



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 24 gennaio 2015

In copertina:

U. Mastroianni, *La Biblioteca della Giustizia*, 1990, Roma Sala Unità d'Italia - Corte di Appello.



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 24 gennaio 2015

Introduzione

1. Risorse materiali – l'edilizia giudiziaria nel distretto ed a Roma in particolare
2. La Giustizia civile
3. La Giustizia penale
4. Conclusioni

Introduzione

Autorità, colleghi, signore e signori,
porgo un cordiale benvenuto, ringraziandovi per la partecipazione.

Al senatore a vita Giorgio Napolitano, che nella qualità di Presidente della Repubblica, ha garantito al Paese la propria guida autorevole e salda in tempi afflitti da gravi difficoltà sul piano istituzionale ed economico, rivolgo un pensiero deferente.

Al Presidente Grasso, anche Lui chiamato in questo momento ad un difficile compito, esprimo il rispettoso saluto di questa solenne Assemblea.

Saluto il Procuratore Generale ed i magistrati tutti della Procura Generale oggi presenti. Saluto anche il Presidente ed i membri del Consiglio dell'Ordine di Roma e di tutti i circondari del Lazio. Ad essi e 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.

Esprimo apprezzamento, per la fattiva collaborazione, ai Segretari Generali della Corte, Presidente Roberto Reali, Consigliere Cecilia Demma, Consigliere Luigi Fabrizio Mancuso, e al Dirigente Amministrativo dott.ssa Maddalena, che hanno dedicato costantemente ed efficacemente le loro energie al fine di soddisfare le esigenze molteplici di una Corte così grande e articolata.

Un particolare ringraziamento al responsabile dell'ufficio statistico dott.ssa Dalbuono e al funzionario statistico dott. Correi, che con elevata professionalità hanno saputo elaborare e ricondurre a sintesi, realizzando anche numerosi grafici e tabelle fortemente esplicativi, la notevolissima mole di dati numerici disponibili, costituenti 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, nonché ai 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, Corpo Forestale dello Stato.

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

Ai cari colleghi che prematuramente ci hanno lasciati, interrompendo tragicamente la

loro generosa dedizione professionale e umana alla Magistratura, un pensiero commosso. Ricordo il Presidente di Sezione della Corte dott. Filippo Paone; il Presidente di Sezione del Tribunale di Roma dott. Piero De Crescenzo, che presso la Corte aveva svolto precedentemente le funzioni di Consigliere e Segretario Generale; il Sostituto Procuratore Generale Antonino Larosa; il Giudice del Tribunale di Roma dott.ssa Rosaria Monaco.

La solenne cerimonia che ci impegna è prevista dall'articolo 86 r.d. n. 12 del 1941 e ha la finalità di consentire sia una rassegna sullo stato della giustizia civile e penale nel distretto, sia un bilancio sulle riforme recenti in materia ordinamentale e processuale.

Voglio aggiungere che oggi inauguriamo il 145° anno giudiziario dall'istituzione in Roma di un ufficio giudiziario d'appello costituente articolazione dell'appena formato Stato unitario. L'atto fondativo è infatti il r.d. 27 novembre 1870 n. 6030, che prevedeva la denominazione di Tribunale d'appello, mutata in quella di Corte con il r.d. decreto 3 dicembre 1870 n. 606.

1.

RISORSE MATERIALI – L’EDILIZIA GIUDIZIARIA NEL DISTRETTO ED A ROMA IN PARTICOLARE

La crisi della giustizia è prima di tutto dovuta alla mancanza di strutture, uomini e mezzi.

Nel distretto del Lazio ed a Roma in particolare il problema più delicato e difficile da risolvere è quello dell’insufficienza ed inadeguatezza dei locali in cui hanno sede gli uffici giudiziari. Ho detto a Roma in particolare, ma anche in altre sedi del Lazio, ad esempio a Latina, gli uffici hanno sede in locali ormai inadatti. 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. È normale che una stanza sia divisa tra più colleghi e che avere una scrivania dove lavorare sia visto come un privilegio che ci si deve conquistare. I corridoi sono invasi da torri pericolanti di fascicoli ammassati con gravi problemi di privacy. La consultazione degli atti da parte degli avvocati è talvolta problematica. Le code agli sportelli sono in luoghi impropri. Tutto ciò va oltre i limiti del tollerabile ed ha evidenti profili d’insensatezza.

L’edilizia giudiziaria¹ a Roma è stata caratterizzata nei secoli dalla mancanza di una sede specificamente ideata e destinata a sede di uffici giudiziari, almeno sino al 1911, anno di inaugurazione del “palazzaccio”. Un primo lontano tentativo di creare una città giudiziaria ante litteram fu quello di papa Giulio II, il papa urbanista, nel suo ambizioso e mirabile obiettivo della creazione di un polo, tra via Giulia ed il Tevere, destinato ad insediamenti pubblici, tra i quali il palazzo dei tribunali. Il progetto fu affidato nel 1508 a Donato Bramante che lo ideò in termini grandiosi, collocandolo nei pressi della chiesa di S. Biagio degli Armeni. I lavori furono avviati ma poi interrotti nel 1511. Il disegno svanì definitivamente con la morte del pontefice nel 1513. Per molti anni i tribunali pontifici ebbero sistemazione nel palazzo Montecitorio per volontà di Innocenzo XII. La sede era chiamata infatti “curia innocenziana”. Anche quel mirabile edificio opera del Bernini non

¹ Questa parte “storica” è ripresa dalla Relazione per l’Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2014 della Corte di Appello di Roma ed è stata redatta dall’allora Presidente reggente della Corte, Catello Pandolfi, ora Presidente del Tribunale di Latina.

nasceva però con quella destinazione, ma come residenza della famiglia Ludovisi. Dopo l'Unità d'Italia, divenuta Roma capitale del regno, tutti gli uffici giudiziari ebbero sede nel borrominiano Oratorio dei Filippini, ospitando processi famosi, come quello per lo scandalo della Banca romana. Ancora una volta dunque una sede adattata per quanto prestigiosa. Per un edificio con specifica destinazione a palazzo di giustizia si dovrà attendere la costruzione del "palazzaccio" inaugurato nel 1911, ma nato già insufficiente tanto che le preture continuarono ad avere sede altrove, quella penale a palazzo Nardini in via del Governo Vecchio e la pretura civile a palazzo Clavelli in via Giulia.

Il discusso progetto dell'attuale città giudiziaria, ubicata in un'area demaniale già piazza d'armi e originariamente destinata alla costruzione di una stazione ferroviaria, è stato realizzato nel 1969. Si aggiunsero anni dopo l'edificio di via Romei e la struttura prefabbricata sede della presidenza e delle sezioni civili della Corte di Appello.

Il breve riferimento storico serve soltanto per tracciare il percorso che porta all'attuale situazione dell'edilizia giudiziaria della capitale, ormai al collasso e tale da esigere interventi significativi anche solo per ridurre il problema.

Prima dei recentissimi provvedimenti con cui il Ministero della Giustizia ha assunto tutti gli oneri di gestione degli uffici giudiziari italiani, il Comune di Roma, oggi Roma Capitale, era il solo ad essere esonerato dall'obbligo di legge di fornire i locali per la sede degli uffici giudiziari. Doveva provvedere il Ministero della Giustizia, che è stato sino ad oggi largamente inadempiente con una situazione che cominciò con i cedimenti nel Palazzo di Giustizia di piazza Cavour che si verificarono agli inizi degli anni Settanta e la conseguente sistemazione provvisoria, che dura ormai da oltre quarant'anni, di parte degli uffici nelle caserme del quartiere Prati. Ora il Palazzo di piazza Cavour è in ordine ma ospita soltanto più la Cassazione né potrebbe ricevere altri uffici.

Gli Uffici della Corte di Appello sono dislocati in diversi immobili. La Presidenza, la Dirigenza Amministrativa e le Sezioni Civili si trovano nell'edificio sito in via Antonio Varrisco nn. 3/5. Le Sezioni Penali, la Corte d'Assise di Appello e la Sezione Lavoro e Previdenza hanno sede nell'edificio di via Romeo Romei n. 2. Completano l'allocatione degli uffici giurisdizionali la Sezione Persona, Famiglia e Minorenni, ubicata in via Raffaele Rossetti nn. 12/14. Oltre agli immobili sopradescritti, tutti adiacenti tra loro, la Corte di Appello dispone anche di alcuni locali del Palazzo dei Mutilati ed Invalidi di Guerra - con ingressi dall'omonimo Largo e da Piazza Adriana - ove ha sede anche la Procura Generale. Nelle stanze assegnate alla Corte, situate al terzo piano dell'edificio, è stato insediato il Centro Elaborazione Dati.

Buona parte degli ambienti in uso risulta di dimensioni modeste e poco funzionali in

rapporto alle necessità di chi li occupa, sia magistrati (*26 presidenti di sezione e 128 consiglieri*) che personale amministrativo (*271 unità in servizio*), nonché rispetto alla movimentazione degli affari pendenti (*affari civili 80.000; affari penali 40.000*). Ne deriva una disponibilità di circa 2,50 mq per funzionario o magistrato ben inferiore ai 25 mq. che sono ritenuti indispensabili secondo le disposizioni ministeriali. Il risultato pratico è che il personale deve lavorare in condizioni di difficoltà, non vi sono spazi sufficienti per il pubblico e gli avvocati e che i magistrati non hanno a disposizione un ufficio a testa, e, in molti casi, neppure una scrivania. In pratica molti magistrati sono obbligati a lavorare in locali comuni o sovente nella propria abitazione, con conseguente impossibilità di garantire l'efficienza. Va aggiunto che anche le aule di udienza a disposizione sono in numero limitato. Ne deriva la difficoltà di aumentare il numero delle udienze ed anche di avere per la stessa sezione più colleghi che facciano udienza contemporaneamente.

Insomma la mancanza di spazi, oltre ad essere fonte di rischi (*i fascicoli ammassati costituiscono pericolo di incendio ed anche in taluni casi superano i limiti di sicurezza in relazione al peso complessivo per mq*), è causa non soltanto di disagio, ma di inefficienza. Mancano ovviamente gli spazi per i testimoni e per le attività degli avvocati.

Presso la Corte mancano spazi destinabili, in via esclusiva e senza il condizionamento dell'impiego anche per altre destinazioni, alla sezione specializzata per le cause in materia di impresa ovvero per istituire una quinta sezione penale o per la celebrazione di udienze straordinarie relative a procedimenti per licenziamenti secondo le modalità acceleratorie previste dalla c.d. legge Fornero. Senza dire della carenza di locali per consentire agli avvocati di consultare in condizioni di decoro e di minima funzionalità i fascicoli processuali. Parte dell'archivio della Corte di Appello è sito in locali del complesso penitenziario di Rebibbia, con evidente disagio per gli utenti derivante dalla distanza e con aggravio per l'erario che deve sostenere un rilevante onere per un servizio "navetta" affidata ad una ditta privata per il prelievo ed il recapito dei fascicoli da piazzale Clodio a Rebibbia e viceversa.

Gli Uffici del Tribunale ordinario sono distribuiti tra vari immobili, quasi tutti ubicati in zone abbastanza centrali della città, in una posizione facilmente raggiungibile con i mezzi pubblici urbani. La maggior parte di quelli inerenti al settore penale sono ubicati all'interno degli edifici costituenti la Cittadella giudiziaria sita in Piazzale Clodio, oltre che in via Casale di San Basilio (*zona di Pietralata*) ed in via Triboniano, mentre gli uffici del Tribunale civile risultano concentrati negli edifici con accesso da viale Giulio Cesare 5 e da via Lepanto.

Tale sistemazione, non può considerarsi adeguata alle effettive necessità degli Uffici, non solo a causa delle notevoli difficoltà operative connesse al frazionamento delle sedi, ma anche in ragione del fatto che gli ambienti disponibili sono quantitativamente insuffi-

cienti ad accogliere l'intero personale sia amministrativo (*n.875 unità in servizio*) che di magistratura (*33 presidenti e 319 magistrati*) nonché a consentire una adeguata custodia e conservazione degli affari trattati (*pendenza alla data del 30 giugno: affari civili 110.000; affari penali 49.000*). L'insufficienza numerica delle aule e gli spazi angusti in relazione all'affluenza di avvocati, parti, testi e consulenti fanno sì che la gestione delle udienze da parte dei Giudici del Tribunale sia estremamente difficile.

Sia per la Corte che per il Tribunale è importante rimarcare che le recenti disposizioni legislative che consentono l'impiego di giovani laureati (*stagisti o tirocinanti*) per costituire l'Ufficio del processo e che prevedono l'impiego di giudici ausiliari (*40 per la Corte di Appello di Roma*) sono in parte vanificate dall'impossibilità di assicurare a queste persone (*i tirocinanti dovrebbero essere a regime tra Corte di Appello e Tribunale non meno di 900, prevedendosi la possibilità di impiegare due tirocinanti per ogni giudice*) se non una stanza, almeno un tavolo dove lavorare.

Le sedi degli Uffici del Giudice di Pace di Roma sono, per il settore civile, in due Palazzine, site in Via Teulada nn. 28 e 40, costituite da sei piani fuori terra, un interrato ed un sottotetto, assolutamente insufficienti ad ospitare il personale in servizio, magistrati onorari e personale amministrativo. Gli spazi, angusti e scarsamente attrezzati, non consentono una adeguata custodia degli affari trattati (*allo stato sono circa 210.000 gli affari civili pendenti e 12.000 quelli penali, numeri destinati a salire*). Gli uffici che trattano gli affari penali occupano il primo piano e parzialmente il terzo ed il quinto di un edificio, anch'esso insufficiente, di proprietà dell'Ente Nazionale Sordomuti sito in Via Gregorio VII, zona non contigua agli edifici giudiziari siti in zona Prati

Entrambi gli edifici non assicurano il rispetto delle normative in materia di sicurezza sul posto di lavoro; in passato si sono verificati crolli e, a causa del numero di fascicoli custoditi è alto il rischio di incendio.

È necessario intervenire con un piano straordinario, e sarebbe ragionevole pensare, posto che quasi tutti gli uffici hanno sede in Prati o nelle vicinanze, che ciò possa avvenire con l'acquisizione di ulteriori caserme site nello stesso quartiere, non strategiche, né di fatto utilizzate per fini operativi, dalle Forze Armate. Questa possibilità, a lungo dibattuta, ha dato luogo a contatti tra il Ministero della Giustizia e quello della Difesa, anzitutto per l'acquisizione delle parti restanti della Caserma Nazario Sauro, in gran parte già adibita ad uffici giudiziari (*sede del Tribunale civile e degli uffici UNEP*) e dell'ex Stabilimento dei materiali delle trasmissioni dell'Esercito, sito in viale Angelico. Tali contatti non hanno tuttavia prodotto alcun risultato.

È motivo di cruccio il constatare la ben diversa situazione che caratterizza l'edilizia giu-

diziaria di altre capitali europee. Ne costituiscono esempi il palazzo di giustizia di Madrid e quello di prossima realizzazione a Parigi progettato da Renzo Piano. Ma esempi ragguardevoli sono anche in Italia i palazzi di giustizia di Torino, Firenze, Pescara, Salerno. Sin dalla mia presa di possesso come presidente della Corte ho provveduto ad informare della situazione il vicepresidente del C.S.M. on. Legnini chiedendo un intervento deciso sul Governo da parte del C.S.M. Analoghe segnalazioni ho fatto al Ministro della Giustizia. Anche il Sindaco di Roma Capitale sen. Marino è stato da me sensibilizzato.

Non resta che auspicare che si decida d'intervenire con gli opportuni stanziamenti e dando a Roma Capitale un palazzo di giustizia adeguato.

LA GIUSTIZIA CIVILE

2.1 La Corte di Appello: il settore civile

Secondo la Relazione del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria pres. Mario Barbuto intitolata “**Analisi delle pendenze e dell’anzianità di iscrizione degli affari civili - Ottobre 2014**”, che fa parte dell’indagine statistica recentemente pubblicata dal Dipartimento sul sito del Ministero, relativa alla situazione del settore civile degli Uffici giudiziari italiani, al 30 giugno 2013 la pendenza complessiva dei procedimenti davanti a tutte le Corti d’appello era di 412.699 unità.

Di queste ben 89.497 pendenze erano riferibili alla Corte di Appello di Roma, che da sola rappresentava ben il 21,7% della pendenza complessiva. Se dall’indagine risulta che da sole le Corti di Roma, Napoli, Bari, Milano e Bologna rappresentavano 211.028 unità, vale a dire più della metà dell’intero arretrato, va sottolineato che la Corte di Roma stacca di parecchie lunghezze le altre Corti inserite in questo triste elenco. Napoli infatti segue con il 16,1% (66.491 unità), Bari con il 4,7% (19.335), Milano con il 4,5% (18.565), Bologna con il 4,2% (17.140).

I dati aggiornati al 30/06/2014 (cfr. tab. seguente) mostrano a livello nazionale una notevole riduzione delle pendenze gravanti sulle Corti di Appello: da 412.699 pendenti al 30/06/2013 a 372.421 al 30/06/2014 (-9,8%).

Procedimenti civili pendenti al 30/06/2013 e al 30/06/2014 presso le Corti di Appello

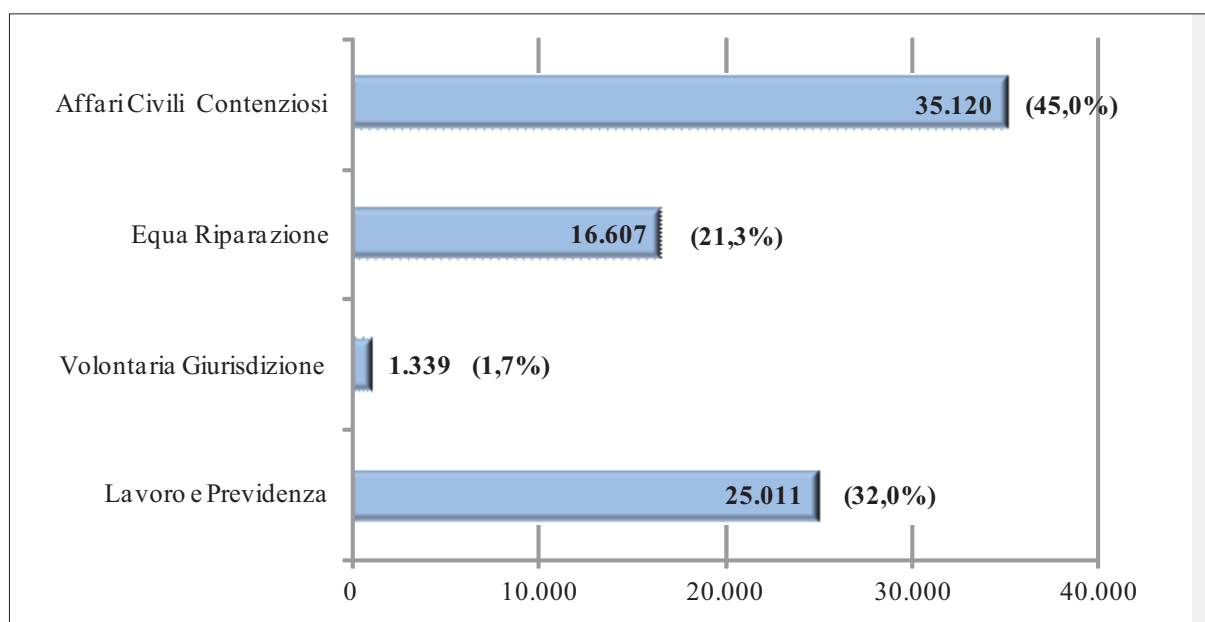
Corte di Appello	Procedimenti civili pendenti al 30/06/2013	Procedimenti civili pendenti al 30/06/2014	Riduzione percentuale delle pendenze
Roma	89.497	78.077	-12,8%
Napoli	66.491	62.890	-5,4%
Bari	19.335	18.193	-5,9%
Milano	18.565	16.592	-10,6%
Bologna	17.140	15.319	-10,6%
Restanti Corti di Appello	201.671	181.350	-10,1%
Totale complessivo	412.699	372.421	-9,8%

Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. - Direzione Generale di Statistica

In termini assoluti tale riduzione si riflette in particolare sulla Corte di Appello di Roma (da 89.497 pendenti al 30/06/2013 a 78.077 al 30/06/2014), ma nonostante il progresso sia evidente resta che la Corte di Appello di Roma presenta anche al 30/06/2014 una situazione del tutto anomala rispetto al panorama, già non esaltante, delle Corti di Appello italiane.

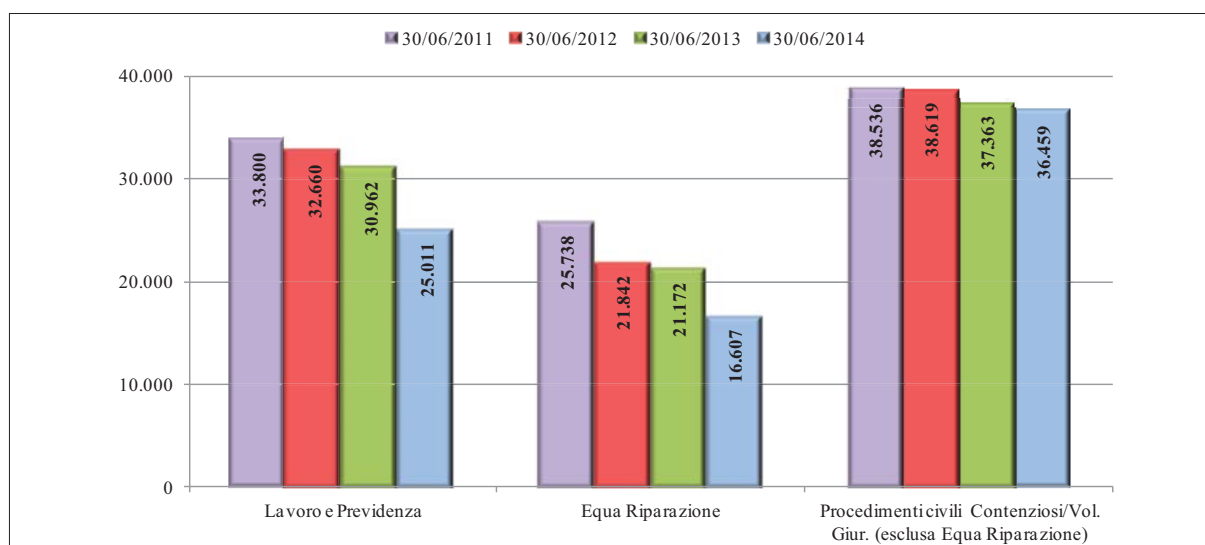
Dei 78.077 procedimenti pendenti al 30/06/2014 presso la Corte di Appello di Roma, 35.120 (pari al 45,0%) sono procedimenti Contenziosi; 16.607 (pari al 21,3%) sono controversie in materia di Equa Riparazione, 1.339 (pari al 1,7%) sono procedimenti iscritti al ruolo della Volontaria Giurisdizione e 25.011 (pari al 32,0%) sono procedimenti in materia di Lavoro e Previdenza:

Corte di Appello - Procedimenti civili pendenti al 30/06/2014



Esaminando l'andamento delle pendenze alla fine degli ultimi quattro anni giudiziari si può rilevare che soltanto nell'ultimo biennio si registra per il complesso degli affari civili trattati una riduzione significativa. In particolare le controversie in materia di Lavoro e Previdenza sono diminuite del 19,2% (da 30.962 procedimenti pendenti al 30/06/2013 a 25.011 al 30/06/2014), e le pendenze riconducibili ai ricorsi per Equa Riparazione sono diminuite del 21,6% (da 21.172 procedimenti pendenti al 30/06/2013 a 16.607 al 30/06/2014). Resta invece sostanzialmente stabile il dato relativo alle pendenze per tutti gli altri affari trattati dalla Corte di Appello di Roma: la riduzione delle pendenze attinenti gli Affari Civili Contenziosi è stata del 3,1% (da 36.229 procedimenti pendenti al 30/06/2013 a 35.120 al 30/06/2014). Sono invece aumentate le pendenze per la Volontaria Giurisdizione (da 1.134 procedimenti pendenti al 30/06/2013 a 1.339 al 30/06/2014, un aumento percentuale pari al 18% circa):

Corte di Appello - Procedimenti civili pendenti negli ultimi quattro anni giudiziari al 30/06
(Lavoro e Previdenza, Equa Riparazione, Affari Civili Contenziosi e di Volontaria Giurisdizione)



Se poi si guardano i flussi in entrata (cfr. tab. seguente) si può verificare che, rispetto all'anno giudiziario precedente, nell'ultimo anno giudiziario vi è stata una notevole diminuzione delle sopravvenienze: rispetto al totale degli affari trattati i procedimenti civili sopravvenuti nell'anno giudiziario 2013/2014 sono stati 18.205 contro i 24.479 dell'anno giudiziario 2012/2013 (-25,6%). Tale riduzione è determinata soprattutto dall'Equa Riparazione in ragione del mutamento del rito intervenuto per legge (da 6.222 procedimenti sopravvenuti nell'anno giudiziario 2012/2013 a 1.482 nel 2013/2014). Una diminuzione consistente nelle sopravvenienze si è verificata anche per gli affari in materia di Lavoro e Previdenza (-26,6% nell'anno giudiziario 2013/2014 rispetto al precedente) ed è imputabile (come dettagliato successivamente) alla riduzione delle sopravvenienze per le controversie previdenziali, anche in questo caso per effetto del mutamento del rito. Per il Contenzioso Ordinario e per i procedimenti di Volontaria Giurisdizione diversi dall'Equa Riparazione i flussi in entrata registrano nell'ultimo anno giudiziario un sensibile aumento rispetto all'anno giudiziario precedente (+12,3%) anche se le proiezioni dell'ufficio statistico - effettuate sulla comparazione degli ultimi cinque mesi del 2013 con gli ultimi cinque mesi del 2014 - fanno sperare in una leggera riduzione dei flussi anche per questa tipologia di procedimenti.

Procedimenti civili sopravvenuti nella Corte di Appello di Roma negli ultimi quattro anni giudiziari					
Tipologia di affari	Anno giudiziario 2010/2011	Anno giudiziario 2011/2012	Anno giudiziario 2012/2013	Anno giudiziario 2013/2014	Var. % negli ultimi due AGG
Lavoro e Previdenza	11.545	10.259	9.723	7.138	-26,6%
Equa Riparazione	10.076	5.881	6.222	1.482	-76,2%
Procedimenti civili Contenziosi/Vol. Giur. (esclusa Equa Riparazione)	8.874	9.157	8.534	9.585	12,3%
Totale complessivo	30.495	25.297	24.479	18.205	-25,6%

Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. - Direzione Generale di Statistica

La riduzione complessiva dei flussi in entrata nell'ultimo anno giudiziario è stata accompagnata da un discreto aumento dell'attività di definizione come illustrato nella tabella che segue:

Procedimenti civili definiti nella Corte di Appello di Roma negli ultimi quattro anni giudiziari					
Tipologia di affari	Anno giudiziario 2010/2011	Anno giudiziario 2011/2012	Anno giudiziario 2012/2013	Anno giudiziario 2013/2014	Var. % negli ultimi due AGG
Lavoro e Previdenza	12.555	11.399	11.421	13.089	14,6%
Equa Riparazione	6.866	9.777	6.892	6.047	-12,3%
Procedimenti civili Contenziosi/Vol. Giur. (esclusa Equa Riparazione)	8.157	9.074	9.790	10.489	7,1%
Totale complessivo	27.578	30.250	28.103	29.625	5,4%

Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. - Direzione Generale di Statistica

La riduzione delle pendenze combinata all'aumento delle definizioni nell'ultimo anno giudiziario ha determinato un notevole incremento del valore dell'indice di ricambio rispetto agli anni giudiziari precedenti:

Indice di ricambio dei procedimenti civili della Corte di Appello di Roma negli ultimi quattro anni giudiziari				
Tipologia di affari	Anno giudiziario 2010/2011	Anno giudiziario 2011/2012	Anno giudiziario 2012/2013	Anno giudiziario 2013/2014
Lavoro e Previdenza	108,7	111,1	117,5	183,4
Equa Riparazione	68,1	166,2	110,8	408,0
Procedimenti civili Contenziosi/Vol. Giur. (esclusa Equa Riparazione)	91,9	99,1	114,7	109,4
Totale complessivo	90,4	119,6	114,8	162,7

L'indice di ricambio è il rapporto tra definiti e sopravvenuti nel periodo esaminato moltiplicato per 100; indica il numero di definizioni a fronte di 100 procedimenti sopravvenuti.

In materia di Equa Riparazione l'indice di ricambio è particolarmente migliorato, passando nel quadriennio da 110,8 a 408,0. Tale dato è stato fortemente influenzato al meglio dal mutamento della disciplina legislativa attuata alla fine del 2012.

L'indice di ricambio degli affari di Lavoro e Previdenza ha registrato nel quadriennio esaminato un costante miglioramento, giungendo a un picco di 183,4 nell'ultimo anno giudiziario; come per l'Equa Riparazione anche in questo caso il risultato è stato influenzato dal mutamento della disciplina legislativa in materia di Previdenza.

Per quanto riguarda gli affari civili Contenziosi e la Volontaria Giurisdizione ad eccezione dei ricorsi Legge Pinto, l'indice di ricambio dell'anno giudiziario 2013/2014 è di circa cinque punti inferiore a quello dell'anno precedente (da 114,7 a 109,4), ma si è comunque mantenuto

al di sopra della soglia di equilibrio tra sopravvenienze e definizioni (vale a dire anche nell'ultimo anno giudiziario sono stati definiti più procedimenti di quelli introitati nello stesso periodo).

Il quadro tuttavia è assai meno positivo quando si guardi all'indice di smaltimento (rapporto moltiplicato per 100 fra il totale dei definiti ed il carico dell'ufficio come somma delle pendenze inizio periodo e sopravvenuti nel periodo) che sintetizza la riduzione del carico di lavoro complessivo di un ufficio. Nella tabella che segue sono riassunti i dati relativi alla capacità di smaltimento delle Corti di Appello in relazione al carico di lavoro:

Indice di ricambio e indice di smaltimento per il totale degli affari civili delle Corti di Appello con maggiori carichi di lavoro nell'anno giudiziario 2013/2014			
Corte di Appello	Carico di lavoro (pendenti al 01/07/2013 + sopravvenuti nell'a.g. 2013/2014)	Indice di ricambio	Indice di smaltimento
ROMA	107.702	162,7	27,5
NAPOLI	80.426	124,5	21,8
MILANO	25.984	126,6	36,1
LECCE	25.871	125,8	34,2
BARI	25.317	119,1	28,1
BOLOGNA	21.935	138,0	30,2
VENEZIA	20.316	139,0	28,7
Restanti Corti di Appello	222.648	129,0	32,4
Totale complessivo	530.199	133,6	29,6

Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. - Direzione Generale di Statistica

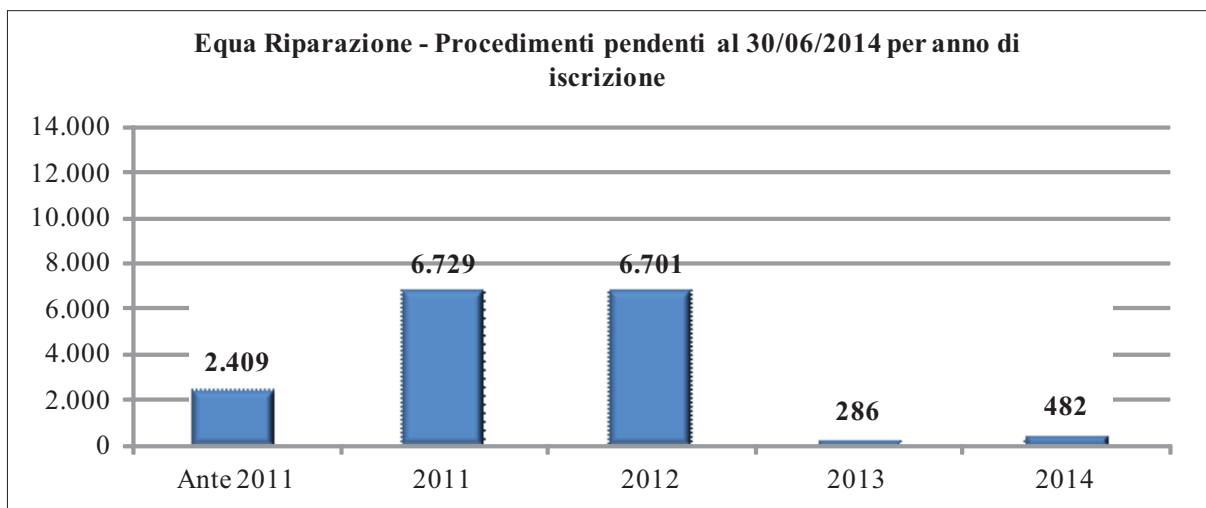
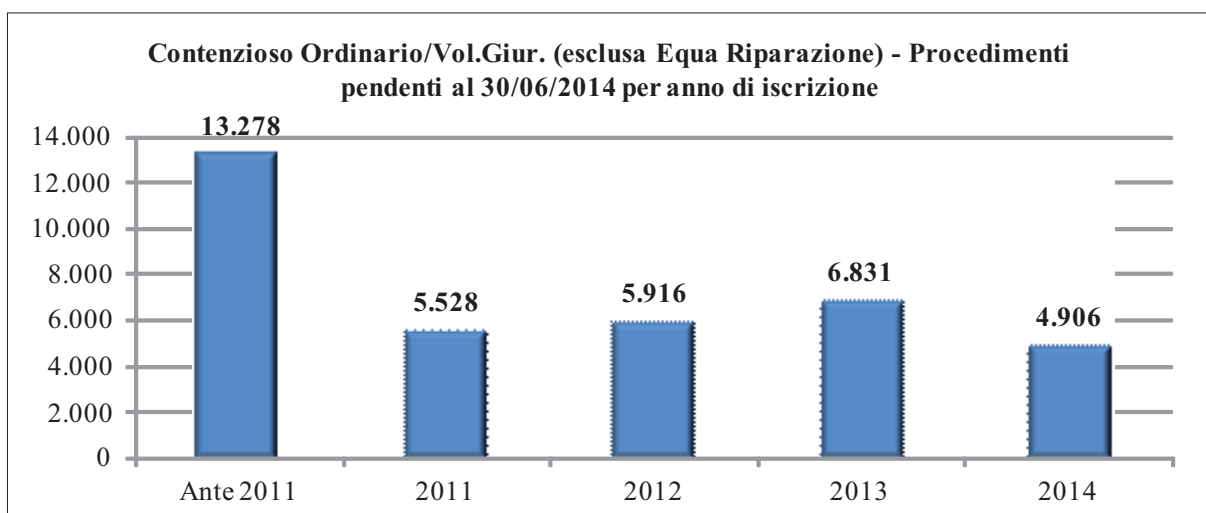
A fronte di un indice di ricambio decisamente positivo, la Corte di Appello di Roma mostra una modesta capacità di incidere sull'arretrato nell'ultimo anno giudiziario, registrando un indice di smaltimento pari a 27,5. Tale dato non si discosta molto da quello registrato dalle altre Corti di Appello con maggiori carichi di lavoro, fatta eccezione per le Corti di Milano e Lecce.

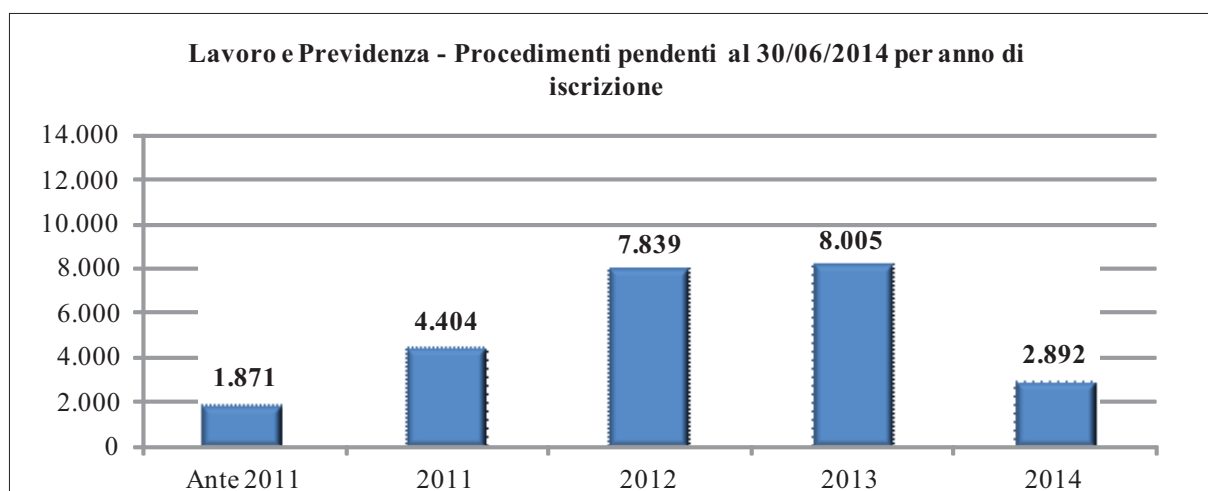
La durata media dei procedimenti definiti nell'anno giudiziario 2013/2014 mostra un quadro decisamente negativo. Prendendo come riferimento le durate registrate quattro anni fa (cioè nell'anno giudiziario 2010/2011) per tutte le materie, essa è aumentata, salvo che per le controversie di Lavoro (-3,2% sul totale dei definiti rispetto a quattro anni fa). Anche il Contenzioso Civile Ordinario, se segna un miglioramento della durata per i procedimenti

non definiti con sentenza (-2.3% con 1.435 giorni invece che 1.469), mostra invece un deciso aumento se si guarda al dato generale relativo a tutte le modalità di definizione (+8,3%, da 1.626 a 1.760 giorni, vale a dire quasi cinque anni). Ed i tempi di definizione dell'Equa Riparazione sono aumentati anch'essi da 903 nell'anno giudiziario 2010/2011 a 1.003 giorni nell'anno giudiziario 2013/2014 (+11,1%). Del resto l'aumento della durata media è conseguenza diretta della scelta, dichiarata esplicitamente nel programma di gestione della Corte di Appello predisposto nel 2013, di privilegiare la definizione delle cause più risalenti.

I grafici che seguono danno la composizione dell'arretrato rispettivamente per il contenzioso civile ordinario, per le cause di equa riparazione, per le controversie in materia di lavoro e previdenza.

Mentre per il contenzioso ordinario l'arretrato è prevalentemente costituito da cause





anteriori al 2011 e quindi con più di tre anni di anzianità, per l'equa riparazione si tratta delle cause del 2011 e 2012, anni in cui si sono registrate le massime punte di flusso, oggi sensibilmente ridotte per effetto del mutamento della disciplina di legge. Ciò fa ben sperare sulla possibilità di eliminare nei prossimi due anni tale arretrato. Infine per le cause di lavoro e previdenza l'arretrato, pur rilevante, non è risalente nel tempo con la conseguenza che il principio costituzionale della ragionevole durata del processo è sostanzialmente rispettato.

L'aumento della durata dei procedimenti definiti è comunque compensato dall'efficienza della risposta fornita: da questo punto di vista come parametro di valutazione si assume il numero di procedimenti riassunti dalla Corte di Appello per sentenza della Cassazione:

Procedimenti civili sopravvenuti nella Corte di Appello di Roma per sentenza della Cassazione nell'anno giudiziario 2013/2014			
Tipologia di affari	Procedimenti sopravvenuti nell'a.g. 2013/2014	di cui procedimenti riassunti per sentenza della Cassazione	% riassunti per sentenza della Cassazione sul totale sopravvenuti
Lavoro e Previdenza	7.138	283	4,0%
Equa Riparazione	1.482	36	2,4%
Procedimenti civili Contenziosi/Vol. Giur. (esclusa Equa Riparazione)	9.585	265	2,8%
Totale complessivo	18.205	584	3,2%

Fonte: Dati estratti dal Registro Informatizzato SICID

Come evidenziato nella tab. precedente l'incidenza dei procedimenti rinviati dalla Cassazione sul totale dei procedimenti sopravvenuti nell'ultimo anno giudiziario è relativamente scarsa: su 100 procedimenti sopravvenuti poco più di tre sono procedimenti rinviati dal giudice di legittimità di ultima istanza.

Diamo quindi, senza commentarli per ragioni di tempo e spazio, i dati relativi alle spe-

cifiche tipologie di procedimenti nell'ambito della Cognizione Ordinaria (cfr. tab. seguente). Anche nell'ultimo anno giudiziario l'oggetto di controversia più ricorrente è costituito dai Contratti e Obbligazioni varie (esclusi i contratti atipici) che costituiscono, come nell'anno giudiziario precedente, il 25% delle sopravvenienze totali degli affari di Cognizione Ordinaria.

Corte di Appello di Roma - Dettaglio dei flussi nell'ambito della cognizione ordinaria negli ultimi due anni giudiziari
(materie in ordine decrescente rispetto al totale delle sopravvenienze)

MATERIA	Anno Giudiziario 2012-2013			Anno Giudiziario 2013-2014		
	Sopravv.	Definiti	Pendenti Finali	Sopravv.	Definiti	Pendenti Finali
Cognizione Ordinaria	6.796	7.131	33.724	7.314	8.376	32.662
- di cui <i>Contratti e obbligazioni varie</i>	1.724	1.723	10.164	1.864	2.030	9.998
- di cui <i>Responsabilità extracontrattuale</i>	1.112	1.373	5.753	984	1.511	5.226
- di cui <i>Locaz. e comodato di imm. urbano - affitto di azienda</i>	732	714	2.121	791	864	2.048
- di cui <i>Diritti reali - possesso - trascrizioni</i>	732	599	3.672	776	764	3.684
- di cui <i>Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)</i>	437	483	2.139	540	559	2.120
- di cui <i>Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)</i>	342	233	1.243	257	312	1.188
- di cui <i>Controversie di diritto amministrativo</i>	242	216	1.052	343	269	1.126
- di cui <i>Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)</i>	216	159	952	299	196	1.055
- di cui <i>Altri istituti e leggi speciali in genere</i>	165	65	317	210	133	394
- di cui <i>Diritti reali - possesso - trascr. (Possesso/Divisione)</i>	180	272	1.001	173	242	932
- di cui <i>Stato della persona e diritti della personalità</i>	139	152	543	193	160	576
- di cui <i>Successioni</i>	127	197	715	174	206	683
- di cui <i>Fallimento e procedure concorsuali</i>	127	396	996	127	279	844
- di cui <i>Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)</i>	102	85	451	138	69	520
- di cui <i>Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003</i>	111	96	555	120	143	532
- di cui <i>Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)</i>	101	244	897	110	263	744
- di cui <i>Contratti Bancari</i>	70	18	389	84	43	430
- di cui <i>altre materie attinenti la Cognizione Ordinaria</i>	137	106	764	131	333	562

Fonte: Ministero della Giustizia - D.O.G. - Direzione Generale di Statistica e Registro Informatizzato SICID

2.2 I Tribunali del distretto²

L'analisi dei dati statistici evidenzia, con riferimento alla situazione del distretto, un numero di sopravvenienze complessive (riguardanti il totale dei Tribunali) pari a 328.731, in diminuzione di circa l'1,6% rispetto allo scorso anno giudiziario (erano 334.200).

Stabili le definizioni, da 330.996 a 330.748.

² 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".

Distretto della Corte di Appello di Roma, Tribunali Movimento dei Procedimenti (Totale Affari)

Tipologia Ufficio	A.G. 2013/2014			A.G. 2012/2013			Variazione percentuale A.G. 2013/2014 vs. A.G. 2012/2013		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
Totale Tribunali e relative sezioni	328.731	330.748	375.425	334.200	330.996	377.442	-1,6%	-0,1%	-0,5%
Totale Circondario CASSINO	12.925	11.798	16.535	9.717	9.832	15.408	33,0%	20,0%	7,3%
Totale Circondario CIVITAVECCHIA	11.254	9.533	18.333	10.651	10.455	16.612	5,7%	-8,8%	10,4%
Totale Circondario FROSINONE	14.248	15.397	16.436	14.169	16.508	17.585	0,6%	-6,7%	-6,5%
Totale Circondario LATINA	22.128	23.468	40.691	25.637	25.982	42.031	-13,7%	-9,7%	-3,2%
Totale Circondario RIETI	7.126	8.159	7.118	7.380	7.133	8.151	-3,4%	14,4%	-12,7%
Totale Circondario ROMA	203.151	205.062	203.182	211.300	206.116	205.093	-3,9%	-0,5%	-0,9%
Totale Circondario TIVOLI	19.126	19.117	24.722	19.746	17.801	24.713	-3,1%	7,4%	0,0%
Totale Circondario VELLETRI	27.182	27.701	37.454	25.101	26.249	37.973	8,3%	5,5%	-1,4%
Totale Circondario VITERBO	11.591	10.513	10.954	10.499	10.920	9.876	10,4%	-3,7%	10,9%

La combinazione dei due flussi determina una sostanziale stabilità anche per il complesso dei procedimenti pendenti, che diminuiscono dello 0,5 % (da 377.442 a 375.425).

Il dato globale, però, deriva dalla composizione di situazioni diverse in relazione ai diversi Tribunali e alle materie che confluiscono nella generica denominazione degli “Affari Civili”.

Analizzando nel dettaglio i Tribunali, emergono differenze significative con il periodo precedente, almeno per quanto riguarda le sopravvenienze, a Cassino (+33% nel 2013/2014, rispetto al 2012/2013) e a Latina (-14% nel 2013/2014 rispetto al 2012/2013), quali conseguenze dell'accorpamento del territorio di Gaeta presso il Tribunale di Cassino.

Nel prospetto riepilogativo che segue sono inseriti i dati di Indice di ricambio e di Smaltimento³ per i Tribunali del distretto.

In generale gli indici assumono valori positivi (in diversi uffici superiori o vicini alla

³ Ai fini della miglior comprensione dell'analisi che segue si riporta la definizione degli indici di ricambio e di smaltimento: 1. Indice di RICAMBIO: (definiti/sopravvenuti) indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 sopravvenuti durante l'anno: con un valore superiore a 100 le definizioni sono in numero superiore alle sopravvenienze e quindi vi è una riduzione della pendenza, viceversa con un valore inferiore a 100 le definizioni sono inferiori alle sopravvenienze e si è in presenza di un aumento della pendenza finale. 2. Indice di SMALTIMENTO (definiti / (pendenza iniziale + sopravvenuti)) valuta invece la percentuale di definizione rispetto al carico pendente, dato dalla pendenza iniziale e dai procedimenti sopravvenuti: il valore massimo, pari a 100%, indica che si è smaltito tutto il carico e la pendenza finale è pari a zero.

Distretto della Corte di Appello di Roma, Tribunali. Indici di ricambio e di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	91,28	84,71	108,06	106,06	114,50	100,94	99,95	101,91	90,70	100,61
Indice di Smaltimento	0,42	0,34	0,48	0,37	0,53	0,50	0,44	0,43	0,49	0,47

soglia di 100). Eccezioni sono Cassino, che però sconta il nuovo afflusso di cause del territorio di Gaeta, e Civitavecchia.

Anche i valori degli Indici di smaltimento sono elevati, ed in diversi Tribunali (Frosinone, Rieti, Roma, Velletri) sono vicini o superiori alla soglia del 50%.

Per quanto riguarda le materie, invece, il dato di dettaglio (cfr. tavole pagina seguente) riproduce quello generale del distretto⁴.

Gli indici assumono nella maggior parte dei casi valori vicini alla soglia di equilibrio (Indice di ricambio vicino a 100) e per molte materie l'indice di smaltimento supera il 50% del carico di lavoro.

I dati della materia "Previdenza ed assistenza" risentono di alcuni mutati criteri di classificazione degli oggetti dedicati, che precedentemente confluivano nella materia "procedimenti speciali".

La durata⁵ dei procedimenti, in prospettiva, si mantiene inferiore ai tre anni per quanto riguarda la cognizione ordinaria, mentre è di poco superiore all'anno per le cause in materia di lavoro.

Il positivo dato distrettuale sulla cognizione ordinaria, peraltro, è determinato dallo stato dell'arretrato per la materia specifica presso il Tribunale di maggior peso, Roma, dove il numero di procedimenti ultratriennali rappresenta il 23% circa della pendenza complessiva.

Diversa è la situazione degli altri Uffici del distretto, in cui in cui il numero (e quindi la percentuale sul totale) delle cause più risalenti è maggiormente consistente (percentuali elevate soprattutto a Latina, Cassino, Civitavecchia e Velletri).

La cognizione ordinaria è costituita da una molteplicità di materie, dalle cause di loca-

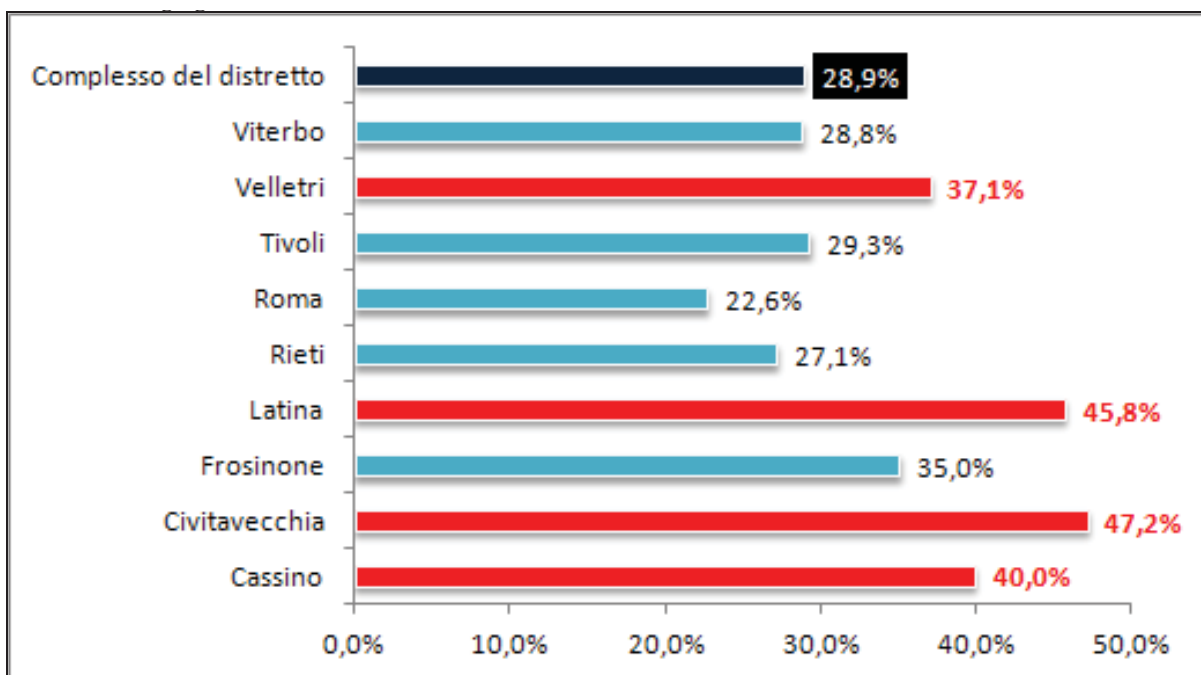
⁴ La classificazione delle materie è quella che segue i criteri di rilevazione dei Modelli Trimestrali della Direzione Generale di Statistica

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

Distretto della Corte di Appello di Roma, Tribunali. Dettaglio Materie

Materia	A.G. 2013/2014			Indice di Ricambio	Indice Smaltimento	Durata Prospettiva
	Iscritti	Definiti	Finali			
Settore Civile						
Cognizione ordinaria	54.669	57.326	147.560	104,86	0,28	2,6
Famiglia - Separazioni (consensuali e giudiziali)	11.986	12.595	9.774	105,08	0,56	0,8
Famiglia - Divorzi (a firma congiunta e giudiziali)	6.571	7.105	6.117	108,13	0,54	0,9
Proprietà industriale ed intellettuale/Marchi e Brevetti	132	201	520	152,27	0,28	2,6
Procedimenti esecutivi mobiliari	61.105	59.909	44.944	98,04	0,57	0,8
Procedimenti esecutivi immobiliari	6.499	5.803	25.571	89,29	0,18	4,4
Istanze di fallimento	5.062	5.028	2.167	99,33	0,70	0,4
Procedure Fallimentari	1.502	1.586	9.113	105,59	0,15	5,7
Altre Materie (Aff. Camerali, Giudice Tutelare, Rito Sommario)	44.574	38.096	41.999	85,47	0,48	1,1
Totale	192.100	187.649	287.765	97,68	0,39	1,5
Settore Lavoro						
Lavoro	20.147	25.673	32.997	127,43	0,44	1,3
Previdenza e Assistenza	29.822	17.634	32.069	59,13	0,35	1,8
Totale	49.969	43.307	65.066	86,67	0,40	1,5
Procedimenti Speciali (civile e lavoro)						
	86.662	99.792	22.594	115,15	0,82	0,2

Tribunali, Cognizione Ordinaria. Percentuale dei Procedimenti ultratriennali rispetto al totale Pendenti al 30 giugno

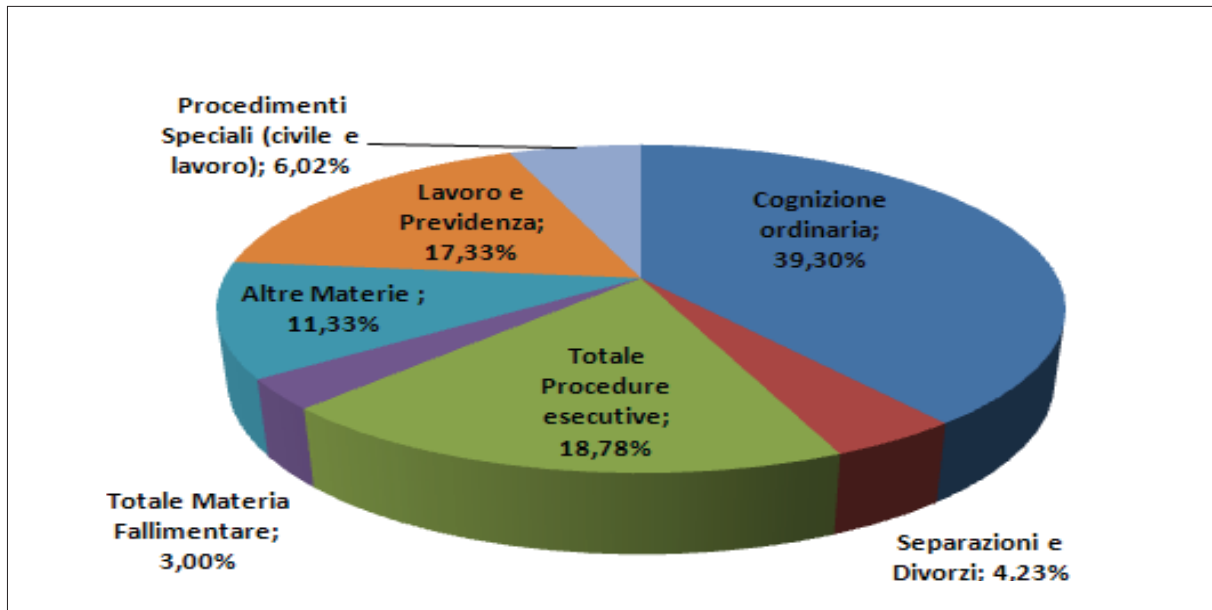


zione a quelle in materia di diritti reali o di responsabilità contrattuale o di contratti o di successioni e rappresenta il 40% circa della pendenza complessiva dei Tribunali.

Il 17% delle pendenze può essere invece attribuito alle competenze delle materie lavoro e previdenza.

Significativa anche la pendenza delle procedure esecutive (quasi il 19%).

Pendenti al 30 giugno 2014. Distribuzione per materia



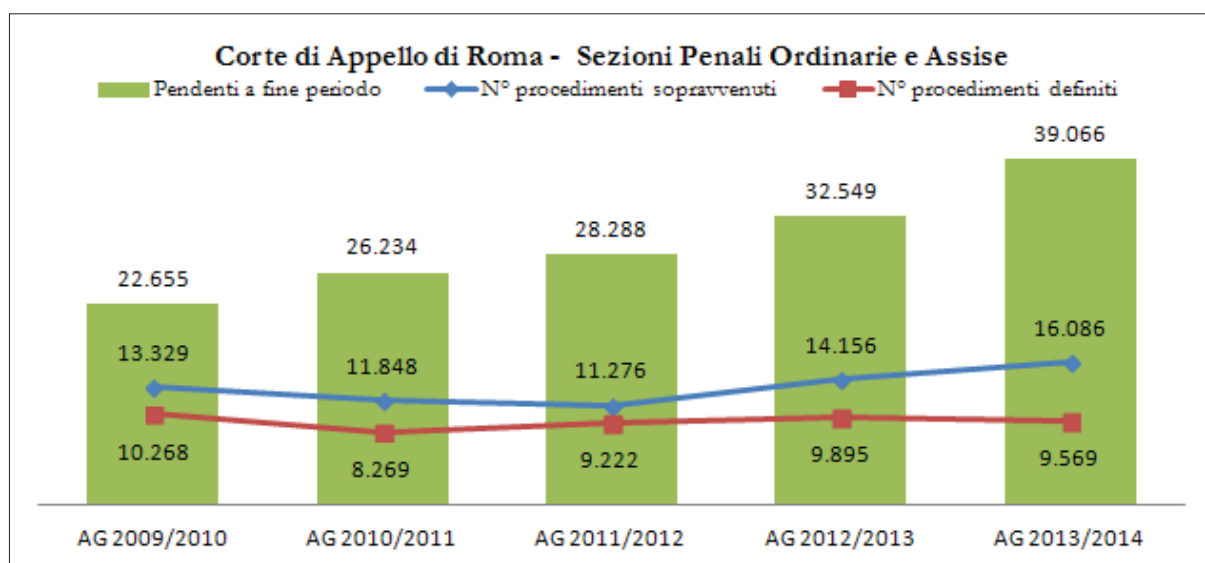
LA GIUSTIZIA PENALE

3.1 La Corte di Appello

Anche per l'annualità 2013/2014 si conferma la tendenza all'aumento delle pendenze del settore già emersa nei periodi precedenti. I pendenti al 30 giugno 2014 erano 39.066, quasi 20.000 in più di quelli rilevati il 1 luglio 2009 (erano 19.594), con un incremento costante, anno dopo anno ben evidenziato nella tabelle e nel grafico seguenti.

Corte di Appello - Procedimenti penali - Andamento degli affari negli ultimi quattro anni giudiziari

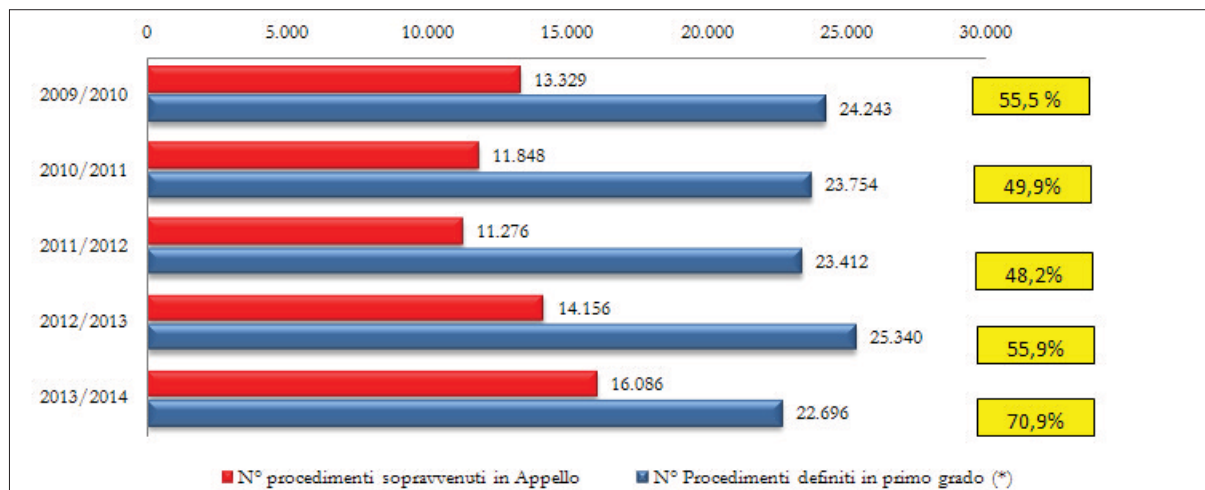
FLUSSIE MOVIMENTO DEGLI AFFARI - Corte di Appello sezioni ordinarie e Assise					
Corte di Appello	Pendenti a inizioperiodo	N° procedimenti sopravvenuti	N° procedimenti definiti	Pendenti a fine periodo	Indice di ricambio (rapporto, moltiplicato per 100, fra definiti e sopravvenuti nel periodo)
Anno giudiziario 2009/2010	19.594	13.329	10.268	22.655	77
Anno giudiziario 2010/2011	22.655	11.848	8.269	26.234	70
Anno giudiziario 2011/2012	26.234	11.276	9.222	28.288	82
Anno giudiziario 2012/2013	28.288	14.156	9.895	32.549	70
Anno giudiziario 2013/2014	32.549	16.086	9.569	39.066	59



In Corte sono state iscritte, negli ultimi due anni, più di 30.000 cause mentre il numero di definizioni è stabile nell'ultimo triennio.

Il dato delle sopravvenienze visto in rapporto con le definizioni del primo grado⁶, evidenza come gli appelli costituiscano, in media, almeno il 50 – 60% delle definizioni di primo grado (il 70% nell'ultimo periodo).

Procedimenti penali - Rapporto fra sopravvenuti in Corte di Appello e definiti nei Tribunali dal 2009 al 2014



Corte di Appello - Procedimenti penali - Modalità di definizione

Corte di Appello	FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI E MODALITA' DI DEFINIZIONE - Sezioni Ordinarie Corte di Appello				
	Anno giudiziario 2009/2010	Anno giudiziario 2010/2011	Anno giudiziario 2011/2012	Anno giudiziario 2012/2013	Anno giudiziario 2013/2014
Pendenti Iniziali	19.545	22.626	26.207	28.254	32.527
Sopravenuti	13.286	11.804	11.228	14.109	16.027
Esauriti Totali	10.205	8.223	9.181	9.836	9.514
<i>di cui definiti con Sentenza</i>	<i>9.017</i>	<i>7.439</i>	<i>7.859</i>	<i>7.340</i>	<i>6.216</i>
<i>di cui definiti per prescrizione</i>	<i>1.106</i>	<i>705</i>	<i>1.251</i>	<i>2.413</i>	<i>3.178</i>
<i>di cui definiti con ordinanze Inammissibilità</i>	<i>82</i>	<i>79</i>	<i>71</i>	<i>83</i>	<i>120</i>
Pendenti Finali	22.626	26.207	28.254	32.527	39.040
Indice di ricambio	77	70	82	70	59

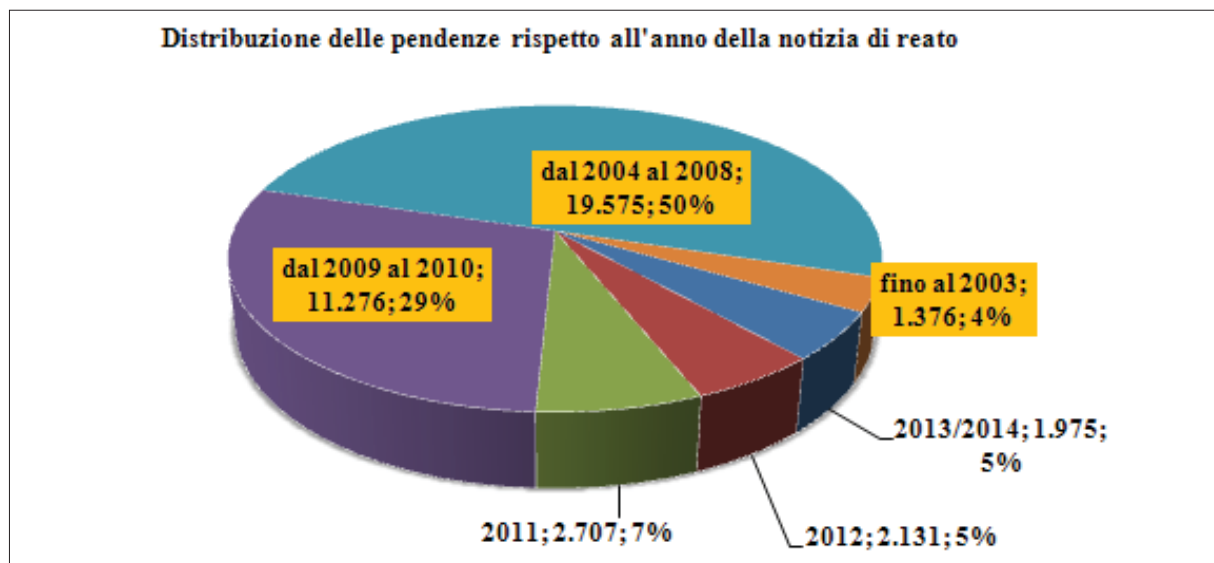
Le prescrizioni, nell'ultimo anno, sono state 3.178, pari al 33% del totale delle definizioni (rappresentavano il 10% delle definizioni nel 2009/2010). Va sottolineato che molti procedimenti pervengono in appello quando i termini di prescrizione sono già maturati o stanno per maturare. Altri si prescrivono per la forbice, già ricordata, tra la capacità di definizione dei processi della Corte ed il numero degli appelli che è superiore. Si scontano

⁶ Sono escluse dal computo, per i Tribunali, le definizioni per archiviazione, prescrizione, per assoluzione, per patteggiamento

qui le molteplici cause che incidono sulla produttività della Corte (mancanza di locali adeguati, di personale, erronea parametrizzazione dell'organico rispetto alla capacità di generare domanda propria delle Procure in primo grado e dei Tribunali).

Dei 39.000 pendenti al 30 giugno, circa l'84% erano fascicoli riferiti a reati commessi prima del 2011, in particolare 11.276 fascicoli con data della notizia di reato risalente agli anni 2009 e 2010, 19.575 fascicoli con notizia di reato compresa fra il 2004 ed il 2008, 1.376 (il 4% del totale) con data superiore al 2003. Solamente quindi il 16% dei fascicoli pervenuti a questo ufficio, può essere riferito a reati commessi nell'ultimo triennio.

Corte di Appello - Procedimenti penali - Analisi delle pendenze per anno della notizia di reato



Appare evidente quindi che la tendenza alla definizione dei processi più risalenti non potrà che incrementare, nel prossimo futuro, il numero delle prescrizioni di questa Corte.

A riprova di quanto ora affermato, nella tabella sottostante si riporta la durata effettiva di definizione dei procedimenti nelle sezioni penali ordinarie, calcolata tenendo presente il lasso temporale che intercorre tra la data d'iscrizione e quella di definizione del fascicolo.

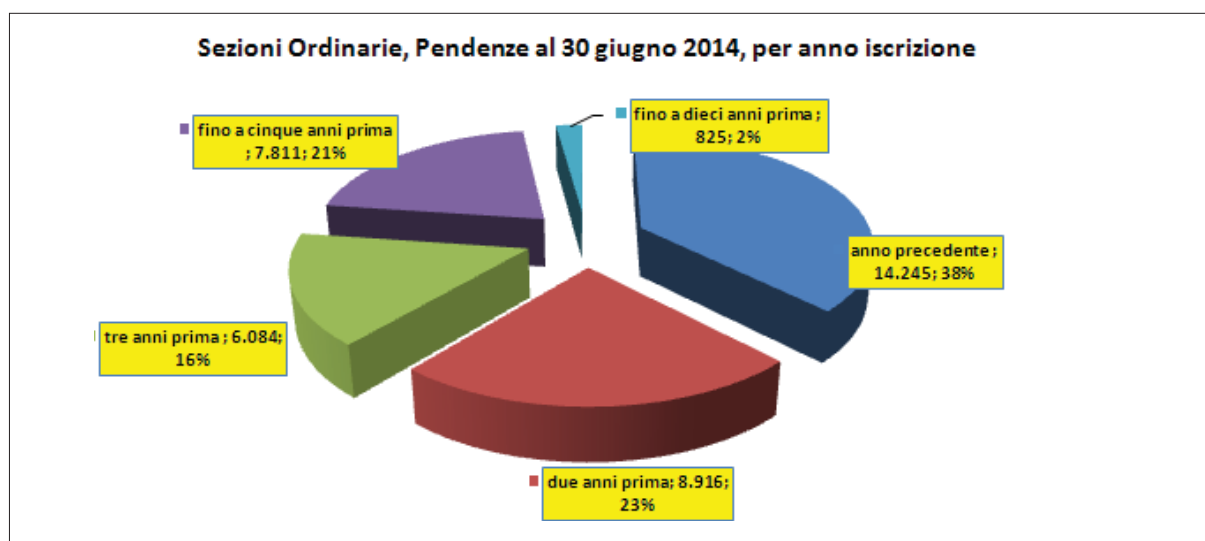
Complessivamente si tratta di tempi contenuti, soprattutto se confrontati con quelli di altri uffici analoghi. I giudizi che riguardano almeno un imputato sottoposto a misura coercitiva, trattati secondo i criteri di priorità stabiliti dalla legge, sono definiti in tempi molto più brevi (nel quinquennio 4/5 mesi). La durata dei fascicoli relativi a imputati non sottoposti a custodia cautelare è invece cresciuta sensibilmente dai 25 mesi in media del periodo 2009/2010 ai 29 mesi del periodo 2013/2014 a causa dell'impegno di tutte le sezioni a trattare essenzialmente i procedimenti più risalenti.

Corte di Appello - Durata dei procedimenti penali secondo la posizione giuridica degli imputati

	DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI <i>(in mesi)</i> - Corte di Appello Sezioni penali Ordinarie		
	Con detenuti	Senza Detenuti	Totale
Anno giudiziario 2009/2010	4	25	21
Anno giudiziario 2010/2011	4	28	24
Anno giudiziario 2011/2012	5	30	26
Anno giudiziario 2012/2013	5	30	26
Anno giudiziario 2013/2014	5	29	25

Il grafico che segue mostra la ripartizione dell'arretrato distinto per anzianità⁷ di iscrizione dei procedimenti:

Corte di Appello - Procedimenti penali - Analisi delle pendenze per anno della notizia di reato



Il 77% del totale è costituito da fascicoli iscritti nell'ultimo triennio. Il 21% dei fascicoli non ancora definiti è stato iscritto fra il 2009 ed il 2011 e solo il 2%, pari ad 825 fascicoli, risale all'arco temporale compreso nelle date fra il 1 luglio 2004 ed il 30 giugno 2009.

⁷ La classificazione dei pendenti è la seguente: "anno precedente", corrisponde alle iscrizioni avvenute fra il 01/07/2013 ed il 30/06/2014; "due anni prima" e "tre anni prima" corrispondono rispettivamente alle iscrizioni avvenute nel periodo 01/07/2012 -30/06/2013 e nel periodo 01/07/2011-30/06/2012; "fino a cinque anni prima" corrisponde alle iscrizioni del periodo 01/07/2009-30/06/2011; "fino a dieci anni prima" corrisponde alle iscrizioni del periodo 01/07/2004-30/06/2009.

Non è possibile prevedere miglioramenti sostanziali nella durata dei procedimenti in futuro, fino a quando non verranno introdotti i miglioramenti strutturali cui ho già accennato. I dati dell'ultimo quinquennio, infatti, mostrano costantemente un numero di sopravvenuti superiore a quello dei procedimenti definiti (nei cinque anni si registrano, in media, 13.000 nuovi processi contro 9.500 definiti): le pendenze non potranno che aumentare con conseguente incremento anche dei tempi di esaurimento dei processi.

Quanto ai parametri della **rilevanza** e della **stabilità** delle decisioni, i dati statistici suggeriscono considerazioni di rilievo.

Per quanto riguarda la persistenza del giudizio, fra la Corte ed il primo grado, oltre alle 3.178 sentenze di prescrizione (33% del totale) di cui si è già detto, nel corso del periodo 01/07/2013 – 30/06/2014 le sezioni penali della Corte d'appello hanno pronunciato 5.700 sentenze di merito (6.391 nel 2012/2013). In 2.825 casi, corrispondenti al 29% circa del totale, la decisione ha confermato la statuizione di primo grado, mentre sono 2.875 le sentenze, pari al 30% del totale, che hanno riformato le decisioni del primo grado.

Di queste in 341 casi, (11% delle riforme) le decisioni della Corte non hanno inciso solo nella rideterminazione della pena o del titolo di reato, ma hanno del tutto ribaltato l'esito del Tribunale. In particolare sono stati registrati 49 procedimenti chiusi con una condanna quando invece il primo grado si era chiuso con una assoluzione e 292 casi in cui viceversa la Corte di appello ha assolto gli imputati precedentemente condannati.

Quanto ai ricorsi per Cassazione proposti avverso le decisioni della Corte di Appello, i dati sono molto confortanti.

L'indice territoriale nel distretto di Roma elaborato dalla Corte di Cassazione è pari, per l'anno 2012⁸ a 81,2 ricorsi penali ogni 100.000 abitanti residenti, inferiore a quello medio nazionale (pari a 87). A Milano l'indice territoriale è inferiore, pari a 64,2, mentre a Napoli, si attesta sul valore di 112.

I dati estratti dal registro informatizzato Re.Ca. consentono di verificare l'esito dei ricorsi proposti in Cassazione. Nella tabella che segue sono inseriti i dati dell'ultimo quadriennio, relativi a procedimenti definiti, ai ricorsi trasmessi in Cassazione e alle decisioni assunte dalla Suprema Corte.

⁸ Fonte dei dati, Corte di Cassazione.

Procedimenti penali definiti in Corte di Appello - Ricorsi per Cassazione - Definizioni in Cassazione

Corte di Appello	Anno giudiziario 2010/2011	% sul totale	Anno giudiziario 2011/2012	% sul totale	Anno giudiziario 2012/2013	% sul totale	Anno giudiziario 2013/2014	% sul totale
Totale definiti nel periodo	8.269		9.222		9.895		9.569	
Corrispondenti ad un totale di posizioni processuali	11.224		12.763		13.352		13.463	
Numero Procedimenti Trasmessi in Cassazione alla data del 31/12/2014	1.906	23,0%	1.903	20,6%	1.949	19,7%	1.644	17,2%
Corrispondenti ad un totale di posizioni processuali	2.338	20,8%	2.329	18,2%	2.325	17,4%	2.004	14,9%
Numero Procedimenti Decisi in Cassazione	1.875		1.704		1.080		191	
Corrispondenti ad un totale di posizioni processuali	2.289		2.034		1.267		380	

I dati inseriti in tabella si riferiscono non solo ai procedimenti, ma anche alle diverse posizioni processuali, essendo il ricorso specifico e dedicato per l'imputato così come la decisione.

La percentuale di procedimenti definiti per i quali, almeno una parte ricorre in Cassazione, è in leggera diminuzione nel periodo (anche se per l'ultima annualità va ricordato che il dato è ancora parziale): fra il 2010 ed il 2013 scende dal 23% al 19,7%. Tale dato implica di per sé una percentuale pari quasi all'80% di cause che hanno chiuso il loro iter procedurale in appello.

Al 31 dicembre 2014 risultavano essere stati decisi in Cassazione, rispettivamente, 1.875 procedimenti (pari a 2.289 imputati) di quelli che furono trasmessi nel 2010/2011, 1.704 (con 2.034 imputati) di quelli definiti nel 2011/2012, 1.080 di quelli definiti nel 2012/2013 e 191 di quelli definiti nell'ultimo periodo. I dati degli ultimi due anni, ed in particolare del 2013/2014, quindi, devono essere considerati evidentemente ancora parziali.

Nella tabella che segue tali decisioni sono classificate per esito in rapporto al numero delle parti coinvolte. Dalla tabella sono esclusi i dati dell'ultimo periodo.

Nel triennio aumentano, in percentuale, i ricorsi dichiarati inammissibili ma contestualmente diminuiscono quelli rigettati. In percentuale aumentano gli annullamenti con rinvio e sono stabili, in particolare gli annullamenti senza rinvio. Anche se la percentuale è in crescita rispetto agli anni precedenti, essa rimane molto contenuta. Si tratta di un dato estremamente positivo che testimonia la sostanziale affidabilità e definitività del lavoro della Corte di Appello.

Procedimenti penali definiti in Corte di Appello - Esiti dei ricorsi trasmessi in Cassazione

Esito dei ricorsi in Cassazione	Anno giudiziario 2010/2011	% sul totale	Anno giudiziario 2011/2012	% sul totale	Anno giudiziario 2012/2013	% sul totale
Inammissibilità del ricorso	1540	67,3%	1401	68,9%	889	70,2%
Rigetto del ricorso	476	20,8%	330	16,2%	163	12,9%
Annullamento con rinvio	122	5,3%	177	8,7%	138	10,9%
Annullamento senza rinvio	150	6,6%	126	6,2%	77	6,1%
Totale Posizioni processuali	2288	100,0%	2034	100,0%	1267	100,0%
in particolare - Percentuale dei ricorsi con esito di Annullamento sul totale degli esiti Cassazione e sul totale Generale dei definiti in Corte						
Rispetto agli esiti in Cassazione	11,9%		14,9%		17,0%	
Rispetto al totale generale della Corte	2,4%		2,4%		1,6%	

Il dato maggiormente significativo è però quello relativo al totale degli annullamenti rispetto al totale generale della Corte. Nel 2010/2011 e nel 2011/2012, anni per i quali è possibile assumere che la quasi totalità dei ricorsi inviati in Cassazione siano stati ormai decisi, la percentuale di imputati per i quali la Cassazione ha annullato la decisione della Corte è pari al 2,4% delle posizioni processuali esaminate nell'anno. Nel 2012/2013 tale percentuale scende all'1,6%.

Spostando l'analisi sul lato dei procedimenti, le percentuali non cambiano di molto. Nel 2010/2011 gli annullamenti hanno riguardato 231 procedimenti, pari al 2,8% del totale definiti nell'anno, nel 2011/2012 erano 243 (2,6% sul totale). Per il 2012/2013, cui i dati sono evidentemente ancora parziali, al 31 dicembre gli annullamenti rappresentavano l'1,8% delle definizioni complessive della Corte.

3.2 Tribunali, Uffici GIP e GUP⁹ - I Dati Statistici distrettuali

Presso gli Uffici GIP/GUP del distretto, nel periodo 01/07/2013 – 30/06/2014 risultano complessivamente 67.722 procedimenti iscritti nel "Registro Noti" (erano 63.847 nel pe-

⁹ Per i dati statistici complessivi del distretto cfr l'allegato 2, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale".

Fonte delle elaborazioni è la banca dati della Direzione Generale di Statistica alimentata con le rilevazioni periodiche direttamente dagli Uffici. I dati non comprendono l'Ufficio GIP/GUP del Tribunale di Viterbo, che non ha trasmesso al Ministero le statistiche di propria competenza per l'intero periodo 2013/2014. Di conseguenza anche i confronti con l'annualità precedente escludono il Tribunale di Viterbo.

riodo 2012/2013 con un incremento di circa il 6%). Le definizioni sempre per il “Registro Noti” ammontano a 63.372 (in leggera diminuzione, -2,4% rispetto al periodo 2012/2013), con una pendenza finale al 30 giugno 2014 pari a 102.073 procedimenti in aumento rispetto a quella dell’anno precedente (91.756).

Distretto Uffici GIP/GUP, Movimento procedimenti AG 2012/2013 e AG 2013/2014

Uffici del GIP/GUP presso il Tribunale di	A.G. 2013/2014			A.G. 2012/2013			Variazione percentuale A.G. 2013/2014 vs. A.G.		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
<i>Cassino</i>	3.268	2.277	6.705	2.827	2.203	5.714	15,6%	3,4%	17,3%
<i>Civitavecchia</i>	5.973	4.920	6.669	6.248	9.016	5.616	-4,4%	-45,4%	18,8%
<i>Frosinone</i>	5.317	4.723	1.722	4.313	4.217	1.128	23,3%	12,0%	52,7%
<i>Latina</i>	5.243	4.948	26.022	8.010	6.156	25.727	-34,5%	-19,6%	1,1%
<i>Rieti</i>	2.517	2.625	630	2.818	3.037	738	-10,7%	-13,6%	-14,6%
<i>Roma</i>	33.039	29.453	29.913	27.820	27.179	26.327	18,8%	8,4%	13,6%
<i>Tivoli</i>	5.171	8.877	2.975	4.675	5.894	6.681	10,6%	50,6%	-55,5%
<i>Velletri</i>	7.194	5.949	21.070	7.136	7.667	19.825	0,8%	-22,4%	6,3%
<i>Viterbo</i>			6.367	4.105	2.210	6.367	nc	nc	nc
TOTALE DISTRETTO	67.722	63.772	102.073	67.952	67.579	98.123	-0,3%	-5,6%	4,0%
TOTALE DISTRETTO senza UFF. GIP/GUP Viterbo	67.722	63.772	102.073	63.847	65.369	91.756	6,1%	-2,4%	11,2%

Presso l’Ufficio GIP/GUP del Tribunale di Roma sono in aumento le pendenze (da 26.327 a 29.913), le iscrizioni (da 27.820 a 33.039) e i definiti (da 27.179 a 29.453).

Presso gli Uffici di Cassino e Latina si osservano andamenti contrapposti nelle sopravvenienze, derivati dagli effetti della revisione delle circoscrizioni giudiziarie; Cassino ha infatti accorpato il territorio della ex sezione distaccata di Gaeta, precedentemente incardinata nel Tribunale di Latina.

Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli indici di ricambio e di smaltimento¹⁰ e la composizione, rispetto al totale distrettuale, delle pendenze al 30/06/2014.

¹⁰ Cfr. nota a pagina 21.

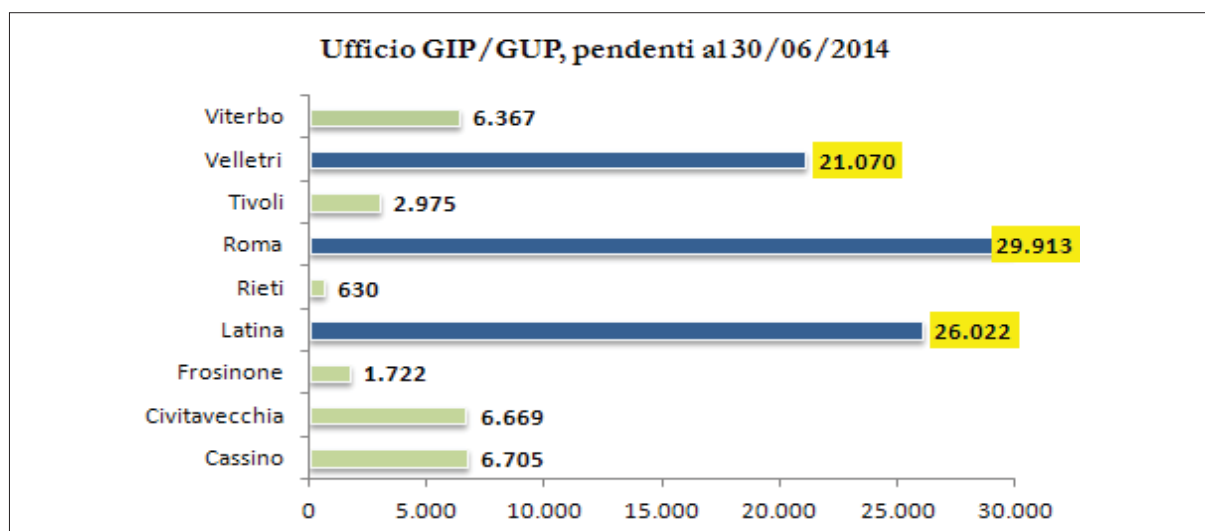
Distretto Uffici GIP/GUP, Indice di ricambio e Indice di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	69,68	82,37	88,83	94,37	104,29	89,15	171,67	82,69		94,17
Indice di Smaltimento	0,25	0,42	0,73	0,16	0,81	0,50	0,75	0,22		0,40

Come si ricava dalla tabella, a Tivoli il valore dell'indice di ricambio è pari a 171 (171 procedimenti definiti per 100 sopravvenuti). Nello stesso ufficio anche l'indice di smaltimento è particolarmente elevato. A Latina a fronte di un indice di ricambio quasi positivo (94) si deve constatare un valore dell'indice di smaltimento, che comprende anche il dato relativo ai procedimenti pendenti, pari a 0,16.

In termini di pendenza, tre uffici, Latina, Roma e Velletri, concentrano il 75% delle pendenze del distretto. Va precisato che il numero delle pendenze dei Tribunali di Latina e Velletri è costituito in massima parte da richieste di archiviazione. Il dato anomalo è all'attenzione dei Presidenti di tribunale interessati che stanno approntando opportuni rimedi per il recupero della situazione attuale.

Distretto Uffici GIP/GUP, Pendenza al 30 giugno 2014



Nella tabella successiva, con riferimento ai tempi di definizione, si analizzano le modalità maggiormente significative per il settore (archiviazioni, rinvii a giudizio, riti alternativi).

Il 56% dei procedimenti trattati con riti alternativi (2.693 su 4.818) sono stati definiti entro sei mesi e il 76% (2.693 più 978) entro un anno. Tempi più lunghi per i rinvii a giudizio, per i quali, però, solo nel 5% dei casi, si registra una durata superiore a due anni.

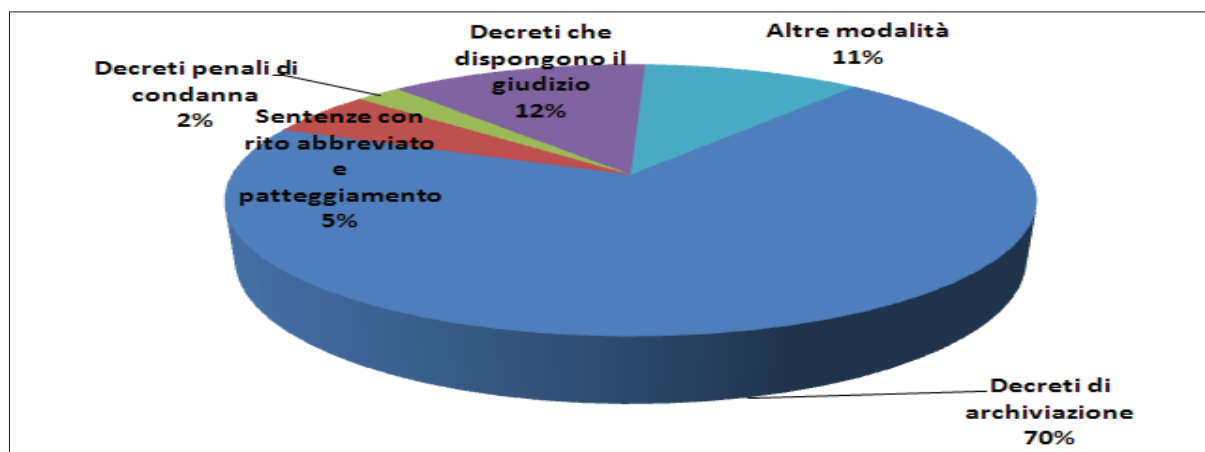
Distretto Uffici GIP/GUP, Definiti per modalità e classe di durata

Definiti per classi di durata	Archiviazioni	in % sul totale	Rinvii A Giudizio	in % sul totale	Riti Alternativi	in % sul totale
entro 6 mesi	26.502	59%	1.295	26%	2.693	56%
da 6 mesi a 1 anno	4.247	9%	2.076	42%	978	20%
da 1 a 2 anni	6.108	14%	1.333	27%	575	12%
oltre 2 anni	7.859	18%	233	5%	572	12%
Totale	44.716	100%	4.937	100%	4.818	100%

La composizione per modalità delle definizioni¹¹, rappresentata anche nel grafico che segue, indica che il 70% circa dei procedimenti nel distretto è stato definito con “archiviazione”, mentre le sentenza di rito alternativo, i decreti penali di condanna, e i decreti che dispongono il giudizio rappresentano complessivamente il 19% circa delle definizioni.

Va osservato che i procedimenti definiti con rito alternativo davanti al GIP/GUP sono in numero ridotto. In altre realtà territoriali italiane il dato è maggiormente positivo. Non resta che constatare che il complessivo affanno ed ingolfamento della macchina processuale fa sì che uno degli obiettivi della riforma del codice di procedura penale del 1989, la definizione di un numero rilevante di procedimenti con il rito alternativo, senza giungere al dibattimento, non è allo stato raggiunto.

Distretto Uffici GIP/GUP, Distribuzione per modalità di definizione



¹¹ Per la consultazione delle tabelle inserite nel presente paragrafo ma dettagliate a livello di ufficio, cfr l'allegato 2, "Dati statistici della Giustizia nel Lazio, Settore penale".

3.3 Tribunali, Dibattimento¹² - I Dati Statistici distrettuali

Presso i Tribunali sono pervenuti 38.990 nuovi procedimenti (sommando i Monocratico/Dibattimentale/Assise/Appello Giudice di Pace) contro i 43.592 del periodo 2012/2013 (-10,6%). Contestualmente anche le definizioni sono diminuite (-11,8%) scendendo da 44.725 a 39.447. Essendo però, anche se di poco, superiori alle nuove iscrizioni, a livello di distretto si registra una minima diminuzione delle pendenze al 30 giugno 2014 rispetto alla corrispondente data del 2013 (0,85).

In particolare le pendenze diminuiscono in maniera consistente a Roma (-8%) e a Latina (-5,7%) ma aumentano, in percentuale in quasi tutti gli altri Tribunali del distretto (+51% circa a Rieti).

Distretto Tribunali Dibattimento, Movimento procedimenti AG 2012/2013 e AG 2013/2014

Tribunale e relative sezioni distaccate	A.G. 2013/2014			A.G. 2012/2013			Variazione percentuale A.G. 2013/2014 vs. A.G.		
	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali	Iscritti	Definiti	Finali
<i>Cassino</i>	1.833	1.605	4.348	1.658	1.453	4.120	10,6%	10,5%	5,5%
<i>Civitavecchia</i>	3.082	2.584	6.349	3.767	3.177	5.851	-18,2%	-18,7%	8,5%
<i>Frosinone</i>	2.880	2.518	5.823	3.208	3.197	5.461	-10,2%	-21,2%	6,6%
<i>Latina</i>	1.728	2.321	9.727	3.734	3.294	10.320	-53,7%	-29,5%	-5,7%
<i>Rieti</i>	1.740	1.203	1.571	1.483	922	1.034	17,3%	30,5%	51,9%
<i>Roma</i>	21.252	22.997	19.946	21.133	24.937	21.691	0,6%	-7,8%	-8,0%
<i>Tivoli</i>	3.238	2.929	4.287	3.455	3.136	3.978	-6,3%	-6,6%	7,8%
<i>Velletri</i>	3.237	3.290	6.371	5.154	4.609	6.424	-37,2%	-28,6%	-0,8%
<i>Viterbo</i>	0	0	2.801	1.633	1.553	2.801	nc	nc	nc
Totale DIstretto	38.990	39.447	61.223	45.225	46.278	61.680	-13,8%	-14,8%	-0,7%
TOTALE DISTRETTO senza Trib. Viterbo	38.990	39.447	58.422	43.592	44.725	58.879	-10,6%	-11,8%	-0,8%

¹² 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. I dati non comprendono il Dibattimento (monocratico e collegiale) del Tribunale di Viterbo, che non ha trasmesso al Ministero le statistiche di propria competenza per l'intero periodo 2013/2014. Di conseguenza anche i confronti con l'annualità precedente escludono il Tribunale di Viterbo.

Il dato di dettaglio dei Tribunali evidenzia situazioni molto diverse sul territorio.

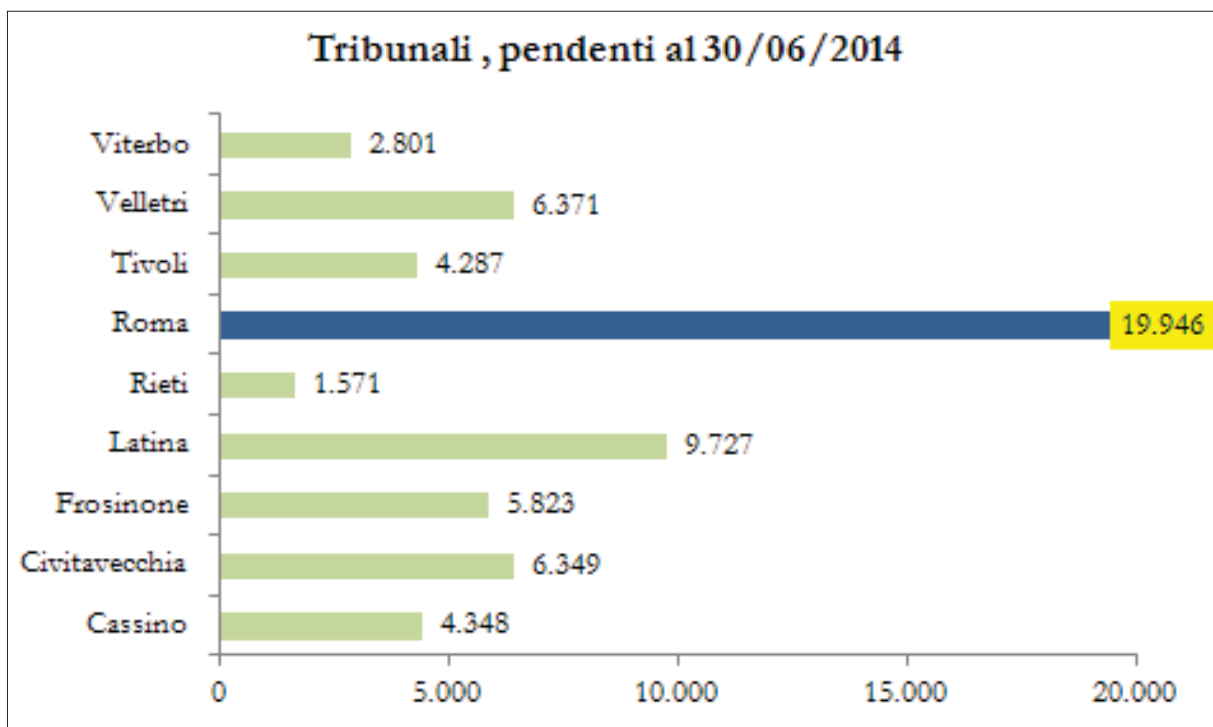
Nella tabella e nel grafico che seguono, sono rappresentati gli Uffici in base ai valori degli indici di ricambio e di smaltimento e la composizione, rispetto al totale, delle pendenze al 30/06/2014.

Distretto Tribunali Dibattimento, Indice di ricambio e Indice di smaltimento

Indicatori	Cassino	Civitavecchia	Frosinone	Latina	Rieti	Roma	Tivoli	Velletri	Viterbo	Totale distretto
Indice di ricambio	0,88	0,84	0,87	1,34	0,69	1,08	0,90	1,02		1,01
Indice di Smaltimento	0,27	0,29	0,30	0,19	0,43	0,54	0,41	0,34		0,40

L'indice di ricambio assume il valore minimo a Rieti (69 definiti a fronte di 100 sopravvenuti) ed assume valori positivi a Latina, Roma e Velletri. Gli indici di smaltimento sono abbastanza omogenei sul territorio con punte del 54% presso il Tribunale di Roma.

Distretto Tribunali Dibattimento Pendenza al 30 giugno 2014



La distribuzione delle pendenze, a differenza di quanto emerso per gli Uffici GIP/GUP è concentrata presso il Tribunale di Roma, che da solo rappresenta il 34% della pendenza distrettuale.

Altri carichi significativi (superiori o vicini ai 6.000 processi) si registrano non solo presso i Tribunali di Latina e Velletri, ma anche a Civitavecchia e Frosinone.

È disponibile anche il dato relativo ai tempi di definizione dei processi trattati dai Tribunali del distretto.

Distretto Tribunali Dibattimento, Definiti per rito e classe di durata

TRIBUNALI - SEZIONE DIBATTIMENTO. Definiti con rito collegiale										
Tribunale	Classi di durata								Totale rito collegiale	
	Entro 6 mesi		Tra 6 mesi e 1 anno		Tra 1 e 2 anni		In oltre 2 anni		Definiti	% sul totale definiti
	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti		
TOTALE DISTRETTO	720	33,3%	321	14,9%	439	20,3%	680	31,5%	2.160	100,0%
TRIBUNALI - SEZIONE DIBATTIMENTO. Definiti con rito monocratico - Non sono compresi gli Appelli Giudice di PACE										
Tribunale e relative sezioni	Classi di durata								Totale rito monocratico	
	Entro 6 mesi		Tra 6 mesi e 1 anno		Tra 1 e 2 anni		In oltre 2 anni		Definiti	% sul totale definiti
	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti	Definiti	% sul totale definiti		
TOTALE DISTRETTO	13.117	37,0%	6.885	19,4%	7.426	20,9%	8.024	22,6%	35.452	100,0%

Quelli celebrati innanzi ai Tribunali in composizione collegiale sono stati definiti entro 6 mesi nel 33% dei casi e entro un anno per il 48% dei casi (sommando le prime due classi di definizione). È significativa, pari al 31,5% dei casi, la percentuale di definizione ottenuta in periodi superiori ai due anni.

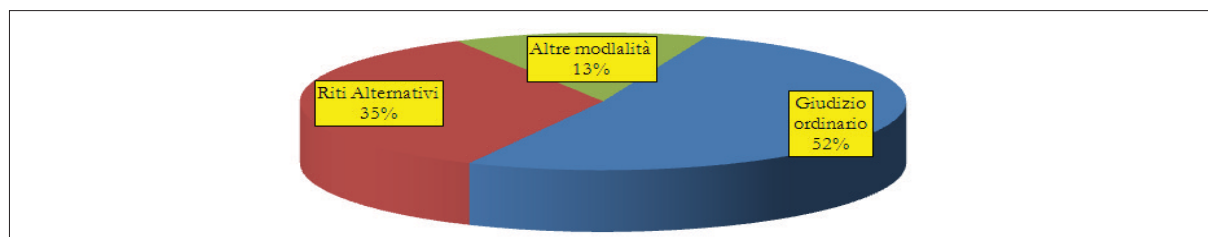
I processi celebrati invece con rito monocratico sono stati definiti nel 37% dei casi, in sei mesi rispetto alla data di iscrizione. Il dato cumulato delle prime due classi indica che circa il 55% dei procedimenti è stato definito nell'arco del primo anno.

A livello di distretto, le definizioni con i riti alternativi rappresentano, rispettivamente il 26% delle definizioni per il rito monocratico e il 35% delle definizioni per il rito collegiale. Va sottolineato che il dato è positivo, mentre la richiesta di definizione con riti alternativi ha una incidenza inferiore per gli uffici GIP/GUP del distretto.

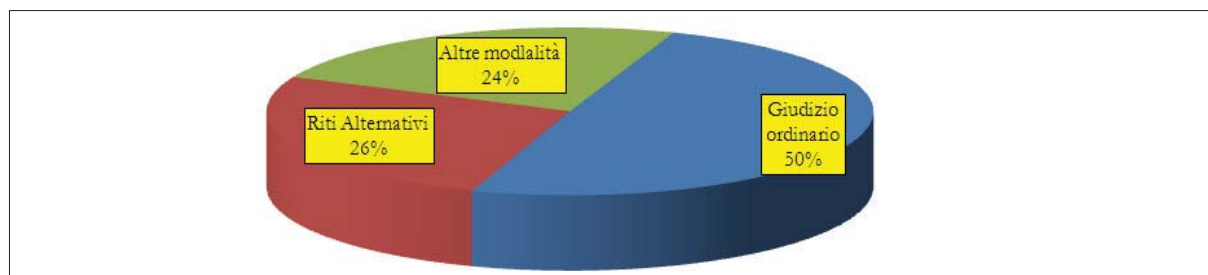
Le rappresentazioni grafiche che seguono rendono evidente l'incidenza significativa che riveste tuttora il numero dei giudizi celebrati con rito ordinario innanzi al Tribunale sia in composizione collegiale (il 52%) che monocratica (il 50%).

Sono particolarmente significative le cosiddette altre modalità di definizione (nelle quali sono computate le prescrizioni).

Distretto-Tribunali Dibattimento Collegiale Definiti per modalità



Distretto Tribunali Dibattimento Monocratico Definiti per modalità



3.4. Gli Istituti di pena

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

Istituti di pena - Detenuti presenti al 30/11/2014

Ufficio di Sorveglianza di competenza	Istituto	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Rapporto fra Totale presenti e capienza regolamentare
			totale	di cui donne		
FROSINONE	CASSINO -	202	237		83	117,3
FROSINONE	"G. PAGLIEI"	310	469		158	151,3
FROSINONE	PALIANO -	140	67	3	4	47,9
ROMA	LATINA -	76	149	32	54	196,1
ROMA	CIVITAVECCHIA "G. PASSERINI"	144	75		16	52,1
ROMA	CIVITAVECCHIA "N.C."	344	446	28	263	129,7
ROMA	ROMA "REBIBBIA 3^ CASA"	176	73		8	41,5
ROMA	ROMA "REBIBBIA FEMMINILE"	263	335	335	178	127,4
ROMA	ROMA "REBIBBIA N.C. 1"	1.235	1.496		525	121,1
ROMA	ROMA "REBIBBIA"	447	322		46	72,0
ROMA	ROMA "REGINA COELI"	642	820		499	127,7
ROMA	VELLETRI -	408	531		235	130,1
VITERBO	RIETI "N.C."	295	230		145	78,0
VITERBO	VITERBO "N.C."	432	421		218	97,5
Totale distretto		5114	5671	398	2432	110,9
Dato Nazionale		49.309	54.428	2.368	17.635	110,4

Fonte dei dati: elaborazioni Ufficio Statistiche su dati DAP

Il rapporto fra detenuti presenti e quelli previsti dalla capienza regolamentare, a livello di distretto è in linea con quello nazionale (rapporto pari a 110,9 nel Lazio contro il valore di 110,4 del territorio nazionale) ma in otto dei 14 istituti penitenziari del distretto, il rapporto è superiore a 100, con punte che raggiungono anche il 30%, 50% di detenuti in più rispetto alla capienza regolamentare. Tra questi ultimi casi vi sono le principali carceri di Roma.

Devesi conclusivamente rilevare come anche nei predetti Uffici, malgrado la quasi completa informatizzazione e l'ottimo funzionamento, l'arretrato vada complessivamente aumentando.

CONCLUSIONI

È tempo di trarre le conclusioni dal quadro dello stato dell'amministrazione della giustizia che nelle pagine che precedono si è andati delineando. È un quadro per molti versi deludente, dove la lotta per l'eliminazione o quantomeno la riduzione dell'arretrato tanto nel settore civile che in quello penale pone problemi formidabili. In più occasioni autorevoli esponenti del Governo e del Consiglio Superiore della Magistratura hanno ammonito a non considerare la mancanza di giudici, di personale e di strutture un alibi per non fare il possibile con i mezzi esistenti per ovviare alla situazione di crisi. Chi scrive ha sempre condiviso questo tipo di approccio e deve dare atto che la stragrande maggioranza dei giudici e dei funzionari del distretto si prodigano ogni giorno in questo senso. Tuttavia va detto chiaramente che, nonostante l'impegno del Ministro della Giustizia e del Governo e la consapevolezza di tutti che l'efficienza della giustizia è condizione di competitività del Paese, la situazione ha raggiunto il punto di non ritorno.

In civile come in penale è essenziale assicurare l'efficienza delle strutture e dei servizi e dunque intervenire sulle carenze di personale e sull'informatica. Poco, troppo poco si è fatto per coprire le 8.000 vacanze di personale amministrativo delle cancellerie e per assicurare la completa attuazione del processo telematico, sia civile che penale.

Il Presidente del Tribunale di Roma all'inizio del 2014 ha ben espresso questi concetti in una lettera aperta al Ministro della Giustizia sottolineando che, ove non si fosse posto rimedio alla mancanza di personale, non sarebbe stato possibile nel 2015 garantire il regolare svolgimento delle udienze penali a fronte delle ulteriori riduzioni di personale conseguenti ai pensionamenti. Analoghi concetti sono stati espressi dai Presidenti dei principali Tribunali d'Italia nelle analoghe lettere che essi hanno inviato al ministro.

Ad oggi la situazione rimane sostanzialmente immutata, nonostante siano state date assicurazioni che il problema è noto e che si interverrà. Occorre ribadire che è necessario provvedere al più presto sia procedendo all'assunzione di giovani sia con la mobilità da altre amministrazioni. Le pur fondate richieste per la perequazione delle carriere dei funzionari degli uffici giudiziari non possono essere motivo di ritardo.

Quanto al processo telematico, in penale esso resta meramente sperimentale, salvo che per le notifiche a persona diversa dall'imputato, mentre per il civile vi sono ancora troppi

segmenti della riforma che non sono attuati. Dal 1 gennaio 2015 è divenuto vincolante nei Tribunali il deposito delle memorie endoprocessuali e di numerosi atti del curatore e nelle esecuzioni civili, dopo che vi era stato uno slittamento, restringendo ai soli fascicoli nuovi tale obbligo originariamente previsto per il 1 luglio 2014. Per il giudizio di appello la consolle del magistrato non è ancora adeguatamente sviluppata ed allo stato presenta carenze gravi che mettono in pericolo lo stesso rispetto della scadenza del 30 giugno 2015 fissata dal legislatore. Com'è stato esattamente osservato da alcuni magistrati, lo slittamento di alcune delle originarie scadenze previste per l'entrata in funzione di taluni dei servizi del processo telematico, non è stata occasione per l'adozione di un piano di miglioramento. Si può anzi dire che c'è stato un progressivo decadimento dei servizi.

Altre incertezze riguardano la solidità della rete Giustizia nel momento in cui con l'attuazione del processo telematico essa deve sopportare carichi sempre maggiori. All'auspicato intensificarsi dell'utilizzo dello strumento informatico nel processo civile, si accompagna un deciso calo di prestazioni. È esperienza quotidiana per gli avvocati tentare l'accesso ai servizi ed essere rifiutati, spesso per "time-out", a volte senza spiegazioni; ancora peggio accade che le operazioni telematiche degli avvocati si interrompano durante la esecuzione, costringendo a ripetere le procedure. La stessa cosa accade alle Cancellerie, mentre i provvedimenti dei giudici spesso "sariscono" e vengono recuperati manualmente o riavviati, con enormi incertezze e dispendio di tempo e risorse.

Lo stesso successo dello strumento informatico ne mette in evidenza le criticità. L'utilità, ormai necessità, della base-dati giudiziaria genera un numero impressionante di interrogazioni, un numero che le attuali strutture non sono sempre in grado di gestire. Al potenziamento della rete e delle infrastrutture non si è pensato per tempo, nemmeno nei sei mesi di sostanziale, ed opportuno, rinvio dal 30 giugno della obbligatorietà delle memorie telematiche.

Anche la formazione dei magistrati è insufficiente. Va poi aggiunto che il processo telematico è stato studiato più per porre rimedio alle insufficienze delle cancellerie che per fornire uno strumento efficiente al giudice. Esso in molti casi, pur rappresentando un innegabile progresso per gli utenti del servizio giustizia, si risolve in un aggravio di lavoro per il magistrato che impiega più tempo di quanto era richiesto per redigere un analogo provvedimento cartaceo. Anche la consultazione dei documenti e degli scritti difensivi su file richiede un mutamento di mentalità ed uno sforzo non sempre facili, soprattutto per i magistrati meno giovani.

Queste difficoltà, aumentate dall'indisponibilità in molti uffici di schermi per computer di dimensioni adeguate, possono trovare più agevole soluzione per mezzo dell'impiego degli stagisti, in numero di due per magistrato, reso possibile dall'art 73 l. 69/2013, come

modificato dall'art. 50 d.l. 90/2014, per la durata di 18 mesi con la costituzione dell'Ufficio del processo. Si tratta di un' importante innovazione, fortemente voluta dalla magistratura, la cui attuazione va salutata con soddisfazione. I giovani che opereranno negli uffici in veste di assistenti del giudice, potranno effettuare ricerche e studi e redigere bozze di provvedimenti. Si tratta dell'unica misura concreta di cui ad oggi si dispone per assicurare un aumento della produttività perché i giudici ausiliari previsti per le corti di appello non saranno operativi, per i tempi necessari per l'espletamento dei concorsi, prima della seconda metà del 2015.

Va però detto chiaramente che l'aumento della produttività non ci sarà se non si interviene sul personale, perché mancano oggi le forze per assicurare la tempestiva pubblicazione di un maggior numero di provvedimenti e si rischia altrimenti di avere un arretrato di sentenze da pubblicare anziché di cause da decidere. E come si è detto, la mancanza di personale incide anche, soprattutto in penale, sul numero di udienze che si possono celebrare.

Oltre a ciò a Roma l'impiego degli stagisti e la costituzione dell'Ufficio del processo sono messi a serio rischio dalla mancanza di spazi adeguati, come già si è sottolineato. Ciò vale per la Corte di Appello, per il Tribunale ed anche per il Giudice di Pace.

Processo telematico e Ufficio del processo sono due riforme epocali da sempre chieste dalla magistratura. Sarebbe grave se la loro attuazione fosse pregiudicata dalla mancanza di personale e di spazi adeguati cui il Ministero della Giustizia, come ho più volte chiesto, può e deve porre rimedio. Va ribadito che è intollerabile che gli uffici di Roma siano privi di locali idonei. Roma è l'unica grande città italiana priva di un palazzo di giustizia, posto che quello di piazza Cavour è la sede della sola Cassazione.

Va peraltro detto che le insufficienze di personale ed in minor misura di strutture edilizie sono comuni agli altri uffici giudiziari del Lazio. Tribunali come quello di Latina, dove si è recentemente verificato un grave episodio di intimidazione mafiosa nei confronti di un giudice, sono in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata e risentono in misura evidente delle carenze che si sono evidenziate.

Gli interventi strutturali sono dunque fondamentali. Senza di essi appare difficile immaginare che si possa efficacemente incidere sull'arretrato in tempi sufficientemente brevi, anche se i dati statistici mostrano che qualche progresso è stato fatto e che ulteriori miglioramenti sono possibili, almeno per quanto concerne la giustizia civile. Le riforme legislative che sono state introdotte dai precedenti Governi (il procedimento sommario di cognizione, l'istituto della mediazione e il "filtro" di inammissibilità dell'appello per ca-

renza di una ragionevole probabilità di accoglimento), e quelle che si sono recentemente aggiunte (la negoziazione assistita e la maggior possibilità di ricorso all'arbitrato, la parziale degiurisdizionalizzazione dei procedimenti in materia di separazione e divorzio, i miglioramenti della disciplina del pignoramento e dell'esecuzione civile in generale, per citarne alcune) per quanto utili difficilmente potranno, da sole, essere risolutive.

Le carenze del settore penale sono per molti versi caratterizzate da problemi analoghi a quelli che affliggono la giustizia civile. È naturale che sia così perché le carenze strutturali di cui si è detto riguardano l'amministrazione della giustizia nel suo complesso, non la sola giustizia civile. Per quanto attiene ancora a quest'ultima va osservato che l'inefficienza colpisce non soltanto chi agisce o è convenuto in giudizio, ma anche chi ha bisogno dell'intervento dell'Amministrazione per far fronte a bisogni quotidiani nel delicato settore dell'amministrazione dei beni dei minori e dei sottoposti all'amministrazione di sostegno, dove i provvedimenti richiesti riguardano sovente le necessità della vita quotidiana.

Per quanto riguarda il penale il dato che più tradisce il disagio sia degli operatori che degli utenti del servizio giustizia è certo rappresentato dai tempi di trattazione dei procedimenti e dal maturare della prescrizione dei reati. Il dato è troppo noto per illustrarlo nei particolari. Si sono proposte varie soluzioni che passano per la depenalizzazione dei fatti di minor gravità, per l'adozione di riti semplificati o di forme di motivazione sintetica, per l'eliminazione dello stesso istituto della prescrizione. Non compete certo a chi scrive indicare una soluzione risolutiva ad un problema annoso ed apparentemente senza una soluzione evidente. Si può peraltro osservare che l'arretrato non può essere subito, ma va gestito con scelte trasparenti e responsabili, senza rifugiarsi nell'astratto rispetto del principio costituzionalmente sancito dell'obbligatorietà dell'azione penale. Ben venga quindi, sino a quando provvedimenti strutturali sul piano dell'organizzazione e delle risorse non consentano la trattazione di tutti i procedimenti pendenti, l'adozione di criteri di trattazione e gestione dei processi da parte degli uffici giudicanti d'intesa con quelli requirenti che privilegino i procedimenti che godono di priorità secondo legge, quelli di maggior allarme sociale ed in cui sono costituite parti civili. Dovrà evitarsi, nei limiti del possibile, la trattazione di processi destinati alla prescrizione certa in appello in ragione dei tempi di trattazione dilatati della Corte, per evitare che si perda tempo in primo grado a celebrare processi che non potranno essere portati a termine in appello. Va salutata con favore a questo proposito l'adozione di norme dirette ad assicurare che non si proceda per fatti di minima offensività che non significa che non debbano essere perseguiti fatti che creano allarme sociale come i furti in appartamento, come erroneamente è stato affermato da taluni organi di stampa.

Un dato merita ancora di essere sottolineato. Una parte sempre più rilevante dei giudizi

civili e penali è trattata da giudici non togati, si tratti dei giudici di pace o dei GOT o ancora degli esperti che compongono il collegio in talune funzioni, come ad esempio nei giudizi minorili od agrari. Nonostante i luoghi comuni non si può dire che la qualità della giustizia ne sia complessivamente compromessa. In molti casi le decisioni adottate sono di buona qualità. In ogni caso non è immaginabile che si possa fare a meno dei giudici onorari e non è accettabile che le forme di retribuzione siano precarie ed inadeguate, retribuendosi in taluni casi i provvedimenti a discapito dell'attività d'udienza e viceversa. Ancora i giudici onorari operano a ranghi ampiamente ridotti, incontrando le medesime limitazioni di risorse di cui soffrono i giudici togati. È tempo che si intervenga su questa materia, anche in ragione del progressivo invecchiamento di questi magistrati onorari, soprattutto dei giudici di pace, a cui non si pone rimedio.

I giudici italiani a dispetto delle difficilissime condizioni in cui versa l'Amministrazione della Giustizia, operano in generale con senso dello Stato e con piena consapevolezza della dignità della loro funzione. Sono sottoposti a periodiche verifiche della loro professionalità e della loro produttività, che nonostante i luoghi comuni sono effettive ed accurate. Non meritano che gli si imputi l'inefficienza dell'amministrazione della giustizia come le recenti modifiche della disciplina delle ferie e la proposta modifica delle norme in tema di responsabilità sembrano suggerire. Non ho dubbi, comunque, che nonostante tutto la magistratura italiana continuerà a fare la sua parte, come sempre, nel rispetto del giuramento prestato e del dovere istituzionale di tutelare chi ha ragione, con particolare attenzione alle parti deboli.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

Luciano Panzani

