



CORTE DI APPELLO DI ROMA

Luciano Panzani

Presidente della Corte di Appello di Roma

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NEL DISTRETTO DI ROMA

Testo dell'Intervento del Presidente della Corte di Appello
nell'Assemblea Generale del 27 gennaio 2018

«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.

Desidero subito ricordare che settant'anni fa, il 1 gennaio 1948, è entrata in vigore la Costituzione, promulgata il 27 dicembre 1947. La Costituzione, nata dalla Resistenza, come ebbe ben ad osservare Piero Calamandrei, è il baluardo delle libertà democratiche sancite nei "Principi Fondamentali", i primi dodici articoli. Come ci ha ricordato il Presidente della Repubblica nel messaggio di fine anno, la pace, la libertà, la democrazia, i diritti non sono un risultato scontato, acquisito per sempre, ma sono il frutto di impegno costante nel rispetto di quei Principi, che noi giudici giuriamo di applicare e tutelare nel nostro lavoro di ogni giorno, nelle sentenze, che per questa ragione sono pronunciate in nome del Popolo Italiano, ed anche nella proclamazione dei risultati delle competizioni elettorali, come avverrà di qui a pochi mesi.

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,

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

agitando lo spettro del terrore e della violenza. Anche quest'anno, in tante città d'Europa, da ultimo a Barcellona, ed in tutto il mondo il terrorismo, questa volta di matrice jihadista, ha colpito con fini diversi, ma pur sempre con l'obiettivo di disarticolare la democrazia. Come allora, anche oggi la magistratura si propone di combattere queste odiose manifestazioni criminali, senza per questo venir meno al suo compito essenziale di garanzia dei diritti fondamentali.

Ringrazio il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura che ci onora con la partecipazione a questa Assemblea Generale in rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura. Ringrazio il Primo Presidente della Corte di Cassazione per la sua autorevole presenza, che è un segno importante per tutti noi. A nome di tutti i magistrati della Corte mi congratulo per la recente nomina al vertice della Magistratura italiana e gli assicuro piena e completa collaborazione.

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

Saluto il rappresentante del Ministro della Giustizia ed i componenti tutti del Consiglio Giudiziario della Corte di Appello, che ringrazio per l'impegno nelle loro importanti funzioni.

Un saluto particolare al Presidente ed i membri del Consiglio dell'Ordine di Roma e di tutti i circondari del Lazio. Come ogni anno a loro ed agli Avvocati tutti va il mio augurio di buon lavoro e proficua collaborazione nella piena consapevolezza 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.

Un saluto ed un augurio ad Alida Montaldi, nuovo presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, a Maria Antonia Vertaldi, nuovo presidente del Tribunale di Sorveglianza, a Caterina Chiaravalloti, Francesco Vigorito, Mauro Lambertucci, Stefano Carmine De Michele, Massimo Capurso, nuovi Presidenti dei Tribunali di Latina, Civitavecchia, Velletri, Tivoli, Cassino, che in questi ultimi mesi hanno preso possesso del loro ufficio e Pier Francesco De Angelis deliberato dal CSM quale Presidente del Tribunale di Rieti. Il CSM ha finalmente completato le nomine dei vertici degli uffici giudiziari del Distretto, alcuni dei quali sono rimasti scoperti per un periodo davvero eccessivo. Ora i nuovi presidenti hanno finalmente modo di mettere a profitto le loro notevoli capacità e competenze in uffici che sono veramente

bisognosi di presenza e di dedizione. Nel partecipare con il Procuratore Generale alle cerimonie di insediamento dei nuovi Dirigenti ho potuto registrare la soddisfazione dei magistrati, del personale, dell'Avvocatura locale ed anche dei Sindaci delle Amministrazioni interessate.

Esprimo apprezzamento per la generosa ed intelligente collaborazione a Fabio Massimo Gallo, presidente vicario della Corte, ai Segretari Generali, Presidenti Roberto Reali, Anna Battisti e Consiglieri Bruno Scicchitano e Roberta Palmisano 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.

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 ed in modo particolare ai giovani vincitori del concorso per assistente giudiziario che da qualche giorno hanno preso servizio nei nostri uffici, primi dopo il blocco delle assunzioni che è durato ben venticinque anni.

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, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria.

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 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 dei Tribunali che hanno lasciato l'ufficio nel corso del 2017: Catello Pandolfi, Amedeo Ghionni, Roberto Gerardi, Francesco Mele, Gianfranco Mantelli.

Il mio saluto va anche ai giudici ausiliari che integrano l'organico della Corte per aiutare a colmare l'arretrato del settore civile ed ai tirocinanti o 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. A giudizio unanime sono tutti molto bravi e motivati ed il loro inserimento nella Corte è prezioso.

Saluto infine, con particolare calore, i giovani studenti del liceo Visconti di Roma che oggi assistono a questa cerimonia, nella speranza che di essa colgano non tanto il consueto elenco dei problemi della giustizia, quanto la riaffermazione dei valori fondanti del nostro Stato, inteso come Casa comune di tutti gli Italiani.

1.

RISORSE MATERIALI - L'EDILIZIA GIUDIZIARIA NEL DISTRETTO ED A ROMA IN PARTICOLARE.

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

Va dato atto che anche quest'anno, come già in quello precedente, sono stati fatti progressi. E' continuata l'emanazione di bandi per il reclutamento di nuovi magistrati, anche per far fronte ai vuoti aperti dall'abbassamento dell'età pensionabile. Per rimediare all'enorme vuoto di organico del personale amministrativo, si è dato corso alle procedure di mobilità da altri comparti della P.A. e soprattutto, dopo moltissimo tempo, si è fatto luogo a nuovi concorsi. Come si legge sul sito del Ministero prendono servizio in tutti gli uffici giudiziari 1600 tra nuovi assistenti giudiziari e nuovi funzionari. Di questi 126 sono stati assegnati al Distretto del Lazio. Nella legge di bilancio è prevista l'assunzione di ulteriori 1.400 persone.

Per la prima volta dopo moltissimi anni si procede a nuove assunzioni. E' un fatto importante, anche se i numeri non sono ancora sufficienti a far fronte ai vuoti di

organico, anche in ragione del prossimo pensionamento di altro personale. E' importante non soltanto per l'entità dello sforzo, ma perché l'ingresso di giovani garantisce il rinnovamento dell'amministrazione anche dal punto di vista generazionale, fattore questo che ha grande importanza.

Nel 2017 è stata rinnovata la convenzione con la Regione Lazio che ha consentito di utilizzare per un anno negli Uffici del Distretto personale di provenienza regionale, di regola già dipendente dalle sopresse Provincie, con risultati positivi. Ancora una volta è stato reso possibile il ricorso ai c.d. tirocinanti, vale a dire lavoratori provenienti dalla cassa integrazione già altre volte utilizzati nei nostri uffici in regime di precarietà e temporaneità.

La notizia in sé è buona, ma ciò non toglie che la situazione dei tirocinanti debba trovare una soluzione definitiva.

Come già nel 2015 e nel 2016, si sono impegnati fondi in misura rilevante, molto superiore al passato, per investimenti nell'informatica giudiziaria anche nel settore penale.

Gli investimenti effettuati sia per il personale che per l'informatica sono importanti, anche se non ancora sufficienti. Specialmente nel settore penale le risorse non bastano ed occorre fare di più. Ripeto quanto dissi nel 2016: è ingeneroso dire che gli interventi sono ancora insufficienti, a fronte di un impegno del Governo e del Ministro Orlando che sono stati decisamente superiori al passato, ma è la verità. Questa insufficienza contrasta con la centralità che una Giustizia efficiente deve avere in termini di competitività del sistema Paese.

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

Com'è noto, il problema è, almeno in parte, avviato a soluzione, anche se permangono difficoltà non semplici da risolvere. Già dall'anno scorso è ormai definitivo il passaggio della caserma Manara, attigua a quelle già occupate dal Tribunale di Roma, dal Demanio militare al Ministero della Giustizia, cui sono stati accreditati i primi quindici milioni di euro per la ristrutturazione ad uffici giudiziari. Ringrazio a tal proposito il Ministro Pinotti ed il Ministro Orlando, senza il cui intervento questo risultato non sarebbe stato possibile.

Sono inoltre grato all'Agenzia del Demanio ed al Provveditorato alle OO.PP. che hanno consentito di pervenire al risultato attuale. La caserma ha una superficie utile di 28.000 mq. coperti, e consentirà di trasferire al suo interno gli uffici civili della Corte d'appello. Gli uffici e le aule della cittadella di piazzale Clodio e dei palazzi retrostanti della Corte potranno essere dedicati in modo esclusivo al settore penale. Il civile troverà la sua sede naturale nei tre palazzi di viale Giulio Cesare.

Va peraltro detto che se è vero che i lavori stanno per iniziare, essi inizialmente riguarderanno due maniche soltanto dell'edificio perché le altre due saranno dismesse dalla Difesa soltanto in un secondo tempo. Inoltre in una delle due maniche ancora si trovano gli uffici del Tribunale e della Procura militare cui dovrà essere destinata altra sede. Queste difficoltà ed altre pratiche burocratiche hanno rallentato l'inizio dei lavori, la cui ultimazione sarà tutt'altro che immediata. Pertanto, anche se a lungo termine la caserma Manara rappresenta un'adeguata soluzione ai problemi della Corte d'appello, nell'immediato le criticità legate alla mancanza di spazi rimangono tutte.

Per questi motivi mi astengo da ogni facile trionfalismo, anche se è indubbio che l'acquisizione della Caserma Manara costituisce il primo intervento in termini di edilizia giudiziaria a favore degli uffici romani dopo moltissimi anni, non considerando la ristrutturazione del palazzo di piazza Cavour che ha riguardato la Cassazione.

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

misure di sicurezza. Ed anche il Tribunale, nelle sue due sedi civile e penale, registra la necessità di una manutenzione straordinaria dei suoi palazzi.

Nel corso del 2017 si sono prospettate soluzioni anche per questi problemi. Non ritengo di poter fare anticipazioni, ma sottolineo la nuova attenzione che si manifesta e che dovrà passare attraverso la necessaria interlocuzione con Roma Capitale.

Come già annunciato l'anno passato, tutti gli uffici giudiziari romani e molti del Distretto hanno presentato seri problemi dal punto di vista delle difese attive e passive in materia di sicurezza. I progetti all'uopo predisposti, dopo aver subito alcuni rallentamenti, sono infine al nastro di partenza. Essi sono stati presentati dal Procuratore Generale in una recente conferenza proprio in quest'aula e consentiranno di porre fine ad uno stato di pericolo per mancanza di idonee cautele.

Non aggiungo altro per ragioni di brevità, ma sottolineo che si tratta di interventi non ovvii e non facili, che sopraggiungono dopo molti anni di inerzia, interventi per cui non posso che esprimere un doveroso e sentito ringraziamento a Giovanni Salvi ed a quanti hanno collaborato con lui.

E' ormai a regime la nuova disciplina che ha attribuito al Ministero della Giustizia tutte le competenze in materia di edilizia giudiziaria, anche per quanto concerne la manutenzione degli uffici e la stipulazione dei contratti, competenze che in passato, tranne che per Roma, erano di spettanza dei Comuni. La nuova organizzazione ruota intorno alla Conferenza permanente, chiamata a svolgere una serie d'importanti e complicati compiti, fra i quali anche quello di calcolare ogni anno i fabbisogni degli uffici di tutto il distretto. La Conferenza ha approvato i progetti di massima ed esecutivi di molte opere, tra cui quelli relativi agli interventi in sicurezza ed alla Caserma Manara, ed ha delegato l'ordinaria amministrazione ai dirigenti degli Uffici. Per l'esecuzione dei suoi compiti la Commissione, che non dispone di personale proprio, deve essere necessariamente supportata da quello della Corte, presso cui è incardinata.

Anche il Presidente della Corte ed il Procuratore Generale, inoltre, hanno poteri di spesa, sia propri che delegati dal Ministero. Anche per il loro esercizio occorrono attività istruttorie, spesso complesse. Ne deriva un sensibile aggravio dei carichi di lavoro del personale amministrativo della Corte e della Procura Generale, competente quest'ultima per tutti gli interventi in materia di sicurezza degli uffici. Desidero in questa sede ringraziare la dott.ssa Erminia Vignola, sulle cui capaci spalle grava la

maggior parte del nuovo carico di lavoro, oltre che il funzionario P.R.C. Salvatore Frazzetto ed il consegnatario, signora Eliana Correra. Un particolare ringraziamento va poi al collega Antonio Mungo, che dirige la Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero, e che ha supportato con dedizione e perseveranza le tante esigenze materiali dei nostri uffici, pur nell'esiguità delle risorse.

2.

LA SITUAZIONE DELL'APPELLO

E' mia ferma convinzione che gran parte delle ragioni dell'inefficienza della giustizia italiana discende dalle difficoltà del giudizio di appello, tanto civile che penale, che rappresenta veramente la palude della giustizia, per entità dell'arretrato e per durata dei procedimenti. Questa situazione di crisi ha una data di nascita che coincide con l'istituzione del giudice unico e la soppressione delle preture, quando si mancò di adeguare gli organici delle Corti agli aumentati flussi provenienti dai tribunali dove era stato introdotto il giudizio monocratico con il conseguente ingente aumento della produttività. La crisi è più evidente nelle grandi Corti di appello, dove poche Corti rappresentano da sole più della metà dell'arretrato pendente. Negli ultimi anni le pendenze in civile sono andate diminuendo anche in appello, ma le caratteristiche strutturali che abbiamo indicato non sono mutate.

Né il legislatore né il Ministero né il CSM sino ad oggi hanno preso consapevolezza di questa situazione, come dimostra il fatto che si sia attuata la revisione delle piante organiche degli uffici di primo e secondo grado senza sostanzialmente rivedere la quota da assegnare alle Corti di appello. Sino a quando non si investirà nell'appello, consentendo alle Corti di operare in condizioni di normalità, la crisi della giustizia non potrà trovare soluzione.

Vediamo ora, brevemente, i termini numerici di quanto si è sin qui detto.

Nel civile

I dati complessivi relativi alle pendenze delle Corti di appello, così come comunicati dagli uffici alla Direzione Generale di Statistica indicavano che al 31 dicembre 2014 la pendenza dei procedimenti civili davanti a tutte le Corti d'appello era di 357.947 unità. Di queste ben 73.109 erano riferibili alla Corte di appello di Roma, che da sola rappresentava ben il 20,4% della pendenza complessiva: le Corti di Roma, Napoli, Bari, Milano e Bologna rappresentavano 183.054 unità, vale a dire più della metà dell'intero arretrato. Tuttavia la Corte di Roma superava di parecchie lunghezze le altre Corti.

Napoli infatti seguiva con il 17,2% (61.674 unità), Bari con il 4,9% (17.616), Milano con il 4,4% (15.592), Bologna con il 4,2% (15.063).

Le pendenze sono scese, nell'arco di tre anni e mezzo di circa 60.000 unità, a livello complessivo, secondo una tendenza continua nel tempo. Dalle 357.947 del 31 dicembre 2014, alle 318.435 del 30 giugno 2016, alle 293.206 (-7%) su base annua, del 30 giugno 2017. 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 35%. Tutte le altre Corti di Appello, anche metropolitane, hanno pendenze complessive non confrontabili con quelle di Roma e Napoli. Milano ad esempio ha una pendenza pari a 12.655 procedimenti, e viene dopo altre Corti come Bari, Bologna, Lecce e Firenze.

Dai dati diffusi dal Ministero aggiornati al terzo trimestre 2017, risulta, quanto alla durata media dei procedimenti, il numero dei procedimenti “a rischio Pinto” giacenti nelle corti d'appello. Anche in questo caso si tratta di un dato in diminuzione:

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
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
III Trim. 2017	76.647	52%	131.928	414.311

1

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

Ne risulta quindi che circa il 45% dei procedimenti pendenti presso le corti di appello è a “rischio Pinto”, anche se il loro numero è sensibilmente sceso negli ultimi quattro anni da 198.000 a 132.000.

Tuttavia, se il dato complessivo relativo all'andamento di tutti gli affari civili pendenti avanti alle Corti d'appello appare positivo, l'esame dell'andamento differenziato dei

diversi tipi di procedimento (contenzioso ordinario, lavoro, c.d. volontaria giurisdizione) porta a conclusioni in parte diverse.

La riduzione nelle pendenze che appare evidente nel complesso degli affari trattati dalle corti, non trova infatti riscontro nel dettaglio del ruolo degli affari civili contenziosi, che si mantengono stabili nel tempo e con andamenti sul territorio diversificati².

Tali affari aumentano in percentuale, sul totale degli affari civili, erano rispettivamente il 55% nel 2014, il 61% nel 2016, il 66% nel 2017.

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. 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 -4% di Roma conferma una tendenza già in atto in passato.

Nel Penale

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 terzo trimestre del 2017.

I dati, pur scontando il fatto che in alcuni casi si tratta di stime perché non tutti gli uffici nel settore penale fanno pervenire tempestivamente³ al Ministero le proprie risultanze, forniscono però una serie di interessanti spunti di riflessione.

I giudizi pendenti presso i Tribunali ordinari, in primo grado, che erano 1.140.564 alla fine del 2003, hanno raggiunto il valore massimo di 1.315.886 alla fine del 2015 per poi scendere fino al dato registrato al 30 settembre 2017, pari a 1.207.350.

² Cfr. la Tabella 1.3 inserita nella relazione lunga, su supporto informatico

³ Il Ministero non lo dice, ma è probabile che su questi dati abbia inciso anche il passaggio degli archivi informatici penali dal programma REGE a SICP, che per qualche tempo ha notevolmente rallentato l'attività di molti Uffici.

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

I giudizi pendenti presso le Corti di Appello erano 130.395 nel 2003 (l'11% delle pendenze dei Tribunali) , 257.399 alla fine del 2015 (il 19,5% delle pendenze dei Tribunali) e sono arrivati a 277.504 alla fine del terzo trimestre 2017 (il 23% 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 6% fra il 2003 ed il 2017, ma che in appello sono più che raddoppiati (+112%) . Ancora se le variazioni sul totale complessivo di tutti i procedimenti pendenti mostrano negli anni qualche volta il segno meno (-0,9% nel 2005, - 1.2% nel 2008, - 0,8% nel 2014), in appello i saldi sono in costante aumento e rappresentano una percentuale crescente delle pendenze totali.

E' dunque dimostrato per tabulas che l'appello rappresenta il collo di bottiglia del processo penale, così come ha ritenuto anche il CSM nella delibera del 5 luglio 2017. Nella citata delibera era stato, infatti, evidenziato che l'analisi dei dati statistici aveva dimostrato che la fase processuale nella quale si accumulano maggiori ritardi nella definizione dei procedimenti è proprio quella dell'impugnazione, in quanto è nel giudizio di secondo grado che principalmente si determina un effetto frenante sulla quantità complessiva dei procedimenti definiti e sui tempi di loro conclusione.

I dati diffusi dal Ministero mostrano anche un'altra importante caratteristica del contenzioso penale: mentre in primo grado la durata media per gli anni dal 2014 al 2016 si mantiene inferiore ai due anni per il dibattimento collegiale, di poco superiore all'anno per il dibattimento monocratico, in appello essa è molto più elevata (+27%) rispetto al primo grado collegiale.

<i>Durata nazionale del settore penale, espressa in giorni -</i>			
<i>Anni 2014 - 2016</i>			
<i>Tribunale - Dibattimento</i>	2014	2015	2016
<i>Rito collegiale</i>	672	652	707
<i>Rito monocratico</i>	610	598	534
	2014	2015	2016
Corte d'appello: sezione ordinaria	898	911	901

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

Se si guardano i dati complessivi delle Corti di Appello, risulta la situazione indicata nella tabella che segue, che tiene conto dei procedimenti sopravvenuti e dei pendenti finali relativamente agli anni 2014-2016- primo semestre 2017:

Settore penale – Corti di Appello, sopravvenuti e pendenti fine periodo dal 2014 al 30/06/2017

CORTE	2014		2015		2016		primo semestre 2017		30/06/2017
	Sopravvenuti	Pendenti fine periodo	Sopravvenuti	Pendenti fine periodo	Sopravvenuti	Pendenti fine periodo	Sopravvenuti	Pendenti fine periodo	% Pendenti rispetto tot. nazionale
ROMA	15.611	40.179	6.741	38.574	22.420	50.266	8.568	52.916	19,8%
NAPOLI	11.470	46.792	9.997	43.245	13.059	44.028	7.724	44.668	16,7%
TORINO	5.929	22.322	7.058	23.590	6.453	22.582	3.469	20.500	7,7%
BOLOGNA	5.180	16.289	6.991	17.415	7.654	18.389	3.382	18.262	6,8%
FIRENZE	6.096	12.274	5.632	13.136	6.282	14.800	4.180	16.039	6,0%
VENEZIA	3.232	13.890	3.573	13.191	5.437	14.115	1.896	13.401	5,0%
CATANIA	2.745	9.529	4.937	10.627	6.147	12.550	2.886	13.131	4,9%
BARI	3.689	10.950	3.227	10.432	4.139	10.600	2.026	10.549	3,9%
MILANO	7.659	12.022	7.592	10.571	6.822	8.734	3.856	8.152	3,1%
GENOVA	3.502	6.390	3.914	7.723	3.740	7.854	1.942	7.789	2,9%
CATANZARO	2.976	7.189	3.439	8.055	3.110	8.024	1.871	7.721	2,9%
LECCE (TARANTO)	3.798	6.500	3.678	6.675	3.567	6.676	2.394	7.347	2,8%
BRESCIA	3.502	9.017	3.332	9.104	3.296	8.679	1.139	7.227	2,7%
PALERMO	5.338	5.605	4.932	5.815	6.372	6.326	3.351	6.786	2,5%
REGGIO CALABRIA	1.910	5.972	1.213	5.410	1.818	5.699	1.952	6.636	2,5%
L'AQUILA	2.627	4.895	3.465	4.493	3.412	3.859	1.612	3.970	1,5%
MESSINA	2.067	6.346	2.057	6.333	2.436	5.333	953	3.856	1,4%
ANCONA	2.453	6.218	3.362	4.651	3.167	3.362	1.326	3.073	1,2%
SALERNO	1.531	3.756	2.009	3.515	1.641	2.457	1.367	2.789	1,0%
PERUGIA	1.271	3.767	1.425	3.640	1.211	2.970	656	2.732	1,0%
CAGLIARI (SASSARI)	1.857	2.404	2.016	2.167	2.083	2.149	1.278	2.503	0,9%
TRIESTE	1.556	2.091	1.609	1.989	1.565	1.843	890	2.028	0,8%
CALTANISSETTA	1.237	1.616	1.349	1.767	1.036	1.705	486	1.772	0,7%
POTENZA	656	659	1.122	1.208	936	1.425	626	1.701	0,6%
CAMPOBASSO	560	867	747	984	676	965	319	979	0,4%
TRENTO (BOLZANO)	718	620	714	639	561	571	319	617	0,2%
Totale NAZIONALE	99.170	258.159	96.131	254.949	119.040	265.961	60.468	267.144	100,0%

Note alla tabella: i dati sono ordinati in senso decrescente rispetto alla % di pendenza dell'Ufficio rispetto al totale nazionale: I dati comprendono solamente le sezioni penali ordinarie (rispetto ai commenti della pagina precedente mancano quindi i dati delle Corti di Assise)

Va sottolineato che pochissime corti d'appello presentano una percentuale di pendenze superiori o pari a circa il 5% del totale nazionale. Si tratta di Roma, Napoli, Torino,

Bologna, Venezia, Firenze e Catania. Tutte le altre corti rappresentano una percentuale molto ridotta del totale nazionale, che appare di conseguenza ben distribuito sull'intero territorio.

Fanno eccezione soprattutto Roma e Napoli e, a diverse lunghezze di distanza, Torino e Bologna. In pratica Roma (19.8 %) e Napoli (16.7%) rappresentano da sole il 36.5% del totale delle pendenze al 30/06/2017, cioè ben oltre un terzo. Se poi si sommano Torino (7.7%) e Bologna (6.8%) si supera il 50% delle pendenze nazionali. Ciò equivale a dire che se si risolvesse il problema dell'arretrato delle più grandi corti d'appello, Roma e Napoli, si sarebbe fatto un serio passo in avanti nella soluzione del problema.

I dati sulle sopravvenienze del primo semestre 2017, inseriti nella tabella che segue confermano quanto già evidenziato con le analisi della passata edizione.

Settore penale –Corti di Appello, Numero medio di iscrizioni primo semestre 2017

CORTE	Iscrizioni	
	Primo semestre 2017	% iscrizioni rispetto totale nazionale
ROMA	8.568	14,2%
NAPOLI	7.724	12,8%
FIRENZE	4.180	6,9%
MILANO	3.856	6,4%
TORINO	3.469	5,7%
BOLOGNA	3.382	5,6%
PALERMO	3.351	5,5%
CATANIA	2.886	4,8%
LECCE (TARANTO)	2.394	4,0%
BARI	2.026	3,4%
REGGIO CALABRIA	1.952	3,2%
GENOVA	1.942	3,2%
VENEZIA	1.896	3,1%
CATANZARO	1.871	3,1%
L'AQUILA	1.612	2,7%
SALERNO	1.367	2,3%
ANCONA	1.326	2,2%
CAGLIARI (SASSARI)	1.278	2,1%
BRESCIA	1.139	1,9%
MESSINA	953	1,6%
TRIESTE	890	1,5%
PERUGIA	656	1,1%
POTENZA	626	1,0%
CALTANISSETTA	486	0,8%
CAMPOBASSO	319	0,5%
TRENTO (BOLZANO)	319	0,5%
Totale	60.468	100,0%

Guardando alla ripartizione delle sopravvenienze tra le Corti risulta infatti che anche nel 2017, la maggior parte di esse presenta percentuali che variano tra l'1 ed il 3%. Soltanto sette Corti superano la soglia del 5%. Inoltre ancora una volta, sono Napoli (12.8%) e Roma (14.2%) le uniche corti a superare il 10% del carico del lavoro in entrata. Emerge l'efficienza di Milano che pur registrando un numero elevato di sopravvenienze (6.4% del totale, anche se inferiore a Firenze), non ha un arretrato corrispondente, fermo infatti al 3.1%. Il dato relativo alla Corte di Appello di Roma, peraltro, ormai è depurato delle criticità delle rilevazioni statistiche che si erano accumulate nello scorso anno, dovute al cattivo funzionamento del SICP e all'iscrizione a ruolo ritardata di procedimenti che sarebbero stati in parte di competenza di anni precedenti. Anzi, il dato ancora parziale per il 2017, risultante alla data di redazione della presente relazione, indica in 17.262 le nuove iscrizioni, quindi con un incremento di più di 3.000 procedimenti rispetto a quella che era stata la media delle iscrizioni fino al 2014. Roma e Napoli da sole rappresentano circa il 27% delle sopravvenienze di tutta Italia e sei grandi Corti (Bologna, Firenze, Milano, Roma, Napoli, Torino) rappresentano più del 50% di tutte le sopravvenienze.

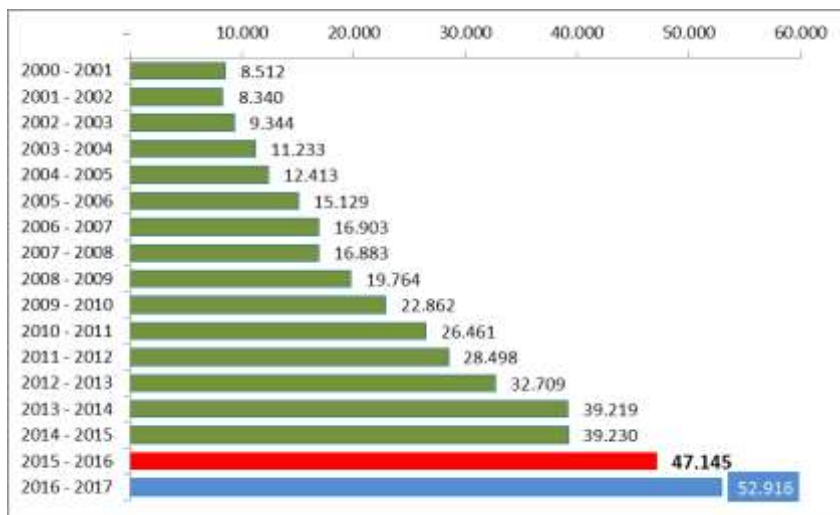
In altri termini il problema dell'arretrato non è uguale dappertutto. Come si vede dalla tabella che precede vi sono uffici (pochi) che sono sostanzialmente in pareggio perché il numero dei pendenti si avvicina a quello dei sopravvenuti. Vi sono uffici in cui i sopravvenuti rappresentano la metà dei pendenti e vi sono uffici in cui i pendenti corrispondono a quattro volte i sopravvenuti. E' evidente che le strategie per risolvere il problema dell'arretrato non possono essere identiche ovunque, ma debbono tener conto di queste differenze e che s'impone una nuova e più puntuale revisione delle piante organiche degli uffici di secondo grado.

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

Ciò è stato registrato puntualmente dalle statistiche che dal 2001, cioè da quando la riforma del giudice unico è andata a regime, vedono puntualmente aumentare i carichi di lavoro delle Corti di appello e come si evince in modo più che chiaro dal grafico che

segue, che rappresenta i pendenti della Corte di Appello di Roma, in relazione alle sole sezioni ordinarie, dal periodo 2000 - 2001 (erano 8.512) al periodo 2016 - 2017 (sono 52.916).

Pendenti delle sezioni penali ordinarie dal 2000 -2001 al periodo 2016 – 2017



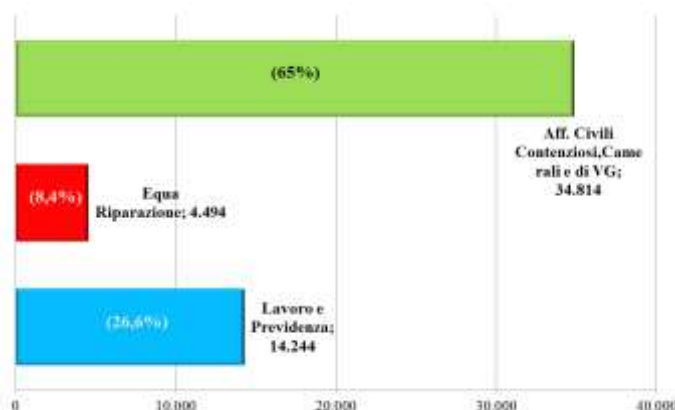
3.

LA GIUSTIZIA CIVILE

3.1. La Corte di Appello: il settore civile.

I dati consolidati, relativi alla sola Corte di appello di Roma, aggiornati al 30 giugno 2017, evidenziano una ulteriore, sensibile diminuzione delle pendenze che si attestano sul valore di 53.552 (5.624 in meno rispetto al 30 giugno 2016). Di queste, circa 34.814 (pari al 65%) riguardano cause iscritte ai ruoli degli affari civili e camerale/volontaria giurisdizione; 4.494 (pari al 8,4%) sono controversie in materia di equa riparazione e 14.244 (pari al 26,6%) sono procedimenti in materia di lavoro e previdenza.

Corte di Appello: pendenti al 30 giugno per settore, valori assoluti ed in percentuale sul totale



Esaminando l'andamento delle pendenze alla fine degli ultimi quattro anni giudiziari si può evidenziare, a partire dal 30/06/2014, la progressiva e consistente riduzione delle pendenze per quanto riguarda in particolare i ricorsi ex Legge Pinto che scendono del 74% (da 7.852 procedimenti pendenti al 30/06/2016 a 4.494 al 30/06/2017), e delle cause in materia di Lavoro e Previdenza che diminuiscono dell' 11% (da 15.826 procedimenti pendenti al 30/06/2016 a 14.244 al 30/06/2017)..

Diverso invece l'andamento nel settore degli affari civili contenziosi e camerale. Le pendenze sono sostanzialmente stabili nel quadriennio, ma va segnalata la continua leggerissima tendenza alla diminuzione, essendo passate da 36.411 a 34.814, pur in presenza di flussi che non accennano a diminuire.

Corte di Appello: Procedimenti civili pendenti per tipologia di affari al 30 giugno (dal 2014 al 2017)



Le iscrizioni complessive della Corte, infatti, sono stabili nell'arco dell'ultimo periodo (-0,5%) ma tale andamento è determinato da situazioni diverse a seconda del settore. Diminuiscono nell'ultimo anno del 5% circa le iscrizioni nel settore lavoro/previdenza, aumentano del 24% circa per quanto riguarda l'equa riparazione, ma, fondamentale non scendono quelle relative agli affari contenziosi e camerali (un minimo 2% , da 10.047 a 9.843) .

Corte di Appello: Sopravvenuti per tipologia di affari nel quadriennio 2013-2017

Tipologia di affari	AG 2013/2014	AG 2014/2015	AG 2015/2016	AG 2016/2017	Var. % negli ultimi due AAGG
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	9.417	9.416	10.047	9.843	-2,0%
Equa Riparazione	1.689	1.737	1.698	2.110	24,3%
Lavoro e Previdenza	6.951	5.538	5.446	5.151	-5,4%
Totale complessivo	18.057	16.691	17.191	17.104	-0,5%

I sopravvenuti del settore sfiorano costantemente ormai da un quadriennio le 10.000 cause annue, numero che non sembra voler diminuire.

Eppure a fronte di tale andamento le pendenze registrano un leggerissimo segno negativo, essendo scese, anche se di poco , sotto la soglia delle 35.000 unità.

La Corte di Appello cioè è riuscita a controbilanciare il flusso di iscrizioni, come del resto evidente dalla lettura della successiva tabella, che rappresenta il dato sulle definizioni per settore.

Corte di Appello: Definiti per tipologia di affari nel quadriennio 2013-2017

Tipologia di affari	AG 2013/2014	AG 2014/2015	AG 2015/2016	AG 2016/2017	Var. % negli ultimi due AAGG
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	10.155	10.239	9.940	10.527	5,9%
Equa Riparazione	6.096	6.586	5.830	5.468	-6,2%
Lavoro e Previdenza	12.971	11.082	9.032	6.733	-25,5%
Totale complessivo	29.222	27.907	24.802	22.728	-8,4%

Complessivamente, la Corte di appello di Roma ha esaurito nell'anno giudiziario 2016/2017 22.728 procedimenti rispetto ai 24.802 dell'anno giudiziario precedente (con una riduzione pari al 8,4% circa). Tale riduzione deriva dalla contrazione delle definizioni nei settori lavoro/previdenza (-25%), diminuzione dipendente dal fatto che le c.d cause sanitarie, che costituivano una quota parte importante delle pendenze, sono ormai in via di esaurimento e nell' equa riparazione (-6%), ove ormai le c.d. cause vecchio rito sono del quasi del tutto azzerate.

Invece il settore degli affari contenziosi e camerali registra un incremento del 6% nelle definizioni, da 9.940 a 10.527 (valore , peraltro, massimo nel quadriennio).

L'indice di ricambio è ampiamente positivo in tutti i settori, valendo rispettivamente, 130 per il settore lavoro e previdenza, 259 per l'equa riparazione e 107 per gli affari contenziosi e camerali.

Quello globale della Corte si attesta sul valore di 133.

Corte di Appello: Indice di ricambio per settore nel quadriennio 2013-2017

Tipologia di affari	AG 2013/2014	AG 2014/2015	AG 2015/2016	AG 2016/2017	Var. % negli ultimi due AAGG
Aff. Civili Contenziosi, Camerali e di VG	107,8	108,7	98,9	106,9	8,1%
Equa Riparazione	360,9	379,2	343,3	259,1	-24,5%
Lavoro e Previdenza	186,6	200,1	165,8	130,7	-21,2%
Totale complessivo	161,8	167,2	144,3	132,9	-7,9%

Il dato più significativo è il sostanziale azzeramento del contenzioso c.d. vecchio rito in materia di equa riparazione, originatosi da un unico relevantissimo flusso di procedimenti che ha interessato la Corte tra il 2011 ed il 2012. Gli ultimi residui procedimenti saranno sostanzialmente esauriti nei primi mesi di questo anno, con la

conseguenza che verrà 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 che finalmente viene a termine. Inoltre poiché i flussi in materia di equa riparazione, pur in aumento, sono comunque sensibilmente inferiori rispetto al passato, sarà possibile destinare maggiormente le forze alla trattazione delle controversie in materia di contenzioso ordinario, riducendo più sensibilmente l'arretrato. Ci si può quindi augurare che nei prossimi anni la diminuzione dell'arretrato per quanto concerne il contenzioso ordinario assuma un passo più spedito, anche grazie alla riorganizzazione delle sezioni civili prevista dal nuovo progetto tabellare in corso di approvazione da parte del Consiglio Giudiziario e del CSM. 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.

Va però aggiunto che la grave situazione del settore penale, di cui si tratterà in altra parte di questa Relazione, ha obbligato 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 e con l'assegnazione al settore penale dei magistrati di nuova nomina. 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 hanno carattere strutturale e continueranno a pesare anche in futuro. Se i dati sin qui forniti sono positivi, quando si guardi 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, le conclusioni possono essere diverse.

A fronte di un indice di ricambio decisamente positivo, la Corte di appello di Roma ha mostrato nell'ultimo anno giudiziario una modesta capacità di incidere sull'arretrato, registrando un indice di smaltimento pari a 29,8, in linea con gli anni precedenti.

In conclusione l'indice di ricambio in genere superiore a 100 e l'indice di smaltimento basso significano che la Corte, se non fosse gravata dall'arretrato accumulatosi negli

ultimi anni, sarebbe in grado di far fronte efficacemente ai nuovi carichi e senza accumulare ulteriore arretrato. Ma proprio in ragione dei carichi accumulatisi in passato, la Corte non riesce a soddisfare la domanda di giustizia complessiva da cui è gravata.

In modo particolare per il contenzioso ordinario l'indice di smaltimento attestato intorno a 23 significa che occorrono circa cinque anni per definire tutti gli appelli già incardinati o sopravvenuti nel corso di un anno; ed in effetti la Corte ha ancora giudizi pendenti da definire risalenti al 2011-2012.

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

Si fa riferimento in proposito alle indicazioni contenute nelle delibere del CSM del 5 luglio e del 22 novembre 2017. Il Consiglio aveva individuato due aspetti del procedimento di secondo grado, del cd. filtro in appello e delle modalità di redazione dei provvedimenti - allo scopo di far emergere buone prassi o, comunque, esperienze positive da mettere a disposizione degli uffici giudiziari interessati e dei magistrati. Con riferimento, sia al ed filtro in appello, sia alle tecniche di redazione degli atti, dopo la delibera sulle linee guida del 5 luglio, è stata avviata una proficua collaborazione tra C.S.M. e C.N.F. per approfondire le problematiche pratico applicative conseguenti all'introduzione, anche negli uffici di merito, come già avviene in Cassazione, dell'esame preliminare delle impugnazioni e alla possibilità di organizzare corsi comuni finalizzati alla redazione degli atti del giudizio di appello. E' così emerso che l'esame preliminare, come metodo di organizzazione del lavoro, può garantire, in presenza di un'impugnazione ammissibile, la razionale gestione delle pendenze e delle sopravvenienze.

I grafici che seguono danno la composizione per anno di iscrizione dell'arretrato al 30/06/2017 per le diverse tipologie di affari.

Per gli affari civili contenziosi al 30/06/2017 risultano pendenti 10.332 iscritti prima del 2014 (erano 11.639 l'anno scorso, quando il dato era calcolato sugli iscritti antecedentemente il 2013), si tratta quindi di procedimenti pendenti da oltre 5 anni, e rappresentano il 32% del totale ma che sono in netta contrazione (-12%).

**Corte di Appello di Roma – Affari civili contenziosi (in azzurro) e Cause di lavoro e previdenza (in verde)
Procedimenti pendenti al 30/06/2017 per anno di iscrizione**



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

Anche la distribuzione dei procedimenti pendenti in materia di lavoro e previdenza per anno di iscrizione mostra un profilo meno preoccupante rispetto all’anzianità degli stessi: al 30/06/2017 restano 1.147 procedimenti pendenti (il 8% circa del totale) iscritti prima del 2014. Nel 2014/2015, i corrispondenti procedimenti erano 5.200 e rappresentavano il 27% del totale pendenze del settore.

La sezione equa riparazione ormai non ha più arretrato. I 4.494 pendenti al 30 giugno scorso erano scesi a poco più di 2.000 nel frattempo alla fine del 2017: i pendenti sono fascicoli iscritti nell’ultimo anno. La sezione, in generale, per quanto riguarda i procedimenti iscritti secondo il c.d. *nuovo rito* non ha pendenze se non quelle che possono essere considerate fisiologiche.

3.2. I Tribunali del distretto ⁴

L’analisi dei dati statistici del settore civile dell’intero distretto evidenzia una sostanziale stabilità nei flussi, sia lato sopravvenienze (che registrano una modesta

⁴ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr l’allegato 1, “Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore civile”. Fonte delle elaborazioni sono la banca dati della Direzione Generale di Statistica, alimentata con le rilevazioni periodiche direttamente dagli Uffici, ed il “Datawarehouse della Giustizia”

diminuzione del 2%, da 304.289 a 298.338 nuove iscrizioni) sia lato definizioni (anche in questo caso con una leggera diminuzione del 4% da 313.677 a 301.198). Il numero di definizioni, seppure in calo, supera quello delle iscrizioni, per cui anche per l'ultimo periodo, la pendenza civile complessiva del distretto diminuisce anche se di poco (da 343.688 a 340.828, circa 3.000 fascicoli in meno).

Tribunali del distretto: movimento degli affari nel biennio 2015 - 2017

Sede del Tribunale	A.G. 2015/2016			A.G. 2016/2017		
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali
Totale Tribunali del Distretto di Roma	304.289	313.677	343.688	298.338	301.198	340.828
CASSINO	11.572	11.729	15.928	11.764	11.653	16.039
CIVITAVECCHIA	10.721	10.119	16.656	10.567	10.244	16.979
FROSINONE	12.011	12.573	14.142	12.733	13.721	13.154
LATINA	18.143	20.172	34.324	18.495	19.391	33.428
RIETI	6.181	6.205	7.038	5.730	6.475	6.293
ROMA	194.872	199.448	193.556	187.075	187.149	193.482
TIVOLI	17.636	18.004	21.346	18.203	18.746	20.803
VELLETRI	23.334	25.600	29.139	24.189	24.529	28.799
VITERBO	9.819	9.827	11.559	9.582	9.290	11.851

L'indice di ricambio del distretto è di 101, quello di smaltimento sfiora il 47%.

Di fatto il settore è in equilibrio, riuscendo a smaltire un numero di procedimenti pari o di poco superiore a quello dei procedimenti in ingresso.

L'andamento registrato a livello di distretto è lo specchio di quanto avvenuto nei Tribunali.

Per tutti gli uffici le variazioni sia nelle sopravvenienze che nelle definizioni sono minime, potendo cambiare eventualmente nel segno. Si registrano ad esempio incrementi nelle definizioni per i Tribunali di Frosinone (+9%), Rieti (+4%), Tivoli (+4%). Per gli altri Tribunali le cause definite rispetto al passato diminuiscono, ma sempre di percentuali non significative.

Dal lato delle sopravvenienze, l'incremento massimo (+6%) si registra a Frosinone.

In particolare per il Tribunale di Roma diminuiscono del 4% le sopravvenienze e del 6% le definizioni.

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, e che registrano, dal punto di vista delle sopravvenienze, anch'essi incrementi minimi (+2% per entrambi). Per Cassino il numero di 11.764 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, quindi +20%).

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

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

Indicatore	Sede del Tribunale									Totale Tribunali
	CASSINO	CIVITAV.	FROSIN.	LATINA	RIETI	ROMA	TIVOLI	VELLETRI	VITERBO	
Indice di ricambio	99,1	96,9	107,8	104,8	113,0	100,0	103,0	101,4	97,0	101,0
Indice di smaltimento	42,1	37,6	51,1	36,7	50,7	49,2	47,4	46,0	43,9	46,9

L'analisi di maggior dettaglio sui ruoli evidenzia che per quelli di maggior impatto numerico, vale a dire il contenzioso ordinario e le cause di lavoro/previdenza, valgono le considerazioni svolte a livello globale. Le cause pendenti iscritte al ruolo degli affari civili ordinari passano da 160.326 a 157.722, con una diminuzione sul distretto di circa 3.000 procedimenti. Per tutti i Tribunali le variazioni nella pendenza sono minime, tranne che per Latina e Velletri, dove la pendenza del contenzioso ordinario scende rispettivamente di 7% e 11%.

Analogo discorso vale per le cause in materia di lavoro e previdenza, che diminuiscono in termini di pendenza di quasi il 6%, con una diminuzione in tutto il distretto tranne che a Latina (+5%) e a Viterbo (+11%).

Per quanto riguarda il ruolo degli affari civili contenziosi, in particolare si sottolinea una inversione di tendenza (anche se minima) rispetto allo scorso anno, durante il quale era stato registrato un incremento delle pendenze. Quest'anno infatti l'indice di ricambio è tornato positivo, vale a dire superiore al valore soglia di 100, da cui la diminuzione delle pendenze.

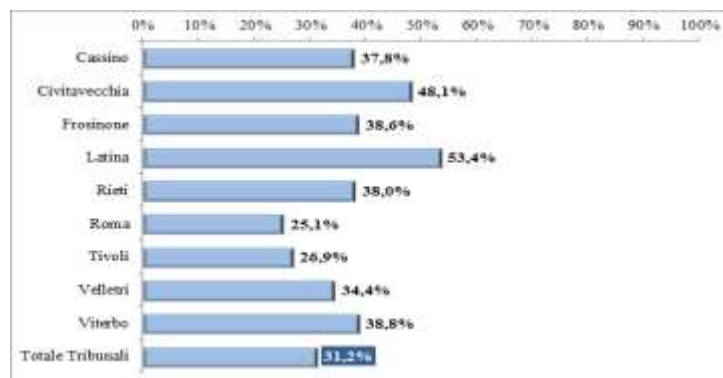
Di fatto però, a meno di tali variazioni poco significative, conferma l'equilibrio nel sistema: si lavorano i fascicoli che arrivano.

Tribunali del distretto: movimento degli affari per ruolo nel biennio 2015 - 2017

RUOLO DEGLI:	A.G. 2016/2017			Indicatori		
	Sopravv.	Definiti	Pendenti finali	Indice di ricambio	Indice di smatimento	Durata prospettiva
AFFARI CIVILI CONTENZIOSI	70.255	72.859	157.722	103,7	31,6	2,2
AFFARI CAMERALI E DI V.G.	40.274	38.975	36.142	96,8	51,9	0,9
PROCEDIMENTI SPECIALI SOMMARI	62.288	61.648	10.755	99,0	85,1	0,2
AGRARIA	99	105	182	106,1	36,6	1,7
LAVORO E PREVIDENZA	70.113	73.848	62.502	105,3	54,2	0,8
ESECUZIONI IMMOBILIARI	6.603	6.389	24.388	96,8	20,8	3,8
ESECUZIONI MOBILIARI	41.749	40.186	37.509	96,3	51,7	0,9
TOTALE PROCEDURE CONCURSUALI	6.957	7.188	11.628	103,3	38,2	1,6
TOTALE GENERALE	298.338	301.198	340.828	101,0	46,9	1,1

Tale situazione viene evidenziata anche dall'analisi delle pendenze per anno di iscrizione. Sempre in riferimento alla cognizione ordinaria, infatti, l'analisi dell'arretrato condotta nell'ambito dei programmi di gestione dei procedimenti civili evidenzia che la percentuale di procedimenti pendenti al 30/06/2017 da più di tre anni in tutto il distretto è del 31% (cfr grafico successivo) in leggero miglioramento rispetto all'anno precedente (era il 32,4% circa), con diminuzioni minime in percentuale in tutti i tribunali: in questo contesto si evidenzia il dato del Tribunale di maggior peso, Roma, nel quale il numero di procedimenti pendenti ultratriennali rappresenta il 25% circa della pendenza complessiva (stesso dello scorso anno).

Tribunali del distretto - Cognizione Ordinaria - Percentuale dei Procedimenti ultratriennali rispetto al totale Pendenti al 30 giugno 2017



4.

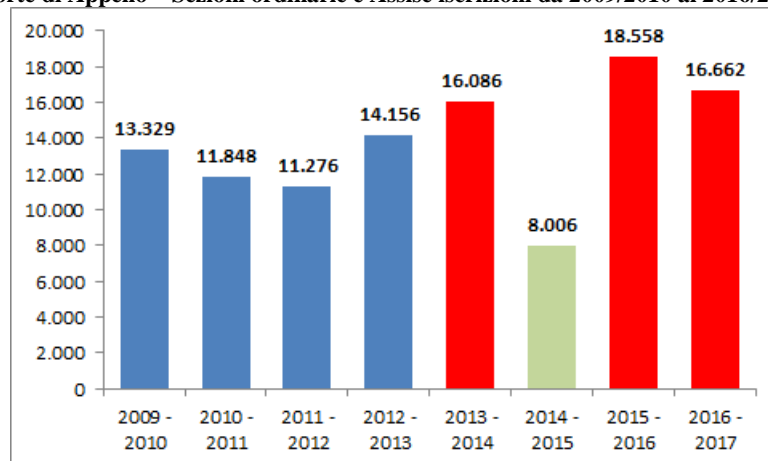
LA GIUSTIZIA PENALE

4.1. La Corte di Appello

I flussi statistici della Corte di Appello, negli ultimi anni, risentono fortemente del passaggio, avvenuto il 1 gennaio 2015, al nuovo registro informatizzato SICP⁵.

In sintesi il nuovo sistema ha comportato dapprima ritardi nelle iscrizioni degli appelli con la conseguenza che per il 2015 era stato necessario fornire un dato stimato, sulla base della serie storica delle sopravvenienze (i fascicoli materialmente inseriti nel SICP erano stati poco più di 8.000). Il ritardo è stato recuperato, ma i 18.558 fascicoli iscritti nel registro informatizzato, formalmente attribuiti al 2016, erano in realtà riferibili in parte al 2015. Nel 2017 l'iscrizione dei fascicoli è avvenuta in tempo reale, senza ulteriori ritardi, ma le sopravvenienze non sono ritornate nell'ordine della media degli anni precedenti, vale a dire inferiori ai 14.000 fascicoli all'anno. Sono invece sensibilmente aumentate, come emerge dall'analisi del grafico che segue.

Corte di Appello – Sezioni ordinarie e Assise iscrizioni da 2009/2010 al 2016/2017



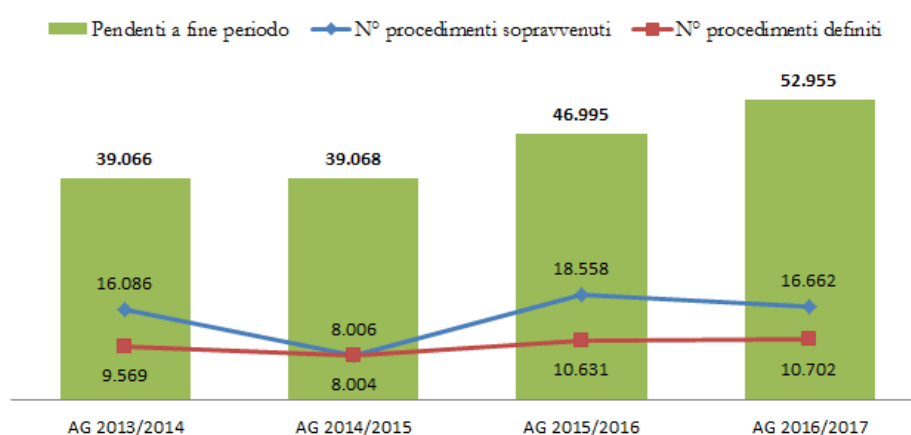
Il dato non ancora consolidato dell'intero 2017, indica in più di 17.000 le iscrizioni per la Corte.

La produttività si è mantenuta costante anche se la Corte ha dovuto scontare, nell'ultimo periodo, un minor numero di magistrati continuativamente presenti nelle sezioni ed alcune settimane di astensione degli avvocati dalle udienze. Si tratta in ogni modo di un dato di molto inferiore a quello delle iscrizioni, gli indici di ricambio e di

⁵ SICP: Sistema informativo Cognizione penale

smaltimento infatti si attestano sui valori di 64.2 e 16.8, per cui le pendenze sono ulteriormente aumentate, superando la quota di 50.000 fascicoli da smaltire. Il grafico che segue evidenzia quanto si è sin qui osservato: l'aumento costante dell'arretrato conseguente al gap tra sopravvenuti e definiti, l'oscillare della produttività entro limiti tutto sommato abbastanza modesti pur tenendo conto del miglioramento degli ultimi anni, l'andamento comunque in crescita dei flussi in entrata al netto delle variazioni dovute alla rallentata registrazione delle nuove iscrizioni.

Corte di Appello - Movimento degli affari dal 01/07/2013 al 30/06/2017



Il dato relativo alle sopravvenienze in Corte è anche in controtendenza rispetto a quanto avviene nei Tribunali del distretto, dove, le definizioni complessive, nell'ultimo periodo, sono diminuite del 16% al dibattimento monocratico e del 10% al dibattimento collegiale. Le iscrizioni dell'ultimo periodo in corte rappresentano quasi il 50% del totale delle definizioni (compresi quindi anche i definiti con prescrizione o con assoluzione) del primo grado al dibattimento.

Alla situazione critica in termini numerici vanno aggiunte le croniche mancanze di personale e le criticità organizzative delle cancellerie. Queste difficoltà, oltre che i vuoti di organico tra i consiglieri delle sezioni penali, hanno inciso anche sui tempi di definizione.

Il numero di prescrizioni è rimasto elevato. E' tuttavia degno di nota che, malgrado tutto, la Corte di appello è riuscita ad aumentare, ed in maniera anche consistente, la produttività, che con 10.702 procedimenti, rappresenta il massimo registrato nell'ultimo quadriennio. Le definizioni dell'ultimo anno confermano l'incremento registrato nel

2015/2016 ma non sono ulteriormente cresciute. Una produttività di circa 10.000 procedimenti esauriti all'anno è però palesemente insufficiente a gestire il flusso dei sopravvenuti. Il delta era di circa 4.000 procedimenti all'anno nell'arco del quadriennio, ma, se in futuro i flussi in ingresso continueranno ad essere confermati, tale delta, è destinato ad aumentare.

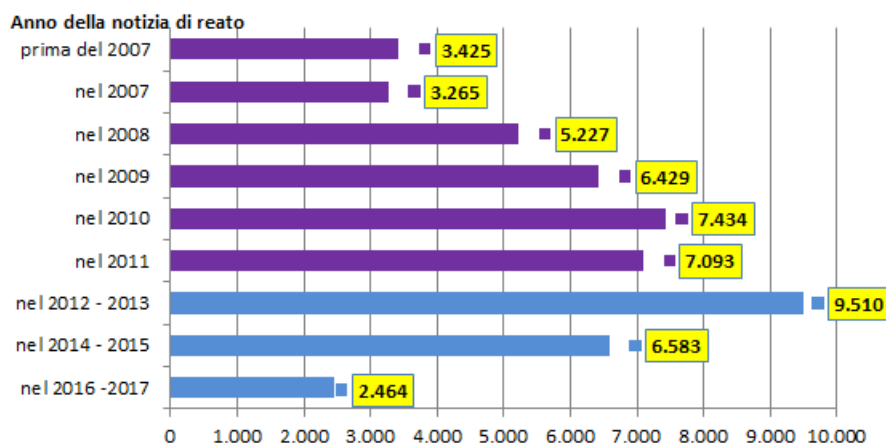
Le prescrizioni, nell'ultimo anno, sono state in totale 3.486, pari al 33% del complesso delle definizioni (rappresentavano il 25% circa delle definizioni nel 2012/2013), dato di poco inferiore a quello degli anni precedenti.

L'elevato numero delle prescrizioni è stato determinato dall'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. Le sentenze di prescrizione sono leggermente diminuite rispetto all'anno passato per effetto della scelta di privilegiare i processi non prescritti nella formazione dei ruoli di udienza e della difficoltà delle cancellerie nel trattare un più elevato numero di sentenze. Peraltro, alla leggera diminuzione delle sentenze di prescrizione, corrisponde un incremento sensibile delle sentenze definite nel merito, quasi 1.000 in più (6.605 contro 5.634) rispetto al periodo precedente.

Le pendenze si impennano, rendendo sempre più difficile la gestione dell'arretrato ed incrementando le prescrizioni, come emerge anche dall'esame del grafico che segue, sulla composizione della pendenza avuto riguardo all'anno d'iscrizione della notizia di reato. Degli oltre 50.000 procedimenti da definire al 30 giugno 2017, circa il 64% erano fascicoli riferiti a reati commessi prima del 2011, secondo i dati illustrati nel grafico seguente: in particolare erano pendenti al 30 giugno 6.690 fascicoli (quasi il 13% del totale) con data pari o anteriore al 2007 (10 anni).

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.

Corte di Appello – Procedimenti penali – Analisi delle pendenze per anno della Notizia di Reato



Due anni fa osservavo che non era possibile, in assenza di interventi che esulano dai poteri della Corte, prevedere miglioramenti sostanziali nella durata dei procedimenti in futuro. I dati dell'ultimo quadriennio, infatti, mostrano costantemente un numero di sopravvenuti superiore a quello dei procedimenti definiti (nei quattro anni si registrano, in media, più di 14.000 nuovi processi contro 10.000 definiti), con l'ovvia conseguenza che le pendenze non possono che aumentare con conseguente incremento anche dei tempi di esaurimento dei processi. L'anno passato, pregevole studio dell'Ufficio Statistiche della Procura Generale aveva calcolato che i processi prescritti o prescrivendi erano circa 22.500. Anche non considerando questi processi, la Corte sarebbe rimasta con un arretrato di 27.500 procedimenti, cui si sarebbero aggiunti fra un anno, a produttività invariata, altri 4.000 procedimenti, pari al delta che si registra ogni anno tra sopravvenuti ed esauriti. Tutto ciò lo scrivevamo già l'anno scorso ed oggi, nonostante il maggior numero di processi definiti, dobbiamo dire che quanto avevamo previsto si è puntualmente verificato e che all'apparenza non si vedono vie di uscita.

Rifiutavamo tuttavia di arrenderci. Se è vero che la produttività della Corte nel quadriennio indica il limite dei 10.000 processi esauriti all'anno come un tetto che è difficile superare, è sufficiente guardare alla Corte di Napoli, con i cui magistrati è iniziato nel 2016 un confronto tuttora in atto su metodi e prassi organizzative, per constatare che con un numero di consiglieri addetti al penale sostanzialmente analogo, è possibile registrare risultati migliori. La Corte di Napoli mostra infatti sin dal 2013 un numero di definizioni decisamente superiore, dell'ordine dei 13.000/14.000

procedimenti esauriti all'anno, dovuto anche alla diversa organizzazione che l'esistenza di un palazzo di giustizia di recente concezione con spazi adeguati consente.

All'esito di un ampio dibattito i magistrati della Corte hanno inteso reagire alla situazione in atto sul piano delle buone prassi con un progetto che si fonda sullo spoglio tempestivo ed efficace dei nuovi fascicoli pervenuti, la formazione di calendari di udienza "lunghi" con collegi ricorrenti, la formazione tempestiva dei ruoli, in tempi tali da assicurare il buon fine delle notifiche ed evitare i rinvii a vuoto.

Il recente progetto tabellare prevede un aumento della produttività fondato sullo spostamento di alcune unità di magistrati dal settore civile al settore penale, sulla costituzione di una nuova quinta sezione penale cui dovrà essere affidato il compito di trattare una parte dei procedimenti non prescritti di minor rilevanza, sull'utilizzo del recente aumento della pianta organica della Corte di cinque unità per rendere la nuova sezione più efficiente. La previsione era di arrivare già nel 2017 a pronunciare circa 12.000 sentenze penali all'anno oltre alle sentenze di prescrizione su cui provvedere de plano. In prospettiva l'intendimento era di arrivare al pareggio tra processi in entrata ed in uscita nella misura di 14.000 procedimenti definiti all'anno.

Alcune settimane di astensione dalle udienze dell'Avvocatura ed i vuoti di organico che si sono puntualmente registrati dopo che erano stati pubblicati e coperti tutti i numerosi posti vacanti hanno mantenuto il numero dei processi esauriti nei limiti degli anni precedenti. Problemi organizzativi delle cancellerie, che hanno scontato numerose inefficienze, hanno poi impedito di aumentare la produttività almeno con la pronuncia dell'estinzione di una parte dei numerosi processi prescritti. Un dato positivo è tuttavia rappresentato dal fatto che si sono pronunciate meno sentenze di prescrizione e si sono definiti più processi "vivi". Come si è visto la percentuale di prescrizioni si è ridotta ed i processi definiti non prescritti sono aumentati di circa 1.000 unità. Va poi aggiunto che, come risulta dal programma di gestione per il settore penale depositato in questi giorni, la produttività per magistrato si è mantenuta elevata ed è cresciuta anche dove in passato si erano registrati risultati non soddisfacenti. L'insieme di queste circostanze fa ritenere che il traguardo delle 14.000 sentenze l'anno, ivi comprese naturalmente le sentenze di

prescrizione pronunciate de plano, sia un limite concretamente raggiungibile, tanto che esso, d'intesa con i presidenti delle sezioni penali, è stato previsto dal programma di gestione.

I risultati raggiunti, pur insoddisfacenti perché il delta tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti esauriti continua a crescere, anche in ragione come si è detto dell'aumento delle sopravvenienze, è stato possibile soltanto con l'impegno e la dedizione di molti magistrati della Corte. All'impegno ed alla dedizione dei magistrati della Corte oltre che del personale amministrativo, unito all'apporto impareggiabile dell'Arma dei Carabinieri che voglio in questa sede ringraziare, corrisponde anche un altro risultato importante: la revisione fisica dell'archivio penale e l'individuazione di processi di grande rilievo che giacevano negletti in attesa della fissazione e che erano, in molti casi, a rischio prescrizione. E' evidente che questa situazione è stata il frutto di trascuratezze e cattive prassi sia nello spoglio preliminare dei fascicoli sia nella fissazione e nei rinvii. In taluni casi i processi non sono stati rinviati a nuovo ruolo in udienza stante l'ora tarda, come talvolta può accadere, ma sono stati rimandati all'archivio. Non interessa in questa sede soffermarsi sulle negligenze, peraltro imputabili a magistrati ormai in pensione, quanto piuttosto sui meriti di chi ha saputo ritrovare questi fascicoli ed operare per una loro tempestiva rifissazione, in modo da evitarne la prescrizione. Si tratta di alcune centinaia di processi per omicidio colposo, in molti casi per colpa medica, di un numero ancora maggiore di bancarotte, di altri reati di rilievo. Questi processi saranno trattati nel rispetto dei criteri di priorità, com'è giusto e doveroso che sia.

Come ho detto, anche se l'obiettivo posto a fondamento del progetto tabellare 2017-19 di incrementare la produttività non è stato raggiunto nel 2017, riteniamo che esso debba essere riproposto e perseguito nuovamente nel 2018, approfittando anche della miglior conoscenza delle criticità delle cancellerie penali che la recente ispezione ordinaria quinquennale ha messo bene in luce ed alle quali, insieme al dirigente amministrativo dott.ssa Maddalena, intendo rimediare. La situazione di eccezionale gravità del settore penale della Corte di Roma richiede che tutte le forze disponibili debbano essere qui concentrate e che l'impegno debba essere massimo.

Occorre tuttavia essere consapevoli che la scelta, per quanto possibile, di dare la priorità, ove non vi siano altri criteri stabiliti ex lege da rispettare, ai procedimenti più risalenti, non potrà che incrementare, nel breve periodo, il numero delle prescrizioni. L'esistenza di un arretrato ormai pari a 50.000 procedimenti, che la Corte, nell'ipotesi teorica in cui non sopravvenissero nuovi processi, impiegherebbe cinque anni a smaltire, impone scelte dolorose, che non possono che passare per la trattazione con priorità, oltre che dei processi con imputati detenuti e per i reati più gravi, dei soli procedimenti la cui trattazione non rischia di esaurirsi con la declaratoria di prescrizione, fatti salvi i casi in cui vi è costituzione di parte civile.

Su un piano più generale occorre poi, come ho detto, stimolare la presa di coscienza da parte di tutti, ma in primo luogo da parte del Governo e del CSM, dei problemi in cui versano le grandi corti di appello, Roma in particolare, perché siano assunti provvedimenti sul piano organizzativo ed anche, in qualche misura, legislativo.

Come ho detto, se i procedimenti sopravvenuti hanno ormai raggiunto i 17.000 all'anno non potrà essere la Corte con le sue sole forze a risolvere il problema.

Alle difficoltà di carattere organizzativo ora illustrate altre se ne aggiungono che discendono dalle novità introdotte dalla riforma del processo penale. Penso in particolare al nuovo comma 3 bis dell'art. 603 c.p.p. introdotto dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, in forza del quale in caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. Il nuovo principio, che muove dalla giurisprudenza della Corte EDU e dagli orientamenti recenti della Cassazione, determinerà un aumento dei tempi di trattazione degli appelli che è agevole stimare in almeno un terzo del tempo attuale. E' evidente l'appesantimento dei carichi di lavoro della Corte.

Il legislatore ha anche reintrodotta nel nostro ordinamento l'istituto del c.d. concordato con rinuncia ai motivi in appello (art. 599 bis c.p.p.). Il nuovo istituto rappresenta uno strumento opportuno per definire una parte del contenzioso pendente e potrà forse ovviare ai maggiori carichi che deriveranno dalla necessità di rinnovare il dibattimento

in caso di appello del Pubblico Ministero per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa. Un recente protocollo intervenuto tra la Corte di Appello, la Procura Generale, la Camera Penale e l'Ordine degli Avvocati di Roma mira a creare una procedura che eviti che il concordato sia proposto in udienza "a sorpresa" dal difensore, scompaginando i ruoli. Esso in linea di principio dovrà essere proposto alla Procura Generale, anche per processi non ancora fissati, con congruo anticipo. La Procura Generale instruirà il caso e assumerà le proprie conclusioni.

La Corte favorirà la trattazione rapida ed efficiente dei concordati proposti. *Last but not least* la Procura Generale cercherà di proporre essa stessa il concordato ai difensori per i processi non ancora fissati. Ovviamente il target sarà rappresentato dai casi in cui per effetto dell'accoglimento del concordato l'imputato condannato in primo grado possa evitare la pena detentiva o avvalersi dei benefici di legge.

In merito all'applicazione *delle misure di prevenzione personali e reali*, l'approvazione e l'entrata in vigore della legge 17 ottobre 2017, n. 161, che ha introdotto modifiche al Codice Antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159) produrrà un inevitabile incremento del carico di lavoro della Sezione – alla quale tale materia è, allo stato, devoluta in via esclusiva – gravemente incidente sulla possibilità di continuare a rispettare i termini previsti dalla normativa, peraltro ancor più ristretti con la modifica in questione.

Fra le novità della recente riforma vi è l'attribuzione alla sezione della Corte di appello che si occupa delle misure di prevenzione della competenza a decidere sulla impugnazione - finora non prevista - dei decreti di sequestro emessi dal Tribunale prima dell'eventuale decreto di confisca di primo grado. E' difficile al momento quantificare l'entità di questo carico di lavoro aggiunto: in procedimenti di prevenzione patrimoniale complessi i decreti di sequestro sono più d'uno, e intervengono quando l'indagine di prevenzione è già tendenzialmente completa.

Dunque impongono una valutazione, certo allo stato degli atti e in via cautelare, non dissimile quanto a impegno da quella che attiene alla confisca.

I processi di maggiore rilevanza

I dati finora esposti , in particolare per quanto riguarda i flussi, focalizzano l'attenzione soprattutto sulla quantità numerica dei processi trattati in Corte di Appello e nel distretto.

Si parla infatti di pendenze nell'ordine di grandezza delle decine di migliaia di procedimenti, ma questo non deve distogliere l'attenzione dal fatto che il problema che la Corte si trova ad affrontare non è solo meramente quantitativo e numerico, perché tra i 50.000 procedimenti pendenti vi sono processi di grande impatto sociale e mediatico, le cui determinazioni hanno conseguenze sulla vita non solo del distretto ma anche nazionale. Tali processi, che non sono pochi, comportano ulteriori criticità dovute alla complessa gestione delle udienze, per il numero di imputati, di avvocati, di parti civili coinvolti, per la quantità di materiale che deve essere messo a disposizione dei magistrati: spesso tali processi sono direttamente seguiti dagli organi di informazione anche con riprese in aula.

Va anzitutto ricordato il noto procedimento "Mafia Capitale" o "Mondo di Mezzo", appena giunto in appello ed immediatamente fissato. Esso comporterà un ingente sforzo da parte del collegio giudicante, i cui componenti sono stati esonerati da ogni altra attività, e da parte delle cancellerie. Vi sono poi molti altri procedimenti (ad esempio il procedimento a carico di Panzironi Franco ed altri relativo alla c.d. parentopoli in aziende municipalizzate di Roma Capitale (delitti di abuso in atti di ufficio e falso; il procedimento a carico di Lusi Luigi ed altri, relativo ad appropriazione indebita dei fondi di un partito politico per 20 milioni di euro; il c.d. processo "Alitalia" a carico di Cimoli ed altri, anche questo in materia fallimentare). Rinunciamo ad altre citazioni rinviando al testo su supporto informatico di questa relazione, limitandoci a sottolineare che altri procedimenti, oggi pendenti in primo grado, sono destinati a pervenire in Corte entro poco tempo.

4.2. Tribunali - Uffici GIP e GUP ⁶ - I dati statistici distrettuali

I dati complessivi, relativi al registro noti, del distretto indicano una diminuzione del 17% circa nelle sopravvenienze corrispondenti a circa 15.000 procedimenti in meno, a fronte di un incremento del 5% nelle definizioni. Il dato corrisponde ad una notoria flessione nel numero dei reati oggetto di denuncia, cui peraltro corrisponde un diffuso senso di inquietudine e paura e di minor sicurezza nell'opinione pubblica.

Le pendenze quindi scendono in modo sensibile di quasi il 7%.

Uffici GIP/GUP - Movimento procedimenti nel biennio 2015 - 2017

Uffici del GIP/GUP presso il Tribunale di:	A.G.2016/2017			A.G. 2015/2016		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
<i>Cassino</i>	3.827	5.012	7.444	4.747	3.626	8.629
<i>Civitavecchia</i>	5.725	5.743	5.954	5.450	6.358	5.972
<i>Frosinone</i>	2.845	2.858	722	4.950	5.129	735
<i>Latina</i>	7.757	8.430	18.181	7.526	11.294	18.854
<i>Rieti</i>	1.935	1.900	992	2.223	2.155	957
<i>Roma</i>	34.420	30.907	34.070	44.306	29.392	30.557
<i>Tivoli</i>	4.984	4.829	1.596	4.921	5.400	1.441
<i>Velletri</i>	7.088	8.798	11.327	8.294	9.598	13.037
<i>Viterbo</i>	3.922	10.137	5.049	5.100	1.866	11.264
Totale distretto	72.503	78.614	85.335	87.517	74.818	91.446

Le definizioni ammontano a 78.614 fascicoli, circa 4.000 in più rispetto al periodo precedente. Le pendenze al 30 giugno 2017 sono pari a 85.335 fascicoli (superavano le 90.000 unità nel 2016).

⁶ 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.

Le iscrizioni diminuiscono in quasi tutti i Tribunali , con percentuali più che significative: -19% a Cassino, -42% a Frosinone, -22% a Roma e -23% a Viterbo.

Maggiormente diversificato nel distretto il dato sulle definizioni, per il quale risultano tribunali con incrementi significativi (Cassino e Viterbo) mentre in quasi tutti gli altri le definizioni diminuiscono. Il dato leggermente positivo registrato dal distretto è determinato in particolare dal fatto che il Tribunale di Roma, che con le sue 31.000 definizioni rappresenta il quasi il 40% delle definizioni complessive del distretto, ha visto incrementare la propria produttività (anche se in modo tale da non riuscire a superare il flusso dei fascicoli in ingresso).

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli indici di ricambio e di smaltimento⁷ e la composizione, rispetto al totale distrettuale, delle pendenze al 30/06/2017.

Uffici GIP/GUP - Indice di ricambio e Indice di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	131,0	100,3	100,5	108,7	98,2	89,8	96,9	124,1	258,5	108,4
Indice di Smaltimento	40,2	49,1	79,8	31,7	65,7	47,6	75,2	43,7	66,8	48,0

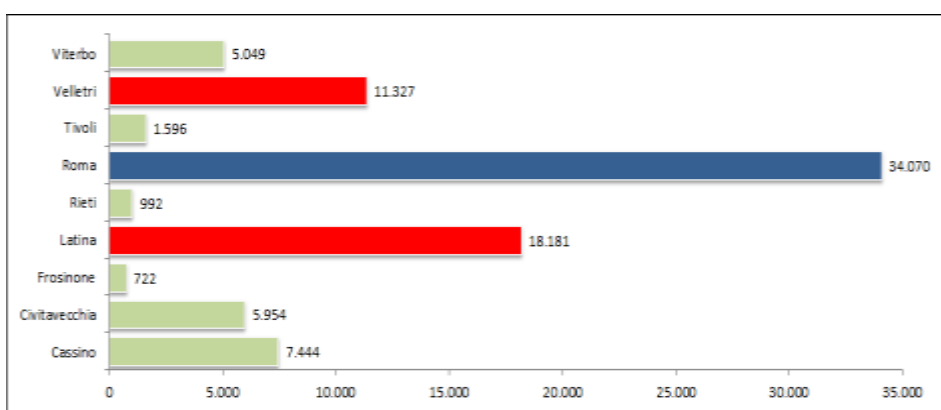
Si registrano valori dell'indice di ricambio particolarmente elevati a Cassino, Latina e Velletri. Il dato di Viterbo dipende in particolare dal fatto che nel periodo 2015/2016 furono annotati solamente 333 decreti di archiviazione a fronte degli oltre 8.000 definiti nel periodo 2016/2017. Intorno al valore di equilibrio gli altri uffici. Unico con indice di ricambio inferiore a 90 è il Tribunale di Roma.

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

In termini di pendenza, i tre uffici di Latina, Roma e Velletri concentrano il 74% delle pendenze del distretto (l'anno scorso gli stessi tre tribunali rappresentavano il 68% del distretto).

Uffici GIP/GUP - Pendenza al 30 giugno 2017

⁷ 1. Indice di RICAMBIO: (definiti/sopravvenuti) indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 sopravvenuti durante l'anno. 2. Indice di SMALTIMENTO (definiti / (pendenza iniziale + sopravvenuti)) valuta invece la percentuale di definizione rispetto al carico pendente, dato dalla pendenza iniziale e dai procedimenti sopravvenuti



4.3 Tribunali - Dibattimento⁸ - I dati statistici distrettuali

Stabile il dato delle sopravvenienze presso i Tribunali del distretto: sono infatti pervenuti 41.892 nuovi procedimenti (sommando Monocratico/Dibattimentale /Appello Giudice di Pace) contro i 41.894 del periodo precedente.

Dibattimento - Movimento procedimenti nel biennio 2015 - 2017

Tribunale (totale)	A.G. 2016/2017			A.G. 2015/2016		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
<i>Cassino</i>	2.159	1.671	4.766	1.972	2.261	4.278
<i>Civitavecchia</i>	2.792	2.439	6.292	2.733	2.990	5.939
<i>Frosinone</i>	2.163	2.770	5.584	2.814	3.093	6.191
<i>Latina</i>	3.044	2.882	11.896	3.074	3.037	11.734
<i>Rieti</i>	1.374	1.028	2.296	1.485	1.301	1.950
<i>Roma</i>	21.024	17.300	21.629	18.757	20.374	17.905
<i>Tivoli</i>	3.776	2.776	6.031	3.450	2.761	5.031
<i>Velletri</i>	3.741	3.221	9.649	5.370	4.912	9.129
<i>Viterbo</i>	1.819	1.821	3.967	2.329	1.845	3.969
Totale distretto	41.892	35.908	72.110	41.984	42.574	66.126

⁸ 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.

Il dato maggiormente significativo è la diminuzione del 16% circa nelle definizioni, scese da 42.574 a 35.908. Di conseguenza le pendenze aumentano del 9%, da 66.126 a 72.110 procedimenti .

Tale andamento è comune in quasi tutti i tribunali del distretto: per tutti , con l'eccezione di Frosinone, aumentano le pendenze, come conseguenza di una generalizzata diminuzione delle definizioni. Gli uffici in cui tale aumento è maggiormente significativo sono Cassino (+11%), Rieti (+18%), Roma (+21%), Tivoli (+20%).

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli uffici in base ai valori degli indici di ricambio e di smaltimento e la composizione, rispetto al totale, delle pendenze al 30/06/2017.

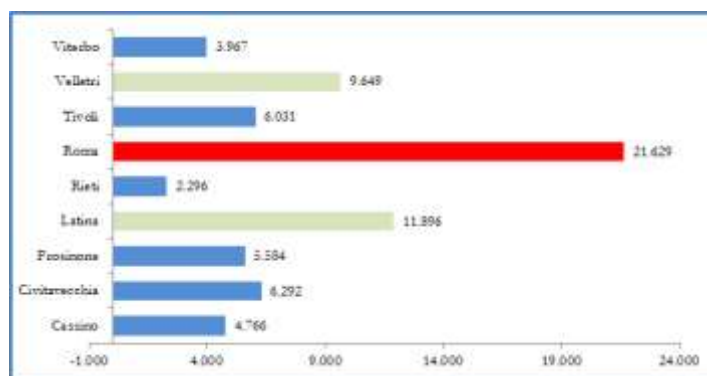
Dibattimento, Indice di ricambio e Indice di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	77,4	87,4	128,1	94,7	74,8	82,3	73,5	86,1	100,1	85,7
Indice di Smaltimento	26,0	27,9	33,2	19,5	30,9	44,4	31,5	25,0	31,5	33,2

Gli indici di ricambio sono tutti nettamente inferiori a 100 in tutti i Tribunali con la sola eccezione di Frosinone.

Nel dibattimento si ripropone la distribuzione delle pendenze già vista per gli uffici GIP/GUP: il Tribunale di Roma da solo rappresenta il 30% dell'intero distretto ma sommando le pendenze di Roma con altri Tribunali di maggior carico, Latina e Velletri, emerge come il 60% delle pendenze distrettuali sia concentrato di fatto su tre tribunali.

Dibattimento Procedimenti pendenti al 30 giugno 2017



Altri carichi significativi (superiori ai 6.000 processi) anche a Civitavecchia e Tivoli.

Guardando agli otto Tribunali del Distretto diversi da Roma, ove si compari la pendenza finale con il numero di procedimenti esauriti nell'anno, si può osservare che, nell'ipotesi di sopravvenienze pari a zero e facendo pari la produttività a quella del 2017, occorrerebbero circa due anni per l'esaurimento dell'arretrato. Analoga osservazione si era già formulata per l'anno passato.

Fa eccezione il Tribunale di Latina che si trova in situazione di particolare sofferenza e per il quale servirebbero ben cinque anni.

L'anno passato mi ero soffermato sulla particolare situazione del Tribunale e della Procura di Roma dove si era accumulato un ingente numero di procedimenti già istruiti in attesa di fissazione d'udienza (oltre 38.000). Si trattava del risultato di una scelta organizzativa del Tribunale di Roma, concordata con la Procura della Repubblica, di prediligere nella destinazione delle risorse disponibili il settore penale collegiale, ove vengono trattati delitti che destano maggior allarme sociale, e di selezionare qualitativamente le fissazioni nel settore monocratico, in base ai criteri di priorità adottati. L'allarme generato dal numero eccessivo di procedimenti pendenti ha portato ad un accordo tra i due Uffici, d'intesa con la Procura Generale e la Corte d'appello, per l'individuazione dei criteri di priorità da seguire nella trattazione dei procedimenti in attesa di fissazione di udienza.

Ciò dovrebbe consentire l'esaurimento dei procedimenti pendenti nel tempo stimato di due anni.

Sempre rimanendo in tema di criteri di priorità, va segnalato che in ossequio alle indicazioni del CSM si è riunita in più occasioni la Conferenza distrettuale dei presidenti di tribunale e dei procuratori della Repubblica, con l'apporto dei rappresentanti dei Consigli dell'Ordine del Distretto e, dopo un'accurata analisi ed un ampio dibattito, ha individuato criteri di priorità da seguire nella fissazione e trattazione dei procedimenti che tengano conto delle difficoltà con cui opera la Corte, dell'elevato numero di prescrizioni e dell'esigenza di non disperdere le forze nella trattazione di procedimenti che alla luce di questi fattori paiono destinati alla prescrizione. Criteri di priorità sono stati individuati in diversi Uffici del Distretto. Essi paiono scelta obbligata

a fronte delle risorse limitate a disposizione degli Uffici Giudicanti, in particolare della Corte d'appello.

4.4 Gli Istituti di pena

Il quadro non sarebbe completo senza alcune indicazioni sulla situazione carceraria nel distretto.

In alcuni degli Istituti predetti il fenomeno del sovraffollamento, pur corposamente ridimensionato negli anni immediatamente precedenti, non è mai stato definitivamente neutralizzato e ha dato anzi nel periodo in esame segnali di significativa ripresa, segnali che si sono peraltro accentuati in questi ultimi mesi.

Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto - Aggiornamento al 30 novembre 2017

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	330		146	162,6
FROSINONE	FROSINONE "GIUSEPPE PAGLIEI"	510	586		181	114,9
FROSINONE	PALIANO	140	80	4	11	57,1
ROMA	LATINA	77	124	30	30	161,0
ROMA	RIETI "N.C."	295	373		220	126,4
ROMA	CIVITAVECCHIA "GIUSEPPE PASSERINI"	144	85		30	59,0
ROMA	CIVITAVECCHIA "N.C."	357	419	4	246	117,4
ROMA	ROMA "GERMANA STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	276	332	332	160	120,3
ROMA	ROMA "RAFFAELE CINOTTI" REBIBBIA N.C.I	1.178	1.457		490	123,7
ROMA	ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	172	75		6	43,6
ROMA	ROMA "REBIBBIA"	443	338		66	76,3
ROMA	ROMA "REGINA COELI"	620	953		487	153,7
VITERBO	VELLETRI	411	560		231	136,3
VITERBO	VITERBO "N.C."	432	620		355	143,5
Totale distretto		5.258	6.332	370	2.659	120,4
Dato Nazionale		50.511	58.115	2.427	19.903	115,1

Fonte dei dati: elaborazioni Ufficio Statistiche su dati DAP

Analizzando i dati come risultano dalle elaborazioni nazionali del DAP, aggiornati al 30 novembre 2017, infatti, risulta un peggioramento della situazione carceraria nel distretto, rispetto al periodo precedente. Il rapporto fra detenuti presenti e quelli previsti

dalla capienza regolamentare è ulteriormente cresciuto da 117 a 120, e a livello di distretto, è superiore a quello nazionale (120,4 nel Lazio contro il valore di 115 del territorio nazionale).

Rispetto agli anni precedenti continuano ad aumentare i detenuti presenti, da 5.671 (dato del 30/11/2014) agli attuali 6.332 (+11% in quattro anni), con conseguente peggioramento della capienza regolamentare, da 110,9 a 120,4.

In dieci su 14 istituti penitenziari del distretto il rapporto è superiore a 112 e di in peggioramento rispetto al periodo precedente.

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

Periodo	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Rapporto fra Totale presenti e capienza regolamentare
		totale	di cui donne		
Mese di novembre 2014	5.114	5.671	398	2.432	110,9
Mese di novembre 2015	5.259	5.744	367	2.542	109,2
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

Rilevante ed in linea con gli anni precedenti la quota di detenuti stranieri. Negli istituti laziali i detenuti stranieri erano 2.659 (definitivi e non), pari a circa il 42% del totale, ed in diversi istituti, rappresentano la maggioranza dei detenuti presenti (Regina Coeli, Civitavecchia NC, Rebibbia “femminile”, Rieti e Viterbo ove in particolare la percentuale arriva al 58-59%).

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

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

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

Come già evidenziato lo scorso anno si auspica una maggiore concreta attuazione delle convenzioni che consentono agli stranieri d'espriare la pena nei loro paesi d'origine con un procedimento semplificato e che non prevede il loro consenso e si evidenzia l'efficace lavoro effettuato in sede di Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), di cui l'Amministrazione penitenziaria fa parte insieme alla Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Agenzie per la sicurezza Interna (A.I.S.I.) ed Esterna (AISE) sulla tematica della radicalizzazione insieme all'attività di prevenzione del DAP all'interno degli istituti con un monitoraggio continuo in tempo reale dei dati rilevanti riguardanti i detenuti (colloqui effettuati, telefonate, flussi di corrispondenza, pacchi, somme di denaro, visite, episodi di autolesionismo, rapporti disciplinari) effettuato attraverso l'uso di un programma informatico presso la Sala Situazioni del DAP.

Dopo la chiusura degli O.P.G. rimangono rilevanti le conseguenze dal momento che la capienza delle strutture sostitutive si è rivelata, quantomeno nella Regione Lazio, insufficiente a soddisfare le richieste di accoglienza di soggetti nei confronti dei quali sia stata disposta la applicazione di misura di sicurezza provvisoria.

Il problema più grave è rappresentato dall'esecuzione delle misure di sicurezza provvisorie.

Un passo importante è stato compiuto proprio ad iniziativa di questa Corte di Appello e della Procura generale con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa "Per l'esecuzione delle misure di sicurezza applicate in via definitiva o provvisoria nei confronti di soggetti affetti da vizio parziale o totale di mente" stipulato lo scorso 8 novembre 2017 che assicurerà maggiore collaborazione ed interazione tra i Magistrati del Distretto e il Dipartimento di Salute mentale. In particolare è prevista una efficace integrazione tra attività di accertamento rimesse al consulente del P.M. (in caso di misure di sicurezza provvisorie) o al perito nominato dai Giudici e le valutazioni cliniche dei DDSSMM competenti che assicurino un processo di presa in carico territoriale del paziente, unica possibilità per il raggiungimento di quell'obiettivo terapeutico e di reinserimento esterno del soggetto sottoposto a misura di sicurezza che rappresenta la principale finalità

sottesa alla nuova normativa; al contempo questa collaborazione consentirà di monitorare costantemente l'attualità della misura, anche in relazione all'esito del programma terapeutico adottato.

5.

CONCLUSIONI

Il quadro che precede mostra una giustizia viva, anche se in affanno. Il Tribunale di Roma ha concluso nei tempi previsti il dibattimento di primo grado del processo di Mafia Capitale che è ormai in appello. Lo stesso Tribunale di Roma si è dato un'organizzazione efficiente per far fronte alla trattazione prioritaria dei processi in materia di protezione internazionale. Sono finalmente in cantiere, grazie al Procuratore Generale, i lavori per garantire la sicurezza degli uffici del tribunale civile di Roma e non soltanto di tale ultimo ufficio.

Ancora vi sono segni di rinnovato impegno del Governo con l'assunzione dei nuovi assistenti giudiziari dopo ben venticinque anni di blocco del turnover, con l'investimento nell'informatica e nell'edilizia giudiziaria.

Sono iniziati i lavori di ristrutturazione della Caserma Manara, dopo la sua destinazione ad ampliamento dei locali della Corte.

Segni di attenzione alle difficoltà degli Uffici giudiziari romani non sono mancate sia da parte del C.S.M. sia da parte del Ministero, che ha avviato in occasione della revisione delle piante organiche degli uffici di secondo grado un piano straordinario per le Corti di Roma e Napoli. Ne è derivato l'aumento della pianta organica della Corte di cinque unità.

In civile sia in appello che in primo grado le pendenze sono ulteriormente diminuite, mentre le sopravvenienze sono stabili, in leggera diminuzione nei tribunali. L'impressione è che, sia pur nell'arco di alcuni anni, la giustizia civile possa raggiungere tempi di trattazione adeguati, in ciò ostacolata dall'arretrato ancora esistente, che tuttavia viene progressivamente eroso.

Vanno ricordati tra i dati positivi i lavori della Conferenza Distrettuale dei presidenti dei tribunali e dei procuratori della repubblica con la presenza dell'Avvocatura. La Conferenza ha elaborato una pregevole analisi della situazione del Distretto ed ha espresso preoccupazione per l'arretrato della Corte e per l'entità delle prescrizioni, ritenendo di dover invitare i dirigenti degli Uffici a governare il processo piuttosto che

ad esserne governati, utilizzando appieno i criteri di priorità nella fissazione e trattazione dei giudizi.

Se i dati positivi sono tanti e tra questi va ricordata anche la fattiva ed effettiva collaborazione che è da tempo in atto tra i dirigenti dei quattro Uffici di Roma: procura, tribunale, appello e procura generale oltre che con l'Avvocatura nelle sue diverse espressioni, non mancano le fonti di preoccupazione ed anche di qualche amarezza.

Tornando alla Caserma Manara, la cui disponibilità è vitale per la Corte, i tempi dei lavori sono purtroppo insopportabilmente lenti, anche per le difficoltà dell'Amministrazione militare, pur con il pieno appoggio del Ministro Pinotti cui va il mio ringraziamento, al completo rilascio dell'edificio, in cui continua ad operare la giustizia militare.

Ma è la situazione del penale che desta e non da oggi fortissimo allarme.

In primo grado vi è stata una diminuzione generalizzata delle sopravvenienze davanti al GIP, mentre il dato dei flussi è costante a dibattimento, dove le definizioni sono però scese, con un conseguente leggero aumento dell'arretrato. Ma è l'arretrato della Corte che continua a crescere, con ritmi esponenziali, ed ha ormai raggiunto i 54.000 procedimenti pendenti, di cui parte rilevante prescritti. La produttività non è aumentata nei termini auspicati, anche se si sono esauriti più processi nel merito e si sono pronunciate meno prescrizioni ed anche se la produttività per magistrato è cresciuta grazie all'impegno dei presidenti di sezione. Se infatti il CSM ha inizialmente deciso di coprire i posti vacanti nelle corti d'appello prendendo atto delle difficoltà in cui esse versano e se la Corte di Roma ha visto arrivare venti nuovi magistrati, subito si sono aperti vuoti nell'organico per effetto dei pensionamenti, delle promozioni e dei trasferimenti e degli esoneri dal lavoro giudiziario ordinario di magistrati assegnati alle commissioni di concorso. Numerose giornate di astensione dalle udienze dell'Avvocatura hanno poi impedito di celebrare un rilevante numero di processi. All'orizzonte si stagliano nuove difficoltà. Con l'inizio di quest'anno la Corte è chiamata a celebrare il giudizio di appello nel procedimento c.d. Mafia Capitale e ciò indubbiamente inciderà sul lavoro ordinario. La nuova disciplina della rinnovazione del dibattimento nel caso di appello del P.M. sulla prova dichiarativa e le recenti innovazioni in tema di impugnazione delle misure di prevenzione patrimoniali

rappresentano ulteriori motivi di aggravio del lavoro e di possibili fonti di rallentamento.

Si sono però poste le premesse, tramite il rafforzamento del settore penale con lo spostamento di alcuni posti di magistrato dal civile e tramite l'istituzione della V Sezione penale, per una maggiore produttività nel 2018, maggiore produttività che però non sarà in grado di far fronte all'aumentato numero degli appelli, ormai pari a 17.000 all'anno.

La conclusione, non nuova, da me puntualmente ripetuta ad ogni inaugurazione di anno giudiziario, è che la Corte di Roma, ma non è l'unica, si trova in una situazione di deficienza strutturale cui non è possibile porre rimedio con i mezzi ordinari, anche se è indubbio che la produttività è inferiore a quella che sarebbe astrattamente ipotizzabile. Va peraltro chiarito che i limiti al raggiungimento di un miglior risultato non dipendono soltanto dai magistrati quanto dalle insufficienze delle cancellerie, che necessitano di una profonda riorganizzazione oltre che dell'immissione di altro personale, e dai limiti fisici rappresentati dalla mancanza di spazi adeguati e di un numero sufficiente di aule di udienza.

Il Tribunale di Roma, pur a fronte di un calo del 15% del numero dei processi esauriti (come si è visto questa diminuzione è comune a tutti gli Uffici del Distretto), è stato però in grado di definire numerosi processi di rilevante importanza, primo tra tutti il già ricordato Mafia Capitale. Inoltre la nuova Presidenza ha raggiunto un accordo con la Procura per rimettere in movimento i processi monocratici fermi nonostante la conclusione delle indagini, in attesa di comunicazione dell'udienza per la fissazione. Nell'arco del prossimo biennio questi processi verranno riavviati ove non si siano nelle more prescritti.

Osservavo in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 che “non è accettabile, come anche lo stesso CSM ha indicato nella delibera 11 maggio 2016 (risposta a quesito), che i procedimenti monocratici a citazione diretta rimangano ulteriormente fermi in Procura. La trattazione dei procedimenti monocratici di primo grado del Tribunale di Roma deve pertanto riprendere nei tempi e nei modi che saranno indicati dal Presidente del Tribunale e dal Procuratore della Repubblica, ma dovrà riprendere partendo dai procedimenti più recenti, fermi restando i criteri di priorità stabiliti dalle norme di legge, onde evitare di costruire sulle sabbie mobili della

prescrizione”. Il problema è oggi avviato a soluzione e si tratta di un fatto indubbiamente positivo.

Voglio insistere su due temi che sono particolarmente urgenti.

Il primo è rappresentato dalla centralità dell'appello. E' riconosciuto, lo ha detto anche il CSM in una recente delibera, che l'appello è il collo di bottiglia della giustizia italiana, il luogo dove i processi subiscono la maggior parte dei rallentamenti che impediscono di fornire una risposta adeguata alla domanda dei cittadini. Se ciò è risaputo, ed ho cercato di fornire una risposta tecnica del perché ciò avviene, a tale conoscenza non corrisponde un'adeguata consapevolezza delle istituzioni nella risposta. Gli organici delle Corti sono non soltanto inadeguati perché non furono modificati al momento dell'istituzione del giudice unico di primo grado e lo sono stati oggi soltanto marginalmente, ma cronicamente scoperti perché il CSM “spalma” le scoperture su tutti gli uffici giudiziari in ugual misura, il Ministero chiama magistrati a coprire incarichi fuori ruolo senza guardare a quali uffici sono addetti, i magistrati di appello non sono esclusi da incarichi che implicino esonero dal lavoro giudiziario ordinario ed ancora nell'autorizzare al momento del trasferimento gli anticipati ed i posticipati possessi non si considerano prioritarie le esigenze delle Corti. Analoghi rilievi valgono per quanto concerne la situazione del personale amministrativo che, oltretutto, è anche incaricato di numerosi adempimenti che nulla hanno a che fare con l'attività giurisdizionale propriamente detta. Tutto ciò spiega, anche se non giustifica, perché cinque Corti in Italia, e cioè Roma, Napoli, Bologna, Torino e Firenze da sole “fanno” il 50% dell'arretrato di tutte le corti d'appello. Ma vi è di più, le pendenze complessive dell'appello sono relativamente modeste, molto lontane dai numeri del primo grado. Un adeguato investimento sull'appello renderebbe di colpo obsoleto tutto il dibattito sulla prescrizione in penale perché sarebbe possibile trattare tutti gli appelli ed evitare la perenzione dei processi per prescrizione, con la conseguenza che i riti alternativi in primo grado potrebbero funzionare.

La mancanza di cultura della centralità dell'appello causa danni inimmaginabili all'intera amministrazione della giustizia in Italia e causa guerre tra poveri, cioè tra uffici giudiziari per l'ottenimento delle poche risorse disponibili.

Il secondo tema, legato al primo, rappresenta il filo conduttore di tutta la mia relazione, la crisi degli uffici giudiziari del Distretto e della Corte in particolare. Premetto che la crisi è soprattutto crisi del penale, ma non soltanto del penale.

La Corte sta combattendo la sua solitaria battaglia per cercare di far fronte alla mole dell'arretrato e dei nuovi appelli. Le uniche armi sono l'ostinato tentativo di riorganizzarsi anche contro chi pensa che nulla debba cambiare perché nulla è cambiato in passato, ma i segni che si respira aria nuova sono tanti e si fa strada la consapevolezza che bisogna partire dai criteri di priorità, dai processi vivi e non da quelli prescritti, dall'impegno e non dalla rassegnazione.

La battaglia tuttavia non riguarda soltanto la Corte. Riguarda tutti gli uffici giudiziari del Distretto. Bisogna ricordare i tanti Tribunali del Lazio, a cominciare da Latina, ma non soltanto Latina, dove la giustizia penale cerca di dare risposta alla progressiva avanzata della criminalità organizzata che dalla Campania è salita attraverso l'Agro Pontino ed il litorale laziale, sino a toccare Ostia e Guidonia. Velletri, Tivoli, Civitavecchia, Cassino sono tribunali che hanno carichi di lavoro impressionanti e che svolgono un lavoro enorme con mezzi insufficienti. Il tribunale di Rieti sta rispondendo con efficienza alle difficoltà che hanno fatto seguito al terremoto. Del tribunale di Roma ho già detto.

Dicevo l'anno scorso che gli uffici di Roma e del Lazio hanno bisogno della vicinanza del CSM e del Ministro per affrontare i gravi problemi che ho cercato di sintetizzare in queste pagine. Ed ancora dicevo: "vi è bisogno dell'Avvocatura e della Magistratura Associata, di tutte le altre Istituzioni, della società civile per studiare vie che rendano possibile una gestione ordinata e sollecita degli affari giudiziari in Roma. Da molti anni Roma non è più il porto delle nebbie, come venne battezzata in un periodo oscuro della nostra storia. Deve diventare il luogo in cui l'amministrazione della giustizia rappresenta una risorsa e non un problema".

Anche oggi questo è il nostro obiettivo.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE
Luciano Panzani