



Ministero della Giustizia

RELAZIONE TECNICA SULLE PIANTE ORGANICHE DELLE CORTI DI APPELLO “METROPOLITANE” DI ROMA, NAPOLI E MILANO

Indice del documento

§ 1. Premessa	2 -
§ 2. Il “piano straordinario” di studio e di approfondimento	3 -
§ 3. Analisi dei dati	4 -
§ 4. Ulteriori elementi di analisi.....	9 -
§ 5. Le osservazioni e le proposte avanzate dagli Uffici di Roma e di Napoli	18 -
§ 6. La diversa analisi e valutazione sulla Corte di appello di Milano	20 -
§ 7. L’analisi sulle Procure generali della Repubblica	24 -
§ 8. Sintesi conclusiva sulle Corti di Roma e Napoli.....	26 -
§ 9. Conclusioni sulla Corte di Milano	27 -

§ 1. Premessa

Va chiarito subito che la presente Relazione costituisce il completamento del precedente *Progetto* di revisione del 9 maggio 2017 in ordine alle piante organiche degli Uffici giudicanti e requirenti di 2° grado, su cui il CSM ha già espresso parere largamente favorevole nella seduta del 21 giugno 2017.

La Relazione, inoltre, vuole rappresentare un valido elemento integrativo del citato *Progetto*, in quanto ha utilizzato anche i risultati di uno speciale *studio di approfondimento* sulle tre Corti *metropolitane* del nostro sistema – frutto di una forte sinergia e collaborazione del noto *Tavolo tecnico di coordinamento* tra Ministero e CSM – in una visione di largo respiro, fondata non solo su un completo esame di dati statistici ma, soprattutto, su una moderna *analisi organizzativa* degli Uffici nonché sullo sviluppo di una tendenziale *strategia di medio periodo* (con i contributi offerti dagli stessi dirigenti degli Uffici), idonea a fronteggiare il grave problema dell'*arretrato patologico* delle Corti di Roma e di Napoli senza, tuttavia, perdere di vista il parametro dei flussi della domanda di giustizia.

Invero, già nel citato *Progetto* del 9 maggio 2017 si potevano chiaramente leggere, se pur in sintesi, le ragioni che hanno determinato il Ministero a condurre un'analisi “*separata e speciale*” per le due Corti¹, e cioè:

- l'esigenza di cercare una migliore gestione ed una soluzione alle “*pendenze patologiche*” ultra-biennali [aventi nel triennio una media del 60% nel civile e del 48% nel penale];
- l'esistenza di un volume di affari complessivi *pendenti* (civili+penali) pari al 37% del totale nazionale;
- l'entità delle criticità e di alcuni indicatori negativi di *performance* (arretrato, durata dei procedimenti e prescrizioni).

Inoltre, anche alla luce della analisi e valutazione dei dati statistici raccolti in uno studio preliminare dell'autunno scorso denominato “*La Corte di appello oggi*” [da cui è emerso come il “*fattore-organizzazione*” sia assolutamente determinante nel raggiungimento degli obiettivi fissati dagli Uffici], è subito apparso assolutamente necessario verificare per le Corti di Roma e di Napoli se le differenti *performance* delle stesse rispetto al resto del sistema-Italia fossero l'effetto (quasi) esclusivo del “modello organizzativo” adottato negli anni passati e non la conseguenza, viceversa, della scopertura degli organici di magistrati o di personale amministrativo.

In altri termini, appurare se le scelte operate dai dirigenti avvicendatisi almeno negli ultimi quindici anni (e non certamente dagli attuali) abbiano avuto una incidenza determinante nel ventaglio dei risultati “*non positivi*”, che sono oggi sotto gli occhi di tutti.

¹ Ciascuna con oltre 140 magistrati e con un bacino di utenti superiore a 5 milioni.

§ 2. Il “piano straordinario” di studio e di approfondimento

Come detto, l’analisi sulle Corti condotta sin dall’autunno scorso ha determinato la necessità di intraprendere – anche in considerazione dell’andamento “*altalenante*” dei dati rivenienti dagli Uffici di **Roma** e di **Napoli** – uno speciale “*piano straordinario*” di studio e di approfondimento sulle cause della situazione in esame prima di poter decidere, in modo responsabile, circa le eventuali misure da adottare in punto di revisione delle piante organiche: essendo già evidente che il problema non è di origine “quantitativa”, ovvero legato solo alle risorse.

E, per realizzare meglio tale intento, è apparso utile integrare lo studio con l’analisi delle *performance* fatte registrare dalla Corte di appello di **Milano**, che – quale terza Corte “metropolitana” del nostro sistema – poteva rappresentare un prezioso e valido *workshop-bench*.

In tale studio, inoltre, oltre al proficuo confronto tecnico svoltosi con il CSM nel citato *Comitato paritetico*, si è pure dato corso ad un’attività di interlocuzione [durata alcuni mesi] con gli Uffici giudiziari interessati, volta a tentare di conoscere attraverso gli stessi le “*vere cause*” dei problemi, per cercare soluzioni comuni alle varie problematiche.

Il cennato lavoro di approfondimento, poi, trova una sua ulteriore ragione profonda nella straordinaria incidenza che questi tre Uffici hanno sull’efficienza del sistema-giustizia, tenuto conto che le loro pendenze complessive [civili e penali] hanno costituito – nel 2016 – addirittura il 39% del totale nazionale e le loro iscrizioni complessive il 34%:

Corte di Appello per organico - rapporto pendenze/iscrizioni

Corte di Appello per organico	Organico senza distrettuali	Iscritti totali (civ + pen) 2015	Totale pend. (civ. + pen.) 31.12.2015	Iscritti totali (civ. + pen.) 2016	Totale pend. (civ + pen) 2016	rapp./abit.
Roma (*)	163	23.710	102.116	39.134	108.136	33.000
Napoli	147	22.907	99.924	26.805	96.796	31.000
Milano	123	15.072	24.552	15.714	22.404	53.000
Totale Nazionale	1.242	211.069	585.756	241.346	582.099	

(*) Le iscrizioni del 2015 e 2016 nella Corte di appello di Roma risultano non attendibili, in quanto, per problemi tecnici di migrazione dati, una parte dei procedimenti del 2015 è stata attribuita, per ritardata iscrizione, all’anno 2016.

Parimenti importante è stata la constatazione del fatto che nelle Corti di appello di **Roma** e di **Napoli** non si registra – a differenza di quanto avviene nella Corte di **Milano** – la presenza del cd. “*modello ideal-tipico dei flussi*”, che si configura allorché il numero delle *definizioni* è

pari a quello delle *iscrizioni* e quando le *pendenze* raggiungono – al massimo – un valore doppio (cioè **2**) rispetto alle iscrizioni annue² [nel 2016, tale valore è stato in media nazionale uguale a **2,4**].

Ed infatti:

- Napoli – con un numero complessivo di iscrizioni pari a 26.805 ed una pendenza altissima di 96.796 – fa registrare un rapporto “*pendenze/iscrizioni*” di **3,6**³;
- per Roma [attesi gli evidenziati problemi di “*non attendibilità*” delle iscrizioni 2015 e 2016] si è ritenuto di fare ricorso alla media dei due anni e si è registrato, così, un numero complessivo di iscrizioni pari a 31.422 [23.710+39.134], con una pendenza altissima di 108.136 procedimenti e con un rapporto pari a **3,4**⁴.

Tali rapporti, se comparati con quello di Milano [che è stato pari a **1,4**], appaiono del tutto peculiari, anche tenuto conto del fatto che la **Corte di Milano** ha 15.714 iscrizioni ed una pendenza (molto bassa) pari a 22.404⁵.

Orbene, a fronte di questi eloquenti differenze di *performance*, i contributi e le spiegazioni forniti negli incontri dai dirigenti degli Uffici di Roma e di Napoli per tentare di chiarire tali risultati certamente “*non favorevoli*” – più che presentare [come auspicabile] nuove soluzioni di natura specificamente organizzativa – si sono limitati ad evidenziare varie criticità, riguardanti in prevalenza la carenza di personale magistratuale ed amministrativo (v. Napoli) oppure esigenze di natura logistica, come la mancanza di aule (v. Roma).

§ 3. Analisi dei dati

In premessa, appare necessario chiarire che si procederà, dapprima, all’esame dei dati sulle Corti di appello di **Roma** e di **Napoli**, mentre saranno analizzati nel prosieguo quelli relativi alla Corte di **Milano**.

² Ciò perché i tetti normativi esistenti [cfr. art. 2, co. 2-bis, legge n. 89/2001, come modificato dal D.L. n. 83/2012, - convertito con modifiche dalla legge n. 134/2012] fissano la “*durata ragionevole*” della fase dell’appello in anni 2. -

³ con un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 31.000 -

⁴ con un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 33.000 -

⁵ con un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 53.000, ben superiore a quello di Napoli e di Roma. -

Rapporto iscrizioni/pianta organica -

Nell'analisi di tale parametro, un primo elemento di cui tenere conto è quello dell'attuale consistenza di pianta organica rispetto al totale della dotazione delle Corti italiane nonché al volume di iscrizioni complessive (civili e penali), non “*pesate*” in base a eventuali indici di qualità o complessità.

Orbene, a tale riguardo:

- **Roma** ha una percentuale di iscrizioni pari all'11% delle nazionali ed una percentuale di magistrati pari al 13% della dotazione complessiva di tutte le Corti;
- **Napoli** ha una percentuale di pari all'11% e quella dei magistrati pari al 12% della dotazione complessiva di tutte le Corti.

Le due Corti presentano, quindi, una quasi perfetta parità tra numero di sopravvenienze annue e dotazione di magistrati, ma fanno registrare delle evidenti “particolarità” con riguardo al numero delle pendenze, in ispecie quelle “patologiche” (ultra-biennali).

Flussi area civile

Iscrizioni

Esaminando i dati del quadriennio 2013-16 [v. Tabella 7-bis integrale del Fascicolo dei dati statistici], risulta che il numero di affari civili trattati dalle Corti di **Roma** e di **Napoli** supera di gran lunga quello delle altre: infatti, il livello dei procedimenti iscritti nella Corte di **Roma** è pari al 15% del totale nazionale, e quello di **Napoli** è pari al 12% (mentre Milano registra il 6,5%).

Definizioni

Il numero degli affari definiti è:

- a **Roma** pari (in media) al 18% del totale nazionale,
- a **Napoli** del 12%.

Pendenze

Il numero dei pendenti di **Roma** e di **Napoli** [nello stesso periodo] è pari al 37% di quello di tutte le Corti italiane, giacché Roma registra mediamente il 20% dei pendenti nazionali, e Napoli il 17%.

Indice di ricambio (clearance rate) -

Le Corti di **Roma** e di **Napoli**, comunque, nonostante il numero di affari *iscritti* sia stato il più elevato in assoluto, hanno *definito* un numero di procedimenti superiore alle *sopravvenienze*, come si deduce dall'andamento del tasso di ricambio medio civile 2013-16 [v. Tabella 6], che nella Corte di **Roma** è stato di “155” [con un picco di 174 nel 2014] ed in quella di Napoli è stato pari a “132” [con un picco di 140 nel 2014 e 2015].

Ultra-biennalità

Procedendo ad una analisi dei dati della produttività emergono dei profili, che meritano un approfondimento.

E difatti, contrariamente a quanto sarebbe logico aspettarsi, nelle Corti di **Roma** e di **Napoli** il calo delle *pendenze* non è stato accompagnato dalla riduzione dell'arretrato “*patologico*”, che invece ha fatto registrare il seguente negativo andamento:

- **Roma:** 54% nel 2013; 61% nel 2014; 58% nel 2015; 54% nel 2016;
- **Napoli:** 58% nel 2013; 63% nel 2014; 65% nel 2015; 62% nel 2016.

Tale dato dimostra che la maggiore produttività realizzata non è stata finalizzata all'eliminazione degli affari più risalenti [causa del “*rischio Pinto*”], ma ha riguardato, in modo indistinto ed organizzativamente negativo, soprattutto gli affari più recenti [forse, anche perché di più facile definizione].

Con riguardo poi all'andamento della produttività per macro-materia (civile contenzioso ordinario, Previdenza, Lavoro, etc.) appare illuminante rappresentare in maggior dettaglio il contenuto nella tabella che segue:

Flussi dei procedimenti civili presso le corti di appello e Indice di ricambio.

Area SICID - Anni 2013 - 2016

Materia	2013			2014			2015			2016		
	Sopravvenuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravvenuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravvenuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravvenuti	Totale definiti	Indice di ricambio
NAPOLI												
Contenzioso ordinario	5.657	6.014	106	5.531	6.496	117	6.182	6.176	100	6.472	5.610	87
Lavoro	3.203	4.064	127	3.012	4.206	140	2.788	3.493	125	3.066	3.085	101
Previdenza	5.186	5.626	108	2.933	5.967	203	2.043	6.654	326	1.586	6.338	400
Equa riparazione	509	1.837	361	757	761	101	1.071	978	91	1.599	1.514	95
Volontaria giurisdizione	718	706	98	724	761	105	773	757	98	842	731	87
NAPOLI - Totale area Sicid	15.273	18.247	119	12.957	18.191	140	12.857	18.058	140	13.565	17.278	127
ROMA												
Contenzioso ordinario	7.566	8.354	110	7.896	9.210	117	8.518	8.430	99	8.191	8.963	109
Lavoro	5.556	5.793	104	4.363	6.138	141	3.770	5.649	150	3.929	4.714	120
Previdenza	2.820	6.552	232	1.625	6.222	383	1.534	4.969	324	1.484	2.509	169
Equa riparazione	1.417	6.204	438	1.399	6.662	476	1.513	6.154	407	1.608	4.589	285
Volontaria giurisdizione	1.279	1.201	94	1.706	1.314	77	1.648	1.506	91	1.228	1.712	139
ROMA - Totale area Sicid	18.638	28.104	151	16.989	29.546	174	16.983	26.708	157	16.440	22.487	137

Una considerazione, che emerge *ictu oculi*, è che l'indice di ricambio delle Corti di **Roma** e di **Napoli** non è determinato in modo omogeneo da tutte le materie trattate, ma risulta fortemente influenzato soltanto dal positivo andamento di alcuni settori specifici.

In particolare, nella Corte di **Napoli** il tasso di ricambio è fortemente influenzato (in positivo) dal settore Previdenza, che nel 2016 è stato pari addirittura a “400”.

Nella Corte di **Roma** si osserva una dinamica analoga, con l'ulteriore considerazione che anche la materia dell'Equa riparazione risulta incidere fortemente sul tasso di ricambio: infatti, nel 2016 si è registrato un valore di “169” per la Previdenza e di “285” per l'Equa riparazione.

Tasso di impugnazione

Per quanto riguarda, infine, il *tasso di impugnazione* delle sentenze di 1° grado emesse dai Tribunali, esso si è attestato:

- nel distretto di **Roma**, intorno al 26%;
- il distretto di **Napoli** ha registrato tassi di impugnazione leggermente inferiori, pari al 19% [nel quinquennio 2011-2015], mentre nel 2016 sono aumentati al 22% .

Flussi area penale

Iscrizioni

Il numero di affari *sopravvenuti* nelle Corti di appello di **Roma** e di **Napoli** ha costituito, complessivamente, circa 1/3 del totale nazionale.

Infatti, mentre nel 2013 il numero di affari iscritti presso le Corti di appello di **Roma** e di **Napoli** è stato pari al 31% del totale nazionale (36.244 su 117.513), nel 2014 esso è sceso al 27% (27.702 su 101.477), nel 2015 al 18% (17.333 su 98.462) e nel 2016 è risalito al 30% (36.186 su 120.665).

Orbene, l'esame dei flussi – nel quadriennio 2013-16 – mostra chiaramente che le Corti di **Roma** e di **Napoli** hanno avuto *performance* significativamente diverse.

In particolare, la Corte di appello di **Roma** ha presentato una “*anomalia*” nel 2014, in cui – a fronte di un calo nazionale delle *iscrizioni* pari al 14% circa – ha fatto registrare un incremento del 24% [da 12.835 *iscritti* a 15.857], per poi diminuire (nel 2015) di una percentuale “anomala” del 56% (da 15.857 a 7.036): ciò, però, non permette alcuna riflessione o valutazione, giacché i dati di questi due anni sono stati (negativamente) influenzati da problemi di ritardo nella *iscrizione* dei fascicoli.

A questi andamenti “altalenanti” delle *iscrizioni* non ha corrisposto un analogo andamento delle definizioni, che, dal loro canto, hanno registrato un calo costante:

- da 10.394 nel 2013 a 9.613 nel 2014, per arrivare a 8.619 nel 2015.

La Corte di appello di Napoli, invece, ha presentato un *trend* in linea con il dato nazionale, cioè un calo costante delle *iscrizioni*:

- passate da 23.409 nel 2013 a 11.845 nel 2014 (-49%) ed a 10.297 nel 2015 (-13%);
- sono tornate ad aumentare, nel 2016, passando da 10.297 a 13.493 (31%).

Definizioni

A ciò ha fatto seguito un incremento delle *definizioni*, passate da 10.356 nel 2013 a 13.479 nel 2014 (+30%), a 13.877 nel 2015 (+3%), per chiudere a 12.784 nel 2016 (-8%).

Pendenze

Anche nel settore penale le “*pendenze patologiche*” sono aumentate nel quadriennio 2013-16:

- ✓ **Roma**: 40% nel 2013; 44% nel 2014; 53% nel 2015; 51% nel 2016;
- ✓ **Napoli**: 39% nel 2013; 39% nel 2014; 62% nel 2015, 59% nel 2016.

Può dirsi, quindi, che le Corti di appello di **Roma** e di **Napoli** non sono comparabili fra loro, e sono realtà contraddistinte da una propria, assoluta, specificità.

Tasso di impugnazione -

Per quanto riguarda il tasso di impugnazione delle sentenze penali di 1° grado emesse dai Tribunali del distretto di competenza, nel quinquennio 2011-15, la Corte di **Napoli** presenta valori mediamente più alti rispetto a quello di **Roma**.

La Corte di **Roma** mostra un andamento più simile alla media nazionale, con un tasso medio di impugnazione [nel periodo] pari al 40% contro il 41% nazionale.

Mentre quella di **Napoli** registra un più elevato 48%, su cui pesa in modo significativo il valore relativo al 2013, quando il tasso raggiunse il valore (anomalo) dell'84%.

Nel 1° semestre 2016, invece, a fronte di una media nazionale invariata rispetto al 2015 [pari al 34%], le due Corti mostrano andamenti diversi.

Infatti, mentre **Napoli** registra una sensibile riduzione del tasso di impugnazione [dal 31% al 29% del 1° semestre 2016], **Roma** fa registrare un incremento “anomalo”: dal 21% del 2015 passa al 71% del 1° semestre 2016.

Prescrizione

Le Corti di Roma e di Napoli presentano delle peculiarità anche con riguardo alla **prescrizione** dei reati.

Basti riflettere sulla circostanza che esse totalizzano, da sole, il 32% di tutte le prescrizioni degli Uffici di 2° grado (e che, insieme alle Corti di Venezia e di Torino, raggiungono il 50% del dato nazionale).

Sul punto va sottolineato che il numero dei procedimenti prescritti, al 30 giugno 2016, è stato pari al 40% nella Corte di appello di **Roma** ed al 27% nella Corte di appello di **Napoli**.

§ 4. Ulteriori elementi di analisi

Personale amministrativo “ministeriale” e di altra provenienza

Innanzitutto, il così spesso evocato fattore della carenza di personale amministrativo [che pure certamente incide sui risultati ottenuti dagli uffici] risulta avere anche per le due Corti “metropolitane” di **Roma** e di **Napoli**, così come per gli altri Uffici nazionali, un peso molto meno rilevante di quanto comunemente si affermi.

Infatti, sul punto, oltre al tasso di scopertura del personale amministrativo [che non è molto distante dalla media nazionale], va considerato l'apporto di risorse di altra origine [quali, ad es., unità rivenienti dai tirocinanti dell'*Ufficio per il processo* ed unità rivenienti da Protocolli e Convenzioni con enti territoriali], che sono state presenti – in rilevante numero – sia a **Roma** (n° 111 a fronte di n° 50 posti ministeriali scoperti) sia a **Napoli** (n° 68 a fronte di n° 36 posti scoperti).

Nello specifico, i tirocinanti ex art. 73 assegnati alla Corte di appello di **Roma** sono stati n° 77 e quelli assegnati alla Corte di appello di **Napoli** n° 49: si tratta di risorse previste per la struttura denominata "*ufficio per il processo*", da utilizzare nelle Corti secondo l'apposito "*modello organizzativo*" disegnato nel D.M. 1° ottobre 2015, che dovrebbe supportare processi di innovazione negli Uffici sia mediante l'ausilio alle cancellerie sia con l'assistenza all'attività dei magistrati.

Più in dettaglio, si intende fare riferimento:

- alla Convenzione che la Corte di appello di **Napoli** ha stipulato con la Regione Campania, per gli anni 2011-2012 [rinnovate nel marzo 2013 per un altro anno], attraverso un "protocollo d'intesa" per l'avvio di 300 L.S.U. da adibire nelle cancellerie anche per attività di fotocopiatura, di scansione informatica e di fascicolazione di documenti;
- ed ancora, ad altro "protocollo d'intesa" che la Corte di appello di **Napoli** ha stipulato, in data 31 maggio 2015, con la Regione Campania – nell'ambito del piano regionale "*Garanzia giovani*" – con il fine di inserire presso gli Uffici giudiziari alcuni soggetti, già partecipanti ad attività formative della Regione, per destinarli allo svolgimento di funzioni ausiliarie di reperimento e di classificazione di atti e documenti;
- e, da ultimo, al fatto che la stessa Corte, in data 6 aprile 2017, ha concordato con la citata Regione un piano di misure di politiche attive per il lavoro presso gli uffici giudiziari, con attività di supporto alle attività amministrative da parte di:
 - lavoratori socialmente utili,
 - tirocinanti inseriti nel progetto "Garanzia Giovani",
 - personale formatosi professionalmente, dal 2012 ad oggi, nell'ambito delle cd. *work experience*, attivate dalla Regione Campania e dal Ministero della giustizia.

Quanto agli Uffici di **Roma**, la Corte di appello e la Procura generale – dal loro canto – hanno sottoscritto il 29 ottobre 2015 un "protocollo d'intesa" per l'utilizzo del personale della Regione Lazio (periodo di anno 1) per la realizzazione di progetti mirati alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti giudiziari.

Infine, vanno pure ricordate le pur modeste unità inviate con i cd. "*scorrimenti da altre graduatorie*" (nel 2016), che hanno comunque alleviato il problema del personale nonché, in previsione di breve periodo, il concorso pubblico per n° 800 Assistenti (da aumentare per alcune

altre centinaia di posti) in corso di svolgimento dall'8 maggio 2017, che consentirà i primi arrivi di nuovo personale (sul finire di quest'anno) e che potrà cominciare – dopo ben oltre 20 anni – a ridurre la risalente scopertura di personale amministrativo “ministeriale”.

Giudici ausiliari

Appare utile ricordare – in tema di apporti realizzati negli ultimi anni per le Corti di appello – che la figura dei “giudici ausiliari” è stata introdotta dal legislatore con il decreto-legge n. 69 del 2013 [convertito dalla legge n. 98 del 2013], allo specifico fine di aiutare gli uffici giudicanti di 2° grado nello smaltimento dell'arretrato ultra-biennale.

In materia, sia **Roma** sia **Napoli** hanno ricevuto l'assegnazione dell'intero contingente (n° 40) di “ausiliari” attribuiti loro dal CSM e, alla data del 28 marzo 2017, mentre a **Roma** l'organico risulta interamente coperto, alla Corte di **Napoli** vi è un solo posto vacante.

Va rilevato che i 40 “ausiliari” assegnati a ciascuna delle due Corti (quantità più alta, in assoluto, rispetto a tutti gli Uffici di 2° grado) hanno rappresentato – per dare un'idea dell'importanza dell'aiuto – un incremento di organico pari ad oltre il 20% dell'intero numero di consiglieri dei due Uffici.

E tuttavia, a fronte di questo relevantissimo beneficio, l'apporto lavorativo ricavato dai citati “giudici ausiliari” – pur considerando i tempi (60 gg.) di loro formazione obbligatoria – è risultato irrisorio nell'abbattimento dell'arretrato “patologico”, ove si pensi che a **Napoli** sono state definite solo 5 procedure *pro-capite* ed a **Roma** n° 30 procedure.

Come noto, ciascun “ausiliario” dovrebbe definire per legge almeno n° 90 procedimenti annui [al fine di non incorrere nella prevista sanzione della “mancata conferma” dell'incarico], per cui la “perdita di risultato” non appare certamente secondaria in una situazione critica quale quella in esame [anche alla luce della media nazionale]:

Produttività giudici ausiliari - anno 2016

Corte di appello	Procedimenti definiti 2016	Media pro-capite ausiliari [presenze al 31.12.16]
Milano	418	13
Napoli	178	5
Roma	998	30
Totale Nazionale	11.150	36

Peraltro, nella Corte di Napoli è stata pure disposta l'assegnazione di 14 “giudici ausiliari” alla sezione Lavoro – al fine di realizzare una “*ripartizione paritetica dei magistrati fra le sezioni e dell'elaborazione di criteri di assegnazione della materia diretti ad assicurare un costante riequilibrio dei carichi*” – con una scelta organizzativa assai inappropriata, tenuto conto dello squilibrio interno esistente nell'area civile in favore del settore Lavoro (come si dirà subito dopo).

Importanza di un equilibrio tabellare “inter” ed “infra-settoriale”

Già nel *Progetto* di revisione delle piante organiche di 2° grado [depositato il 9 maggio 2017] si manifestava chiaramente per le Corti di **Roma** e di **Napoli** un evidente “*squilibrio inter-settoriale*” del riparto dei giudici tra l'area civile e quella penale: il che appariva essere la dimostrazione di una distribuzione di risorse “*non funzionale*” rispetto ai flussi ed alle esigenze degli Uffici.

Infatti, ad es., a Roma il totale dei consiglieri assegnati all'area civile rappresentava il 63% dell'organico e quello assegnato all'area penale il 37%.

A Napoli, invece, esso costituiva (rispettivamente) il 59% ed il 41%, a fronte di una media nazionale del 55% nel civile e del 45% nel penale.

Orbene, la citata conclusione iniziale [all'apparenza “neutra”] si è rivelata invece bisognevole di un'analisi più accurata a seguito della citata interlocuzione avviata con gli Uffici, allorché è emersa la utilità di verificare una “*equilibrata distribuzione*” degli organici non solo *inter-settoriale*, ma anche *infra-settoriale* [ovvero all'interno della stessa area civile], per ricercare il miglior assetto possibile fra le risorse assegnate all'Ufficio e la quantità di lavoro da smaltire.

Invero, tale esigenza di verifica è stata stimolata da un'osservazione dello stesso Presidente della Corte di appello di **Roma**, allorché ha evidenziato – al fine di spiegare il rilevato *rapporto* tabellare (abnorme) del 63% e del 37% tra area civile ed area penale – che tale *squilibrio* del proprio Ufficio era solo apparente, in quanto “in concreto” inesistente ove si fosse comparata la percentuale di giudici assegnati alla sezione Lavoro [29+5 presidenti] rispetto al numero di giudici assegnati alle sezioni “civili ordinarie” [80+18 presidenti].

Infatti, sempre a dire del Presidente, una volta operata tale comparazione, sarebbe emerso il sostanziale equilibrio del rapporto fra le aree del “civile ordinario” e del penale.

(segue) Quadro di riferimento per il dimensionamento delle sezioni Lavoro -

Orbene, al fine di operare tale verifica appare utile ricostruire, preliminarmente, la cornice normativa (primaria e secondaria) regolante la *costituzione* ed il *dimensionamento* delle sezioni Lavoro.

Come noto, fu l'art. 22 della legge 11 agosto 1973, n. 533 [disciplina delle controversie individuali di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie] a stabilire – per la prima volta – che:

- “il numero dei magistrati addetti esclusivamente alla trattazione delle controversie di lavoro non può essere inferiore ad un terzo di quello di tutti i magistrati incaricati delle controversie e degli affari civili”;
- il Consiglio superiore della magistratura, su proposta dei dirigenti degli uffici, provvede alle variazioni di organico della sezione (...).

L'art. 25 stessa legge dispose, inoltre, l'aumento di 300 unità del *ruolo organico della magistratura*.

Questo assetto di normativa primaria è rimasto immutato per circa 25 anni, fino a quando l'art. 1 d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 [istituzione del *giudice unico di primo grado*] non sopprime la figura del Pretore dall'O.G., demandandone le relative competenze al Tribunale ordinario.

Di conseguenza, gli artt. 9 e 19 d. lgs. cit. ridefinirono le competenze dei Tribunali e delle Corti di appello, prevedendo in queste ultime la costituzione di autonome sezioni Lavoro [incaricate in via esclusiva della trattazione delle materie Lavoro e Previdenza] e disponendo (art. 38) che i necessari posti fossero reperiti mediante la contestuale riduzione delle piante organiche dei Tribunali del distretto.

E così, con il D.M. 1° giugno 1999, il Ministro determinò le piante organiche delle sezioni Lavoro delle Corti di appello.

Poco dopo, la legge n. 48 del 13 febbraio 2001 [*aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura*] prevede l'aumento complessivo del ruolo organico del personale della magistratura per 1.000 unità, stabilendo che ben 300 unità⁶ fossero destinate alla trattazione delle controversie di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533 (e succ. modd.).

Nell'individuazione degli Uffici cui assegnare i posti in aumento, il Ministero della giustizia privilegiò le Corti di appello, assicurando la quasi integrale soddisfazione delle necessità rilevate per tali Uffici e favorendo la creazione, ove non esistenti, di “nuove” sezioni Lavoro [che – si tenga ben presente – non si trovano in tutte le Corti di appello: v., ad es., Campobasso e Trento].

⁶ Le 300 unità sono state distribuite attraverso i DD.MM. del 23.1.2003 (n. 121), del 7.4.2005 (n. 112), del 17.9.2007 (n. 28) e del 4.8.2008 (n. 39).

*** _

Tanto ricostruito storicamente circa l'incremento della dotazione organica complessiva della magistratura, giova sottolineare che di recente il C.S.M. [v. delibera 15 febbraio 2017 su una variazione di organico delle sezioni Lavoro del Tribunale di Napoli] ha avuto modo di precisare – in modo chiaro – che la distribuzione dei posti nella pianta organica degli Uffici per il settore Lavoro “*non è considerata nell’ambito delle attribuzioni del Ministero, rientrando ogni relativa determinazione nella competenza del Consiglio, ai sensi della legge dell’11 agosto 1973*”.

Pertanto – in punto di riparto di competenze tra Ministero e C.S.M. – appare opportuno ricordare che:

- la competenza è del Ministro [dopo ogni intervento legislativo, come quelli del 1973 e del 1998, di aumento della dotazione complessiva dell’organico dei magistrati] in ordine alla distribuzione di tale incremento tra gli Uffici giudiziari dei vari gradi (1° e 2° nonché di legittimità);
- appartiene viceversa alla competenza del C.S.M. sia il riparto di nuove unità in aumento alle sezioni Lavoro [ove esse siano già costituite nei singoli Uffici] sia l’eventuale trasformazione di “*posti Lavoro*” in posti di “*giudice civile ordinario*” (o anche l’inverso), quando vi sia una espressa richiesta dei dirigenti interessati.

Va soggiunto, per completezza, che nelle poche Corti ove non esiste una autonoma sezione Lavoro l’assegnazione dei consiglieri a tale area appartiene, ovviamente, alla discrezionalità tabellare del capo dell’Ufficio.

Orbene, nella presente Relazione – sempre al fine di verificare la sopra citata affermazione del Presidente della Corte di appello di Roma – si è ritenuto di partire dall’assunto che il dimensionamento tra settore Lavoro e settore civile ordinario debba essere effettuato attraverso il confronto delle categorie di affari di “*contenzioso più rilevante*”, ossia:

- le cause di Lavoro (senza Previdenza ed assistenza), -
- le controversie di “*contenzioso civile ordinario*” (al netto della Volontaria giurisdizione). -

Si tenga conto, peraltro, che l’inclusione nei calcoli comparativi delle materie escluse [cioè - Previdenza e Volontaria giurisdizione] avrebbe una incidenza del tutto marginale, dal momento che – oltre al doveroso uso di un “*indice di ponderazione*” – esse finirebbero, comunque, con il compensarsi reciprocamente.

Di seguito, quindi, si riportano i prospetti utili per effettuare la valutazione comparativa:

Corte di appello di Milano

Ufficio	Ruolo	Iscritti 2015	Definiti 2015	Iscritti 2016	Definiti 2016	Iscritti gen - mar 2017	Definiti gen - mar 2017	TOTALE PEND.
Corte d'Appello di Milano	AFFARI CONTENZIOSI	4.686	6.195	5.736	5.461	1.368	1.515	8.605
	LAVORO PRIVATO	1.037	1.296	1.115	1.534	215	494	2.287
	LAVORO PUBBLICO	194	234	336	444	83	186	737
	PREVIDENZA E ASSISTENZA	411	355	444	390	93	154	1.028
	AFFARI DI VG	904	919	760	704	179	194	470
	TOTALE AREA SICID	7.232	8.999	8.391	8.533	1.938	2.543	13.127
Clearance rate (definiti / iscritti)		1,24		1,02		1,31		

Corte di appello di Napoli

Ufficio	Ruolo	Iscritti 2015	Definiti 2015	Iscritti 2016	Definiti 2016	Iscritti gen - mar 2017	Definiti gen - mar 2017	TOTALE PEND.
Corte d'Appello di Napoli	AFFARI CONTENZIOSI	5.994	5.882	6.283	5.323	1.873	1.670	22.367
	LAVORO PRIVATO	1.830	2.092	2.116	1.758	370	534	7.727
	LAVORO PUBBLICO	933	1.332	922	1.254	131	334	4.276
	PREVIDENZA E ASSISTENZA	2.014	6.564	1.552	6.224	300	1.743	15.709
	AFFARI DI VG	1.839	1.732	2.439	2.244	634	680	686
	TOTALE AREA SICID	12.610	17.602	13.312	16.803	3.308	4.961	50.765
Clearance rate (definiti / iscritti)		1,40		1,26		1,50		

Corte di appello di Roma

Ufficio	Ruolo	Iscritti 2015	Definiti 2015	Iscritti 2016	Definiti 2016	Iscritti gen - mar 2017	Definiti gen - mar 2017	TOTALE PEND.
Corte d'Appello di Roma	AFFARI CONTENZIOSI	8.294	8.026	7.959	8.544	2.084	2.371	33.491
	LAVORO PRIVATO	2.646	4.076	2.439	3.264	493	832	7.032
	LAVORO PUBBLICO	1.075	1.479	1.443	1.366	207	655	4.122
	PREVIDENZA E ASSISTENZA	1.511	4.887	1.466	2.477	299	453	3.742
	AFFARI DI VG	3.150	7.608	2.829	6.291	937	1.906	6.965
	TOTALE AREA SICID	16.676	26.076	16.136	21.942	4.020	6.217	55.352
Clearance rate (definiti / iscritti)		1,56		1,36		1,55		

Dai dati riportati emerge, abbastanza chiaramente, come il rapporto dei flussi di domanda tra settore Lavoro (senza la Previdenza) e settore civile (senza la V.G.) sia molto diverso tra la Corte di **Milano** e quelle di **Roma** e di **Napoli** [che risultano invece sostanzialmente allineate].

Nella Corte lombarda, infatti, il settore Lavoro incide per il 17% del totale delle sopravvenienze civili, mentre nelle Corti di **Roma** e di **Napoli** la stessa materia si attesta sul 22-23%.

E tuttavia, mentre nell'Ufficio di Milano i giudici assegnati alla sezione Lavoro (1 Presidente+8 consiglieri) incidono per il 13% sul totale dei consiglieri dell'area civile, a Roma (5 Presidenti+29 consiglieri) incidono per il 35% ed a Napoli (5 Presidenti+25 consiglieri) per il 36%.

Quindi, a Roma ed a Napoli l'incidenza è sostanzialmente maggiore rispetto a quella di Milano.

In conclusione, dunque, può affermarsi che l'analisi condotta in ordine ai rispettivi carichi delle Corti di **Roma** e di **Napoli** potrebbe permettere ai dirigenti dei due Uffici di recuperare “*risorse organiche*” in atto assegnate al settore Lavoro, così da assicurare il necessario sostegno al “*civile ordinario*” mediante un opportuno *recupero gestionale* di unità interne alle Corti per una maggiore e complessiva efficienza dell'andamento delle stesse.

La protezione internazionale

Dalle interlocuzioni con gli Uffici (invero, soprattutto con Milano) è emersa nei mesi scorsi una certa preoccupazione circa l'incidenza della materia della cd. *protezione internazionale* sui carichi di lavoro.

Nello specifico, per intanto, va evidenziato che la Corte di **Milano** ha superato nel 2016 le 1.000 iscrizioni, mentre nelle Corti di **Roma** e di **Napoli** l'incidenza percentuale di questi affari sul totale delle *iscrizioni* SICID ha avuto un minore impatto quantitativo.

Ed infatti, a fronte di una incidenza “anomala” delle *iscrizioni* in questa materia a **Milano** pari al 22%, il dato è stato a **Roma** del 2% (con soli 280 iscritti su un totale di 16.136) ed a **Napoli** del 4% (con soli 531 iscritti su un totale di 13.312).

E tuttavia, l'analisi della tipologia di attività sottostanti a questa materia nonché le statistiche studiate anche (in proiezione) sull'intero anno 2017 suggeriscono un certo ridimensionamento del fenomeno, che però non deve essere trascurato, anche alla luce dei più generali fenomeni storici che lo determinano e che vedono, proprio in questa epoca, una emergenza che anche il mondo della giustizia deve affrontare per i profili di competenza.

E difatti, la tabella seguente dimostra come – già nel 1° trimestre del 2017 – le *iscrizioni* confermino l'entità della domanda in parte manifestatasi nel 2016, con particolare riguardo alle Corti di Roma (da 280 a 820 stimati) e di Napoli (da 531 a 1.204 stimati); laddove quella di Milano manifesta, invece, un certo ridimensionamento (da 1.877 a 1.532 stimati).

"Impugnazione ex art. 35 d. lgs. 25/2008" ed "Altri istituti relativi allo stato della persona ed ai diritti della personalità" (cod. 110032 e cod. 110099)

Corte di Appello	Anno 2016					Anno 2017	
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31.12	Totale Iscritti SICID	% codici oggetto considerati	Iscritti al 31.3	Stima al 31.12
Milano	1.877	371	1.810	8.391	22,4%	383	1.532
Napoli	531	173	500	13.312	4,0%	301	1.204
Roma	280	142	467	16.136	1,7%	205	820
Totale nazionale	9.507	2.212	9.747	119.894	7,9%	3.152	12.608

Allo stato (e, in proiezione, per il 2017), quindi, la “*protezione internazionale*” sembra oggettivamente avere una incidenza tale da richiedere talune misure organizzative, idonee a gestirne l’impatto sul carico di lavoro delle Corti di appello in esame.

Inoltre, al fine di valutarne il possibile futuro impatto sulle Corti stesse, appare altresì necessario prevedere gli eventuali flussi rivenienti dalle impugnazioni dei provvedimenti di 1° grado, poiché dall’analisi dei Tribunali (nel 2016) emerge che **Milano** e **Napoli** hanno fatto registrare poco più di 4.000 *iscrizioni*, mentre **Roma** ha fatto registrare tra 3 mila e 4 mila *iscrizioni*.

Di conseguenza, la stima di questi flussi nei Tribunali per l’intero anno 2017 [calcolata sui dati del 1° trimestre moltiplicati x 4] consente una preventiva quantificazione dimensionale del fenomeno e, per certi versi, un leggero ridimensionamento, come mostrato nella tabella seguente, dove Milano passerebbe da 4.033 a 2.448 (stimati), Napoli da 4.012 a 1.760 (stimati) e Roma da 3.941 a 3.824 (stimati):

"Impugnazione ex art. 35 d. lgs. 25/2008" e "Altri istituti relativi allo stato della persona ed ai diritti della personalità" (codici 110032 e 110099)

Tribunale Ordinario	Anno 2016					Anno 2017	
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 31.12	Totale Iscritti SICID	% codici oggetto considerati	Iscritti al 31.3	Stima al 31.12
Milano	4.033	3.190	2.431	91.697	4,4%	612	2.448
Napoli	4.012	1.178	5.411	61.009	6,6%	440	1.760
Roma	3.941	1.741	5.549	133.133	3,0%	956	3.824
Totale nazionale	49.843	20.109	54.902	738.052	6,8%	10.942	43.768

Ciò precisato, va però soggiunto che si tratta, comunque, di una situazione che – in ragione delle recenti novità dettate dal Legislatore – si protrarrà (al massimo) fino ai primi mesi del 2018, giacché il D.L. n° 13 del 17 febbraio 2017 [convertito dalla legge n° 46 del 13 aprile 2017 “*Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale*”]

ha previsto espressamente la “*non reclamabilità*” del provvedimento pronunciato dal Tribunale adito in 1° grado ma ha, anche, stabilito [v. art. 21] che la riforma avrà una “*fase transitoria*” di 180 giorni, durante la quale si continuerà ad applicare la normativa vigente.

§ 5. Le osservazioni e le proposte avanzate dagli Uffici di Roma e di Napoli

La redazione del presente *Progetto* di revisione ha visto – come già detto – la partecipazione attiva al *Tavolo dei lavori* dei dirigenti degli Uffici, i quali hanno avanzato suggerimenti e proposte, nell’ambito di un nuovo metodo di lavoro per la formulazione della proposta ministeriale, permettendo di acquisire ulteriori elementi di valutazione provenienti da tutti coloro che hanno una diretta conoscenza delle realtà in cui operano gli Uffici.

Passando alla sintesi delle proposte avanzate, va rappresentato che il Presidente della Corte di appello di **Roma**, con nota del 9 giugno 2017, dopo avere illustrato la situazione delle “pendenze” delle Sezioni penali ordinarie al 30 aprile 2017, ha rappresentato l’intendimento di allargare l’area penale della Corte di n° 3 unità (1 presidente sezione + 2 consiglieri), prelevandole dall’organico dell’area civile nonché di costituire la V sezione penale della Corte [anche qui senza necessità di nuovi magistrati] mediante la co-assegnazione alla stessa di tutti i consiglieri delle restanti sezioni penali.

Egli ha evidenziato, inoltre, come essenziale:

- la copertura effettiva dei posti vacanti nell’organico dei magistrati;
- il reperimento di nuove aule;
- la dislocazione di unità di personale aggiuntivo di cancelleria al settore penale;
- e l’analisi statistica dei fascicoli pendenti, in modo da classificare i procedimenti secondo i criteri di priorità indicati nel recente *Progetto tabellare 2017-2020*, individuando quelli prescritti o prossimi alla prescrizione.

Come si vede, si tratta di proposte e suggerimenti che non hanno, però, nulla a che vedere con il presente *Progetto* ministeriale di revisione delle piante organiche di 2° grado, giacché attengono all’attivazione di funzioni diverse, quali:

- a) procedure di trasferimento di competenza del CSM;
- b) determinazioni da richiedere all’*Ufficio speciale per l’edilizia giudiziaria* degli uffici di Roma;
- c) richiesta di nuovo personale amministrativo (ove mai esistente) di competenza della D.G. del Personale;
- d) nuovi programmi informatici da richiedere, eventualmente, alla D.G.S.I.A.

*** _

Con nota del 15 giugno 2017, il Presidente della Corte di appello di **Napoli** ha rappresentato, dal suo canto, la “*particolare gravosità*” dell’arretrato nel settore civile nonché l’elevato numero di *sopravvenienze* di processi con imputati detenuti nel settore penale, ed ha chiesto quindi:

- 1) l’aumento della pianta organica del personale amministrativo [in proporzione all’auspicato aumento della pianta organica del personale di magistratura];
- 2) l’aumento di n° 3 posti di consiglieri da destinare al settore civile; di n° 1 (nuova) sezione dell’Assise d’appello nonché di n° 1 (nuova) sezione penale d’appello, per complessive n° 11 nuove unità [2 presidenti di sezione e 9 consiglieri].

Tuttavia, si deve sottolineare che gli esiti complessivi dell’ampio confronto non hanno sortito tutti gli elementi positivi che si auspicavano, al fine di poter formulare una più aderente valutazione delle esigenze di esatto dimensionamento dell’organico degli Uffici.

Ed invero – dopo la fase iniziale di studio e di valutazione delle evidenze statistiche nonché di precisi dati nella più diretta conoscenza dei capi delle Corti di Napoli e di Roma – il corollario avrebbe dovuto essere [secondo le aspettative ministeriali] una approfondita analisi delle cause determinanti la grave criticità delle “*pendenze patologiche*” dei due Uffici nonché una auspicata prospettazione di nuove soluzioni organizzative per la riduzione del problema.

Ciò, anche in considerazione dei risultati del precedente ed ampio lavoro (nazionale) di analisi su “*La Corte di appello oggi*” [v. Relazione del 9 maggio 2017], che – come ripetutamente detto – ha acclarato non solo l’esistenza diffusa in moltissimi Uffici di un forte problema di “*arretrato ultra-biennale*”, ma anche la centralità del “*fattore organizzativo*”.

Orbene, pur dovendo riconoscere l’impegno e lo sforzo dei dirigenti apicali di Roma e di Napoli, è sembrato mancare – alla fine della presente fase “*straordinaria*” di approfondimento – il fortemente ricercato esito complessivo, che doveva portare alla individuazione delle vere cause dei problemi nonché all’indicazione di programmi di medio periodo (ad es., quadriennali) per una maggiore definizione di procedimenti civili (ed anche penali), secondo lo schema dell’art. 37, co. 1, D.L. 98/2011 (e successiva legge di conversione).

L’auspicio, invero, era che i dirigenti dei due Uffici operassero una concreta “*pianificazione pluriennale*” dell’attività delle proprie Corti per l’eliminazione dei procedimenti di più risalente iscrizione, tenendo conto delle risorse disponibili, delle situazioni (certamente negative) di partenza e delle soluzioni pensate per risolverle.

Ed invece, oggettivamente, le proposte formulate sono consistite alla fine, in maniera prevalente, nella mera richiesta di un ulteriore aumento della pianta organica di magistrati e di personale amministrativo [v. Napoli], nonché di risorse materiali (spazi) ed informatiche [v. Roma], senza minimamente fare cenno alle reali cause dei gravi arretrati “*patologici*”, che non hanno eguali in Italia e che non si spiegano, certamente, solo con tali richieste.

§ 6. La diversa analisi e valutazione sulla Corte di appello di Milano

Come già detto, la Corte di appello di **Milano**, quale terza Corte “metropolitana” del Paese, ha rappresentato – nel presente studio – un prezioso e valido *workshop-bench* per meglio valutare l’andamento ed i risultati delle Corti di appello di Roma e di Napoli.

Preliminarmente, va sottolineato che l’analisi delle *performance* della Corte di **Milano** ha permesso di confermare appieno quanto già detto in precedenti paragrafi di questo documento circa l’importanza centrale rivestita dal “*fattore organizzativo*” per il raggiungimento degli obiettivi prefissati per un ufficio.

Pendenze

E, a dimostrazione di ciò si pensi, ad es., che la Corte di Milano – pur a fronte di un tasso di scopertura del personale amministrativo (25%) ben maggiore di quello di Roma e di Napoli (rispettivamente, 16% e 14%) – ha fatto registrare (nel periodo 2013/16) una media davvero minima di “*pendenze patologiche*”.

Infatti, tale media è stata solo del 31% [la 5^a in Italia], laddove quella nazionale è del 52% e quella degli Uffici di Roma e di Napoli è stata tra le peggiori [rispettivamente, 62% e 57%], essendo al 3° e 5° posto nella graduatoria delle *performance* negative.

Definizioni

Inoltre, con riguardo alle *definizioni* – mentre gli Uffici di **Roma** e di **Napoli**, pur avendo concluso un numero di procedimenti superiore alle *sopravvenienze* [v. tasso di ricambio medio civile 2013-2016⁷], non hanno accompagnato tale calo delle *pendenze* con una ragionevole riduzione del *carico patologico*⁸ – nella Corte di Milano la maggiore produttività è stata correttamente finalizzata all’eliminazione degli affari più risalenti⁹, con un indice di ricambio non influenzato dai risultati dei “settori meno gravosi”, quali quelli della Previdenza e dell’Equa riparazione.

Area penale

⁷ che nella Corte di **Roma** è stato di “155” [con un picco di 174 nel 2014] ed in quella di **Napoli** è stato pari a “132” [con un picco di 140 nel 2014 e nel 2015], mentre nella Corte di **Milano** è stato di “123” nel periodo considerato, con un picco di “132” nel 2013. -

⁸ Si richiama il numero dei procedimenti ultra-biennali che ha fatto registrare il seguente infruttuoso andamento: -
Roma: 54% nel 2013; 61% nel 2014; 58% nel 2015; 54% nel 2016; -
Napoli: 58% nel 2013; 63% nel 2014; 65% nel 2015; 62% nel 2016. -

⁹ Molto positiva è stata la percentuale delle *pendenze* ultra-biennali nella Corte di **Milano**: -
39% nel 2013; 36% nel 2014; 29% nel 2015 e 19% nel 2016. -

Analoghe considerazioni possono essere svolte anche con riferimento al settore penale, dove l'esame dei flussi [quadriennio 2013-16] mostra chiaramente la presenza di valori positivi, soprattutto se comparati con quelli delle altre due Corti *metropolitane*.

E così, nella Corte di **Milano**, le definizioni sono state (in media) pari al 9% del totale nazionale¹⁰⁻¹¹.

La medesima Corte presenta valori positivi anche per quanto riguarda il tasso medio (37%) di impugnazione delle sentenze penali di 1° grado emesse dai Tribunali del distretto di competenza, rispetto al 40% di Roma ed al 48% di Napoli [a dimostrazione di un maggiore tasso di stabilità delle decisioni].

Peculiarità positive si sono avute anche con riguardo alla **prescrizione** dei reati: e difatti, il tasso dei procedimenti prescritti (al 30 giugno 2016) è stato soltanto del 10% nella Corte di **Milano**, a fronte del 40% nella Corte di Roma e del 27% in quella di Napoli.

(segue) Le osservazioni e le proposte di Milano

Con nota del 30 maggio 2017, il Presidente della Corte di appello di **Milano** – dopo avere messo in evidenza la situazione di sofferenza esistente non solo nella sezione Lavoro ma anche nelle sezioni civili e penali – ha chiesto l'aumento di n. 11 unità, senza però addurre una particolare motivazione per la parte relativa al civile ed al penale, della pianta organica della Corte, così suddivise:

- n. 4 unità da destinare alla sezione Lavoro [1 Presidente Sezione + 3 Consiglieri];
- n. 3 Consiglieri da destinare al settore civile;
- n. 3 Consiglieri da assegnare al settore penale.

Al riguardo, appare utile riportare preliminarmente un'analisi della domanda di giustizia misurata come carico annuale medio sui consiglieri nei settori civile, penale e Lavoro [su quest'ultimo settore si è già parlato anche nel § 4].

¹⁰ Napoli: le definizioni sono passate da 10.394 nel 2013 a 9.613 nel 2014, per arrivare a 8.619 nel 2015. -

¹¹ Roma: sono passate da 10.356 nel 2013 a 13.479 nel 2014 (+30%), a 13.877 nel 2015 (+3%), per chiudere a 12.784 nel 2016 (-8%). -

Ricostruzione della suddivisione per settore sulla P.O. Attuale					LAVORO, PREV. E ASS.	CIVILE	PENALE	LAVORO, PREV. E ASS.	CIVILE	PENALE				
Sede	Mag. Lavoro	Mag. Civile	Mag. Penale	Tot.	Media annuale Iscritti (2014-2016)	Media annuale Iscritti (2014-2016)	Media annuale Iscritti (2014-2016)	Sopravv. medi per cons. in P.O.	Sopravv. medi per cons. in P.O.	Sopravv. medi per cons. in P.O.				
MILANO	9	60	54	123	1.822	5.950	7.596	202	99	141				
NAPOLI	30	54	63	147	5.103	8.023	11.878	170	149	189				
ROMA	34	64	65	163	5.614	11.281	15.195	165	176	234				
TOTALE CORTI METROP.					73	178	182	433						
TOTALI E MEDIE NAZIONALI					190	500	554	1.244	36.363	80.229	106.900	191	160	193

Il dato sui magistrati delle sezioni lavoro delle Corti metropolitane è stato comunicato dagli stessi uffici. Quello delle altre Corti è stato comunicato, per la quasi totalità delle sedi, dal CSM.

Dall'esame di tali dati, emerge in maniera chiara che:

- la richiesta relativa al settore Lavoro può essere presa in considerazione (nella misura di cui si dirà), in quanto il carico medio annuale *pro capite* delle nuove *iscrizioni* è superiore del 15% circa rispetto a Roma e Napoli ed anche, sebbene in misura inferiore, alla media nazionale;
- viceversa, la richiesta di aumento relativa ai settori civile e penale non appare supportata dalle evidenze statistiche, giacché la media dei procedimenti sopravvenuti *pro capite* è sensibilmente inferiore a quella di Roma e di Napoli nonché alla media nazionale.

Tra l'altro, merita essere sottolineato il fatto che il segnalato squilibrio *infra-settoriale* nell'area civile (tra sezione Lavoro ed altre sezioni) può essere agevolmente fronteggiato con un acconcio ricorso allo strumento illustrato nel precedente § 4.

Ad analoghe considerazioni si giunge se il calcolo si effettua mettendo a confronto la quota delle iscrizioni di affari civili (sul totale nazionale) con la quota di consiglieri assegnati al settore civile (sempre rispetto al totale nazionale).

Si può osservare, invero, che la Corte di **Milano** presenta una (significativa) quota di *consiglieri* in sovrannumero in rapporto alle *iscrizioni* complessive: giacché, queste ultime sono nemmeno pari al 7% (rispetto al dato nazionale) mentre la percentuale dei magistrati ammonta al 10% della dotazione nazionale.

Sul punto, però, appare corretto ricordare, per completezza delle argomentazioni trattate, che i Dirigenti degli Uffici di **Milano** hanno rappresentato – nel corso dei vari incontri – talune *particolari specificità* della loro sede rispetto alle Corti di Roma e di Napoli, a cominciare (ad es.) dall'indicatore macro-economico del PIL.

Questo infatti – nel caso di specie – andrebbe preso comparativamente in esame non quale “*misuratore della ricchezza*” nazionale prodotta, ma come possibile “*indicatore del livello di*

complessità” e della maggiore “*difficoltà di trattazione*” delle controversie civili e degli stessi processi penali, di natura economico-commerciale, trattati dai magistrati milanesi.

Al riguardo, pertanto, appare utile ricordare che la Lombardia rappresenta il 22% del PIL nazionale a fronte dell’11% del Lazio e del 6% della Campania.

Appare ragionevole, pertanto, potenziare l’organico complessivo della Corte con qualche unità in ossequio a criteri di razionalità organizzativa.

§ 7. L'analisi sulle Procure generali della Repubblica

Anche per le tre Procure generali “metropolitane” può confermarsi la valutazione di sostanziale adeguatezza già espressa sulle altre Procure generali nella Relazione depositata il 9 maggio 2017.

Al riguardo, l'analisi condotta sugli Uffici di Roma, di Napoli e di Milano, oltre a considerare il mero rapporto tra Sostituti P.G. e giudici addetti all'area penale delle Corti, ha voluto prendere in esame sei delle principali attività e funzioni svolte (anni 2014-2015).

Sintesi delle principali attività

Procura Generale	Sentenze Penali Corte		Ricorsi Cass.		Avocazioni		Esecuzioni		Estradizioni	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Napoli	13.297	13.662	1.282	1.156	0	0	1.863	1.962	150	93
Roma	9.495	8.444	482	352	3	1	1.127	1.089	83	115
Milano	9.474	9.215	282	282	9	4	1.499	1.582	126	99
Totale Nazionale	100.812	98.822	6.562	6.137	57	79	14.736	15.722	1.574	1.312

Orbene, come già detto nel *Progetto* di revisione depositato il 9 maggio 2017, anche in questo caso il primo criterio di analisi è stato quello di considerare il numero delle *definizioni* di processi penali di 2° grado.

L'analisi dei dati nel quinquennio 2011-2015 nelle tre Corti “metropolitane” restituisce una situazione di poco diversa fra le stesse: infatti, si va da Napoli (con una media di 10.441 sentenze), a Roma (con 9.071 sentenze) e, infine, a Milano (con 8.368 sentenze).

Approfondendo lo studio, viene in evidenza il lavoro relativo all'esame delle sentenze penali di 1° grado, con una media delle sentenze emesse dai Tribunali dei rispettivi distretti [sempre nel quinquennio 2011-2015] che è stata certamente maggiore per Roma, come si vede qui di seguito:

Distretto	Procedimenti penali definiti presso i Tribunali con sentenza					
	2011	2012	2013	2014	2015	Media
Roma	48.640	47.149	48.021	43.577	45.472	46.572
Napoli	40.587	38.759	36.667	39.168	42.965	39.629
Milano	39.746	38.847	39.924	34.630	34.562	37.542

L'esame del parametro concernente il rapporto quantitativo tra numero dei Sost. Procuratori generali e numero dei consiglieri addetti alla rispettiva area penale è risultato – con riguardo al

valore medio nazionale del 48% [cioé 1 Sost. ogni 2 consiglieri] – leggermente inferiore nelle Corti “metropolitane” come si vede dalla Tabella seguente:

Procura Generale	P. O.	Corte di Appello area penale	%	Pianta organica Proc. Rep. Distretto	%
Milano	24	54	44%	171	14%
Napoli	24	61	39%	224	11%
Roma	23	61	38%	178	13%

Va considerato, infine, che per un’analisi completa dell’attività delle Procure generali non può prescindersi in questo momento dall’esame delle possibili refluenze su tali Uffici del contenuto del DDL sulla cd. “riforma del processo penale”, approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 14 giugno 2017.

In particolare, una norma meritevole di considerazione è quella di cui all’art. 412, comma primo, c.p.p., che prevede in capo al Procuratore generale un esteso e generalizzato potere di avocazione delle indagini preliminari condotte in 1° grado *“se il pubblico ministero non esercita l’azione penale o non richiede l’archiviazione nel termine previsto dall’art. 407, comma 3-bis c.p.p.”*.

Si tratta, in concreto, del controllo formale demandato al Procuratore generale, sul mancato esercizio dell’azione penale, per le ipotesi in cui siano scaduti i termini delle indagini preliminari senza la scelta (in tempi ragionevoli) dell’epilogo finale [esercizio dell’azione o richiesta di archiviazione] e che, verosimilmente, comporterà il passaggio di un elevato numero di procedimenti dalle Procure della Repubblica alle Procure generali.

Il nuovo dettato normativo, pertanto – pur in ovvia assenza, allo stato, di qualsiasi evidenza statistica sull’eventuale impatto quantitativo del fenomeno – suggerisce, però, di non modificare la pianta organica delle Procure Generali delle Corti “metropolitane”, quanto meno fino a quando, dopo qualche anno, non si manifesteranno eventuali effetti di un appesantimento dell’attuale lavoro, come effetto della nuova previsione normativa.

Tra l’altro, la valutazione in parola appare assolutamente coerente con un passaggio del recentissimo parere del CSM [v. delibera *plenum* del 21 giugno 2017] sulle piante organiche delle Procure generali italiane diverse dalle “metropolitane”, in cui appunto si è richiesto al Ministro della giustizia di voler revocare la propria proposta del 9 maggio 2017 di leggera riduzione della

pianta organica di sei Procure generali [n° 1 posto per ciascuna], riportandola alla dimensione numerica attuale in ragione del nuovo art. 412, comma 1, c.p.p.

§ 8. Sintesi conclusiva sulle Corti di Roma e Napoli

Il lavoro di approfondimento condotto dal *Tavolo tecnico* conferma una situazione particolarmente critica delle Corti di appello di **Roma** e di **Napoli** con riferimento a numerosi indicatori sia di struttura sia di *performance*, che rendono certamente questi due Uffici giudiziari non comparabili fra di loro nonché unici, sotto gli specifici profili gestionale ed organizzativo: potrebbe dirsi, con un azzardo storico, che esse sono quasi delle “*città-Stato*” sul modello di questa forma di organizzazione sociale nell’antica Grecia del periodo “*classico*”.

Si intende dire, in altri termini, che gli Uffici di Roma e di Napoli mostrano oggettivamente caratteristiche di “tendenziale” autonomia ed indipendenza rispetto all’assetto complessivo della rimanente parte del sistema-giustizia: e ciò – lasciando l’ulteriore studio a futuri ed auspicabili nuovi approfondimenti – sia perché le due Corti sono forse troppo estese (in senso “*urbanistico*”), sia perché manifestano indubbie caratteristiche di assoluta *originalità*, anche nel senso di una qualche forma di speciale *auto-governo*, con vere e proprie prassi autonome di riferimento.

Ciò detto, a fronte della più volte richiamata incidenza della (maggiore o minore) scoperta degli organici di magistrati o di personale amministrativo “ministeriale”, è emersa in particolare la necessità di una maggiore e diversa attenzione al “fattore-organizzativo”, come peraltro rilevabile da taluni passaggi dei documenti consegnati dopo gli incontri dai nuovi dirigenti delle due Corti.

Orbene, in questa prospettiva una scelta “calibrata” sulle evidenze empiriche dovrebbe oggi portare a prospettare una sia (pur leggera) riduzione della pianta organico esistente.

Tuttavia, il rilevato ed imponente problema costituito dalla imponente portata delle pendenze complessive (civili e penali), che sono pari al 37% di quelle dell’intero sistema giustizia, indipendentemente dall’analisi in questo momento delle “cause storiche” che le hanno generate – impone al Ministero di farsi carico della estrema gravità del problema e suggerisce di fornire a questi due Uffici un immediato aiuto in prima approssimazione, mediante il mantenimento dell’organico esistente.

E questo, non solo come segnale di un fiducioso sostegno alla manifestata presa di coscienza dei nuovi dirigenti, ma anche come supporto alle nuove soluzioni organizzative attese da parte loro, per incrementare le quali sembra utile prevedere, in seconda battuta, un sia pur modesto rafforzamento di poche unità dell’organico attuale, da destinare specificamente al raggiungimento di obiettivi speciali.

In conclusione, per le Corti di appello di **Roma** e di **Napoli**, tali nuove risorse devono essere destinate – lasciando all’autonomia organizzativa dei dirigenti apicali la loro destinazione “in concreto” – alla consistente riduzione (se non all’abbattimento) dello *stock* di “arretrato”

patologico” dell’area civile nonché alla riduzione del tasso di incidenza della prescrizione e della durata dei processi nel settore penale, in esecuzione di programmi [ad es., quelli ex art. 37, co. 1, legge 111/2011] da verificare ad una prossima, predefinita scadenza (tre/quattro anni).

Nell’ipotesi di mancato raggiungimento di tale auspicato obbiettivo, si potrà valutare [in occasione della futura revisione delle piante organiche] la riduzione della pianta organica degli stessi Uffici, riportandola alla consistenza numerica iniziale.

§ 9. Conclusioni sulla Corte di Milano

Discorso del tutto diverso è quello da fare per la Corte di appello di **Milano**, che pure presenta un numero di magistrati in organico leggermente superiore, in ragione dei vari parametri esaminati.

Infatti, l’analisi delle ottime *performance* della Corte di **Milano** ha permesso di confermare appieno, da un canto, quanto documentato in questa Relazione circa l’importanza centrale rivestita dal “*fattore organizzativo*” per il raggiungimento degli obbiettivi prefissati.

Inoltre, appare eticamente corretto, in una innovativa ottica di “apprezzamento” per i risultati raggiunti, prevedere anche per tale Ufficio un pur limitato aumento di organico, anche con riferimento ai rappresentati motivi legati al sotto-dimensionamento del settore Lavoro ed al fine di consentire il consolidamento degli obbiettivi di miglioramento continuo delle *performance* della Corte milanese.

Roma, 11 luglio 2017

Il Capo di Gabinetto

Elisabetta Cesqui

Il Capo del Dipartimento dell’Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

Gioacchino Natoli

TABELLA RIEPILOGATIVA

Rideterminazione della Pianta Organica degli uffici metropolitani di CORTE DI APPELLO										
Ufficio	ATTUALE				VARIAZIONE PROPOSTA		NUOVA SITUAZIONE			
	P CA	PSA	CCA	Totale	PS CA	CCA	P CA	PSA	CCA	Totale
MILANO	1	22	100	123	0	+2	1	22	102	125
NAPOLI	1	27	119	147	0	+5	1	27	124	152
ROMA	1	27	135	163	0	+3	1	27	138	166
TOTALI	3	76	354	433	0	+10	3	76	364	443

NB: Nessuna variazione è stata proposta per le Procure Generali. -