



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

«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,

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

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.

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 stato 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 C.S.M. 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 accumuleranno, 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

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

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 inadeguati 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 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 - LA CORTE DI APPELLO

1. Risorse umane – organizzazione - strutture.

Ho già detto in passato che la crisi della giustizia è prima di tutto dovuta alla mancanza di strutture, uomini e mezzi. Essa dipende in misura minore dall'inadeguatezza delle norme, su cui sembra, invece, concentrarsi l'attenzione del Legislatore.

Scrivo nella relazione dell'anno scorso che i vuoti di organico del personale amministrativo e una geografia giudiziaria che, nonostante le riforme, ancora presenta profili di irrazionalità, sono le principali cause dell'accumularsi dell'arretrato.

La situazione del personale amministrativo degli uffici del distretto conferma l'attualità di queste considerazioni.

La Corte di Appello di Roma è il più grande ufficio giudiziario italiano di secondo grado anche perché alle competenze sue proprie somma eccezionali carichi di lavoro straordinario di natura amministrativa.

La pianta organica della Corte di Appello di Roma prevede 170 magistrati compresi il Capo dell'Ufficio e due magistrati distrettuali giudicanti, suddivisi nei settori civile-lavoro, penale e famiglia-persona-minorenni 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. Attualmente sono scoperti un posto di presidente di sezione e tre posti di consigliere nel settore civile-lavoro e cinque posti di consigliere e quattro posti di presidente nel settore penale.

Ma è nel settore amministrativo che si registra la maggiore scopertura, con 281 unità di personale in servizio (di cui 64 unità applicate prevalentemente dall'UNEP) sulle 326 unità previste in pianta organica. E si tratta di un dato, tutto sommato, meno grave di quello del Tribunale di Roma, dove dal 31 dicembre 2019 sono rimaste in servizio 790 unità di personale su 1.202 posti in pianta organica, con una scopertura superiore al 30%.

Oltre alla preoccupante situazione determinata dalla carenza di personale, un cenno a parte meritano i rilevanti problemi strutturali della Corte, in attesa del completamento dei lavori di adeguamento della Caserma Manara che richiedono tempi lunghi, e degli Uffici giudiziari romani nel loro insieme, in particolare di quelli insistenti su Piazzale Clodio, dove trova collocazione la gran parte del settore penale, che hanno spinto questa Presidenza, in accordo con il Procuratore Generale della Repubblica di Roma, ad attivare molteplici iniziative tese a garantire una migliore fruibilità del servizio reso. Si è in particolare ritenuto necessario attivare un programma di risistemazione degli spazi che tenga conto delle esigenze sia del personale addetto, che in tutte le sue componenti (magistrati, avvocati, personale amministrativo) deve essere posto in grado di operare con dignità e produttività, sia degli utenti ai quali va garantita, nella frequentazione quotidiana degli uffici, un contesto di giusta vivibilità.

Per assicurare una risposta a tali esigenze è stato firmato negli uffici di questa Presidenza, in data 16 maggio 2019, un protocollo di intesa tra Ministero della Giustizia, Regione Lazio e Roma Capitale per la realizzazione di un intervento nel complesso edilizio della città giudiziaria di Piazzale Clodio. L'intervento, finalizzato all'adeguamento e ristrutturazione degli edifici, muove dalla premessa che gli immobili che costituiscono la città giudiziaria di Piazzale Clodio, oltre ad essere insufficienti, sono obsoleti, essendo risalenti ormai ad alcuni decenni orsono, e non più adeguati ad assicurare efficientemente lo svolgimento delle funzioni che devono espletarsi nella città giudiziaria.

Per rendere immediatamente operative le previsioni del protocollo è stato costituito un tavolo tecnico che, coordinato dal Ministero della Giustizia e composto da un rappresentante per ciascuno degli Enti firmatari, ha il compito di definire le procedure amministrative e tecniche idonee a consentire in tempi rapidi la realizzazione degli interventi. Il tavolo tecnico si è già riunito più volte sia per monitorare l'esistente che per definire il quadro delle esigenze da porre a fondamento del documento preliminare alla progettazione dell'intervento.

E' anche stata stipulata in data 3 ottobre 2019 una convenzione tra il Ministero della Giustizia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'affidamento delle funzioni di Centrale di committenza al Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Lazio. A fronte di tale convenzione il Provveditorato ha già avviato le attività di sua competenza procedendo in via primaria alla stesura del documento preliminare alla progettazione ed alla redazione di uno studio di fattibilità tecnica.

PARTE TERZA – 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 pendenze nel 2019 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.

Dagli ultimi dati diffusi dal Ministero, risulta, quanto alla durata media dei procedimenti³, che anche il numero dei procedimenti “a rischio Pinto” giacenti nelle corti d'appello è in diminuzione:

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
II Sem. 2019	77.289	56%	101.930	351.699

³ 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.

In sintesi, 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 del 2014 a 101.000 del 2019 (quasi 100.000 fascicoli).

Analizzando nel dettaglio il solo ruolo degli affari civili contenziosi, emergono realtà diverse rispetto al quadro generale.

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, ove l’arretrato si riduce con percentuali di molto inferiori rispetto al totale degli affari (e con andamenti diversificati sul territorio nazionale). Tali affari, infatti, ammontavano al 55% nel 2014 e sono passati al 66% nel 2017, al 69% nel 2018, sino ad arrivare al 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,

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.

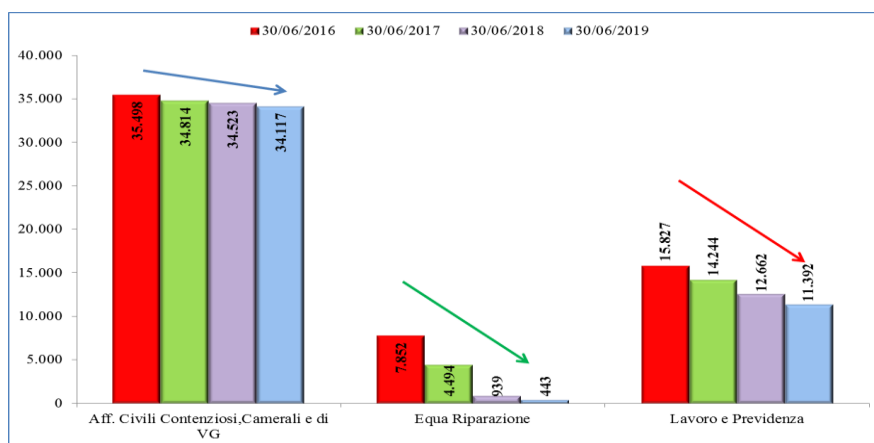
I dati consolidati, relativi alla sola Corte di appello di Roma, aggiornati al 30 giugno 2019, evidenziano una ulteriore, diminuzione delle pendenze che si attesta sul valore di 45.542 cause, contro le 48.124 del 30 giugno 2018. Di queste, 34.117 (pari al 74%) riguardano cause iscritte nei ruoli degli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

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 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 del 10%, passando 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 camerali ove le pendenze si mantengono sostanzialmente stabili nel quadriennio, con una lieve ma costante riduzione 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). 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) con una

differenza in valori assoluti di 21 cause. Un incremento più sostanzioso si registra, invece, per le cause in materia di Equa Riparazione per l'eccessiva durata dei processi, passate da 2.079 a 2.418.

**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.

**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%

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 derivante essenzialmente dalla contrazione delle definizioni in materia di equa riparazione (- 48%): nell'ultimo anno, infatti, la sezione ha finalmente 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.

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, come risulta dalla seguente tabella.

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

Come detto, 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 decisivo 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).

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

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, poiché soltanto alcuni presidenti di sezione hanno manifestato l'intenzione di adeguarsi; cosicché 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, può dirsi che 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 33,0 nel settore lavoro, in linea con gli anni precedenti, come risulta dalla seguente tabella, che riassume l'indice di smaltimento presso la Corte di Appello per tipologia di affari negli ultimi 4 anni giudiziari.

Procedimenti civili: indice di smaltimento 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 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; sicché è proprio in ragione dei carichi accumulatisi in passato che 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 dunque 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 e 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 dalle tabelle allegate alla relazione su supporto informatico.

3. I Tribunali del distretto.

L'analisi dei dati statistici⁴ del settore civile dell'intero distretto conferma la sostanziale stabilità nei flussi già evidenziata nelle annualità precedenti sia con riferimento alle sopravvenienze (che registrano una minima diminuzione da 292.602 a 290.963 nuove iscrizioni) sia con riferimento alle definizioni (che passano, con una variazione percentuale nulla, da 302.372 a 301.966). 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%.

⁴ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr l'allegato 1, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile", si rimanda alle tabelle memorizzate sul supporto informatico allegato alla presente relazione.

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

Di fatto, dunque, i tribunali civili del distretto riescono da anni a smaltire un numero di procedimenti superiore, anche se di poco, a quello dei procedimenti in ingresso.

Si registrano incrementi significativi per le cause definite nei tribunali di Civitavecchia (+13% - 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 con percentuali non significative.

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%

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).

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

La durata⁵ 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.

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

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

Un'analisi più approfondita dei ruoli del contenzioso ordinario civile evidenzia, peraltro, una diminuzione degli affari civili ordinari, che passano da 153.310 a 147.551, con una diminuzione nel 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%). La percentuale di procedimenti pendenti al 30/06/2019 da più di tre anni in tutto il distretto è del 30,2%, ed è simile alla percentuale rilevata nello scorso periodo (29,8%): in questo contesto si evidenzia il dato del Tribunale di maggior peso, Roma, nel quale il numero di procedimenti pendenti ultra-triennali rappresenta il 25% circa della pendenza complessiva (come per lo scorso anno).

I tribunali del distretto, dunque, riescono a mantenere un equilibrio le pendenze complessive, poiché l'indice di ricambio è superiore a 100, ma le giacenze ultra triennali di fatto non diminuiscono. In altri termini, ogni anno gli uffici definiscono 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 porrà rimedio alle difficoltà strutturali che si sono già indicate, assicurando l'effettiva e duratura copertura degli organici.

⁵ L'indice di durata qui utilizzato riguarda la "durata prospettiva", data dal rapporto fra pendenti a fine periodo ed esauriti nel periodo: esso indica il tempo in anni, necessario a smaltire le pendenze dell'ufficio nell'ipotesi di sopravvenienza zero con l'attuale ritmo di esaurimento.

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: le sopravvenienze scendono da 10.064 cause dello scorso periodo a 8.850; mentre sono stabili le definizioni, che passano da 9708 a 9.706. Conseguentemente, l'indice di ricambio è pari a 110 e la durata prospettiva si mantiene inferiore all'anno.

Numeri leggermente inferiori, ma comunque significativi, per i divorzi, sia congiunti che giudiziali. Anche in questo sono diminuite le pendenze, con indice di ricambio che è pari a 113 e una riduzione da 7.497 fascicoli nel 2018 a 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 (85).

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

Quanto alle procedure esecutive mobiliari e immobiliari, va detto che anche questo settore è caratterizzato da una sostanziale stabilità: al 30 giugno del 2019 pendevano presso i Tribunali 21.185 esecuzioni immobiliari (con una diminuzione del 12% rispetto al 30/06/2018) e circa 30.000 esecuzioni mobiliari (con una riduzione del 4% circa rispetto al periodo precedente). Tra queste, 21.983 procedure, pari al 73% del totale, sono pendenti presso il Tribunale di Roma.

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%

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). Stabile è anche il dato relativo alla pendenza dei procedimenti di fallimento, che sono 9.324 rispetto ai 9.500 procedimenti pendenti al 30 giugno 2018. Presso il Tribunale di Roma si concentra 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).

Le pendenze per le **cause in materia di lavoro e previdenza**, aumentano leggermente, passando da 63.001 a 63.677 procedimenti. Le sopravvenienze complessive aumentano del 5%, ma aumentano anche le definizioni, che sono passate da 67.828 a 71.312 procedimenti (circa 4.000 in più rispetto al precedente periodo, pari al 8%)

Il settore nel suo complesso registra un valore dell'indice di ricambio vicino alla soglia di equilibrio (pari a 99 ed 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 infatti tutti positivi). In particolare, le cause in materia di assistenza presentano indici di ricambio di molto inferiori alla soglia di equilibrio (86,4), nonostante gli incrementi significativi nelle definizioni totali (+10%)

In conclusione, si rileva in questo settore una diminuzione delle cause di lavoro compensata da aumenti più consistenti per le cause in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria.

PARTE QUARTA - 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 e, pur avendo riguardo a stime su dati non sempre aggiornati, forniscono comunque interessanti spunti di riflessione⁶.

Come si è già anticipato, i giudizi pendenti in primo grado erano 1.140.564 alla fine del 2003 ed 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) ed 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; mentre in appello sono più che raddoppiati.

Peraltro, se le variazioni sul totale complessivo di tutti i procedimenti pendenti in primo grado mostrano negli anni qualche volta il segno negativo (-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).

Questi dati dimostrano, dunque, ancora una volta che l'appello rappresenta il collo di bottiglia del processo penale, così come ha ritenuto anche il CSM nella delibera del 5 luglio 2017.

Va sottolineato che poche 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.

Ciò equivale a dire che la soluzione del problema dell'arretrato delle più grandi corti d'appello, Roma e Napoli, consentirebbe di compiere un serio passo in avanti nella soluzione del problema.

L'andamento delle pendenze è infatti 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 pendenze sono scese del 9% circa rispetto al 2017. Come Roma, altre Corti riducono le proprie giacenze (Torino, Firenze, Milano, Genova), ma in altre le pendenze crescono, anche in modo significativo, come a Napoli, che quest'anno è la prima Corte in termini di fascicoli giacenti, a Bologna, a Venezia.

Della ripartizione delle sopravvenienze tra le Corti di appello risulta, poi, che soltanto otto Corti superano la soglia del 5%, mentre Napoli (12,4%) e Roma (11,5%), restano gli unici uffici con un carico di lavoro in entrata superiore al 10%. La terza Corte di appello metropolitana, Milano, rappresenta, infatti, solo il 7,5 % delle iscrizioni nazionali, mentre Roma e Napoli, insieme considerate, superano il 23% delle sopravvenienze di tutta Italia.

In altri termini, il problema dell'arretrato non è uguale dappertutto. Vi sono uffici (pochi) sostanzialmente in pareggio perché il numero dei processi pendenti si avvicina a quello dei sopravvenuti. Vi sono, poi, uffici in cui i sopravvenuti rappresentano la metà dei pendenti e vi sono uffici in cui i pendenti corrispondono a quattro volte i sopravvenuti.

È dunque evidente che le strategie per risolvere il problema dell'arretrato non possono essere identiche ovunque, ma debbono tener conto di queste differenze. Altrettanto evidente è la necessità di una revisione delle piante organiche degli uffici di secondo grado.

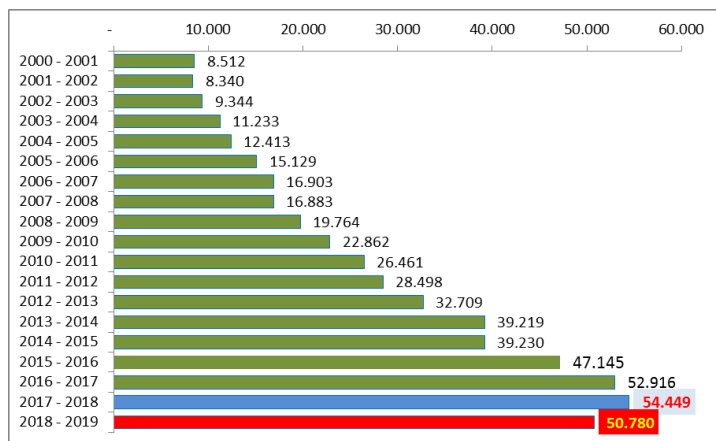
La riforma del 1998, con l'istituzione del giudice unico di primo grado e l'attribuzione a quest'ultimo della maggior parte dei giudizi, ha creato un'evidente disparità tra le condizioni degli uffici di primo grado, che si sono giovati della maggior produttività del giudice singolo, e gli uffici di appello, 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, hanno visto 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).

Le cause pendenti, che erano 8.512 nel 2001, sono ora 50.780, finalmente in diminuzione (-7%) dopo anni di crescita continua (il picco massimo era stato raggiunto al 30 giugno del 2018 con 54.449 pendenti), grazie allo straordinario impegno 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 al 2019.



2. Movimento degli affari e 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 SICP⁷.

Il nuovo sistema ha comportato, dapprima, ritardi nelle iscrizioni degli appelli, con la conseguenza che per il 2015 è stato necessario fornire un dato stimato sulla base della serie storica delle sopravvenienze (i fascicoli materialmente inseriti nel

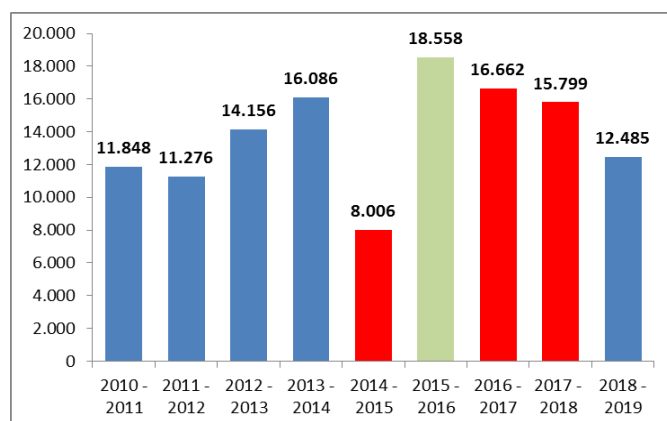
⁷ SICP: Sistema Informativo Cognizione Penale.

SICP erano stato poco più di 8.000). Il ritardo è stato poi 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%) nonostante il minor numero di magistrati continuativamente presenti nelle sezioni. L'aumentato numero complessivo di definizioni, pari a 16.156, dopo molti anni ha prodotto un indice di ricambio pari a 129; dato più che soddisfacente, considerando che nel 2016/2017 lo stesso indice era attestato sul negativo valore di 64,2.

Le pendenze sono quindi diminuite di quasi il 7%, anche se sono ancora significative in quanto complessivamente superiori ai 50.000 procedimenti.

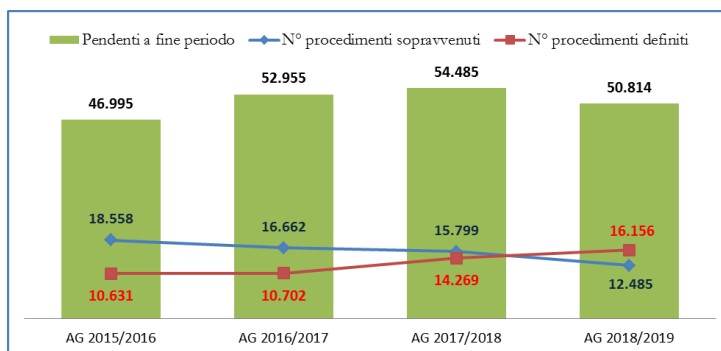
Alla situazione, che si mantiene obiettivamente critica, va aggiunta la cronica mancanza di personale, che ha condotto spesso al rinvio di processi ed all'aumento dei tempi medi di definizione.

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

Corte di Appello	FLUSSE 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, dunque, l'aumento costante dell'arretrato conseguente alla differenza tra sopravvenuti e definiti; con la produttività che, seppure in costante aumento, ha consentito di compensare i flussi in entrata, producendo una diminuzione delle pendenze, soltanto nell'ultimo periodo.

Sezioni ordinarie e Assise Movimento degli Affari negli ultimi quattro anni giudiziari.



Dall'analisi emerge un incremento generalizzato delle definizioni che non ha riguardato solamente i reati estinti per prescrizione, su cui 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 e infine a 8.007 nell'ultimo periodo (quasi 1.000 in più rispetto all' intervallo precedente).

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

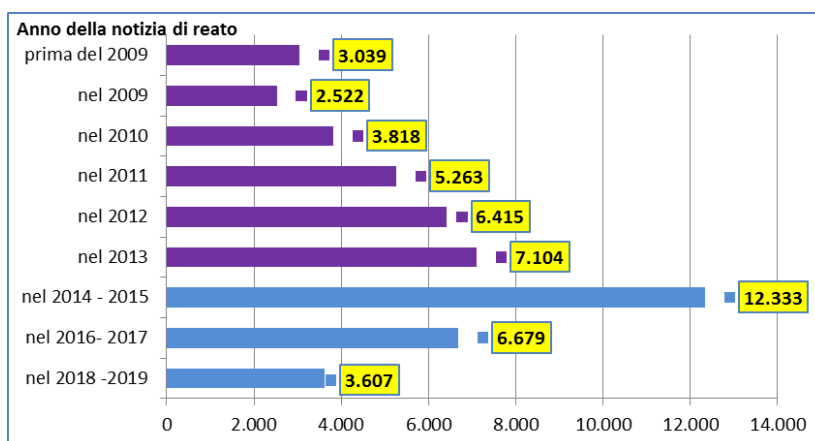
prescrizioni è stato determinato dal notevole ritardo nell'arrivo del fascicolo in Corte dopo la proposizione dell'atto di appello, cui si è aggiunto il tempo necessario per l'instaurazione del rapporto processuale, spesso condizionato da vizi di notifica.

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
Sopravvenuti	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>	5.634	6.605	7.086	8.007
<i>di cui definiti per prescrizione</i>	3.979	3.486	6.643	7.743
<i>di cui definiti con ordinanze Inammissibilità</i>	171	117	148	169
<i>di cui definiti con altra modalità</i>	782	426	334	179
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, hanno finalmente ridotto le pendenze che permangono, però particolarmente elevate, sono comunque superiori ai 50.000 fascicoli e rendono sempre più difficile la gestione dell'arretrato, che era composto al 30 giugno 2019, per circa il 55% da fascicoli riferiti a reati commessi prima del 2013 (tra cui 5.561 fascicoli relativi a iscrizioni anteriori al 2009). Si tratta comunque di dati migliori di quelli riscontrati lo scorso anno, quando le percentuali dei procedimenti ultra-quinquennali e ultra-decennali erano pari al 60% ed al 12% del totale dei procedimenti pendenti.

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



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 fascicoli ha reso difficile persino il trasferimento dei provvedimenti all'archivio, la pronuncia delle sentenze di prescrizione e l'esecuzione degli adempimenti successivi alla pronuncia della sentenza.

Il fatto che la Corte, provvedendo ormai uniformemente con sentenza *de plano*, ad eccezione dei 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 è proseguito 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 aggiornamenti 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 ridurre, per poi azzerare, il carico di processi prescritti mantenendo elevata ed incrementando, compatibilmente con la copertura dell'organico, la produttività dei processi 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.

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, dunque, verosimilmente ad accumulare arretrato⁸.

La tabella che segue 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.

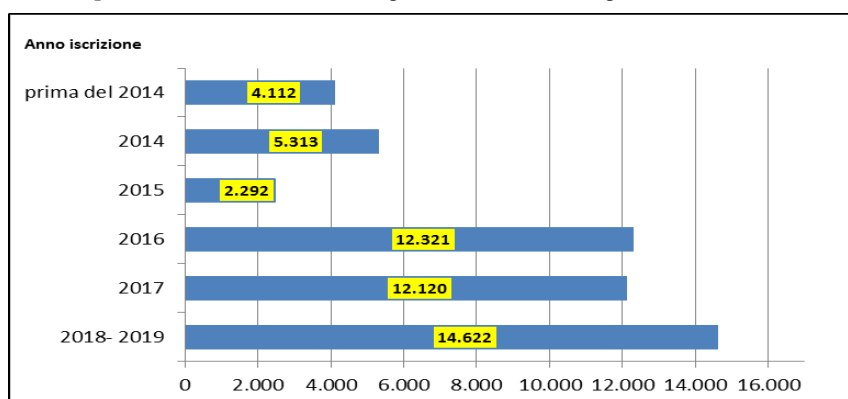
Sezioni penali ordinarie – Durata dei giudizi (espressi in giorni ed in mesi)

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.

⁸ Si prescinde, volutamente, dalla necessità di un maggior numero di aule di udienza. La Corte, in difetto della disponibilità di nuovi locali, prima di tutto la Caserma Manara, già assegnata, ma che non sarà disponibile prima del 2025, non è in condizioni di celebrare un maggior numero di processi proprio per mancanza di spazi. Sul tema ci si è abbondantemente diffusi nelle relazioni degli anni precedenti.

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



Il grafico evidenzia la situazione relativa all'incremento delle sopravvenienze dell'ultimo triennio. 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 sarebbe stato 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 avrebbero potuto 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.

3. Tribunali - Uffici GIP e GUP⁹ - I dati statistici distrettuali

I dati complessivi, relativi al registro noti del distretto indicano una leggera diminuzione (del 1,2% circa) delle sopravvenienze ed una diminuzione (del 3,4%) delle definizioni, che quindi continuano a diminuire.

Dai 78.814 procedimenti del 2016/2017 si è passati alle 73.207 del 2017/2018, fino 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, con circa 3.300 procedimenti in più rispetto al 30 giugno 2018.

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%

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. Maggiormente diversificato nel distretto il dato sulle definizioni, per il quale risultano variazioni, sia in diminuzione che in aumento, particolarmente 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 smaltimento¹⁰ e la composizione, rispetto al totale distrettuale, delle pendenze al 30/06/2019.

⁹ 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.

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

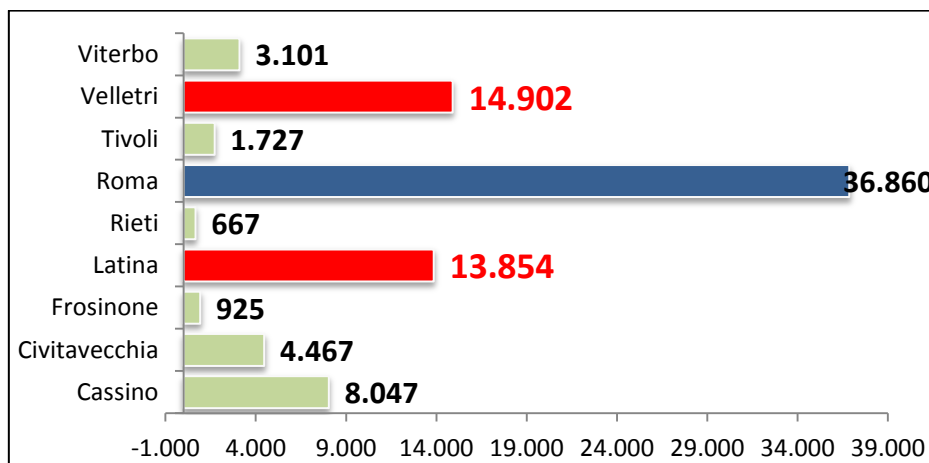
Com'è evidente, Si registrano valori dell'indice di ricambio particolarmente elevati a Cassino, Civitavecchia, Latina e Viterbo, dove le definizioni sono state abbondantemente superiori alle iscrizioni.

Tra questi, vanno menzionati, in particolare, il Tribunale di Latina e il Tribunale di Viterbo, che presentano quest'anno gli indici di ricambio più elevati del distretto.

Tribunali con indici di ricambio non positivi sono invece Rieti, Roma, Velletri.

Quanto agli indici di smaltimento, gli uffici di Civitavecchia, Frosinone, Rieti, Tivoli e Viterbo presentano risultati superiori al dato medio distrettuale; mentre le pendenze dei tre uffici di Latina, Roma e Velletri sono pari al 77% dei tutte le cause pendenti nel distretto.

Distretto Uffici GIP/GUP - Pendenza al 30 giugno 2019



¹⁰ L'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. L'indice di SMALTIMENTO (definiti / (pendenza iniziale + sopravvenuti)) indica, 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.

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).

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 periodi	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 tipologia di 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.

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 ¹¹ 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 eloquenti in ordine all'efficienza complessiva dell'esercizio dell'azione penale, almeno dal punto di vista numerico. È 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 *notitia criminis* senza risultato.

¹¹ Per la consultazione delle tabelle inserite nel presente paragrafo ma dettagliate a livello di Ufficio, cfr "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale", si rimanda all'a chiavetta Usb allegata alla presente relazione.

4. Tribunali - Dibattimento ¹² - I dati statistici distrettuali

Stabile è il dato delle sopravvenienze presso i Tribunali del distretto: sono stati iscritti infatti 42.432 nuovi procedimenti (sommando i dati relativi al monocratico/dibattimentale, all'appello e al giudice di Pace), contro i 42.345 del periodo precedente.

In particolare, le sopravvenienze sono aumentate del 10% circa a Roma e del 55% a Frosinone, mentre in tutti gli altri tribunali le iscrizioni si sono mantenute stabili o sono in diminuzione più che significativa (-26% e 27% a Latina e Rieti).

In aumento sono invece le definizioni (+8,6%), passate da 34.995 procedimenti 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.

Dibattimento Tribunali del distretto - Movimento procedimenti .

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%

¹² Per i dati statistici complessivi del distretto cfr. "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale", si rimanda alla chiavetta Usb allegata alla presente relazione.

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 rappresentati gli uffici del distretto in base ai valori degli indici di ricambio e di smaltimento.

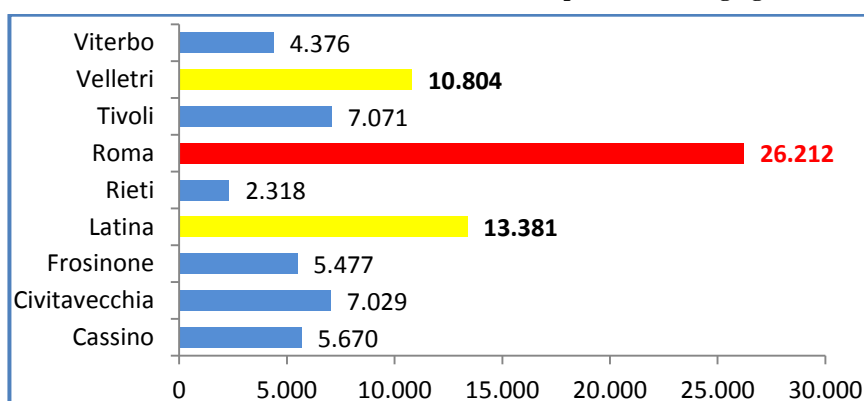
Dibattimento Tribunali del distretto, indice di ricambio e indice di smaltimento

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, com'è evidente, sono nettamente inferiori a 100 in molti Tribunali. Positivi solo a Civitavecchia, Latina, Rieti, Viterbo.

Nel dibattito, peraltro, 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) si rilevano anche a Civitavecchia e Tivoli.

Guardando agli otto tribunali del distretto diversi da Roma, comparando la pendenza finale con il numero di procedimenti esauriti nell'anno si osserva 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.

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, come si vede, sono residuali nel dibattimento collegiale, e sono pari a 118 nell'intero distretto a fronte di 2.355 definizioni. Rappresentano, però, 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.

La difficile situazione degli Istituti di pena

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

Rispetto agli anni precedenti continuano ad aumentare i detenuti presenti, da 5.237 (dato del 30/11/2016) agli attuali 6.566 (+14% in quattro anni), 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		<i>di cui stranieri</i>	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

Quanto alla situazione delle REMS La chiusura degli O.P.G. continua a produrre conseguenze negative attesa l'insufficiente capienza delle strutture, che non sono in grado di soddisfare le richieste di accoglienza dei soggetti cui sia stata applicata la misura di sicurezza.

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 consapevolezza 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