell'organico dei magistrati destinati al settore. In questa stessa tipologia di procedure nell'ultimo anno di rilevazione risultano invece ulteriormente aumentati i provvedimenti adottati in via di urgenza ai sensi dell'art. 336 ult. comma c.c., pari a 731 (di cui 662 di accoglimento), a fronte di 507 (di cui 455 di accoglimento) nel periodo luglio 2017/giugno 2018 e 231 nel periodo luglio 2016/giugno 2017, con un incremento di circa + 45% nell'ultimo anno e di più del triplo nell'ultimo biennio.

Le richieste di provvedimenti urgenti, per lo più formulate dal PMM sin dall'inizio del procedimento, sulla base della segnalazione di episodi di violenza, abusi e maltrattamenti intrafamiliari, sono dunque divenute, per l'incremento esponenziale registrato nel biennio scorso e la costante e significativa incidenza nel flusso delle sopravvenienze

Procedimenti di accertamento dello stato di adottabilità.

Il numero delle procedure iscritte nel periodo luglio 2018/giugno 2019 (168) è superiore rispetto a quello del periodo luglio 2017/giugno 2018 (134) e del periodo luglio 2016/giugno 2017(148), con un incremento significativo rispetto agli anni precedenti (+ 25% rispetto all'ultimo anno e +15% rispetto al precedente). Tali procedure, di natura contenziosa, vengono trattate, con rito camerale, ma in udienze collegiali con la partecipazione delle parti e del PM e richiedono spesso accertamenti istruttori complessi sulla situazione personale e familiare del minore, ai quali provvede lo stesso collegio, che ne influenzano anche la durata. Poiché su quest'ultima influiscono in modo determinante le specifiche connotazioni del caso concreto, non si ritiene significativa la diminuzione del numero delle definizioni (127) rispetto a quelle del periodo luglio 2017/giugno 2018 (159), che resta comunque superiore a quello del periodo ancora precedente (120).

Procedimenti in materia di adozioni

Va preliminarmente ricordato che le procedure relative alle “domande di disponibilità all'adozione nazionale”, pur dando luogo ad impegnativa attività istruttoria e decisoria, non esitano in un provvedimento giudiziario che direttamente le definisce e, conservando validità per tre anni, sono fino a tale scadenza rilevate come “pendenti”.

Dall'analisi di maggiore dettaglio dei flussi per le principali tipologie di procedimenti, emerge:

- un aumento delle segnalazioni dello stato di abbandono (circa + 25%) e viceversa una diminuzione (circa -42%) delle dichiarazioni di adottabilità pronunciate al termine della procedura di accertamento dello stato di abbandono, con un'inversione di tendenza rispetto al precedente periodo, sintomo quest'ultima di un aumento dei casi di recupero nel corso del procedimento delle condizioni per la crescita del minore nella famiglia di origine;
- un ulteriore incremento delle richieste di adozioni in casi particolari nell'ipotesi di cui all'art. 44 lett. d) della legge n.184/83;
- una ulteriore lieve diminuzione, rispetto a quella già registrata negli anni precedenti, nella sopravvenienza delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale;
- una ulteriore flessione nella sopravvenienza delle domande di idoneità all'adozione internazionale, passate da 456, nel periodo 2015/2016, a 354, nel periodo 2016/2017, a 323 nel periodo luglio 2017 – giugno 2018 e a 264 nel periodo luglio 2018 – giugno 2019, a motivo della quale è ragionevole ipotizzare, oltre al deterioramento delle condizioni sociali ed economiche delle famiglie negli ultimi anni, anche la maggiore problematicità rispetto al passato dei percorsi adottivi con minori stranieri.

L'aumento del numero degli affidamenti preadottivi, disposti a seguito di sentenza definitiva di accertamento dello stato di abbandono, e quello dei collocamenti provvisori ex art. 10 legge n. 183/84, disposti nel corso del procedimento di accertamento dello stato di abbandono o contestualmente alla pronuncia di adottabilità (cosiddetto affidamento a rischio giuridico) è del tutto coerente, rispettivamente, con l'aumento delle dichiarazioni di adottabilità intervenute nel periodo luglio 2017-giugno 2018 e con l'aumento delle segnalazioni dello stato di abbandono nel periodo luglio 2018 – giugno 2019.

L'analisi degli specifici casi pervenuti all'attenzione di questo Tribunale nell'anno appena trascorso consente, infine, di confermare che il numero dei minori che permangono in Comunità/Casa Famiglia per difficoltà nell'abbinamento adottanti/adottando è del tutto esiguo rispetto alla totalità dei minori dichiarati adottabili e che si tratta, per lo più, di minori non facilmente collocabili in una famiglia per le condizioni psichiche e/o fisiche in cui si trovano.

3.1 La competenza penale.

Nella tabella che segue sono riepilogati i flussi del Tribunale, per quanto riguarda i tre settori, Gip, Gup, Dibattimento.

Tabella 3.1 – Tribunale per i Minorenni , Settore penale – Movimento degli affari nell’ultimo biennio

Tipologia Ufficio	Settore	2018/2019			2017/2018			Variazione percentuale			Indicatori	
		Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Indice ricambio 2018/2019	Indice ricambio 2017/2018
Tribunale per i Minorenni	Sezione dibattimento	996	943	821	1.000	922	768	-0,4%	2,3%	6,9%	95	92
	Sezione GIP	1.372	1.649	182	1.505	1.994	459	-8,8%	-17,3%	-60,3%	120	132
	Sezione GUP	1.351	1.615	1.539	1.430	1.766	1.803	-5,5%	-8,6%	-14,6%	120	123

Procedimenti del giudice per le indagini preliminari

Rispetto al periodo precedente si è registrata una diminuzione del 9% nelle iscrizioni e del 17% circa nelle definizioni. L’indice di ricambio del settore è stato comunque positivo, 120 procedimenti esauriti per ogni 100 procedimenti introitati, per cui le pendenze sono diminuite fino a 182 procedimenti.

Nonostante i dati relativi ai periodi luglio 2016 – giugno 2017, con 304 minori, e luglio 2017 – giugno 2017, con 311, fossero già i più bassi della storia del CPA di Roma, nel periodo luglio 2018 – giugno 2019 vi è stata una ulteriore, vistosa, riduzione degli ingressi in CPA, essendo stati rilevati 250 ingressi, con una diminuzione più rilevante per i minori maschi e per gli stranieri in particolare.

Il dato dell’ultimo periodo preso in considerazione è dunque il più basso della storia del CPA di Roma ed eccezionalmente modesto, se paragonato al passato, ma coerente con il trend di diminuzione dell’ultimo decennio.

Il numero degli ingressi di minori italiani registrato nel periodo luglio 2018 – giugno 2019 è in linea con quello degli ultimi 6 / 7 anni, via via più “trasversale”, sia in termini di quartieri di provenienza che di ceto sociale. Si sono osservati: di rado un abbandono scolastico particolarmente precoce; maggiori difficoltà nella frequenza della scuola superiore; più frequente disagio psicologico.

Forti variazioni si sono invece negli stessi anni registrate negli ingressi di minori stranieri. Il dato di quest’ultimo anno evidenzia in particolare che gli ingressi di minorenni straniere (42), sono stati meno della metà rispetto agli ultimi tre anni e pari a un quarto di quelli registrati negli anni 2011/2014. Le motivazioni sono sicuramente complesse e da approfondire. Di certo si registra, per i minori Rom, la crescita di una devianza minorile più strutturata e coinvolta in tipologie di attività delinquenti

diverse dal classico avviamento al furto dei bambini/ adolescenti. Anche il flusso di extra – comunitari appare ridotto; sono ad esempio del tutto assenti minori dal centro Africa, flusso che in passato sembrava in aumento. Nell'area romana, inoltre, non sembra avere particolare rilievo l'incidenza di fenomeni più strutturati da parte di giovani stranieri residenti da maggior tempo.

Fra le cause della diminuzione degli ingressi in CPA deve in ogni caso essere considerata anche l'efficacia deflattiva del nostro sistema penale minorile, che consente il ricorso a misure esterne seguite e sostenute dagli operatori dei Servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia, con progettualità affinate nel corso del tempo e con una recidiva in età minore molto bassa, per effetto di una interazione forte con gli operatori della giustizia minorile e dell'accesso alle misure di definizione alternativa del processo, quali la messa alla prova.

Procedimenti del giudice per l'udienza preliminare

Per quanto riguarda l'ufficio del GUP, si è registrata una diminuzione di circa -5,5 %, dei procedimenti sopravvenuti, pari a 1351 a fronte dei 1430 del periodo precedente e una diminuzione delle definizioni di circa -3,3 % in quanto sono stati esauriti 1615 procedimenti rispetto ai 1671 del periodo precedente.

Si è in ogni caso registrata una diminuzione della pendenza di circa -10,1 %, in quanto i procedimenti pendenti alla fine del periodo sono stati 1.539 rispetto ai 1.713 del periodo precedente.

Tale ultimo dato è significativo delle condizioni di maggiore stabilità, rispetto agli anni precedenti, nella organizzazione del lavoro della Cancelleria dell'Ufficio GUP, che a partire da febbraio 2017 prevede un cancelliere per ciascun giudice in modo da fare fronte alle notifiche degli atti processuali tempestivamente per la data di udienza ed evitare i reiterati rinvii per omessa o tardiva notifica degli atti del processo che in precedenza si verificavano. I procedimenti con le richieste di rinvio a giudizio vengono ora trasmessi in tempi ragionevoli al giudice dalla competente cancelleria. Non è ancora tuttavia possibile fissare in tempi brevi la prima udienza, risentendo ancora i ruoli dei numerosi rinvii disposti in passato per le disfunzioni della precedente organizzazione dell'attività di supporto al giudice.

A fronte di 838 decreti dispositivi del giudizio, sono state emesse 666 sentenze di cui 600 di non luogo a procedere, così suddivise, 117 per irrilevanza del fatto, 136 per

concessione del perdono giudiziale, 217 per estinzione del reato conseguente all'esito positivo della prova.

Con rito abbreviato sono state pronunciate 82 sentenze delle quali 66 di condanna.

Il numero delle sentenze di estinzione del reato per esito positivo della prova e delle sentenze di perdono giudiziale si mantiene stabile. Le sentenze pronunciate con rito abbreviato sono diminuite del -16,3 % rispetto al periodo precedente

Il dato numerico rivela, comunque, il centrale ruolo di filtro dell'udienza preliminare minorile che, tuttavia, potrebbe registrare un notevole incremento ove vi fosse una maggiore partecipazione degli imputati all'udienza preliminare stessa. Spesso infatti gli imputati, soprattutto stranieri, immuni da qualunque pregiudizio penale o di polizia, non si presentano in udienza preliminare con conseguente rinvio a giudizio, non potendosi acquisire il loro consenso alla definizione del processo ex art. 32 d.p.r. 448/88, pur in presenza di imputazioni per fatti lievi o che, comunque, consentirebbero di concedere il beneficio del perdono giudiziale ovvero dell'irrelevanza del fatto.

Inoltre, da anni non si registrano casi di richieste da parte del P.M.M. di condanna a sanzioni sostitutive, che richiedono comunque il consenso all'utilizzo degli atti da parte del minore, ma che potrebbero essere emesse. Il processo potrebbe in questo modo essere definito nella fase dell'udienza preliminare in assenza dei presupposti per la concessione degli altri benefici. Ciò sicuramente avrebbe una ulteriore valenza deflattiva dei casi di rinvio a giudizio.

Assume rilievo la frequente assenza all'udienza preliminare, se non divenuti irreperibili, dei minori stranieri non accompagnati, nei confronti dei quali risultano non attuabili in concreto progetti rieducativi, che vengono tentati nella fase delle indagini preliminari per coloro che sono stati sottoposti a misure cautelari. In questi casi infatti l'unica possibilità di effettuare un intervento costruttivo che allontani il rischio di devianza connesso alla condizione di sostanziale abbandono è data dall'inserimento in una struttura idonea alla protezione del minore ed alla sua integrazione.

Purtroppo, l'insufficiente numero di strutture comunitarie pubbliche previste dall'art. 22, comma 1, del citato DPR e la mancanza di una specifica specializzazione nel trattamento dei minori a rischio di devianza e di quelli con problematiche di natura psichiatrica, fa sì che la misura si riveli spesso inadeguata alla luce dell'attuale normativa.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati, si tratta nella maggioranza dei casi di reati contro il patrimonio (prevalentemente furto, ricettazione e rapina) e di spaccio di

sostanze stupefacenti (in prevalenza hashish e marijuana, più raramente cocaina ed eroina).

Il costante ricorso all'istituto della messa alla prova conferma, infine, la valenza rieducativa e di sostegno dell'istituto che, nel periodo in esame, ha visto anche la predisposizione di progetti di intervento elaborati con la significativa collaborazione di enti pubblici quali l'AMA e l'ATAC con riferimento a reati di danneggiamento aggravato ai danni di mezzi pubblici di trasporto, di stazioni della metropolitana ovvero di imbrattamento di edifici. Sotto tale profilo vanno, dunque, evidenziati gli sforzi profusi dagli assistenti sociali dell'USSM nel reperire attività formative e/o lavorative idonee ad articolare un adeguato progetto rieducativo.

Il Giudice del dibattimento

Presso il giudice del dibattimento le sopravvenienze si sono stabilizzate nell'arco dell'ultimo anno, da 1.000 a 996 (-0,4%). I procedimenti esauriti sono stati in leggero aumento da 922 a 943, ma a differenza degli altri due settori tale combinazione dei flussi determina un incremento delle pendenze, che arrivano a 821 (7%).

Nel settore del dibattimento penale, che nel rito minorile si svolge avanti ad un collegio composto da quattro giudici (due togati e due onorari), nell'anno giudiziario 2019 è proseguita e si è consolidata l'esperienza costituita dall'introduzione del metodo del c.d. "smistamento" in prima udienza, che consente la programmazione delle udienze in relazione alle specificità dei reati in esame, ma anche e soprattutto la definizione di un significativo numero di processi con l'applicazione del perdono o per irrilevanza del fatto, previa acquisizione con il consenso delle parti degli atti del fascicolo del P.M., in relazione ad imputati incensurati privi di ulteriori pendenze, la cui assenza all'udienza preliminare (che spesso prosegue anche in quella dibattimentale) esclude la definizione in quella prima sede con una formula indulgenziale, pur essendovene tutti i presupposti di legge.

La soluzione dello "smistamento" in prima udienza evita di appesantire il processo con un'istruttoria per testimoni nei casi in cui comunque si arriverebbe alla sentenza di perdono o di irrilevanza del fatto e consente di lasciare più spazio ai processi in cui l'istruttoria per testimoni è effettivamente necessaria (per la complessità della vicenda, per la gravità del reato, per la personalità e per la storia dell'imputato).

Il Magistrato e il Tribunale di Sorveglianza

Nel periodo in esame è stata confermata la organizzazione del lavoro del magistrato e del tribunale di sorveglianza con la distribuzione del ruolo non più concentrato in un unico magistrato, ma assegnato a tre magistrati ai quali sono stati assegnati i procedimenti suddivisi per gruppi sorteggiati di lettere alfabetiche.

Come per lo scorso anno si registra l'impatto che continua ad avere sul lavoro del MdS e del TM la modifica dell'art 24 decreto legislativo 272/89 operata dall'art 5 L.117 dell'11.8.2014 che ha portato a 25 anni rispetto ai 21 precedentemente previsti il limite per la applicazione della normativa minorile per quanto attiene alla esecuzione della pena per reati commessi da minorenni. Questa novità legislativa ha comportato che molti ragazzi detenuti in espiazione pena anche per reati gravi e con pene di rilevante entità sono rientrati presso l'IPM provenendo dagli Istituti penitenziari adulti. Ciò ha comportato una modifica sostanziale delle caratteristiche della popolazione detenuta presso l'IPM vista la concomitante normativa che ha comportato una forte riduzione della misura della custodia cautelare per molti reati.

Gli ingressi in IPM nel periodo di riferimento sono stati 209 suddivisi in 161 maschi e 48 femmine; di essi 72 sono italiani e 137 stranieri. Nell'ambito dei 209 detenuti, 117 sono minorenni e 92 i giovani adulti. Dei 137 stranieri, 77 sono i minorenni e 60 i giovani adulti

Tra gli stranieri prevalgono i minori provenienti dall'Africa (in particolare dall'Egitto) e dalla Romania.

Di particolare rilievo continua ad essere la possibilità di concessione provvisoria da parte del MdS dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare in attesa delle decisioni del Tribunale che è stato concesso soprattutto per la esecuzione presso le comunità.

Le funzioni di MdS sono svolte da tre magistrati, che svolgono anche funzioni di GIP e presiedono i collegi GUP. Essi mantengono rapporti costanti con l'IPM di Casal del Marmo, con visite mensili dedicate a colloqui personali con i detenuti e le detenute che li richiedono e ad incontri con il personale dell'area educativa e dell'area penitenziaria, oltre che con il dirigente ed il comandante della polizia penitenziaria. Si è confermata la

validità di questa scelta sia per conoscere meglio i ragazzi sia per avere un quadro sempre aggiornato della situazione.

L'esecuzione penale

Sono sopravvenuti n. 124 procedimenti relativi alla esecuzione di sentenze dibattimentali o del GUP rispetto ai 102 del periodo precedente e ne sono stati definiti 72 per cui a fine periodo risultano pendenti 52 procedimenti.

Valutazioni conclusive

La riorganizzazione dell'Ufficio, orientata al generale miglioramento dell'efficienza ed efficacia della capacità di risposta del Tribunale per i minorenni di Roma alla specifica domanda di giustizia di questo settore e di questo distretto, è proseguita nell'anno appena trascorso nelle due direzioni della razionalizzazione delle procedure organizzative di supporto al lavoro giurisdizionale e della valorizzazione del ricco e qualificato patrimonio di competenze ed esperienze già proprio del Tribunale per i minorenni di Roma. Sotto entrambi gli aspetti essa è tuttavia condizionata, come si è già evidenziato in varie parti della presente relazione, dalla grave carenza di personale e mezzi, anche informatici, per questo motivo richiesti con insistenza, ma tuttora persistente.

E' stata invece in gran parte riattivata, con effetti positivi già percepibili e che potranno essere ancor più percepiti nell'anno giudiziario che si inaugura, la rete di rapporti con gli Enti territoriali che con l'Autorità Giudiziaria minorile da sempre lavorano in sinergia e il cui efficace e tempestivo intervento, laddove necessario, costituisce strumento indispensabile per rendere effettiva ed efficace la risposta alla domanda di giustizia in questo settore di tutela.

Nell'anno trascorso, in particolare:

- è stato concordato con il Comune di Roma il ripristino dell'attività di un Presidio dei Servizi socioassistenziali con sede presso il Tribunale per i minorenni, la cui presenza mira ad agevolare le intense comunicazioni con i Servizi del territorio, cui sono richiesti interventi in tutte le tipologie di procedure di competenza di questo Ufficio;
- è stato avviato e proseguirà nel prossimo anno un progetto di collaborazione con la Regione Lazio che prevede: la partecipazione di magistrati e giudici onorari del Tribunale per i minorenni di Roma alla formazione del personale sociosanitario dei GILA (Gruppi Integrati di Lavoro per le Adozioni); la revisione e l'adeguamento degli accordi di collaborazione tra Tribunale e Servizi del territorio nelle varie fasi della

istruzione delle domande di dichiarazione di disponibilità all'adozione; la rilevazione di dati ed esperienze significativi delle problematiche che insorgono nell'ambito delle famiglie adottive successivamente all'adozione; la promozione sul territorio della disponibilità di nuclei familiari all'affidamento di minori non in stato di abbandono, a supporto della famiglia di origine. Nell'ambito di tale accordo si intende promuovere anche la costituzione di una Banca Dati su base regionale che possa agevolare la individuazione, tra quelle disponibili, della coppia di coniugi avente le caratteristiche ritenute necessarie per ogni bambino dichiarato adottabile;

- è stata assicurata la collaborazione del Tribunale per i minorenni, con la partecipazione di un giudice onorario delegato, al Gruppo di lavoro costituito presso il Comune di Roma per l'elaborazione del Piano sociale cittadino e al Tavolo regionale costituito presso la Regione Lazio per la prevenzione degli allontanamenti e la tutela dei minori;

- è stata assicurata continuità alla collaborazione di questo Tribunale per l'attuazione del Protocollo sulla mediazione penale stipulato in data 15 dicembre 2015 con il Comune di Roma, la Regione Lazio e il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, per la istituzione di un Centro regionale di mediazione tra vittima e autore di reato, al fine di garantire il riconoscimento di uno spazio dedicato alla vittima, soprattutto se minorenni, e di favorire l'assunzione di responsabilità del minorenne autore del reato attraverso la riparazione delle sue conseguenze e, ove possibile, la riconciliazione con la vittima, in particolare concordando la stipula di un nuovo protocollo cui hanno già dato adesione tutti i soggetti sopra indicati;

- si è data continuità al Tavolo permanente di confronto tra magistrati e giudici onorari del Tribunale per i minorenni, USSM e articolazioni distrettuali dei Servizi dell'Amministrazione della Giustizia in ambito minorile (IPM, CGM, CPA) e Asl del distretto, per l'analisi delle problematiche relative al relativo settore, con particolare riguardo ai bisogni di cura dei minori coinvolti nel circuito penale tossicodipendenti o affetti da patologie psichiatriche.

Intensa è stata l'interazione anche con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, particolarmente impegnato in tutte le iniziative connesse con la funzione sociale dell'Avvocatura, e con le Associazioni dell'avvocatura specializzate nella tutela delle relazioni familiari e della condizione delle persone di età minore. Ne è scaturita la partecipazione del Tribunale per i minorenni di Roma a progetti che prevedono il

concreto impegno dell'avvocatura nella tutela della di soggetti in condizione di particolare vulnerabilità. In particolare:

- si è data attuazione al protocollo siglato il 6 giugno 2018 con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, che garantisce la presenza presso il Tribunale, nei due giorni settimanali in cui vengono convocati per il giuramento i tutori privati nominati ex art. 11 l. n. 47/17, di avvocati esperti, selezionati dallo stesso CDO, che volontariamente e gratuitamente mettono a disposizione dei tutori volontari la loro competenza ed esperienza;

- - è stata avviata, in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e l'Unione camere minorili, mediante la partecipazione ad una rivista on line, la diffusione delle più rilevanti pronunce del Tribunale per minorenni di Roma in ambito civile e penale;

- è stata data l'adesione del Tribunale per i minorenni di Roma al Progetto di collaborazione tra COA di Roma e CONI Lazio, per la valorizzazione della valenza educativa dell'attività sportiva e per il coinvolgimento delle strutture e risorse sportive del territorio nei progetti di messa alla prova di minori coinvolti nei procedimenti penali, nell'ambito del quale a luglio 2019 è stato siglato un Protocollo tra Tribunale e Procura della Repubblica per i minorenni di Roma, COA di Roma, CONI Lazio e CGM Lazio Molise e Abruzzo.

PARTE SETTIMA – IL GIUDICE DI PACE

Una particolare attenzione va rivolta anche agli Uffici del Giudice di pace del distretto, interessati dalla recente riforma della magistratura onoraria, che ha visto come novità rilevante nel 2018 l'attribuzione ai Presidenti dei Tribunali della Dirigenza degli stessi uffici del giudice di pace.

1. Il settore civile

L'analisi dei dati statistici²⁴ per il complesso del distretto evidenzia una diminuzione sostanziale nelle sopravvenienze che scendono da 128.171 del 2017/ 2018 alle 111.477 dell'ultimo periodo. Diminuiscono anche le definizioni, da che scendono da 139.254 a 124.245, ma comunque superiori alle iscrizioni (circa 13.000 procedimenti definiti in più rispetto alle iscrizioni): l'indice di ricambio del settore continua quindi ad essere ampiamente positivo (111) ed i pendenti, quindi, passano da 110.047 a 97.379.

Dal punto di vista statistico, il dato del distretto è evidentemente caratterizzato dal Giudice di Pace di Roma, che rappresenta generalmente il 60% degli affari degli uffici del distretto.

Le sopravvenienze diminuiscono in modo generalizzato in quasi tutti i circondari, tranne che in quello di Civitavecchia, dove si registra un incremento del 33% (dai circa 3.700 procedimenti del 2017/ 2018, si sale ai 4.900 dell'ultimo periodo. A Roma, la diminuzione delle iscrizioni è di circa il 16% su base annua.

Anche le definizioni tendono a diminuire in quasi tutti i circondari, con l'eccezione di Latina, dove invece crescono del 22%, da 5.600 a 6.800. A Roma le definizioni scendono del 11% circa. Presso tale ufficio peraltro sono ormai da tempo state completate le attività di recupero nei ritardi che si erano accumulati negli anni precedenti in relazione alla pubblicazione di sentenze e decreti ingiuntivi. Va peraltro tenuto presente che sulle definizioni hanno certamente inciso, come già avvenuto negli anni precedenti, i numerosi scioperi che nel corso dell'anno sono stati indetti dalle associazioni di categoria dei giudici onorari.

²⁴ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr. l'allegato 1, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile". Fonte delle elaborazioni è la banca dati della Direzione Generale di Statistica, alimentata con le rilevazioni periodiche direttamente dagli Uffici. **I dati comprendono solamente gli uffici che hanno trasmesso le rilevazioni statistiche per l'intero biennio.**

In ogni caso sia Roma, che la maggior parte degli altri uffici del Giudice di Pace, presentano indici di ricambio maggiori di 100, vale a dire che smaltiscono un numero di processi superiore a quelli introitati.

Tabella 6.1- Uffici del Giudice di Pace - Settore civile - Movimento degli Affari per gli ultimi due anni giudiziari

Tipologia Ufficio	A.G. 2018/2019			A.G. 2017/2018			Indicatori	
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Indice ricambio 2018/2019	Indice ricambio 2017/2018
Totale Uffici del Giudice di Pace	111.477	124.245	97.379	128.171	139.254	110.147	111	109
Circondario di CASSINO	9.050	11.966	10.625	12.047	15.833	13.541	132	131
Circondario di CIVITAVECCHIA	4.919	4.467	4.610	3.690	4.461	4.158	91	121
Circondario di FROSINONE	3.460	3.638	1.961	3.206	3.696	2.139	105	115
Circondario di LATINA	7.895	6.829	8.187	8.028	5.618	7.121	86	70
Circondario di RIETI	1.489	1.770	1.813	1.730	1.892	2.094	119	109
Circondario di ROMA	71.901	82.996	55.782	85.929	92.873	66.877	115	108
Circondario di TIVOLI	3.674	3.734	3.180	3.838	3.809	3.240	102	99
Circondario di VELLETRI	6.244	5.687	10.008	6.614	7.937	9.451	91	120
Circondario di VITERBO	2.845	3.158	1.213	3.089	3.135	1.526	111	101

La diminuzione delle sopravvenienze del settore nell'ultimo periodo, dipende in particolare dalla diminuzione delle iscrizioni per le opposizioni alle sanzioni amministrative, che rappresenta la percentuale più consistente, pari al 24%, 26.218 su 111.477 del totale iscrizioni. Le sopravvenienze sono diminuite del 31%, dalle 38.000 del 2017/2018 alle poco più di 26.000 di quest'anno, verosimilmente a causa del freno costituito dalla introduzione del contributo unificato. Le pendenze della materia al 30 giugno 2019, secondo le tabelle dell'Ufficio Statistiche della Corte, sono pari a 33.134, 11.000 in meno al 30 giugno 2018.

Maggiore stabilità invece per le cause di risarcimento danni da circolazione stradale, per le quali la riduzione delle pendenze è meno sensibile, da 20.926 a 19.313.

Va peraltro ricordato che le competenze del Giudice di Pace, e con esse i flussi dei procedimenti, dovrebbero aumentare in misura rilevante per effetto della riforma approvata con il d.lgs. 116/2017 destinata ad entrare in vigore a far tempo dal 31 ottobre 2021. Si tratta però di riforma ampiamente contestata dalle associazioni dei giudici onorari per la quale è verosimile che nel corso di quest'anno il Governo dovrà assumere determinazioni, anche per quanto concerne la riorganizzazione degli Uffici, incidendo la riforma anche sulle competenze e sui flussi dei tribunali.

2. Il settore penale

Nella tabella seguente sono riportati i dati degli Uffici del distretto, che, come per il civile, hanno comunicato i propri flussi nel biennio.

I numeri del settore, nell'insieme del distretto, fanno emergere una sostanziale stabilità nelle pendenze, che crescono di poco da 12.996 a 13.567 procedimenti. Stabili le iscrizioni (su base distrettuale 400 in più) mentre continuano a diminuire le definizioni, circa 1.000 in meno quest'anno rispetto al periodo precedente. Il settore nell'ultimo periodo non è riuscito a smaltire un numero di processi superiore a quello delle iscrizioni, l'indice di ricambio del distretto è di poco inferiore a 100.

Tabella 6.2 - Uffici del Giudice di Pace - Settore penale - Movimento degli Affari per gli ultimi due anni giudiziari

Uffici del Giudice di Pace raggruppati per circondario	Materia	A.G.2018/2019			A.G.2017/2018			Indicatori		
		Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Indice ricambio 2018/2019	Indice ricambio 2017/2018	Var. % pendenze finali
Circondario di CASSINO	Sezione dibattimento	287	339	620	376	419	672	118,1	111,4	-7,7%
	Sezione GIP - NOTI	657	539	188	501	467	70	82,0	93,2	168,6%
TOTALE		944	878	808	877	886	742	93,0	101,0	8,9%
Circondario di CIVITAVECCHIA	Sezione dibattimento	306	451	1.458	398	502	1.603	147,4	126,1	-9,0%
	Sezione GIP - NOTI	309	335	97	455	424	123	108,4	93,2	-21,1%
TOTALE		615	786	1.555	853	926	1.726	127,8	108,6	-9,9%
Circondario di FROSINONE	Sezione dibattimento	253	267	348	332	310	362	105,5	93,4	-3,9%
	Sezione GIP - NOTI	188	224	3	234	238	39	119,1	101,7	-92,3%
TOTALE		441	491	351	566	548	401	111,3	96,8	-12,5%
Circondario di LATINA	Sezione dibattimento	439	496	899	415	504	956	113,0	121,4	-6,0%
	Sezione GIP - NOTI	372	286	455	468	740	369	76,9	158,1	23,3%
TOTALE		811	782	1.354	883	1.244	1.325	96,4	140,9	2,2%
Circondario di RIETI	Sezione dibattimento	213	152	171	95	66	110	71,4	69,5	55,5%
	Sezione GIP - NOTI	543	566	6	345	347	29	104,2	100,6	-79,3%
TOTALE		756	718	177	440	413	139	95,0	93,9	27,3%
Circondario di ROMA	Sezione dibattimento	5.058	4.344	5.974	3.248	4.392	5.260	85,9	135,2	13,6%
	Sezione GIP - NOTI	2.581	2.715	171	3.101	2.842	305	105,2	91,6	nc
TOTALE		7.639	7.059	6.145	6.349	7.234	5.565	92,4	113,9	10,4%
Circondario di TIVOLI	Sezione dibattimento	304	295	937	232	314	928	97,0	135,3	1,0%
	Sezione GIP - NOTI	276	261	51	529	558	36	94,6	105,5	41,7%
TOTALE		580	556	988	761	872	964	95,9	114,6	2,5%
Circondario di VELLETRI	Sezione dibattimento	144	616	926	946	260	1.398	427,8	27,5	-33,8%
	Sezione GIP - NOTI	1.159	629	844	851	723	314	54,3	85,0	nc
TOTALE		1.303	1.245	1.770	1.797	983	1.712	95,5	54,7	3,4%
Circondario di VITERBO	Sezione dibattimento	324	329	399	269	372	404	101,5	138,3	-1,2%
	Sezione GIP - NOTI	645	643	20	836	853	18	99,7	102,0	11,1%
TOTALE		969	972	419	1.105	1.225	422	100,3	110,9	-0,7%
TOTALE DISTRETTO	Sezione dibattimento	7.328	7.289	11.732	6.311	7.139	11.693	99,5	113,1	0,3%
	Sezione GIP - NOTI	6.730	6.198	1.835	7.320	7.192	1.303	92,1	98,3	40,8%
TOTALE		14.058	13.487	13.567	13.631	14.331	12.996	95,9	105,1	4,4%

Nel settore penale, le pendenze non sono concentrate solo presso l'ufficio del Giudice di Pace di Roma, dove la percentuale dei movimenti a tale ufficio infatti non va oltre il 50% del totale affari del distretto, ma si segnalano pendenze significative anche a Civitavecchia (1.555 procedimenti), Latina (1.354 procedimenti) e Velletri (1.770 procedimenti).

PARTE OTTAVA – IL CONSIGLIO GIUDIZIARIO – IL COMITATO PARI OPPORTUNITÀ – LA COMMISSIONE FLUSSI

1. Il Consiglio Giudiziario.

Il Consiglio Giudiziario di Roma gestisce il maggior numero di magistrati tra tutti i consigli giudiziari del territorio nazionale. Oltre ai magistrati di primo e secondo grado del Distretto, ha competenza sui magistrati della DNA e sui fuori ruolo (fatta eccezione per quelli assegnati al Ministero della Giustizia e per quelli del CSM); inoltre, per ogni concorso vi sono oltre 70 magistrati in tirocinio che si formano negli Uffici Giudiziari romani.

All'interno del Consiglio giudiziario è istituita la Sezione Autonoma per i Giudici di pace onorari, con competenze specifiche sui giudici onorari del distretto.

In particolare nel corso del 2019, la Sezione Autonoma ha curato il concorso bandito per la copertura dei posti vacanti di GOP del distretto, provvedendo alle attività propedeutiche alla definizione della graduatoria da parte del CSM.

Anche per l'anno corrente l'attività del Consiglio Giudiziario si è caratterizzata per la rapidità di definizione delle pratiche relative ad ogni tipologia di competenze dell'organo di autogoverno distrettuale (valutazioni di professionalità dei magistrati, organizzazione degli Uffici, incarichi direttivi e semidirettivi per citarne le principali).

In particolare, l'impegno di questa ultima parte dell'anno si è concentrato sui pareri per gli aspiranti dirigenti, attività che è coincisa con l'applicazione del Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria.

Un ruolo fondamentale, in questa prima fase, è stato svolto dal Consiglio Giudiziario - sia dalla componente togata che dalla componente amministrativa, alla quale va fatto un plauso per l'abnegazione con cui svolge i propri compiti, pur nella ormai cronica carenza di organico – il cui ruolo nel panorama del governo autonomo è sempre più importante.

Il Consiglio Giudiziario ha svolto l'attività di primo interprete e primo applicatore del Testo Unico, redigendo numerosi pareri in tempi rapidi e applicando le numerose norme di dettaglio contenute nella nuova circolare, così valorizzando i diversi indicatori presenti nei singoli profili professionali da cui desumere l'idoneità a ricoprire l'incarico richiesto.

L'impatto del Nuovo Testo Unico è stato ancor più significativo per il numero di magistrati che gestisce il Consiglio Giudiziario di Roma, poiché l'approvazione della nuova circolare è coincisa con la pubblicazione di centinaia di posti tra direttivi e semidirettivi), con conseguente aumento della platea degli aspiranti rispetto al passato.

Il risultato ormai consolidatosi negli ultimi anni grazie all'efficace e rapida azione del Consiglio Giudiziario – in virtù della dedizione e dello spirito di servizio mostrato dai suoi membri - è stato quello di garantire il corretto funzionamento degli Uffici e di tenere conto, in tempi brevi e con provvedimenti di assoluta qualità, delle legittime aspettative dei colleghi.

Il tutto è stato possibile anche grazie alla sintonia e alla serenità di approccio e di giudizio che ha caratterizzato i lavori consiliari, nel corso dei quali, pur nella costruttiva dialettica che caratterizza ogni organo collegiale, si è raggiunta quella sintesi necessaria al miglior funzionamento dell'organo di autogoverno locale.

*ATTIVITA' SVOLTA DAL CONSIGLIO GIUDIZIARIO NEL PERIODO DAL 1/7/2018
AL 30/6/2019*

AFFARI TRATTATI IN SEDUTE N.	24
Pareri per la progressione in carriera	280
Pareri per conferimento Uffici Direttivi, Uffici semi-direttivi e Cambio funzioni	167
Pareri per collocamento fuori ruolo	12
Autorizzazione a risiedere fuori sede	35
Conferma incarichi direttivi e semidirettivi	1
Incompatibilità ex art. 18 e 19 O.G.	41
Tabelle	36
Variazioni tabellari	281
Applicazioni – Assegnazioni	64
Applicazioni extradistrettuali	8
Supplenze	2
Composizione Collegi	10
Incarichi Extragiudiziari	72
Varie	157
CONSIGLIO GIUDIZIARIO – SEZIONE AUTONOMA PER I GIUDICI DI PACE	
Sedute	8
Affari trattati	44

2. Il Comitato Pari Opportunità Decentrato presso il Consiglio Giudiziario (CPOCG)

Notevole l'attività svolta dal Comitato, il Comitato, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, al fine di promuovere e contribuire all'attuazione dei principi fissati dalla Circolare sulla formazione delle Tabelle per il triennio 2017-2019 per la *“Tutela della genitorialità e della malattia”* e per il *“Benessere organizzativo, della tutela della genitorialità e della salute”*.

In particolare è stato impegnato nel cooperare con tutti i Dirigenti degli Uffici del Distretto della Corte D'Appello di Roma, per il rispetto dei principi espressi dalla circolare sopra richiamata, al fine di favorire le interlocuzioni costanti con i singoli magistrati dell'ufficio, nelle condizioni di gravidanza, di genitorialità con figli fino a sei anni o portatori di handicap, per una conoscenza delle peculiari esigenze di ciascuno finalizzata a concordare, ove possibile, adeguate misure organizzative in relazione al caso concreto.

Davvero rilevante il fatto che non sono pervenute segnalazioni da parte degli uffici del distretto circa l'eventuale violazione di norme relative alle pari opportunità.

3. La Commissione Flussi

Anche nel periodo in esame, la Commissione Flussi ha continuato l'intenso lavoro degli anni precedenti, impegnandosi principalmente nell'esame dei Programmi di gestione (art.37) depositati per l'anno 2019 dai Dirigenti degli Uffici del Distretto.

Particolarmente complesso è stato l'esame di tutte le attività connesse alla situazione degli organici degli uffici del distretto.

Anche nel corso del 2019 si è registrato un costante aumento sia qualitativo che quantitativo dell'impegno richiesto alla Commissione, dovuto al peso crescente che i dati statistici assumono nella vita degli uffici ed al ruolo di sempre maggiore spessore che alla Commissione - nella prospettiva di un intervento volto a "colorare" il dato numerico - è stato attribuito in molteplici segmenti dell'autogoverno.

Particolare attenzione è stata posta sulle nuove piante organiche della magistratura onoraria previste dal Ministero.

CONCLUSIONI

È giunto il momento di trarre le conclusioni non soltanto di quanto son venuto sin qui dicendo, ma più in generale di cinque anni di presidenza della Corte.

Tra pochi giorni cesserò di far parte dell'ordine giudiziario e la mia esperienza di magistrato giungerà al termine. Come mi è già accaduto in passato, al momento di lasciare l'incarico sono commosso ed anche un po' dispiaciuto, ma è giusto così. È necessario che nei ruoli direttivi ci si alterni per lasciare che altri porti nuove idee e diverse competenze.

Questi cinque anni sono stati per me positivi e gratificanti. Ho trovato una Corte con magistrati e personale amministrativo di grande capacità, esperienza e professionalità. In questi cinque anni il settore civile ha registrato importanti progressi. L'arretrato si è sostanzialmente ridotto (il pesantissimo onere delle cause di equa riparazione è stato azzerato), l'Ufficio del processo ha dato risultati positivi e si tratta ora di estendere l'esperimento a tutte le sezioni, la riorganizzazione delle sezioni e delle competenze tabellari è stata portata a termine e da essa è legittimo aspettarsi buoni risultati.

Il penale che inizialmente sembrava gravato da un'oscura maledizione, da un arretrato destinato soltanto a crescere, si è risollevato. Grazie al lavoro di presidenti di sezione e consiglieri motivati e determinati e grazie anche al supporto prezioso dell'Arma dei Carabinieri, l'arretrato è stato fisicamente verificato e riordinato, la produttività è decisamente aumentata, si sono celebrati processi di grande rilevanza ed impegno senza per questo venir meno alle esigenze di gestire anche la massa dei procedimenti di minor rilievo. È cambiato lo spirito con cui lavoravano le sezioni penali. Alla rassegnazione è subentrato coraggio e determinazione. Lo spirito nuovo è stato percepito e nuovi colleghi sono venuti a riempire i vuoti lasciati da chi per età e per stanchezza non si sentiva in grado di proseguire. Oggi la Corte è una Corte ringiovanita e capace, che fa ben sperare per il futuro. Il fatto che per due anni consecutivi il saldo delle pendenze sia in diminuzione, dopo quindici anni di costante crescita dell'arretrato, è un buon viatico per il futuro.

Rimangono ovviamente problemi. Abbiamo cominciato ad aggredire l'esecuzione penale, ma la battaglia non è ancora vinta. Non tutti ancora hanno percepito l'importanza dello spirito nuovo e del lavoro di squadra. Ancora vi è dissenso su una parte delle riforme che sono state introdotte.

Il risultato che ad oggi abbiamo colto si fonda sul lavoro di squadra e sulla partecipazione, oltre che sulla pari dignità del lavoro dei magistrati e del personale amministrativo. Le riforme richiedono un progetto che deve essere un obiettivo comune, condiviso.

I risultati non possono essere misurati soltanto in termini di produttività. La giustizia non è un'azienda, come spesso ricorda l'Avvocatura associata, anche se non va dimenticato che l'art. 97 della Costituzione dispone che i pubblici uffici, e dunque anche gli uffici giudiziari, siano organizzati "in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Buon andamento è sinonimo di efficienza.

Certo non bastano i risultati quantitativi e del resto bisogna essere consapevoli che il servizio che offre la Corte non può ancora andare immune da critiche. Se è vero che buoni risultati sono stati raggiunti, occorre ricordare che ancora oggi le udienze di precisazione delle conclusioni vengono fissate a tre anni e che la percentuale di prescrizioni è tuttora elevata. Sul piano della qualità mi basta ricordare i processi sia civili che penali che la Corte è stata in grado di celebrare, senza guardare in faccia nessuno e senza timore di essere sospettata di condizionamenti. I tempi oscuri degli Uffici romani considerati "porto delle nebbie" sono ormai lontani.

In questi cinque anni la Corte ha raggiunto buoni risultati anche in settori diversi dalla definizione del contenzioso. Dobbiamo ricordare che ci è stata assegnata dal Ministero della Giustizia, dopo una dura fatica per ottenerla, la Caserma Manara, in cui troveranno collocazione gli uffici civili della Corte, consentendo la creazione per gli uffici giudiziari romani di un polo civile, tra viale Giulio Cesare e viale delle Milizie, e di un polo penale a piazzale Clodio. E posso salutare con soddisfazione la sottoscrizione di un primo protocollo tra Ministero della Giustizia, Regione Lazio e Comune di Roma Capitale per la ristrutturazione degli edifici di piazzale Clodio che risalgono al 1969 e sono ormai irrimediabilmente invecchiati ed inefficienti.

Anche qui alle luci si accompagnano le ombre perché la Caserma Manara verrà consegnata ristrutturata soltanto nel 2025 e prima occorre che venga trovata una nuova sede alla Magistratura militare che ancora occupa una parte dei locali e la cui permanenza rischia di far interrompere i lavori già in corso. Ed ancora la ristrutturazione degli edifici di piazzale Clodio richiederà tempi certo non brevi tra progettazione, redazione ed attuazione di un progetto che non può non investire l'Avvocatura e i cittadini.

La Corte è anche riuscita ad ottenere buoni risultati nella gestione dei numerosi servizi amministrativi ad essa affidati dal Ministero, che implicano pesanti responsabilità e la gestione di importanti risorse di denaro, oltre che da ultimo anche la gestione dell'edilizia giudiziaria, con il conseguente espletamento di gare di appalto. I risultati sono stati positivi, anche grazie alla collaborazione, anche in termini di disponibilità di personale, dell'Ordine degli Avvocati che ringrazio.

Più in generale la cifra di questi anni è stata la collaborazione ed il gioco di squadra tra i dirigenti degli Uffici giudiziari, che si sono sempre sottratti alla logica della difesa ad oltranza delle prerogative del singolo Ufficio, per guardare oltre. Ringrazio dunque Giuseppe Pignatone, Francesco Monastero e Giovanni Salvi, asceso oggi a maggiori responsabilità, per la possibilità che mi hanno dato di lavorare tutti insieme. Ma ringrazio anche l'Ordine degli Avvocati, in particolare l'attuale presidente Antonino Galletti e il suo predecessore Mauro Vaglio per la collaborazione preziosa nell'ovvia differenza dei ruoli.

Collaborazione vi è stata anche nelle riunioni periodiche dell'Ordine di Roma con i capi degli Uffici giudiziari. Nel confronto informale che si è realizzato in quella sede, molte questioni di comune interesse per gli uffici giudiziari, i professionisti e più in generale gli utenti hanno trovato soluzione.

Ringrazio anche i dirigenti amministrativi degli Uffici giudiziari di Roma, a cominciare dalla dott.ssa Maria Maddalena, dirigente della Corte che, come me, sta per lasciare l'incarico, chiamata a nuove ed importanti responsabilità presso il Ministero. La doppia dirigenza degli Uffici giudiziari è sancita per legge, anche se i limiti e le regole di tale doppia dirigenza non sono ancora del tutto chiare. È giusto dunque riconoscere che i risultati che abbiamo raggiunto sono frutto di un impegno comune, che non vuol dire che non vi siano state divergenze di opinioni e contrasti, risolti peraltro nel civile confronto e nella mediazione intelligente.

Più in generale voglio ringraziare David Ermini, Giovanni Legnini e Michele Vietti che si sono succeduti nel ruolo di vicepresidente del C.S.M. per l'appoggio ed il sostegno che mi hanno dato in tutte le occasioni in cui è stato necessario battersi per il riconoscimento della centralità dell'appello e per la difesa del ruolo e delle prerogative della Corte. Ringrazio anche i miei colleghi presidenti di corte d'appello e procuratori generali. Tramite il lavoro comune, sfociato nel Convegno del 29-30 marzo 2019, tenutosi in questa sede sulla centralità dell'appello, hanno fatto sì che la consapevolezza dell'importanza del giudizio di appello, che a tratti sembrava smarrita, sia tornata ad essere considerata, anche se, temo, non quanto dovrebbe. Altri in futuro dovrà ricordare che senza un appello efficiente la battaglia della giustizia non può essere vinta. Non dubito che i presidenti di Corte, i procuratori generali ed i consiglieri delle corti e delle Procure generali sapranno far valere questo principio.

Un ringraziamento va anche ai Ministri della Giustizia che si sono succeduti in questi cinque anni, in particolare ad Andrea Orlando ed ad Alfonso Bonafede ed ai colleghi magistrati che, nella veste di capi di gabinetto, capi dipartimento e direttori generali ne hanno attuato le iniziative. Entrambi hanno portato avanti il programma di rafforzamento delle strutture amministrative, dalla revisione delle piante organiche dei magistrati e del personale alla

riorganizzazione dell'edilizia giudiziaria. Non credo che la riforma del processo civile e del processo penale siano la strada da seguire per il miglioramento dell'amministrazione della giustizia. Credo da sempre che sia questione non di norme, ma di uomini e mezzi, di risorse adeguate. Ma al Ministro Bonafede devo un ringraziamento per non aver mai minacciato, neppure nel momento più buio quando la credibilità della magistratura e del C.S.M. hanno toccato il punto più basso, l'indipendenza e l'autonomia di giudici e pubblici ministeri.

Non voglio congedarmi senza guardare al futuro. La gestione del processo civile sta dando buoni risultati, anche senza le riforme promesse dal Ministro. I numeri sono in diminuzione, anche se, come ho detto, in molti Uffici giudiziari soprattutto del Sud i tempi sono ancora non accettabili. Anche le esecuzioni immobiliari hanno dato risultati incoraggianti, frutto di riforme legislative e dell'avvio del processo telematico anche in materia esecutiva, che hanno rafforzato il ruolo e la tutela del creditore procedente. Da ultimo peraltro questo processo ha subito una battuta di arresto, con inopportune norme dirette a mantenere il debitore nel possesso dell'abitazione, che scoraggia l'esito positivo della vendita.

Un punto oscuro rimane il giudice di pace, dove la riforma del 2017 è osteggiata sia dai giudici onorari sia dall'Avvocatura che teme, con qualche ragione, l'innalzamento della competenza per materia dei giudici non togati. È un problema che richiede un ripensamento che non può non passare tramite un rafforzamento dei requisiti di competenza ed indipendenza dei giudici onorari oltre che dell'efficienza delle strutture.

Per il penale mi limito a richiamare le considerazioni che ho già svolto in apertura per quanto concerne la sospensione della prescrizione e lo iato inaccettabile che si è creato tra processo mediatico e processo giudiziario. Anche i dati sulle pendenze dei procedimenti penali avanti ai tribunali del distretto, dappertutto in aumento, mostrano come sia difficile pensare ad una sospensione della prescrizione senza interventi adeguati diretti ad assicurare un sensibile incremento della produttività. Torniamo ancora una volta alla constatazione che quel che occorre sono uomini e mezzi, non norme.

Concludo. Sono stati cinque anni esaltanti, ma anche di duro lavoro. Non mi sono stati fatti sconti né me ne aspettavo. Due consapevolezze ho acquisito e porto con me come un tesoro prezioso: la gestione di un grande ufficio giudiziario deve essere gestione partecipata, non soltanto nel senso indicato dal CSM che i magistrati dell'Ufficio debbono essere chiamati a partecipare alle scelte del dirigente, ma nel senso ben più impegnativo che la Corte è patrimonio della collettività e con essa si deve colloquiare e rispondere. La seconda consapevolezza è che il lavoro del giudice è, e sempre di più sarà in futuro, risultato del lavoro di squadra. Quel che facciamo tutti i giorni è lavoro nostro, ma anche dei funzionari

che collaborano con noi ed il cui apporto è altrettanto importante. L'ingresso degli stagisti nei nostri Uffici e la creazione dell'Ufficio del processo sono un'ulteriore dimostrazione di questa realtà. I tempi del giudice amanuense che lavora isolato nella sua stanza sono finiti da un pezzo. Ma se il modo di lavorare è cambiato, i valori che debbono guidare il giudice ogni giorno in questi tempi difficili sono sempre gli stessi: imparzialità, indipendenza, rigore, umiltà nel rispettare lo spirito e la lettera della legge, rispetto delle regole ed amore di Patria.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

Luciano Panzani