

Ministero della Giustizia

RELAZIONE TECNICA SULLE PIANTE ORGANICHE DEGLI UFFICI DI 2° GRADO

Sommario

PREMESSA.....	3
§ 1. Cenni sul processo di formazione delle attuali piante di 2° grado.....	6
§ 2. Metodologia del lavoro.....	7
§ 3. La base statistica e gli strumenti di analisi.....	8
§ 4. La classificazione delle Corti	9
§ 4.1. Tipologie degli uffici: “piccoli”, “medi”, “grandi”, “metropolitani”	9
§ 4.2. Le classi dimensionali	10
§ 4.3. Le analisi sulle Corti “metropolitane” di Roma, Napoli e Milano	10
§ 4.4. Analisi di tipo geografico	13
§ 5. Gli organici dei magistrati delle Corti e delle Procure generali	14
§ 6. Gli organici del personale amministrativo	14
§ 6.1. Tassi di scopertura	15
§ 6.2. Nuovi concorsi, Convenzioni e Protocolli con enti territoriali.....	16
§ 6.3. Il cd. Ufficio per il processo	18
§ 7. L’analisi sul contributo dei “giudici ausiliari”	19
§ 8. L’apporto eventuale delle applicazioni endo-distrettuali	21
§ 9. Criteri valutativi	22

§ 9.1. Tasso di scopertura dei magistrati	23
§ 9.2. Indice di ricambio	23
§ 9.3. Tasso di impugnazione.....	30
§ 9.4. Durata dei procedimenti.....	32
§ 9.5. Numero delle iscrizioni e delle definizioni	33
§ 9.6. Rapporto tra “ <i>consiglieri di Corte</i> ” e “ <i>giudici dei Tribunali del distretto</i> ”	34
§ 9.7. Il problema della ultra-biennalità.....	36
§ 9.8. Pendenze.....	39
§ 10. Analisi della prescrizione e delle Misure di prevenzione.....	43
§ 10.1. La prescrizione.....	43
§ 10.2. Le Misure di prevenzione.....	46
§ 11. Incidenza delle riforme legislative nel settore civile.....	48
§ 11.1. Equa riparazione	48
§ 11.2. Mediazione non obbligatoria e filtro in appello.....	50
§ 11.3. Protezione internazionale.....	51
§ 12. Incidenza delle riforme legislative nel settore penale	56
§ 13. Le Corti di Roma, di Napoli e di Milano: il cd. “piano straordinario” di approfondimento	58
§ 13.1. Le Corti metropolitane (segue): area civile	59
§ 13.2. – Le Corti metropolitane (segue): area penale.....	61
§ 14. Le Procure generali della Repubblica.....	64
§ 15. Considerazioni conclusive di sintesi	72
FASCICOLO DEI DATI STATISTICI	ALLEGATO

PREMESSA

Il Progetto di revisione delle piante organiche degli Uffici giudicanti e requirenti di 2° grado sintetizza l'esito del più recente lavoro svolto dal cd. *Tavolo di coordinamento*, istituito sin dal gennaio 2016 dal Capo di Gabinetto del Ministro, di cui fanno parte [oltre al Capo di Gabinetto e ad un magistrato addetto allo stesso] il Capo del DOG, la Vice Capo del DOG, il Direttore Generale di Statistica ed Analisi Organizzativa nonché il Magistrato Dirigente l'Ufficio I del Capo DOG.

Tale *Tavolo*, come noto, ha concluso con il D.M. 1 dicembre 2016 la prima parte del proprio lavoro, relativo alle piante organiche degli Uffici di 1° grado.

Obbiettivo di ampio respiro, quest'ultimo, che – realizzato dal Ministro della giustizia dopo molti anni di immobilismo in materia – ha costituito, tra l'altro, un *novum* metodologico nel settore dell'organizzazione giudiziaria e della distribuzione delle risorse, producendo positivi effetti immediati, in quanto ha già inciso sul calcolo di scopertura degli Uffici e sulle conseguenti scelte in tema di applicazioni e di mobilità attraverso le recenti delibere del CSM sulle sedi ed i posti da assegnare ai MOT nonché sulla individuazione delle sedi “*a copertura necessaria*” e “*disagiate*”.

Iniziative, tutte, che consentiranno tra qualche mese (una volta definiti i concorsi) di dare un concreto ausilio agli Uffici in maggiore difficoltà.

Il Progetto in esame, dunque, analizza ed arricchisce un articolato piano di raccolta, di elaborazione e di studio dei dati statistici, ad opera del D.G. Statistica e del Capo DOG, che ha tenuto conto del quadro cognitivo e degli elementi di giudizio emersi – nell'arco degli ultimi mesi – dal proficuo confronto tecnico in seno al *Comitato paritetico* tra CSM e Ministero per l'individuazione di soluzioni comuni in materia di organizzazione giudiziaria.

Ed invero, le proficue riflessioni del citato *Comitato* sugli Uffici di 1° grado hanno già prodotto la condivisione di importanti dati di riferimento [ad es., analisi della distribuzione dei giudici nei settori civile e penale dei singoli Tribunali; individuazione delle sedi con maggiore difficoltà di copertura nei tramutamenti; uffici che maggiormente necessitano di eventuali applicazioni, etc.], con la conseguente scelta operata dal Ministro di aumentare gli organici degli Uffici in alcuni distretti “*mirati*” [come Venezia, Brescia, Bologna, Catanzaro e Reggio Calabria], caratterizzati anche da spostamenti tra un ufficio e l'altro per garantire una maggiore omogeneità di carichi fra sedi limitrofe.

Di talché il presente Progetto – quale prerogativa istituzionale del Ministro sugli organici dei magistrati, previo parere obbligatorio ma non vincolante del CSM – vuole continuare nella direzione condivisa di utilizzare un moderno metodo di lavoro, che si è dimostrato capace di interpretare i valori della *leale cooperazione* fra le due istituzioni mediante il confronto – anticipato – sui criteri di impostazione del lavoro stesso e sul valore da dare agli elementi statistici da utilizzare, anche sulla base delle opportune indicazioni provenienti dai Dirigenti degli uffici.

Le nuove prospettive di lavoro hanno messo in luce:

- a) l'individuazione del criterio di attribuire fondamentale valore di orientamento delle scelte al parametro dei flussi in un periodo di 3/5 anni;
- b) la necessità di integrare il *peso* delle evidenze statistiche con le linee di politica giudiziaria del Ministro, come definite nei suoi atti di indirizzo politico-amministrativo;
- c) l'adozione di una classificazione degli Uffici di 2° grado secondo criteri dimensionali condivisi tra CSM e Ministero;
- d) il riconoscimento, infine, di una quota di “*necessaria discrezionalità*” delle valutazioni da compiersi, in relazione alla molteplicità delle istanze da prendere in considerazione anche secondo logiche di obiettiva priorità.

Le indicate attività di elaborazione, analisi e valutazione hanno contribuito ad indirizzare lo sforzo di *ottimizzare* l'allocazione delle risorse organiche disponibili in misura compatibile con l'attuale assetto dimensionale ed organizzativo degli Uffici giudiziari, rivelando altresì la necessità di un approccio metodologico volto a realizzare “*riassetto compensativi*” nell'ambito dei distretti oppure di macro-aree geografiche (tendenzialmente) omogenee.

Giova precisare, inoltre, che le limitate risorse di magistrati su cui potere operare si sono arricchite di n° 49 unità dopo che il Ministero, con D.M. 16 gennaio 2017 [pubblicato su B.U. del 15.3.2017], ha disposto la riduzione della pianta organica dei magistrati distrettuali (giudicanti e requirenti) da 103 a 54 sulla considerazione che si trattava di posti quasi mai “coperti” dal CSM, sin dall'epoca della loro creazione nel febbraio 1998.

Orbene, il Progetto vuole continuare ad inserirsi in una linea di intervento di ampio respiro, fondato sulla necessaria complementarietà tra misure di carattere normativo e di innovazione organizzativa, nella consapevole convinzione che nessuna riforma legislativa possa, “da sola”, determinare un incremento di efficienza del sistema giudiziario.

Da tempo, infatti, l'analisi di vari indicatori pone sempre più all'attenzione di tutti come il “*fattore-organizzazione*” sia determinante nel raggiungimento degli obbiettivi prefissati, giacché sembra emergere dagli studi sugli Uffici che le loro differenti *performance* [anche quando fanno parte di una stessa area “*geo-socio-criminale*”] sono l'effetto quasi esclusivo del “*modello organizzativo*” scelto ed adottato, e non soltanto della maggiore o minore scopertura degli organici magistratuali o amministrativi.

In altri termini, la capacità organizzativa dei dirigenti – compresa quella di sapere “calibrare” la distribuzione tabellare dei giudici tra civile e penale – ha una incidenza non indifferente nel ventaglio dei fattori che determinano i risultati.

Ciò rappresentato, va soggiunto che, sebbene in passato le piante organiche siano state connotate da una “*durevole stabilità*” [per cui raramente si procedeva alla loro modifica], le più recenti analisi sulla natura delle richieste provenienti dagli Uffici suggeriscono oggi di procedere,

invece, a sempre più frequenti correzioni della “*geometria dimensionale*” degli Uffici per meglio supportare le scelte organizzative adottate con i programmi tabellari triennali, onde far fronte agli eventuali mutamenti della domanda di giustizia ed alla migliore gestione delle (consistenti) “*pendenze patologiche*” civili di n° 146.503 procedimenti (al 31.1.2017), pari al 46% circa degli affari.

Tale constatazione conforta viepiù la scelta di metodo – già assunta dal Ministero in occasione della revisione organica degli Uffici di 1° grado – volta a dare una connotazione “*tendenzialmente contingente*” all’assetto dimensionale proposto.

Pertanto, nell’alveo delle politiche di “*recupero di efficienza*” del sistema giudiziario, l’odierno Progetto mira a realizzare – per non creare una “*cristallizzazione*” delle scelte di allocazione delle risorse disponibili – una *fisiologica* azione di monitoraggio, che consenta l’adozione di (eventuali) interventi integrativi e correttivi sulla base di una costante raccolta presso l’Ufficio II “piante organiche” del DOG di suggerimenti e di informazioni [alimentata anche dai Dirigenti degli Uffici e dai Consigli dell’Ordine degli Avvocati], sì da realizzare un innovativo percorso di cd. “*revisione permanente*” delle necessità di organico, come manifestatesi nell’arco temporale tendenziale di un quadriennio.

Il che, peraltro, è stato condiviso e sostenuto dal Consiglio superiore della magistratura in un documento presentato durante l’ultimo incontro di aprile 2017, tenuto dal *Comitato paritetico*.

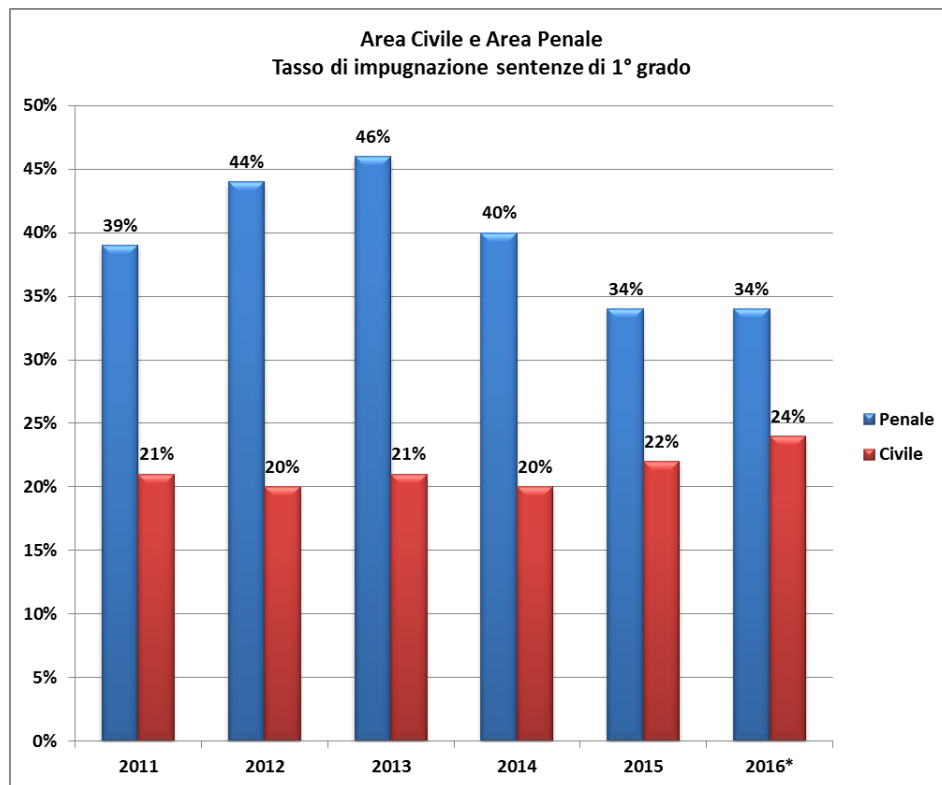
E non appare superfluo ricordare, circa la funzionalità degli Uffici, che il presente Progetto interviene dopo l’adozione delle recenti misure ministeriali, che vogliono cominciare ad “arginare” una risalente politica di riduzione del personale di cancelleria iniziata nel 2008, frutto di una stagione in cui il cd. *capitale amministrativo* è stato segnato solo da politiche di “tagli” di personale, i cui effetti negativi stanno ancora pesantemente incidendo sulla efficienza del sistema.

E’ di tutta evidenza, dunque, che l’attuale ri-determinazione delle piante organiche deve partire da una opportuna verifica della eventuale necessità di un adeguamento degli Uffici alla nuova fisionomia dimensionale che verranno ad assumere quelli di 1° grado [v. D.M. 1 dicembre 2016, registrato dalla Corte dei Conti il 12 gennaio 2017] nei prossimi mesi, dopo l’espletamento dei bandi concorsuali del CSM concernenti i giudici ed i PM interessati.

In ordine agli Uffici di 2° grado, poi, va tenuto ben presente che essi – pur dovendosi occupare soltanto di una frazione [in media 21% nel civile e 39% nel penale, al 31.12.2016] del carico di lavoro proveniente dai Tribunali – costituiscono tuttavia, da molti anni, una grave criticità (cd. “*collo di bottiglia*”) nell’azione del sistema-giustizia volta a dare una risposta efficace alle istanze dei cittadini di vedere velocizzati i procedimenti, soprattutto civili.

Per fornire, comunque, un indice dimensionale della questione in parola, il seguente grafico raffigura il tasso di impugnazione delle sentenze di 1° grado, così come è stato rilevato nel periodo 2011-16:

Tabella 1



* i dati relativi al settore penale si riferiscono al 1° semestre 2016

In conclusione, appare importante sottolineare – già in questa sede iniziale – che sia dal citato studio sulle Corti di appello sia dai lavori del presente Progetto è emersa una ragionata rappresentazione degli Uffici giudiziari di 2° grado secondo cui, nel sistema-Italia [come meglio si vedrà in prosieguo], le Corti di Roma e di Napoli appaiono del tutto “uniche” – sotto molteplici indicatori – rispetto alla rimanente parte degli Uffici di appello, di talché sembra necessario approfondirne lo studio anche mediante una comparazione sugli aspetti organizzativi con la Corte di Milano, ultimo ufficio metropolitano di 2° grado.

§ 1. Cenni sul processo di formazione delle attuali piante di 2° grado

Le vigenti piante organiche dei magistrati negli uffici (giudicanti e requirenti) di 2° grado rappresentano il risultato di varie stratificazioni, sviluppatesi tra il 1993 ed il 2008.

Il dettato normativo più recente è costituito dall'art. 5, co. 4, d. lgs. 7 settembre 2012, n. 155, il quale prevedeva che “*con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, da adottarsi entro il 31 dicembre 2012, sono determinate le piante organiche degli uffici giudiziari*”, in coerenza con il dato generale secondo cui “*il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, provvede con propri decreti alla rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura*” [cfr. art. 1-bis, co. 2, decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito con modificazioni dalla legge n. 181 del 2008].

Il D.M. 18 aprile 2013, di conseguenza, determinava le piante organiche del personale di magistratura, con riguardo però ai soli uffici interessati dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie del 2012.

Successivamente, infine, venivano adottati i decreti di rideterminazione delle piante organiche per talune altre (specifiche) sedi o tipologie giudiziarie. E, per quel che qui rileva, è stato emanato il D.M. 5 maggio 2014, di istituzione presso le Corti di appello della pianta organica dei “giudici ausiliari”.

§ 2. Metodologia del lavoro

In data 25 ottobre 2016 è stato istituito, con provvedimento del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi, un gruppo di lavoro per la realizzazione di un approfondito studio sulle peculiarità delle Corti di appello italiane – denominato “*La Corte di appello, oggi*” – che è stato consegnato (per la condivisione) al *Comitato paritetico* durante una riunione, presso il CSM, del marzo 2017.

I dati esaminati nel documento hanno riguardato il quinquennio 2011-2015, giacché – in quel momento – non si disponeva ancora di tutte le statistiche al 31 dicembre 2016.

Le direttrici seguite hanno tenuto conto, in linea generale:

- del criterio di orientamento costituito dai flussi degli affari [salvo le precisazioni che si vedranno al riguardo¹];
- della classificazione per tipologia operata dal CSM sulle Corti di appello, anche al fine di tenere conto delle situazioni contingenti di alcuni uffici nonché di particolari aspetti di sofferenza [criteri, questi ultimi, presi in esame pure dal Consiglio superiore in una recentissima delibera del 17 gennaio 2017, avente ad oggetto l'individuazione delle sedi da assegnare ai MOT del DM 18 gennaio 2016].

Il censimento dei dati e la loro analisi hanno avuto ad oggetto, in particolare:

- i flussi di distretto ed i carichi di lavoro delle Corti per tipologia di procedimento e per segmentazione temporale;
- lo studio delle sopravvenienze 2011-15;

¹ v., ad es., in § 6.

- l'esame delle pendenze nel triennio 2013-15 e del tasso di definizione nelle aree civile e penale;
- lo studio degli strumenti di deflazione del settore civile, quali il filtro in appello e la mediazione;
- la prevedibilità dei tempi di definizione dei procedimenti;
- il rapporto esistente tra l'organico dei Tribunali del distretto e quello della Corte di appello di riferimento;
- la “*protezione internazionale*” dei rifugiati;
- l'incidenza della legge Pinto.

Si comprende, quindi, come tale nuova metodologia non possa consentire alcuna *cristallizzazione* di risultato ma postuli un approccio di tipo dinamico e flessibile, per cui l'assetto proposto non vuole avere una connotazione di definitività.

Più nello specifico, l'analisi dei dati ha avuto come nucleo centrale di riferimento:

- i parametri cd. strutturali, costituiti dal tasso di scopertura degli organici, dall'indice di ricambio, dal tasso di impugnazione e dalla durata dei procedimenti;
- i parametri di riscontro, quali il numero delle iscrizioni e delle definizioni, il rapporto “*consigliere/abitanti*”, il tasso di ultra-biennalità dei procedimenti complessivi ed il numero delle pendenze.

Tale studio è stato ulteriormente integrato mediante l'impiego di ulteriori indici, aventi carattere di verifica e controllo dei risultati conseguiti nonché, se del caso, di “*fattore correttivo*” dei medesimi.

§ 3. La base statistica e gli strumenti di analisi

Lo studio sulle Corti ha preso in esame i dati relativi al flusso degli affari civili e penali dell'ultimo quinquennio [2011-15] di tutti i 29 uffici [26 Corti di appello e 3 sezioni distaccate].

In particolare, con riferimento al settore civile, i dati utilizzati sono stati desunti dal *data-warehouse* della giustizia civile, che consente una rilevazione automatizzata e capillare su tutto il territorio nazionale direttamente dai registri SICID, e, quindi, una conoscenza del carico di lavoro molto dettagliata e precisa.

Con riferimento al settore penale, atteso che la diffusione del sistema di cognizione penale [SICP] negli uffici di 2° grado è piuttosto recente [2015-16], la principale fonte di acquisizione dei dati è avvenuta attraverso le rilevazioni effettuate direttamente dagli uffici giudiziari.

L'utilizzo di una serie storica quinquennale ha consentito di “normalizzare” eventuali dati anomali riscontrati nei singoli anni, eliminando i picchi di “irregolarità”.

Inoltre, l'acquisizione dei dati del biennio 2014-15 [e gli aggiornamenti all'anno 2016] consente di valutare la “*domanda e offerta*” di giustizia nel periodo storico successivo alla

revisione della cd. geografia giudiziaria, assicurando alle analisi, così, uno stabile riferimento rispetto all'attuale configurazione territoriale.

§ 4. La classificazione delle Corti

§ 4.1. Tipologie degli uffici: “piccoli”, “medi”, “grandi”, “metropolitani”

Il tavolo di coordinamento, previsto al fine di individuare il diverso dimensionamento degli uffici di 2° grado, ha preso in considerazione l'organico dei magistrati e il bacino di utenza ed ha individuato quattro tipologie di uffici:

“piccoli”, “medi”, “grandi” e “metropolitani”.

Altra possibile rappresentazione delle Corti è quella geografica, con un sistema suddiviso in 26 distretti di Corte d'appello, alcuni dei quali coincidenti con la superficie di una intera regione ed altri soltanto con una sua parte.

Fa eccezione il distretto di Torino, che comprende il territorio di due regioni: Piemonte e Valle d'Aosta.

In alcuni casi, però, il distretto di una Corte ricopre province appartenenti a regioni diverse.

E così, ad es., il distretto di Genova ricomprende l'intera Liguria ed il circondario del Tribunale di Massa [sito in Toscana], mentre il distretto di Potenza ricomprende la Basilicata ed il territorio dell'ex-circondario di Sala Consilina [sito nella provincia di Salerno].

In generale, comunque, deve constatarsi che la dislocazione territoriale dei distretti di Corte di appello risulta fortemente disomogenea e, al riguardo, basta accennare ai due estremi delle Corti di Milano e di Campobasso per dare concretezza a questa affermazione, in quanto:

- la Corte di Milano [che è il distretto più grande d'Italia per popolazione amministrata] eroga servizi giudiziari per oltre 6 milioni di abitanti ed ha 9 tribunali;
- mentre, all'estremo opposto, si colloca la Corte di Campobasso, che serve circa 314.000 abitanti ed ha solo 3 tribunali [con una media di appena 100.000 abitanti, di poco superiore alla soglia che ha legittimato il mantenimento degli uffici del Giudice di Pace].

Dunque, si manifesta subito – chiara – la composizione asimmetrica delle Corti di appello, giacché appena 10 distretti su 29 [26 + 3 sez. dist.] devono occuparsi del 70% della popolazione nazionale, mentre i rimanenti 19 devono amministrare soltanto il restante 30% della stessa.

§ 4.2. Le classi dimensionali

Le classi dimensionali sono state individuate cercando di combinare, per quanto possibile, il dato dei posti di pianta organica [parametro prioritario in linea con la classificazione realizzata dal CSM per i Tribunali] con quello della popolazione.

La classificazione delle Corti sulla base dell'organico magistrati e della popolazione amministrata² dà la seguente raffigurazione:

- n° 3 **metropolitane: Roma, Napoli e Milano**, che corrispondono ai distretti dei tre tribunali metropolitani, hanno più di 120 magistrati e superano i 5 mln. di abitanti;
- n° 8 **grandi: Torino, Palermo, Bologna, Bari, Firenze, Catania, Venezia e Genova**, che hanno un numero di magistrati compreso tra 40 e 75 unità ed una popolazione servita compresa tra 1,7 e 5 mln. di abitanti;
- n° 10 **medie: Catanzaro, Salerno, Brescia, Reggio Calabria, Lecce, Messina, L'Aquila, Ancona, Cagliari e Trieste**, che hanno un numero di magistrati compreso tra 21 e 40 unità ed una popolazione compresa tendenzialmente tra 1 e 1,7 mln. [fanno eccezione Brescia con 3 mln. di abitanti e Reggio Calabria e Messina ciascuna con meno di 700.000 abitanti];
- n° 8 **piccole: Perugia, Caltanissetta, Potenza, Trento, Taranto (Sez. dist.), Sassari (Sez. dist.), Campobasso e Bolzano (Sez. dist.)**, che hanno un numero di magistrati inferiore a 21 unità ed una popolazione servita inferiore a 1 mln. di abitanti.

L'elaborazione di tali criteri tende a salvaguardare – particolarmente – le peculiarità di alcune Corti, ove, a prescindere dalla popolazione servita e dai flussi di procedimenti, occorre mantenere una “dimensione minima fisiologica” per il funzionamento delle stesse.

§ 4.3. Le analisi sulle Corti “metropolitane” di Roma, Napoli e Milano

E' utile sottolineare, però, che il lavoro di classificazione sulle Corti di appello suggerisce di tenere distinte – alla luce di molteplici motivi che verranno evidenziati – le analisi sulle Corti di **Roma** e di **Napoli**, uffici “metropolitani” che presentano caratteristiche di “unicità” in materia gestionale ed organizzativa, con esiti e modelli che appaiono “*non esportabili*” in altri territori.

² V. *postea* in Tabella 2.

In particolare, va precisato che il rapporto “giudice-abitanti” postula concettualmente una situazione “socio-economica” e “geo-criminale”, che deve essere assolutamente omogenea sul territorio nazionale: il che si registra, peraltro, soltanto in taluni Paesi europei.

Lo stesso, invece, non può certamente dirsi dell'Italia, ove ben quattro regioni del Sud sono interessate da noti fenomeni criminali “storici”, mentre altre (ad es., quelle del Nord-est) presentano delle peculiarità “socio-economiche”, che le rendono meritevoli di speciali valutazioni.

A queste due Corti sembra ragionevole affiancare quella di **Milano**, in modo da consentire un cd. *benchmark* avente analoghe dimensioni e complessità, di talché lo studio comparativo possa essere più adeguato [v., *amplius*, in prosieguo].

Sul punto, ad es., basti porre attenzione alle pendenze complessive (civili e penali) delle tre Corti nel 2016 [pari, rispettivamente, a n° 108.116, 96.796 e 22.404 procedimenti] per constatare la fondatezza di quanto appena affermato, giacché esse – da sole – costituiscono circa il 39% di quelle nazionali, che sono pari, alla data del 31 dicembre 2016, a n° 582.099 [v. Tabella 2]:

Tabella 2

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
Torino	72	11.416	28.846	11.212	28.191	62.000
Palermo	59	9.316	18.466	11.073	18.718	36.000
Bologna	54	12.209	32.796	13.101	33.779	80.000
Bari	52	8.189	26.690	11.217	26.747	43.000
Firenze	52	11.065	26.839	11.504	28.891	66.000
Catania	51	8.585	21.936	10.606	23.112	35.000
Venezia	46	8.392	26.019	10.574	27.179	103.000
Genova	43	6.941	14.027	6.431	14.235	41.000
Catanzaro	39	8.203	20.549	9.010	20.186	36.000
Salerno	33	5.664	12.241	5.240	11.234	30.000
Brescia	32	5.824	14.050	6.572	14.255	96.000
Reggio Calabria	31	3.521	14.355	3.676	13.427	17.000
Lecce	29	8.512	15.958	8.059	15.736	41.000
Messina	26	4.417	13.625	4.961	11.605	24.000
L'Aquila	25	6.838	12.841	7.212	12.289	52.000
Ancona	22	6.623	12.543	7.443	11.779	70.000
Cagliari	21	2.673	4.104	3.283	4.196	49.000
Trieste	21	3.090	3.734	2.918	3.510	62.000
Perugia	16	4.264	14.178	3.103	10.875	55.000
Caltanissetta	15	2.930	5.644	2.438	5.719	30.000
Potenza	14	2.766	5.652	2.668	5.894	47.000
Trento	14	1.445	1.032	1.013	926	37.000
Taranto - Sez. dist.	12	2.423	6.139	2.086	5.780	48.000
Sassari - Sez. dist.	11	1.811	3.360	1.771	2.888	54.000
Campobasso	10	1.643	2.958	1.885	3.004	31.000
Bolzano - Sez. dist.	9	620	582	637	608	56.000
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.

In linea generale, può dirsi che il “*modello ideal-tipico*” di flusso in un Ufficio giudiziario dovrebbe registrare – alla fine dell’anno – il numero delle definizioni pari a quello delle iscrizioni. E non dovrebbe vedere, inoltre, le iscrizioni pari al numero delle pendenze, così da realizzare un ciclo virtuoso di “durata media” dei procedimenti pari ad anno 1.

Tuttavia, atteso che 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] pongono la “durata ragionevole” della fase dell’appello in anni 2, nel concreto può ritenersi accettabile anche un “*modello ideal-tipico*” in cui le iscrizioni siano uguali alle definizioni e le pendenze raggiungano, al massimo, un valore doppio (pari a **2**) rispetto alle iscrizioni annue.

Ebbene, la Tabella 2 mostra già – alla stregua di tale prospettiva – il primo ed evidente, problema strutturale delle Corti di appello in termini di *performance*, giacché il rapporto “*pendenze/iscrizioni*” risulta (nel 2016) pari a **2,4**: dunque, superiore all’ipotizzato valore “*ideale*” di **2**.

Al riguardo, appare utile riportare di seguito i dati relativi alle Corti, che si discostano dal rapporto (*ideale*) medio di **2,4** [indicando al contempo, ma soltanto al fine di fornire un’altra fonte di conoscenza, quello tra “*organico dei giudici*” e “*abitanti*”³].

E così, ad es., in ordine decrescente:

- Reggio Calabria con un numero complessivo di iscrizioni pari a 3.676 ed una pendenza di 13.427 [**3,7**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 17.000;
- Napoli con un numero complessivo di iscrizioni pari a 26.805 ed una altissima pendenza di 96.796 [**3,6**], nonché con un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 31.000;
- Roma – in relazione agli evidenziati problemi di “non attendibilità” delle iscrizioni 2015 e 2016 – registra un numero complessivo di iscrizioni pari ad una media di 31.422 [23.710+39.134] ed una altissima pendenza di 108.136 procedimenti [**3,4**, calcolato appunto sulla media degli ultimi due anni], pur avendo un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 33.000;
- Perugia con un numero complessivo di iscrizioni pari a 3.103 ed una pendenza di 10.875 [**3,5**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 55.000;
- Venezia con un numero complessivo di iscrizioni pari a 10.574 ed una pendenza di 27.179 [**2,6**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 103.000;
- Bologna un numero complessivo di iscrizioni pari a 13.101 ed una pendenza di 33.779 [**2,6**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 80.000;
- Torino con un numero complessivo di iscrizioni pari a 11.212 ed una pendenza di 28.191 [**2,5**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 62.000;
- Firenze con un numero complessivo di iscrizioni pari a 11.504 ed una pendenza di 28.891 [**2,5**], oltre ad un rapporto “*giudice/abitanti*” di 1 a 66.000.

³ Ancorché trattasi, come già detto in precedenza, di un parametro valutativo ormai non più attuale ed efficace.

Orbene, anche sotto questo indice il dato delle **Corti di Napoli** e di **Roma** appare del tutto peculiare rispetto agli altri [cioè, statisticamente “*outlier*”], soprattutto se comparato con la **Corte di Milano**, che ha un numero di iscrizioni pari a 15.714 ed una (bassa) pendenza pari a 22.404 [1,4], pur presentando un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 53.000 ben superiore a quello di Napoli e di Roma.

Per ulteriore conoscenza, appare utile segnalare che le seguenti Corti hanno fatto registrare un rapporto molto positivo, ben inferiore a quello “ideale” di **2**:

- Cagliari con un numero complessivo di iscrizioni pari a 3.803 ed una pendenza di 4.196 [1,2], oltre ad un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 49.000;
- Trieste con un numero complessivo di iscrizioni pari a 2.918 ed una pendenza di 3.510 [1,2], oltre ad un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 62.000;
- Ancona con un numero complessivo di iscrizioni pari a 7.443 ed una pendenza di 11.779 [1,5], oltre ad un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 70.000;
- Palermo con un numero complessivo di iscrizioni pari a 11.073 ed una pendenza di 18.718 [1,6], oltre ad un rapporto “giudice/abitanti” di 1 a 36.000.

§ 4.4. Analisi di tipo geografico

Passando, poi, ad un’analisi di tipo geografico, va rilevato che, a fronte di un territorio italiano esteso per 301.000 kmq., la superficie media di un singolo distretto dovrebbe essere pari a 10.341 kmq.

Orbene, 14 distretti (su 29) mostrano un’estensione territoriale superiore al suddetto valore medio, mentre altri 8 hanno un territorio appena superiore ai 5.000 Kmq. ed i rimanenti 7 si collocano, addirittura, al di sotto di tale pur basso livello.

E non può neppure dirsi che una tale distribuzione rispecchi una logica “regionale”, giacché il distretto più grande (Torino) deve coprire ben due regioni, mentre la Lombardia comprende due distretti, al pari di Sardegna (Sassari e Cagliari), Campania (Napoli e Salerno), Calabria (Catanzaro e Reggio Calabria) e Trentino-Alto Adige (Trento e Bolzano).

Spiccano, poi, per “proliferazione” di distretti:

- la Puglia, che ne fa registrare ben 3 (Bari, Lecce e Taranto);
- la Sicilia, che ne conta addirittura 4 (Palermo, Catania, Messina e Caltanissetta).

§ 5. Gli organici dei magistrati delle Corti e delle Procure generali

Ciò detto sugli aspetti dimensionali, appare opportuno rappresentare, in estrema sintesi, la attuale consistenza degli organici delle Corti e delle coesistenti Procure generali della Repubblica, che sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo del presente lavoro.

Organico magistrati di 2° grado [all'11.1.2017]

Corte di appello	Pianta Organica	Distrettuali giudicanti	Posti vacanti (11.1.2017)	Tasso di scopertura	Organico Procura Generale	Distrettuali requirenti	Posti vacanti (11.1.2017)	Tasso di scopertura
Roma	163	2	22	13%	23	1	2	9%
Napoli	147	2	12	8%	24	1	3	13%
Milano	123	1	17	14%	24	1	4	17%
Torino	72	1	6	8%	14	1	1	7%
Palermo	59	1	9	15%	17	1	2	12%
Bologna	54	1	4	7%	12	1	1	8%
Firenze	52	1	8	15%	12	1	2	17%
Bari	52	1	7	13%	10	1	1	10%
Catania	51	1	4	8%	12	1	1	8%
Venezia	46	1	3	7%	11	1	1	9%
Genova	43	1	5	12%	9	1	1	11%
Catanzaro	39	1	3	8%	9	1	1	11%
Salerno	33	1	5	15%	7	1	2	29%
Brescia	32	1	1	3%	8	1	1	13%
Reggio Calabria	31	1	3	10%	9	1	1	11%
Lecce	29	1	2	7%	6	1	2	33%
Messina	26	1	1	4%	6	1	2	33%
L'Aquila	25	1	2	8%	4	1	0	0%
Cagliari	21	1	4	19%	7	1	1	14%
Ancona	22	1	0	0%	4	1	2	50%
Trieste	21	1	1	5%	5	1	0	0%
Caltanissetta	15	1	5	33%	5	1	0	0%
Perugia	16	1	0	0%	4	1	1	25%
Potenza	14	1	1	7%	4	1	1	25%
Trento	14	1	0	0%	3	1	0	0%
Taranto - Sez. dist.	12	-	-	0%	4	-	1	25%
Sassari - Sez. dist.	11	-	1	9%	4	-	1	25%
Campobasso	10	1	2	20%	3	1	0	0%
Bolzano - Sez. dist.	9	-	-	0%	3	-	0	0%

Tabella 3

§ 6. Gli organici del personale amministrativo

L'analisi dei dati esaminati [aggiornati al 31 gennaio 2017] consente di affermare che il tanto spesso evocato fattore relativo alla carenza di personale amministrativo – che pure certamente incide sui risultati ottenuti dagli uffici – risulta avere, in concreto, un peso molto meno rilevante di quanto comunemente si pensi.

§ 6.1. Tassi di scopertura

In primo luogo deve premettersi che l'esame della distribuzione delle risorse nei singoli uffici evidenzia che solo poche Corti [5] presentano una scopertura di molto superiore alla media nazionale del 15%, cioè: Milano (25%), Brescia (25%), Potenza (24%), Bologna (22%) e Venezia (20%). Molte altre Corti [ben 11] si collocano, viceversa, al di sotto della media del 15%.

La Corte di Palermo e quella di Lecce, invece, registrano unità di personale in esubero rispetto all'organico previsto (rispettivamente +8% e +2%).

Scopertura del Personale amministrativo [all' 8.5.2017]					
Circondario	Pianta Organica	Unità Presenti	Posti Vacanti	% Posti vacanti	
				Personale Amm.vo	Altre risorse*
MILANO*	228	171	57	25	95
BRESCIA*	72	54	18	25	14
POTENZA	45	34	11	24	
BOLOGNA*	122	95	27	22	86
VENEZIA	113	90	23	20	
L'AQUILA	67	54	13	19	
CATANIA	122	99	23	19	
SALERNO	85	69	16	19	
REGGIO CALABRIA	93	76	17	18	
FIRENZE	112	93	19	17	
GENOVA	114	96	18	16	
ROMA*	317	267	50	16	111
BARI*	119	101	18	15	54
NAPOLI*	254	218	36	14	68
TRENTO	51	44	7	14	
CATANZARO	95	82	13	14	
ANCONA	60	52	8	13	
TORINO	162	141	21	13	
CAMPOBASSO	40	35	5	13	
TRIESTE	64	56	8	13	
MESSINA	73	65	8	11	
CAGLIARI	77	70	7	9	
CALTANISSETTA	59	54	5	8	
PERUGIA	50	49	1	2	
LECCE	95	97	-2	-2	
PALERMO	165	178	-13	-8	
BOLZANO - sez	26	18	8	31	
SASSARI - sez	38	32	6	16	
TARANTO - sez	35	28	7	20	
Totale	2.953	2.518	435	media 14,7%	

Tabella 4

(*) Nella colonna "Altre risorse" vengono indicate sia unità rivenienti dai tirocinanti dell'Ufficio per il processo sia unità rivenienti da Protocolli e Convenzioni con enti territoriali, comunicati al Ministero.

Come si vede dalla Tabella 4, dunque, da un lato tassi di scopertura elevati si ritrovano sia in Corti del nord (Milano e Brescia) sia in Corti meridionali (Potenza e Salerno), dall'altro lo stato di carenza di personale "ministeriale" è limitato a pochissimi Uffici contrariamente alla diffusa opinione che tali scoperture siano presenti in tutte le Corti di appello.

§ 6.2. Nuovi concorsi, Convenzioni e Protocolli con enti territoriali

Deve rilevarsi, in materia, che i concorsi in atto (iniziati nel 2016) nonché i primi arrivi, tra pochi mesi, di nuovo personale potranno offrire una "*boccata di ossigeno*" agli Uffici giudiziari.

Ed infatti, le politiche di reclutamento attuate dal Ministero già dal 2015 – con il ricorso alla *mobilità volontaria*, cui ha fatto seguito la *mobilità obbligatoria* per l'acquisizione di personale dagli enti di cd. "*area vasta*" e da Croce Rossa Italiana nonché lo scorrimento delle graduatorie degli idonei di concorsi banditi da altre amministrazioni – sono state finalizzate a migliorare, da subito, la funzionalità degli Uffici.

Inoltre, alcune Corti di appello hanno opportunamente stipulato dei "*protocolli di intesa*" con gli Enti territoriali, finalizzati a ricevere – se pur temporaneamente – ulteriore personale rispetto alla dotazione "ministeriale", come si rileva dalle seguenti indicazioni:

- la Corte di appello di **Napoli** ha stipulato con la Regione Campania, per gli anni 2011-2012 [rinnovato nel marzo 2013 per un altro anno], un protocollo d'intesa per l'avvio di 300 lavoratori socialmente utili da utilizzare nelle cancellerie anche per le attività di fotocopiatrice, scansione informatica e fascicolazione di documenti;
- le Corti di appello di **Napoli** e **Salerno** hanno stipulato, il 31 maggio 2015, un protocollo d'intesa con la Regione Campania nell'ambito del piano regionale "Garanzia Giovani in Campania", con il fine di inserire presso gli Uffici giudiziari soggetti, già partecipanti ad attività formative della Regione, per destinarli allo svolgimento di funzioni ausiliarie di reperimento e di classificazione di atti e documenti;
- le medesime due Corti, in data 6 aprile 2017, hanno altresì concordato con la Regione Campania un piano di attuazione 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, di tirocinanti inseriti nel progetto "Garanzia Giovani", di personale formatosi professionalmente, dal 2012 ad oggi, con le cd. *Work Experience* attivate dalla Regione Campania e dal Ministero della Giustizia;
- la Corte di appello di **Bari** ha stipulato una "convenzione" con la Regione Puglia, in data 22 maggio 2014 [prorogata fino al 31 dicembre 2017], per la realizzazione di interventi di politica attiva del lavoro negli uffici giudiziari del distretto di Bari, utilizzando lavoratori avviati a "percorso formativo", che si trovavano in situazione di difficoltà economica a causa della cessazione delle attività delle aziende di provenienza;

- la Corte di appello e la Procura generale di **Roma** hanno sottoscritto il 29 ottobre 2015 un “protocollo d’intesa” per l’utilizzo del personale della Regione Lazio per il periodo di un anno per la realizzazione di progetti mirati alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti giudiziari;
- la Corte di appello e la Procura generale di **Perugia** hanno sottoscritto, in data 22 luglio 2016, un “protocollo d’intesa” per l’utilizzo del personale della Regione Umbria (che ha fatto seguito ai precedenti protocolli stipulati il 9 novembre 2015 dalla Corte di appello ed il 28 giugno 2016 dalla Procura generale) presso gli uffici del distretto per la destinazione del personale regionale, al fine di realizzare progetti mirati alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti giudiziari;
- la Corte di appello e la Procura generale di **Venezia** hanno redatto, in data 3 novembre 2016, un “protocollo” con la Regione Veneto, che ha previsto l’assegnazione di personale, per la durata di un anno, per la realizzazione di progetti mirati alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti;
- la Corte di appello di **Bologna** ha stipulato, in data 10 novembre 2016, un protocollo d’intesa con la Regione Emilia Romagna, che ha previsto una forma di collaborazione finalizzata al miglioramento dell’efficienza degli uffici giudiziari situati nel territorio regionale per la durata di un anno ed alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti giudiziari;
- la Corte di appello e la Procura generale de **L’Aquila** sono stati autorizzati, in data 24 gennaio 2017, a stipulare un protocollo con la Regione Abruzzo, finalizzato a rafforzare le competenze negli Uffici giudiziari;
- la Corte di appello di **Ancona**, il 23 novembre 2016 (che ha fatto seguito alla convenzione già stipulata il 20 luglio 2015, oltre che con la Regione Marche anche con le Università di Ancona, Urbino, Macerata e Camerino e il TAR Marche), ha stipulato un protocollo con la Regione Marche per il distacco di personale per assicurare attività di segreteria nella gestione di corsi di formazione per il personale di magistratura e amministrativo;
- in data 12 gennaio 2017 la Corte di appello di **Genova** ha statuito di prorogare anche per l’anno 2017 la convenzione per l’utilizzo di personale del Comune di Genova presso gli Uffici giudiziari;
- in data 7 marzo 2017, è stato stipulato un protocollo tra la Regione Lombardia, la Corte di appello e la Procura generale della Repubblica di **Brescia** – finalizzato al distacco per 1 anno di personale della Regione presso gli uffici giudiziari del distretto di Brescia – per la realizzazione di progetti mirati alla riduzione dei tempi di trattazione dei procedimenti;
- il 21 marzo 2017 la Regione Piemonte ha stipulato un “protocollo” con la Corte di appello e la Procura generale di **Torino**, destinando temporaneamente il proprio personale, per il periodo di un anno, agli uffici giudiziari per la realizzazione di progetti mirati, aventi ad

- oggetto attività di cancelleria dirette alla riduzione dell'arretrato civile e penale nonché l'adozione di misure organizzative in materia di immigrazione e protezione internazionale;
- le Corti di appello e le Procure generali di **Catanzaro** e di **Reggio Calabria** hanno sottoscritto – il 31 marzo 2017 – un protocollo d'intesa con la Regione Calabria per tirocini formativi presso gli Uffici giudiziari, con cui sono stati assegnati 650 lavoratori “percettori in deroga” o lavoratori disoccupati, da inserire in progetti organizzativi degli uffici ospitanti e, in ispecie, di contenimento dell'arretrato civile e penale.

In ordine a tali Convenzioni, appare opportuno segnalare che, ad eccezione di alcuni casi, non è possibile indicare il numero effettivo di personale messo a disposizione degli Uffici, giacché questi ultimi non lo hanno comunicato al Ministero.

§ 6.3. Il cd. Ufficio per il processo

Al personale di cui al paragrafo precedente devono aggiungersi le risorse “extra”, destinate al cd. “*ufficio per il processo*”, costituito come noto:

- dai tirocinanti di cui all'art. 37, co. 11, D.L. n. 98/2011 [convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111];
- dai tirocinanti di cui all'art. 73 D.L. 69/2013 [convertito dalla legge, 9 agosto 2013, n. 98].

In dettaglio, i tirocinanti ex art. 73 assegnati alle Corti di appello sono n° 593, la cui parte preponderante è presente negli Uffici:

- di Roma (n° 77), di Bologna (n° 70), di Milano (n° 56), di Bari (n° 54) e di Napoli (n° 49).
- I tirocinanti ex art. 37 sono, invece, n° 189 e risultano assegnati come segue:
- a Milano (n° 39), a Roma (n° 34), a Napoli (n° 19), a Bologna (n° 16) ed a Brescia (n° 14).

Pertanto, il totale dell'*apporto aggiuntivo* dei tirocinanti risulta pari, in atto, a:

- n° 111 unità a Roma [a fronte di n° 50 posti “ministeriali” scoperti];
- n° 95 unità a Milano [a fronte di n° 57 posti scoperti];
- n° 86 unità a Bologna [a fronte di n° 27 posti scoperti];
- n° 68 unità a Napoli [a fronte di n° 36 posti scoperti];
- n° 54 unità a Bari [a fronte di n° 18 posti scoperti];
- n° 14 unità a Brescia [a fronte di n° 18 posti scoperti].

Si tratta – come detto – di risorse previste per la struttura denominata “*ufficio per il processo*”, da destinare alle Corti secondo il “modello organizzativo” disegnato nel D.M. 1° ottobre 2015, che

sta supportando processi di innovazione negli uffici, adjuvando il personale di cancelleria (vedi art. 37) e fornendo, anche, assistenza all'attività dei magistrati (vedi art. 73).

Tale “*ufficio*” [che risulta costituito secondo le corrette indicazioni ministeriali soltanto nelle Corti di Ancona, Bologna, Campobasso, Catania, Catanzaro, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma e Firenze] è stato previsto pure nella recente delibera CSM del 15 marzo 2017 – sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per i procedimenti di protezione internazionale – concernente il “*processo dell'immigrazione*”, con precisi compiti attribuiti ai giudici onorari e ai tirocinanti.

Orbene, l'indubbia utilità di tali “risorse aggiuntive” appare evidente a tutti ed è anche stata pubblicamente riconosciuta, ad es., dal Presidente della Corte di Bologna nella sua Relazione inaugurale per l'anno giudiziario del 28 gennaio 2017.

Il citato Capo di Corte ha testualmente riconosciuto che “*nella esperienza della Corte i tirocinanti sono divenuti sempre di più strumento indispensabile di aiuto concreto per i Presidenti di Sezione, per i Consiglieri e per le Cancellerie, anche perché sono in media circa 70*”.

In conclusione, può tranquillamente registrarsi che nelle non poche Corti sopra indicate la scopertura di amministrativi “*ministeriali*” – tra personale frutto delle “convenzioni” e dei “protocolli” e quello proveniente dai “tirocinanti” ex art. 37 – è stata non solo di molto attenuata ma ha consentito agli stessi Uffici di avere “risorse aggiuntive” [se pur con personale “a termine” e, nella fase iniziale, “*non professionalizzato*”] in numero superiore alla stessa pianta organica massima.

§ 7. L'analisi sul contributo dei “giudici ausiliari”

Un importante contributo allo smaltimento dell'arretrato civile ultra-biennale delle Corti di appello è stato previsto dal legislatore mediante il decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, che ha introdotto la figura dei “giudici ausiliari”.

Si tratta, come noto, di magistrati onorari nominati per la durata di 5 anni (prorogabili per pari durata), i cui 400 posti di organico risultano quasi interamente coperti [in numero di 378] in tutte le Corti [v. Tabella 4 bis]:

Tabella 4 bis

Corte di appello	Pianta Organica	Posti vacanti (28.3.2017)	Tasso di scopertura
Potenza	6	4	67%
Caltanissetta	6	2	33%
Firenze	19	4	21%
Trento	5	1	20%
L'Aquila	10	1	10%
Venezia	22	2	9%
Genova	11	1	9%
Salerno	11	1	9%
Milano	34	3	9%
Lecce	16	1	6%
Torino	19	1	5%
Napoli	40	1	3%
Roma	40	-	0%
Bologna	23	-	0%
Bari	20	-	0%
Palermo	17	-	0%
Catania	16	-	0%
Catanzaro	15	-	0%
Brescia	13	-	0%
Ancona	10	-	0%
Cagliari	10	-	0%
Messina	10	-	0%
Reggio Calabria	10	-	0%
Perugia	8	-	0%
Trieste	6	-	0%
Campobasso	3	-	0%
Totale Nazionale	400	22	6%

Va detto, però, che l'arrivo di questi “ausiliari” si è completato solo nei primi mesi del 2016 ed il loro apporto lavorativo [Tab. 4-ter] – considerati anche i necessari tempi di formazione obbligatoria – è risultato fino ad oggi scarsamente rilevante nell'abbattimento dell'arretrato “patologico”, anche se esso è destinato nei prossimi mesi ad incrementarsi sensibilmente, giacché ciascun “giudice ausiliario” dovrebbe definire almeno n° 90 provvedimenti annui per non incorrere nella prevista sanzione della “mancata conferma” dell'incarico.

Corte di appello	Procedimenti definiti 2016	Media procapite ausiliari [presenze al 31.12.16]
Ancona	280	28
Bari	108	6
Bologna	732	33
Brescia	366	28
Cagliari	474	47
Caltanissetta	100	25
Campobasso	86	29
Catania	583	36
Catanzaro	710	47
Firenze	252	17
Genova	167	15
L'Aquila	265	29
Lecce	760	48
Messina	236	24
Milano	418	13
Napoli	178	5
Palermo	798	47
Perugia*	2.237	280
Potenza	4	4
Reggio Calabria	187	19
Roma	998	30
Salerno	107	11
Torino	229	12
Trento	0	0
Trieste	459	77
Venezia	416	20
Totale Nazionale	11.150	36

Tabella 4 ter

**l'elevato numero di definizioni della Corte di appello di Perugia è dovuto ai ricorsi in materia di Equa riparazione*

§ 8. L'apporto eventuale delle applicazioni endo-distrettuali

Uno strumento organizzativo importante per la immediata e “flessibile” gestione degli affari di competenza degli uffici di 2° grado – ad avviso del gruppo di lavoro – è sembrato essere, certamente, quello delle applicazioni endo-distrettuali, attraverso le quali i Capi di Corte possono

avere un impiego più duttile delle risorse di magistrati, in presenza di improvvise esigenze degli uffici derivanti da assenze di unità di organico.

Si intende dire che, in attesa di più complessi interventi sulla pianta organica, i cennati Dirigenti possono eventualmente spostare risorse – in modo contingente – anche da altri uffici del distretto, attraverso applicazioni endo-distrettuali, per sopperire ad esigenze improvvise e non altrimenti superabili.

Il previsto e veloce controllo del competente Consiglio giudiziario sarà garanzia, in ogni caso, della bontà della scelta adottata.

§ 9. Criteri valutativi

Il Progetto in esame assume a riferimento alcuni parametri di tipo strutturale [quali tasso di scopertura, indice di ricambio, tasso di impugnazione, durata dei procedimenti] ed altri più prettamente quantitativi [come numero di iscrizioni e di definizioni, rapporto “*consigliere/giudici di tribunale*”, tasso di ultra-biennalità, numero delle pendenze].

Al fine di stabilire il più adeguato dimensionamento degli Uffici deve essere, quindi, eseguita l'analisi bilanciata di un numero elevato di indici e parametri nella convinzione che, in linea con i principi di “*qualità della giustizia*” nell'accezione illustrata nella nota 4, soltanto una valutazione omni-comprensiva dei fattori posti alla base del servizio-justizia può condurre a corrette determinazioni in materia di piante organiche.

Tale approccio è coerente con le linee-guida sulla “*misurazione della qualità*”, approvate dalla *European Commission for the Efficiency of Justice* (meglio nota con l'acronimo francese CEPEJ) nella recente seduta del 6-7 dicembre 2016⁴.

Una particolare attenzione è stata prestata, come si dirà di qui a poco, al dato relativo alla percentuale di ultra-biennalità sul carico complessivo, in quanto in tal caso potrebbe essere

⁴ In una accezione riduttiva, se pur molto diffusa in Italia, il concetto di “*qualità della giustizia*” viene spesso confuso: **a)** con quello di “*qualità delle decisioni giudiziarie*” [che è, invece, ben diverso nonché di impossibile valutazione al di fuori dell'esito delle impugnazioni, come previste dai codici di rito]; **b)** con quello di “*importanza della materia trattata*”.

Viceversa, l'accezione più corretta e universalmente riconosciuta in ambito sovra-nazionale è quella secondo cui per “*qualità della giustizia*” si intendono, esclusivamente, gli “aspetti-chiave” del modo in cui vengono forniti ed erogati i “*servizi giudiziari*”.

Di talché, in questa ben diversa accezione internazionale, al fine di misurare la “*qualità della giustizia*” si ha riguardo e si fa riferimento soltanto: **a)** ai parametri di performance [ad es., la tempestività, il tasso di rotazione degli affari, la produttività degli uffici]; **b)** al livello dei servizi resi al cittadino [ad es., informazioni sullo stato di avanzamento di un procedimento, la puntualità delle udienze rispetto alle date ed agli orari indicati, la “trasparenza” delle procedure di assegnazione dei processi ai giudici ai fini della loro terzietà, l'accessibilità fisica agli uffici per i disabili, la facilità di uso di strumenti disponibili per gli utenti, etc.].

In senso più pertinente, dunque, quando si parla di “qualità della giustizia”, deve farsi estrema attenzione alla corretta accezione concettuale di riferimento per evitare comparazioni errate tra sistemi valutativi di differente contenuto.

valutata la eventuale necessità di qualche unità aggiuntiva agli uffici maggiormente gravati da siffatte “*giacenze patologiche*”, al fine di consentirne lo smaltimento nel più breve tempo possibile.

In detta direzione ha trovato ulteriore conforto l’idea di prevedere un “*piano straordinario*” per le Corti di Roma e di Napoli [che nel civile registrano un tasso medio del 60% circa e nel penale del 48% circa], finalizzato ad approfondire la conoscenza del loro attuale funzionamento prima di affrontare una eventuale rideterminazione delle rispettive piante organiche.

Si è ritenuto utile affiancare in detto “*piano*” la Corte di appello di Milano, in modo da avere una completa e razionale comparazione tra tutte le Corti “metropolitane” del sistema-Italia.

§ 9.1. Tasso di scoperta dei magistrati

Passando all’analisi dei singoli parametri e iniziando dal tasso di scoperta dei magistrati, l’esame della distribuzione delle risorse nei singoli uffici evidenzia che i posti vacanti – alla data del 31 dicembre 2015 – sono aumentati in quasi tutti gli uffici di Corte di appello, certamente per effetto delle norme dettate in tema di pensionamento: la media nazionale è pari al 14% circa.

La scoperta non ha una distribuzione omogenea sul territorio nazionale e, comparandola con il tasso di ricambio (nel 2016), è risultato che (tendenzialmente) ad un tasso di scoperta più elevato corrisponde una produttività più elevata.

Tuttavia, appare ragionevole dedurre che fino ad una certa soglia temporale il maggior carico di lavoro induca i magistrati a produrre di più per sopperire alla carenza di risorse, ma che – nel lungo periodo – tale attività “sostitutiva” venga ovviamente meno.

§ 9.2. Indice di ricambio

Esaminando il parametro dell’indice di ricambio [il cui valore “100”, come noto, indica un perfetto equilibrio tra sopravvenienze e definizioni], va detto che esso nel settore civile risulta superiore a “100” in quasi tutte le Corti e si è attestato nel 2016 sul valore medio nazionale di “112”, in forte flessione rispetto al periodo 2013-15 [v. Tabella 6].

Orbene, l’indice di ricambio (nel 2016) è risultato inferiore a “100” nelle Corti di Caltanissetta (92), Potenza (96), Campobasso (95), Cagliari (99), Trieste (99), Torino (94), Salerno (99), Sez. dist. Bolzano (90), Brescia (81), Firenze (96), Ancona (88).

Va precisato, comunque, che lo stesso valore superiore a “100” non significa univocamente che la situazione effettiva di un Ufficio sia buona anche in relazione alle importanti “*giacenze patologiche*”, atteso che è ben possibile che esso, pur definendo un numero di cause superiore alle sopravvenienze, nel contempo continui a far registrare una situazione di gravità nel settore delle cause “ultra-biennali”.

Va pure detto, però, che un indice di ricambio inferiore a “100” può trovare una possibile spiegazione nelle (non felici) scelte effettuate dai dirigenti circa la distribuzione tabellare dei magistrati tra i settori civile e penale.

Difatti, l’esame della ripartizione dei magistrati nelle Corti tra l’area civile e quella penale [che in media è, rispettivamente, del 55% e del 45%] fa rilevare che in alcuni Uffici appare esservi, oggettivamente, un significativo “*disequilibrio*” intersettoriale, che potrebbe essere la chiara dimostrazione di una distribuzione “*non pienamente funzionale*” delle risorse rispetto ai flussi ed alle esigenze delle due aree [v. Tabella 5]:

Tabella 5

Corte di Appello	RIPARTIZIONE TABELLARE AREE CIVILE E PENALE				
	(Fonte CSM)				
	Civile	Penale	Totale	Civile %	Penale %
Ancona	12	10	22	55%	45%
Bari	30	22	52	58%	42%
Bologna	28	26	54	52%	48%
Brescia	16	16	32	50%	50%
Cagliari	11	10	21	52%	48%
Sassari - Sez. dist	6	5	11	55%	45%
<u>Caltanissetta</u>	7	8	15	47%	<u>53%</u>
Campobasso	7	3	10	70%	30%
Catania	25,5	25,5	51	50%	50%
Catanzaro	20	19	39	51%	49%
<u>Firenze</u>	25,5	26,5	52	49%	<u>51%</u>
Genova	24	19	43	56%	44%
L'Aquila	15	10	25	60%	40%
Lecce	20	9	29	69%	31%
Taranto - Sez. dist.	6	6	12	50%	50%
Messina	16	10	26	62%	38%
Milano	69	54	123	56%	44%
Napoli	86	61	147	59%	41%
<u>Palermo</u>	28	31	59	47%	<u>53%</u>
Perugia	8,5	7,5	16	53%	47%
Potenza	9	5	14	64%	36%
<u>Reggio Calabria</u>	14	17	31	45%	<u>55%</u>
Roma	102	61	163	63%	37%
Salerno	19	14	33	58%	42%
<u>Torino</u>	32	40	72	44%	<u>56%</u>
Trento	9	5	14	64%	36%
Bolzano - Sez. dist.	4,5	4,5	9	50%	50%
<u>Trieste</u>	9	12	21	43%	<u>57%</u>
Venezia	29,5	16,5	46	64%	36%
Totale Nazionale	689	554	1.242	55%	45%

Ciò, ad es., si registra per le Corti di:

- Campobasso (70% e 30%);
- Lecce (69% e 31%);
- Potenza, Trento e Venezia (64% e 36%);
- Roma (63% e 37%);
- Messina (62% e 38%).

Tabella 6

Corte di appello	Tasso di Ricambio - Settore Civile				
	2013	2014	2015	2016	Media
Perugia	133	219	176	229	189
Reggio Calabria	148	161	146	167	156
Roma	151	174	157	137	155
Messina	177	138	160	141	154
Caltanissetta	204	175	108	<u>92</u>	145
Napoli	119	140	140	127	132
Catania	134	129	131	116	128
Lecce	130	138	121	106	124
Venezia	127	144	119	104	124
Bari	129	123	139	102	123
Milano	132	129	126	103	123
Potenza	159	119	106	<u>96</u>	120
Campobasso	146	116	122	<u>95</u>	120
Catanzaro	133	126	115	105	120
Cagliari	122	122	127	<u>99</u>	118
Trieste	134	134	100	<u>99</u>	117
Sassari - Sez. dist.	120	115	<u>91</u>	139	116
Palermo	121	131	104	106	116
Torino	132	115	113	<u>94</u>	114
Trento	124	106	109	110	112
Bologna	123	128	<u>95</u>	100	112
Genova	119	118	<u>98</u>	106	110
Salerno	111	106	122	<u>99</u>	110
Bolzano - Sez. dist.	112	122	112	<u>90</u>	109
Firenze	124	114	<u>97</u>	<u>96</u>	108
Brescia	119	126	104	<u>81</u>	108
L'Aquila	108	103	111	101	106
Ancona	134	109	<u>89</u>	<u>88</u>	105
Taranto - Sez. dist.	102	<u>79</u>	<u>91</u>	110	<u>96</u>
Media Nazionale	132	130	118	112	123

Circa i dati della Tabella 6, va osservato che alti valori di *clearance rate* non sempre sono dimostrativi di una elevata produttività dell'intera area civile delle Corti in cui questi valori si registrano.

In molti casi, pertanto, appare indispensabile – al fine di meglio capire – una analisi di maggiore dettaglio del settore, tale da permettere di valutare l'andamento della produttività a livello di “*singola materia*”.

E così, con tale analisi di dettaglio, si è giunti a comprendere, ad es., che gli alti valori espressi dalla Corte di Perugia sono riconducibili, quasi esclusivamente, agli effetti benefici della riforma in materia di “equa riparazione”, oltre all'apporto che sul *clearance rate* ha avuto l'alto tasso di definizioni espresse nel settore Lavoro e Previdenza.

La stessa conclusione emerge dall'analisi dei dati relativi alla Corte di Caltanissetta, riconducibili anch'essi, quasi esclusivamente, agli effetti della riforma in materia di “equa riparazione”.

Infatti, la drastica riduzione dei ricorsi provenienti dal distretto di Palermo [passati da circa 1.500 nel 2012 a n° 216 nel 2016], unita al costante mantenimento di elevati “livelli di definizione” espressi dalla Corte in parola anche nel periodo dei maggiori afflussi, è stata la causa vera della realizzazione di un alto tasso di ricambio complessivo [cfr. media di 145], che è frutto dei picchi fatti registrare negli anni 2013-14.

Le risultanze sopra esposte trovano riscontro immediato nella tabella distinta per macro-aree (contenzioso, lavoro, previdenza, equa riparazione, volontaria giurisdizione), che viene riportata nel “*Fascicolo dei dati statistici*”, allegato al presente documento.

Dall'esame della Tabella 6, come integrata dalla Tabella 7 bis contenuta nel Fascicolo dei dati statistici riportato in allegato, ad es., emerge in tutta evidenza come il *clearance rate* complessivo per il settore civile della Corte di Roma – pari ad una media di 155 per il periodo 2013-16 – è stato determinato dall'alto tasso di definizione dei procedimenti in materia di “equa riparazione” (superiore al valore 400 per molti anni), laddove il “contenzioso ordinario” si attesta su valori che sono di poco superiori a 100.

Altro esempio significativo è quello della Corte di Lecce, dove il *clearance rate medio* del quadriennio 2013-16 [pari a 124] è la risultante, in realtà, di rendimenti molto differenti dell'Ufficio nelle diverse macro-aree: con la Previdenza e l’“equa riparazione” su livelli ben superiori alla media, e con il “contenzioso ordinario” molto al di sotto del valore 100.

Un discorso diverso, molto positivo ed apprezzabile, va fatto invece per il tasso di ricambio di talune sedi, quali Brescia, Catanzaro e Venezia [cfr. Tabella 7], ove le *performance* realizzate nel “*contenzioso civile ordinario*” [depurato sia dei procedimenti seriali sia di quelli di più semplice trattazione] sono state di molto superiori al valore *standard* di “100”.

Tabella 7

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
Contenzioso ordinario	1.411	1.848	131	1.414	1.915	135	1.519	1.705	112	2.101	1.711	81
Lavoro	598	524	88	437	570	130	385	374	97	514	364	71
Previdenza	153	201	131	120	152	127	170	115	68	258	202	78
Equa riparazione	68	115	169	72	73	101	77	71	92	52	58	112
Volontaria giurisdizione	300	312	104	369	325	88	344	337	98	344	308	90
BRESCIA - Totale area Sigid	2.530	3.000	119	2.412	3.035	126	2.495	2.602	104	3.269	2.643	81

Contenzioso ordinario	1.651	2.210	134	1.631	2.396	147	1.909	2.125	111	2.399	2.580	108
Lavoro	1.068	701	66	856	743	87	818	1.123	137	1.177	1.217	103
Previdenza	1.008	1.414	140	815	1.137	140	969	1.133	117	1.145	1.258	110
Equa riparazione	537	1.350	251	626	699	112	831	834	100	888	923	104
Volontaria giurisdizione	321	409	127	254	311	122	263	291	111	290	240	83
CATANZARO - Totale area Sigid	4.585	6.084	133	4.182	5.286	126	4.790	5.506	115	5.899	6.218	105

Contenzioso ordinario	2.797	4.054	145	2.649	3.920	148	3.245	3.949	122	3.526	3.990	113
Lavoro	932	738	79	656	1.001	153	813	1.040	128	963	817	85
Previdenza	303	420	139	234	368	157	329	348	106	453	364	80
Equa riparazione	53	57	108	58	55	95	57	57	100	402	376	94
Volontaria giurisdizione	450	506	112	430	454	106	422	381	90	427	437	102
VENEZIA - Totale area Sigid	4.535	5.775	127	4.027	5.798	144	4.866	5.775	119	5.771	5.984	104

Ultimo aggiornamento del sistema di rilevazione avvenuto il 8 gennaio 2017

Fonte: DG-Stat

Nel settore penale, si rileva [cfr. Tabella 8] che il numero delle definizioni è rimasto sostanzialmente invariato: per cui, l'indice di ricambio ha assunto un valore positivo o negativo soltanto in conseguenza del numero delle sopravvenienze.

Per quanto attiene, invece, ai flussi degli uffici penali delle Corti di appello, a chiarimento di quanto evidenziato nel documento presentato dal Consiglio superiore della magistratura durante l'ultimo incontro tenuto dal *Comitato paritetico*, va precisato, che i dati riportati in Relazione si riferiscano alla totalità degli affari penali, ivi compresi quelli della Corte di Assise di appello e della Sezione Minori della Corte di appello.

Nel 2015, in particolare, l'indice medio nazionale di ricambio dell'area penale si è attestato su un valore negativo ("97"), anche se di poco inferiore alla soglia di "100".

Nella Tabella 8 i valori negativi sono indicati in rosso:

Tabella 8

Corte di appello	Tasso di Ricambio - Settore Penale				
	2013	2014	2015	2016	Media
Ancona	142	198	147	141	157
Salerno	136	223	112	155	156
Perugia	139	135	109	163	136
Taranto - Sez. dist.	128	133	148	104	128
L'Aquila	110	159	112	119	125
Cagliari	119	139	129	<u>94</u>	120
Milano	112	123	118	126	120
Venezia	<u>75</u>	112	120	171	120
Brescia	116	125	108	116	116
Sassari - Sez. dist.	137	119	<u>85</u>	110	113
Campobasso	148	106	<u>88</u>	103	111
Trieste	107	121	106	107	110
Bolzano - Sez. dist.	130	<u>89</u>	101	114	109
Bari	120	111	<u>98</u>	<u>96</u>	106
Trento	<u>95</u>	<u>96</u>	<u>96</u>	111	<u>99</u>
Catania	115	137	<u>77</u>	<u>67</u>	<u>99</u>
Reggio Calabria	<u>71</u>	<u>81</u>	146	<u>90</u>	<u>97</u>
Napoli	<u>43</u>	115	135	<u>94</u>	<u>97</u>
Palermo	<u>99</u>	<u>99</u>	<u>96</u>	<u>92</u>	<u>97</u>
Bologna	<u>93</u>	119	<u>84</u>	<u>87</u>	<u>96</u>
Messina	<u>68</u>	<u>65</u>	101	141	<u>94</u>
Caltanissetta	<u>91</u>	<u>84</u>	<u>89</u>	106	<u>93</u>
Torino	<u>76</u>	<u>95</u>	<u>82</u>	116	<u>92</u>
Lecce	110	<u>64</u>	<u>77</u>	<u>98</u>	<u>87</u>
Roma	<u>81</u>	60	124	<u>48</u>	<u>78</u>
Genova	<u>76</u>	<u>72</u>	<u>66</u>	<u>96</u>	<u>78</u>
Catanzaro	<u>54</u>	<u>67</u>	<u>75</u>	101	<u>74</u>
Firenze	<u>68</u>	<u>70</u>	<u>81</u>	<u>73</u>	<u>73</u>
Potenza	<u>75</u>	<u>99</u>	<u>51</u>	<u>65</u>	<u>73</u>
Media Nazionale	85	102	103	93	96

Appare opportuno ricordare, però, che alcune Corti – come Ancona [con media 157] e Salerno [con media 156] – hanno espresso indici di ricambio di molto superiori al valore “100”, mentre talune altre hanno fatto registrare una media inferiore al valore *standard* “100”, come, le seguenti [ordinate dal basso verso l’alto]:

- Firenze [73]
- Potenza [73]
- Catanzaro [74]
- Genova [78]
- Caltanissetta [78]
- Lecce [87]
- Torino [92]
- Roma [93]
- Messina [94]
- Trento [96]
- Bologna [96]
- Napoli [97]
- Palermo [97].

Al riguardo, comunque, per completezza va rappresentato che:

- a) talvolta tassi di ricambio particolarmente elevati traggono origine da una cd. “bonifica” dei registri informatici attraverso l’eliminazione massiva di “false pendenze”;
- b) forti oscillazioni del parametro nei vari anni possono essere frutto di disallineamenti temporali causati dai motivi più vari, quali ad es.: un ritardo nelle iscrizioni corretto in previsione o a causa di un’ispezione ministeriale [v., sul punto, Corte d’appello di Roma tra 2015 e 2016 nonché Corte di Perugia].

Per questa ragione si è ritenuto necessario, nel presente Progetto, indicare – oltre ai dati riguardanti i singoli anni – il “valore medio” del periodo considerato, proprio al fine di sterilizzare i risultati anomali [cd. “*outliers*”].

Ed ancora, per una più puntuale valutazione del significato del parametro, è giusto dire che il tasso di ricambio andrebbe (teoricamente) considerato con riferimento alla parte più “*qualificante*” dell’attività del giudice, che nel settore civile è certamente rinvenibile nel contenzioso ordinario “classico”, mentre in quello penale coincide certamente con le sentenze aventi formula definitiva diversa dalla prescrizione.

In generale va detto che, in seguito all’esame del documento presentato dal Consiglio superiore della magistratura durante l’ultimo incontro tenuto dal *Comitato paritetico*, appare opportuno precisare che l’analisi dei flussi delle Corti di appello ricomprendono tutte le materie del settore civile [e, quindi, anche i procedimenti speciali e la volontaria giurisdizione].

L'indice di ricambio valutato è stato, quindi, quello che tiene conto dei flussi complessivi del settore civile, con l'ulteriore esame degli indici di dettaglio in sede di approfondimento dell'analisi.

§ 9.3. Tasso di impugnazione

Come ovvio, le sopravvenienze nelle Corti di appello sono determinate in larghissima parte dal tasso di impugnazione delle sentenze di 1° grado⁵.

Al riguardo, l'analisi dei dati ha messo in evidenza una rilevante continuità nel tempo del tasso di impugnazione nel settore civile, con la conseguenza che dall'aumento della produttività in 1° grado discende quasi sempre un aumento delle sopravvenienze in appello.

Tabella 9

Area Civile	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Definiti con sentenza in I grado	575.718	568.850	513.085	465.130	435.860	431.263
Iscrizioni di II grado in Corte di Appello	120.519	115.021	106.071	95.246	94.444	103.715
Tasso di Impugnazione	21%	20%	21%	20%	22%	24%

Passando all'esame dei tassi di impugnazione dell'area penale, emerge che nella fascia corrispondente al tasso medio [oscillante tra il 36% ed il 41%] si colloca la gran parte dei distretti delle Corti di appello (n° 14):

- Venezia, Milano, Campobasso, Trento, Roma, Torino, Bari, Cagliari, Taranto (sez. dist.), Genova, Brescia, Catanzaro, Bologna e L'Aquila.

Viceversa, nella fascia di oscillazione superiore alla media [tra il 44% ed il 61%] si trovano i distretti (n° 10) di:

- Perugia, Ancona, Palermo, Lecce, Catania, Napoli, Caltanissetta, Messina, Salerno e Reggio Calabria.

Infine, nella fascia inferiore alla media [oscillante tra il 22% ed il 31%] si rinvencono i distretti (n° 5) di:

- Bolzano (sez. dist.), Potenza, Firenze, Sassari (sez. dist.) e Trieste.

⁵ È noto, infatti, che sussistono alcune materie per le quali la Corte di appello costituisce Ufficio di 1° grado [ad es., deliberazioni di sentenze straniere, ricorsi *ex lege* Pinto, Tribunale delle Acque Pubbliche, etc.]: tuttavia, i dati quantitativi di tali materie sono assolutamente limitati e, dunque, statisticamente ininfluenti.

Come si può notare, è facile individuare una correlazione tra il tasso di impugnazione e l'area geografica delle Corti, nel senso che le impugnazioni sono tendenzialmente maggiori al Sud.

Tabella 10

Corte di Appello	Tassi di impugnazione settore penale in Corte di Appello					Media
	2011	2012	2013	2014	2015	
Reggio Calabria	70%	53%	70%	80%	30%	61%
Salerno	52%	77%	64%	38%	37%	54%
Messina	53%	46%	65%	55%	41%	52%
Caltanissetta	53%	48%	44%	48%	49%	49%
Napoli	44%	43%	84%	39%	31%	48%
Catania	48%	55%	47%	34%	55%	48%
Lecce	45%	49%	43%	52%	43%	46%
Palermo	47%	46%	50%	49%	39%	46%
Ancona	48%	52%	47%	34%	49%	46%
Perugia	45%	44%	31%	47%	52%	44%
L'Aquila	37%	48%	50%	31%	40%	41%
Bologna	26%	65%	44%	30%	40%	41%
Catanzaro	39%	48%	41%	42%	34%	41%
Brescia	50%	40%	37%	43%	34%	41%
Genova	32%	42%	56%	37%	36%	40%
Taranto	40%	39%	44%	47%	31%	40%
Cagliari	40%	44%	43%	44%	30%	40%
Bari	45%	45%	37%	45%	28%	40%
Torino	41%	39%	39%	38%	42%	40%
Roma	36%	45%	41%	55%	21%	40%
Trento	40%	41%	36%	37%	34%	38%
Campobasso	44%	39%	31%	39%	36%	38%
Milano	35%	35%	39%	40%	36%	37%
Venezia	35%	37%	45%	32%	30%	36%
Trieste	34%	34%	32%	32%	26%	31%
Sassari	33%	37%	26%	28%	27%	30%
Firenze	31%	26%	30%	33%	30%	30%
Potenza	24%	26%	25%	25%	37%	27%
Bolzano	28%	24%	21%	22%	17%	22%
Media Nazionale	39%	44%	46%	40%	34%	41%

Non viene riportato il dato aggiornato al 31 dicembre 2016, in quanto ancora non disponibile nella sua interezza.

§ 9.4. Durata dei procedimenti

La *durata dei procedimenti* costituisce un indice non solo di *performance*, ma anche di “*tenuta qualitativa*” delle sentenze emesse in 1° grado.

Orbene, le analisi condotte hanno evidenziato che, a fronte di una rilevante riduzione delle pendenze (ed anche dell’arretrato), i tempi medi dei procedimenti non si sono abbassati, però, in misura altrettanto significativa.

Ciò trova una duplice spiegazione.

La prima è che in media il “*ciclo di vita*” dei processi in 2° grado (pari a 1.000 giorni circa fino al 2015 e a circa 900 nel 2016) rivela che un intervento migliorativo, realizzato nell’anno “*x*”, manifesterà tutti i propri effetti positivi soltanto dopo 4/5 anni.

La seconda è di natura tecnica: infatti, quando si misura la durata dei procedimenti con il “*calcolo effettivo di durata*” di ciascun procedimento definito, le Corti che si sono concentrate maggiormente sull’arretrato più antico (paradossalmente) fanno innalzare la durata media dei procedimenti, giacché il tempo del processo (dall’iscrizione alla sua definizione) è stato maggiore.

Si tratta, comunque, di un effetto transitorio, poiché – una volta riportato l’arretrato a livelli fisiologici – si avrà una normalizzazione dei tempi medi di definizione.

I dati analizzati (2013-2015) hanno fatto riscontrare un andamento decrescente dei tempi medi di definizione in appello solo per il settore civile:

Tabella 11

Settore	Durata media (gg.)			
	2013	2014	2015	2016
Civile	1.064	1.057	988	898
Penale	877	950	960	843*

**I dati degli uffici inadempienti sono stati oggetto di stima.*

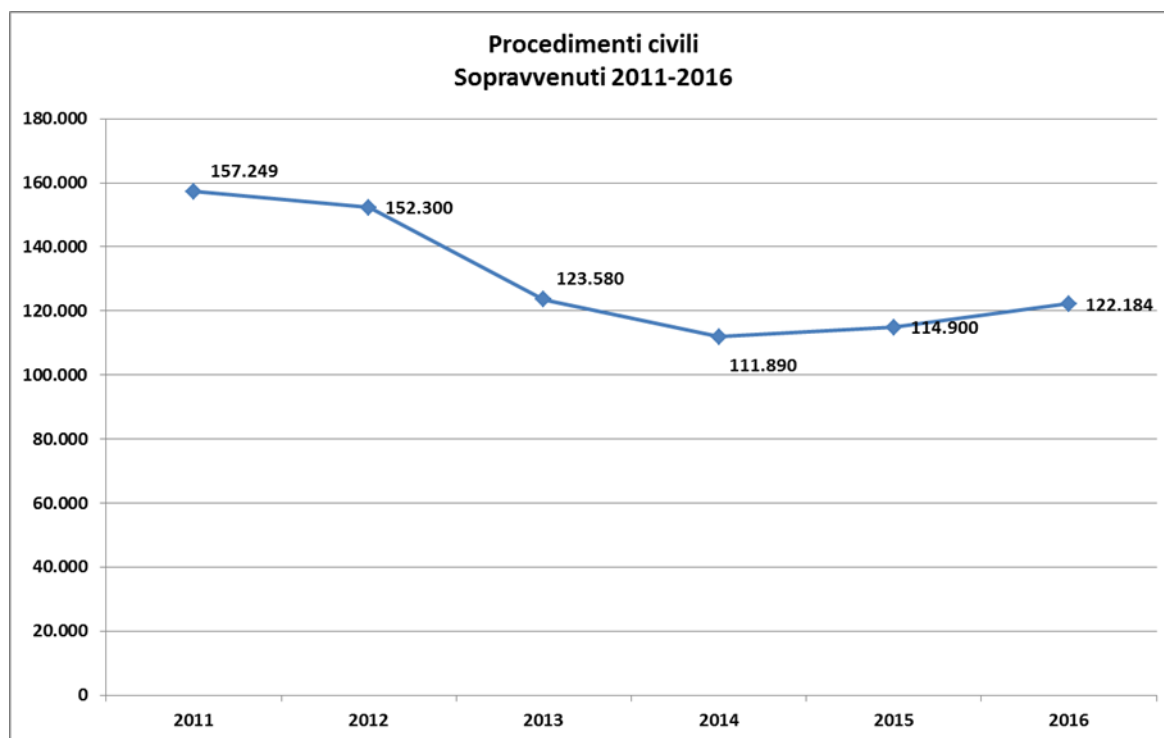
§ 9.5. Numero delle iscrizioni e delle definizioni

Analizzando, poi, i parametri più prettamente quantitativi [*numero delle iscrizioni e delle definizioni*], che rappresentano un indice significativo di comparazione tra le Corti di appello, la situazione si presenta assai eterogenea:

- si passa dalle 6.584 iscrizioni a Milano (nel 2015) alle 661 iscrizioni a Campobasso.

Nel **settore civile**, l'esame dei dati del sessennio 2011-2016 evidenzia un andamento delle sopravvenienze costantemente decrescente fra il 2011 ed il 2014 (-26,5%), con un leggero incremento nel 2015 e 2016.

Tabella 12

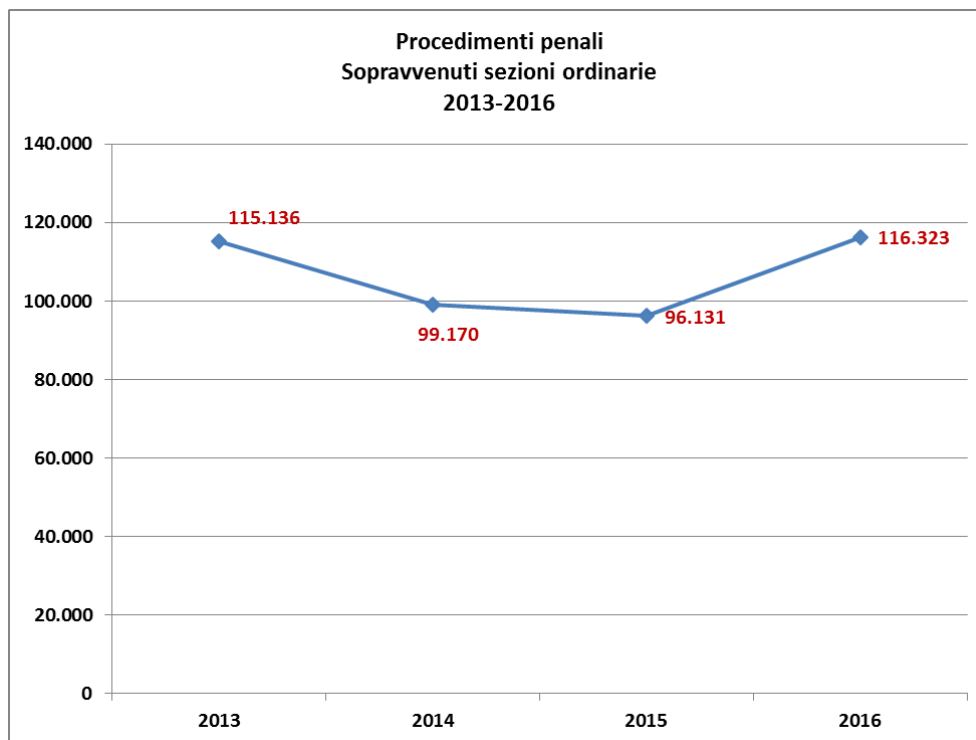


L'effetto "volano" della riduzione delle sopravvenienze nel periodo 2011-16 è stato attenuato, seppur in minima parte, sia dalla contrazione delle definizioni nell'ultimo triennio [v. *Fascicolo allegato dei dati statistici*] sia perché nel biennio 2015-16 le sopravvenienze sono leggermente aumentate.

Tuttavia, il saldo è comunque positivo, in quanto è proseguito il processo di erosione dell'arretrato in grado d'appello, giacché le pendenze complessive sono scese [v. Tabella 17].

Nel **settore penale**, l'esame dei dati relativi al triennio 2013-2015 evidenzia un andamento delle sopravvenienze costantemente decrescente: ma nel 2016 la tendenza è cambiata ed esse sono aumentate, ritornando al valore di partenza.

Tabella 13



Va ricordato, comunque, che l'andamento delle sopravvenienze è legato anche alla tempestività con la quale vengono fatte “in concreto” le iscrizioni da parte degli Uffici.

Infatti, una constatazione fattuale come questa rende “non affidabile”, in modo pieno, qualsiasi analisi basata sui flussi di un solo anno, di talché, al fine di rendere più “stabile” ed “effettiva” l’analisi, si è ritenuto in questo Progetto di avere riguardo alle iscrizioni di un arco temporale più ampio – ad es., un triennio o un quinquennio – in modo da potere “stemperare” i dati cd. *outliers*.

§ 9.6. Rapporto tra “consiglieri di Corte” e “giudici dei tribunale del distretto”

L’analisi dei flussi [iscrizioni, definizioni e pendenze] restituisce l’immagine di una geografia nazionale assai disomogenea, poiché al decrescere del totale delle pendenze e della media delle iscrizioni non sempre corrisponde l’esistenza di un organico minore.

Ci sono, infatti, Uffici che hanno più consiglieri e meno iscrizioni, mentre altri fanno registrare esattamente l’opposto.

Tale constatazione appare confermata dall'approfondimento del rapporto numerico tra l'organico complessivo dei Tribunali del distretto e quello delle Corti di appello di riferimento, precisando che si è avuta presente la pianta organica precedente a quella approvata con D.M. 1° dicembre 2016 [giacché questa diventerà concreta non prima dell'autunno 2017].

Ciò premesso, dalla Tabella 14 emerge che, se pur la gran parte delle Corti (12) si collochi nella fascia di valore medio "4" [cioè, 1 consigliere ogni 4 giudici assegnati agli uffici di 1° grado], ben 6 Corti hanno un più favorevole rapporto di 1 a 3, mentre altre 8 Corti registrano un rapporto meno favorevole di 1 a 5: il che conferma la sopra rilevata disomogeneità.

Tabella 14

Distretti	Pianta organica magistrati		
	Totale trib. distr.	Corte Appello	Rapporto Trib. distr. / Corte
Campobasso	28	10	3
Trento	69	23	3
Messina	83	26	3
Salerno	112	33	3
Reggio Calabria	108	31	3
Roma	568	163	3
Catania	185	51	4
Bari	190	52	4
Lecce	158	41	4
Genova	170	43	4
Perugia	64	16	4
Palermo	240	59	4
Milano	507	123	4
L'Aquila	104	25	4
Cagliari	136	32	4
Trieste	91	21	4
Caltanissetta	66	15	4
Napoli	658	147	4
Ancona	99	22	5
Catanzaro	177	39	5
Torino	335	72	5
Bologna	253	54	5
Brescia	150	32	5
Firenze	252	52	5
Potenza	68	14	5
Venezia	242	46	5
Dato Nazionale	5.113	1.242	4,1

§ 9.7. Il problema della ultra-biennalità

Particolare attenzione merita, inoltre, il dato relativo al parametro della ultra-biennalità, dovendo essere valutata in tal caso la capacità dei diversi Uffici – ed in particolare di quelli maggiormente gravati da “giacenze patologiche” – di concentrare il proprio lavoro sulla definizione dei procedimenti più risalenti.

Sotto questo profilo, i risultati raggiunti tanto a livello nazionale quanto a livello locale non appaiono confortanti, salvo che per alcuni Uffici.

I dati acquisiti dimostrano che – in media – sia nel settore civile sia in quello penale l'incidenza del contenzioso ultra-biennale [nel triennio 2014-16] è aumentata, anche se la situazione non appare omogenea nelle singoli Corti.

In questo senso giova evidenziare che **l'aumento dell'organico che si propone** per talune Corti ha il precipuo fine di sostenere gli sforzi di questi Uffici per l'abbattimento dell'arretrato “patologico”, in esecuzione di programmi *ad hoc* [ad es., ex art. 37, co. 1, legge 111/2011] verificabili (ad esempio) a scadenza temporale quadriennale, in quanto si tratta di “*risorse aggiuntive finalizzate*” ad uno scopo ben determinato.

Nell'ipotesi, invece, di un mancato raggiungimento di tale obbiettivo alla fine del periodo prefissato, appare ragionevole (e logico) programmare – sin da subito – che alla scadenza dovrebbe procedersi ad una revisione della pianta organica degli stessi Uffici, riportandoli alla consistenza numerica attuale.

Gli Uffici destinatari dell'incremento di organico, pertanto, dovranno concentrare i propri sforzi organizzativi nel settore dell'arretrato ultra-biennale per migliorare la negativa situazione illustrata nella Tabella 15, da cui si evince che oltre la metà delle Corti [ben 22 su 29] fa registrare una media di “*pendenze patologiche*”, che va dal 40% al 65% dell'intero *stock* di procedimenti civili esistenti sui ruoli:

Tabella 15

		% Pendenti ULTRA-BIENNALI				
Corte di appello		Settore Civile				
		2013	2014	2015	2016	media
1	Reggio Calabria	64%	65%	66%	66%	65%
2	Perugia	32%	73%	78%	72%	64%
3	Napoli	58%	64%	65%	62%	62%
4	Potenza	56%	59%	62%	61%	60%
5	Roma	54%	61%	58%	54%	57%
6	Firenze	56%	60%	56%	51%	56%
7	Bologna	57%	57%	54%	52%	55%
8	Ancona	58%	60%	54%	44%	54%
9	Catania	56%	57%	55%	48%	54%
10	Genova	55%	54%	49%	48%	51%
11	Venezia	54%	57%	51%	43%	51%
12	Messina	48%	50%	51%	53%	51%
13	Catanzaro	51%	53%	51%	40%	49%
14	L'Aquila	45%	48%	52%	49%	49%
15	Sassari - Sez. dist.	52%	55%	45%	40%	48%
16	Palermo	47%	51%	49%	44%	48%
17	Salerno	45%	47%	49%	50%	48%
18	Brescia	54%	52%	46%	33%	46%
19	Caltanissetta	33%	48%	52%	50%	46%
20	Taranto - Sez. dist.	41%	44%	45%	49%	45%
21	Bari	44%	43%	47%	45%	45%
22	Campobasso	40%	44%	45%	34%	41%
23	Cagliari	41%	41%	35%	20%	34%
24	Lecce	26%	38%	38%	29%	33%
25	Milano	39%	36%	29%	19%	31%
26	Torino	19%	17%	13%	11%	15%
27	Trieste	15%	16%	9%	9%	12%
28	Bolzano - Sez. dist.	18%	16%	8%	6%	12%
29	Trento	8%	10%	9%	7%	9%
Media Nazionale		50%	55%	54%	49%	52%

Le medesime considerazioni valgono anche con riguardo al settore penale, come evidenzia la Tabella 16:

Tabella 16

Corte di appello		% Pendenti ULTRA-BIENNALI				
		Settore Penale				media
		2013	2014	2015	2016	
1	Brescia	70%	68%	62%	63%	66%
2	Perugia	65%	62%	57%	54%	60%
3	Torino	59%	63%	61%	55%	59%
4	Bari	54%	52%	51%	49%	52%
5	Reggio Calabria	48%	46%	53%	55%	50%
6	Catania	53%	58%	51%	39%	50%
7	Napoli	39%	39%	62%	59%	50%
8	Roma	40%	44%	53%	51%	47%
9	Messina	38%	40%	43%	43%	41%
10	Venezia	58%	62%	n.d.	n.d.	60%
11	Bologna	25%	42%	47%	44%	39%
12	Firenze	27%	31%	38%	41%	34%
13	Catanzaro	30%	35%	38%	n.d.	34%
14	Genova	36%	20%	36%	41%	33%
15	L'Aquila	22%	25%	48%	31%	31%
16	Milano	40%	32%	23%	20%	29%
17	Ancona	53%	40%	20%	1%	28%
18	Sassari - Sez. dist.	25%	27%	17%	n.d.	23%
19	Salerno	31%	n.d.	32%	24%	29%
20	Taranto - Sez. dist.	32%	18%	15%	16%	20%
21	Lecce	13%	18%	19%	17%	17%
22	Campobasso	28%	10%	0%	5%	11%
23	Potenza	3%	16%	18%	2%	10%
24	Trieste	11%	15%	n.d.	5%	10%
25	Cagliari	19%	n.d.	2%	2%	8%
26	Caltanissetta	5%	5%	4%	5%	5%
27	Trento	7%	9%	1%	1%	4%
28	Palermo	5%	6%	2%	2%	4%
29	Bolzano - Sez. dist.	3%	1%	1%	1%	1%
Media Nazionale		41%	44%	50%	45%	45%

Nota: la sigla “n.d.” indica che l’Ufficio non ha comunicato il dato.

Con riguardo alle Corti di Cagliari, Caltanissetta, Trento, Palermo e Bolzano (sez. dist.) – che sono quelle che hanno la media più bassa (tra l'1% e l'8%) di processi penali ultra-biennali – appare utile far rilevare che esse presentano un buon equilibrio inter-settoriale [v. Tabella 5] a riprova, ancora una volta, dell'estrema importanza che ha per il buon andamento di un ufficio una *felice* distribuzione tabellare dei magistrati, anche alla luce del fatto [v. Tabella 15] che le loro *performance* nel settore civile – se pur non eccelse – appaiono però certamente migliori rispetto a quelle della gran parte degli altri Uffici.

Con riguardo alla Corte di Venezia, in negativo, il dato delle ultra-biennali penali [media 60%] trova una precisa corrispondenza (anch'essa negativa) nell'elevato tasso delle prescrizioni: pari al 52% nel 2015 ed al 47% nel 1° semestre 2016.

§ 9.8. Pendenze

Anche l'analisi fatta sulle pendenze ha fornito elementi significativi di valutazione allo studio in esame, atteso che esse assumono dimensioni talvolta rilevanti o preoccupanti, come nel caso delle Corti di Roma e di Napoli.

Ed infatti, da una simulazione condotta sui dati del settore civile emerge che – se fosse possibile ipotizzare la “*non esistenza*”, per un certo tempo, di nuovi procedimenti – il sistema del nostro Paese (mantenendo gli attuali livelli di rendimento) impiegherebbe anni 2 e mesi 8 per smaltire tutto l'arretrato esistente nelle Corti di appello.

Coerentemente con i dati esaminati relativi all'indice di ricambio, comunque, la gran parte delle Corti fa registrare, nel settore civile, una riduzione delle pendenze complessive, scese in un quadriennio da n° 400.000 circa a poco più di n° 313.000 procedimenti [v. Tabella 17]:

Tabella 17

Corte di appello		Pendenti finali - settore civile				
		2013	2014	2015	2016	media
1	Roma	85.508	73.034	63.322	57.622	69.872
2	Napoli	66.741	61.471	56.224	52.502	59.235
3	Bari	18.829	17.586	15.646	15.528	16.897
4	Bologna	16.436	15.066	15.303	15.330	15.534
5	Milano	17.703	15.615	13.709	13.761	15.197
6	Firenze	14.223	13.539	13.663	13.898	13.831
7	Venezia	15.546	13.696	12.805	12.591	13.660
8	Catanzaro	14.301	13.180	12.435	12.123	13.010
9	Palermo	14.207	12.776	12.619	12.366	12.992
10	Lecce	14.031	12.047	10.784	10.468	11.833
11	Catania	13.331	12.297	11.185	10.470	11.821
12	Perugia	15.526	12.701	10.518	7.897	11.661
13	Reggio Calabria	11.439	9.973	8.893	7.663	9.492
14	Salerno	9.741	9.510	8.709	8.747	9.177
15	L'Aquila	8.789	8.702	8.321	8.390	8.551
16	Messina	9.659	8.542	7.210	6.201	7.903
17	Ancona	7.815	7.524	7.871	8.393	7.901
18	Genova	6.753	6.235	6.289	6.127	6.351
19	Torino	6.359	5.660	5.103	5.396	5.630
20	Brescia	5.642	5.015	4.916	5.549	5.281
21	Potenza	4.842	4.529	4.433	4.502	4.577
22	Taranto - Sez. dist.	4.121	4.444	4.583	4.459	4.402
23	Caltanissetta	5.101	3.986	3.860	4.001	4.237
24	Cagliari	3.606	3.309	2.921	2.935	3.193
25	Sassari - Sez. dist.	2.443	2.274	2.358	1.972	2.262
26	Campobasso	2.316	2.163	1.972	2.034	2.121
27	Trieste	2.175	1.727	1.737	1.622	1.815
28	Trento	706	655	553	493	602
29	Bolzano - Sez. dist.	533	458	415	463	467
Totale Nazionale		398.422	357.714	328.357	313.503	349.499

Anche nel settore penale – a riprova dell’incidenza dell’indice di ricambio sull’efficienza dei singoli uffici – in circa la metà di questi (14 su 29) si è registrato nel triennio in esame un leggero calo delle pendenze complessive [v. Tabella 18]:

Tabella 18

Corte di appello		Pendenti Finali - settore penale				
		2013	2014	2015	2016	Media
1	Napoli	48.530	46.792	43.245	44.294	45.453
2	Roma	33.920	40.179	38.574	50.513	37.812
3	Torino	22.041	22.322	23.590	22.795	22.886
4	Bologna	17.260	16.289	17.415	18.449	17.095
5	Venezia	14.303	13.890	13.191	14.588	13.644
6	Firenze	10.632	12.274	13.136	14.993	12.295
7	Milano	13.806	12.022	10.571	8.643	11.743
8	Bari	11.403	10.950	10.432	11.219	10.804
9	Catania	10.540	9.529	10.627	12.642	10.331
10	Brescia	9.907	9.017	9.104	8.706	9.283
11	Genova	8.605	6.390	7.723	8.108	7.610
12	Catanzaro	6.195	7.189	8.055	8.063	7.374
13	Messina	5.631	6.346	6.333	5.404	6.161
14	Ancona	8.741	6.218	4.651	3.386	6.065
15	Palermo	5.566	5.605	5.815	6.352	5.700
16	Reggio Calabria	5.617	5.972	5.410	5.764	5.602
17	L'Aquila	6.457	4.895	4.493	3.899	5.085
18	Lecce	3.601	4.531	5.149	5.268	4.608
19	Salerno	5.638	3.756	3.515	2.484	4.106
20	Perugia	4.214	3.767	3.640	2.978	3.815
21	Trieste	2.417	2.091	1.989	1.888	2.122
22	Taranto - Sez. dist.	2.364	1.969	1.526	1.321	1.846
23	Caltanissetta	1.416	1.616	1.767	1.718	1.642
24	Cagliari	2.035	1.531	1.173	1.261	1.478
25	Sassari - Sez. dist	981	873	994	916	961
26	Campobasso	899	867	984	970	934
27	Potenza	639	659	1.208	1.392	929
28	Trento	436	453	474	433	459
29	Bolzano - Sez. dist.	138	167	165	145	159
Totale Nazionale		263.932	258.159	254.949	268.592	257.997

Al riguardo, appare ancora meritevole di particolare attenzione la situazione rilevata nella Corte di appello di Reggio Calabria.

Ivi, infatti, si è registrato che – alla data del 31 marzo 2017 – i processi pendenti con imputazione per art. 416-bis c.p. sono stati ben 58 [di cui n° 9 fino a 20 imputati, n° 4 fino a 30 imputati e n° 3 oltre 30 imputati].

L'anomalia di tale dato sui processi per art. 416-bis c.p. sembra derivare, invero, dal confronto operato con altri Uffici di territori parimenti (o maggiormente) caratterizzati da un alto tasso di criminalità mafiosa, i quali però hanno fatto registrare – nello stesso periodo – un numero minore di processi di tale tipologia.

Si pensi, ad es., alla Corte di appello di Palermo [con n° 26 processi, di cui solo n° 3 con 10 o più imputati] ed alla Corte di appello di Napoli, che, sebbene abbia avuto ben 142 processi per art. 416-bis c.p., ne ha registrato “soltanto” 36 con 10 o più imputati.

Su Napoli, peraltro, rileva il numero delle sezioni “*pienamente operative*” della Corte di Assise di appello, che sono ben 4, a fronte di quelle delle Corti di Palermo e di Reggio Calabria, che “*operativamente*” sono soltanto 2.

Ritornando a Reggio Calabria, il dato in esame appare maggiormente anomalo alla luce dell'ulteriore approfondimento che si è ritenuto di fare circa il “rapporto logico” che può instaurarsi tra procedimenti iscritti nelle DDA e processi pendenti in Corte di appello per il reato di cui all'art. 416-bis c.p., atteso che in 1° grado molti di questi processi vengono definiti con “rito abbreviato” e sfuggono al dibattimento.

A tale stregua, infatti, risulta che:

- a Palermo vi sono solo 26 processi per art. 416-bis a fronte di una media di iscrizioni DDA [2011-15] di circa 260 procedimenti, con un rapporto del 10% circa;
- a Napoli la media degli iscritti è stata di oltre 1.200 procedimenti [2011-15] e risultano pendenti 142 processi, con un rapporto dell'11% circa.

Come si vede, quindi, vi è coerenza tra questi due dati statistici.

A Reggio Calabria, invece, i processi pendenti in Corte sono 58 e le iscrizioni medie DDA [2011-15] pari a 270 circa: pertanto, il rapporto (21% circa) è doppio rispetto agli altri due distretti.

Per comprendere l'entità di queste alte pendenze si ritiene che l'attenzione vada posta, più specificamente, all'accertata esistenza (v., ad es., anni 2015-16) di ben 10 processi (in media) con 20 imputati e di altri 3 processi (in media) con oltre 30 imputati: la causa, pertanto, potrebbe consistere nel fatto che vi sono dibattimenti di particolare complessità (numerica ed anche organizzativa), che hanno una conseguenziale lunga durata.

§ 10. Analisi della prescrizione e delle Misure di prevenzione

Nel settore penale sono stati acquisiti ed analizzati, tra gli altri, i dati sulla prescrizione e sulle misure di prevenzione, al fine di studiarne l'impatto – positivo o negativo – sui carichi di lavoro delle Corti di appello.

§ 10.1. La prescrizione

Appare opportuno premettere che i dati sulla prescrizione, illustrati in questo documento, fanno riferimento a due principali rilevazioni statistiche.

Per i dati relativi al numero di prescrizioni e alla loro incidenza sul totale delle definizioni (incluso il dettaglio per tipologia di ufficio), la fonte statistica è data dalla rilevazione ordinaria nel settore penale, realizzata dalla DG-Stat presso gli Uffici giudiziari.

La rilevazione in oggetto riguarda la totalità degli Uffici ma, tuttavia, una percentuale residuale degli stessi [prevalentemente per problemi tecnici] non ha inviato i dati oggetto della presente analisi.

Per far fronte a tale carenza e per correggere alcune rilevazioni – che apparivano “*ictu oculi*” statisticamente anomale nella serie storica – la DG-Stat è intervenuta con correzioni puntuali sia confrontando direttamente il dato anomalo con l'Ufficio interessato sia, altre volte, attingendolo da atti ufficiali della stessa Corte [a cominciare dalla Relazione inaugurale dell'anno giudiziario].

Una correzione di questo tipo, ad esempio, è stata operata per la Corte di Venezia, il cui dato sulle prescrizioni – in verità particolarmente allarmante poiché pari al 52% per il 2015 – è stato oggetto di una interrogazione parlamentare, che, appunto, faceva riferimento al dato comunicato dal Presidente della Corte in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017.

In relazione alla *prescrizione*, i risultati del 2015 e del 1° semestre 2016 hanno messo in evidenza che più della metà delle circa 130.000 prescrizioni (del 2015) è maturata nella fase antecedente al giudizio, mentre la rimanente parte è risultata suddivisa tra dibattimento di 1° grado (23%) ed appello (18%).

A ciò bisogna aggiungere che un rilevante numero di procedimenti definiti in 1° grado (ed impugnati) sono trasmessi in appello con notevole ritardo e, talvolta, anche quando il termine di prescrizione è già decorso.

Esaminando l'andamento della prescrizione, emerge che questa [dopo essere costantemente aumentata tra il 2012 e il 2015 dal 20% al 24%] è poi leggermente diminuita nel 1° semestre 2016 (23%).

Tuttavia, siccome tale dato è frutto di una media nazionale, va precisato che vi è assoluta necessità di un approfondimento del fenomeno in ciascuna Corte di appello, dal momento che sono emerse “*situazioni*” molto diverse.

Ed invero, vi sono Uffici con elevate percentuali di prescrizione tra il 52% e il 30% [come Venezia, Messina, Perugia, Torino, Napoli e Roma] ed altri Uffici che si attestano al di sotto di un “fisiologico” 10% [quali Milano, Trieste, Cagliari, Lecce, Caltanissetta e Palermo], raggiungendo anche valori prossimi allo “0” [come Trento].

La Tabella 19 dà il quadro di questa variegata situazione, che denota chiaramente come il fenomeno non sia affatto omogeneo ma è, verosimilmente, la conseguenza del modello organizzativo scelto: tra cui, di certo, anche la maggiore (o minore) attenzione prestata ai cd. “*tempi di transizione*” dei fascicoli [dopo il deposito delle sentenze e le conseguenti notifiche alle parti] tra i Tribunali del distretto e la competente Corte di appello, oltre ovviamente alla “attenzione” prestata nella gestione dei ruoli, che influisce decisamente sulla durata dei dibattimenti in 1° grado.

Prescrizione

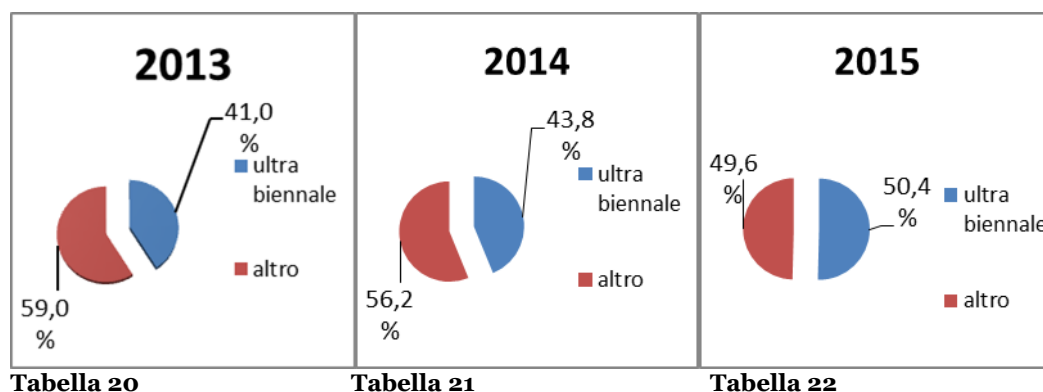
Corte di Appello	Incidenza %	
	2015	1° semestre 2016
Venezia	52%	47%
Messina	43%	31%
Perugia	40%	28%
Torino	36%	40%
Napoli	35%	27%
Roma	32%	40%
L'Aquila	28%	32%
Reggio Calabria	24%	21%
Salerno	23%	26%
Brescia	23%	20%
Sassari - Sez. dist	23%	13%
Bari	22%	26%
Catania	22%	25%
Bologna	21%	16%
Potenza	20%	25%
Firenze	19%	13%
Ancona	16%	7%
Genova	15%	12%
Catanzaro	14%	15%
Taranto - Sez. dist.	13%	15%
Milano	11%	10%
Campobasso	11%	9%
Cagliari	8%	9%
Lecce	8%	3%
Caltanissetta	7%	4%
Palermo	6%	6%
Trieste	6%	6%
Bolzano - Sez. dist.	2%	4%
Trento	1%	0%

Tabella 19

Come si può osservare, l'ampia variabilità del fenomeno si manifesta senza che possano riscontrarsi, neppure, particolari “*spiegazioni territoriali*” [v. ad es., le vicine Corti di appello di Caltanissetta e di Messina nonché quelle di Lecce e di Bari], giacché vi sono *performance* opposte in distretti limitrofi.

Ulteriori valutazioni possono farsi avuto riguardo al parametro della ultra-biennalità, vale a dire alla correlazione tra prescrizione e pendenze ultra-biennali, i cui dati non appaiono confortanti, salvo che per alcuni uffici.

I grafici seguenti mostrano come l'incidenza dei processi ultra-biennali, sul totale dei pendenti nel triennio 2013-2015, sia aumentata del 9 % (passando dal 41% al 50%):



Molto significative, ad es., sono le situazioni delle Corti di appello di Venezia, di Torino e di Roma, che hanno un alto tasso di prescrizioni (ad es., nel 1° semestre 2016: Venezia 47%, Torino 40% e Roma 40%).

Alla luce dei dati esaminati, però, benché il tema della prescrizione presenti delle criticità in alcune Corti di appello, va detto che la rideterminazione della pianta organica non appare la misura più idonea a migliorare (o a riequilibrare) la grave situazione attuale.

Più rilevanti, in questo senso, appaiono interventi di organizzazione del lavoro all'interno delle singole Corti nonché la riduzione dei “tempi di transizione” dei processi tra Tribunali del distretto e Corte.

§ 10.2. Le Misure di prevenzione

L'analisi dei dati relativi alle *Misure di prevenzione* è stata finalizzata ad accertare se il carico di lavoro delle misure di prevenzione possa incidere – in senso positivo o negativo – sul numero dei magistrati da destinare agli uffici di 2° grado.

E' preliminare evidenziare, ovviamente, il diverso “peso” in termini di lavoro delle misure personali rispetto a quelle patrimoniali.

Per tale ragione, appare opportuno prendere in considerazione solo queste ultime, considerata la loro incidenza.

Le sopravvenienze delle misure patrimoniali (nel 2016) sono state 119, quelle definite 117 e le pendenti finali 160.

Il 64% di procedimenti per misure di prevenzione patrimoniali iscritti nelle Corti di appello sono di competenza di Palermo (31 proc.), Bari (21), Reggio Calabria (14), Torino (7) e Milano (7).

Anche a volere considerare le sopravvenienze complessive (personali e patrimoniali) nel settore delle misure di prevenzione, va detto che queste sono state soltanto n° 1.503 nel 2014, n° 1.686 nel 2015 e n° 1.183 nel 2016.

Questi dati – in comparazione con le sopravvenienze dell'intero settore penale [pari a n° 117.513 nel 2013, a n° 101.477 nel 2014 ed a n° 98.462 nel 2015] – fanno ritenere scarsa l'incidenza del carico di lavoro riguardante le misure di prevenzione.

Nel 2016 le Corti di appello che hanno avuto il più alto numero di misure di prevenzione patrimoniali sono state:

- Napoli [60];
- Palermo [31];
- Roma [22].

La previsione tabellare di “sezioni specializzate” (con competenza esclusiva) nelle Corti di appello di Napoli, di Roma e di Palermo è un ulteriore elemento, che va valutato in termini positivi.

E' indubbio, infatti, che giudici “specializzati” e con “competenza esclusiva” contribuiscono al miglioramento dei tempi di definizione dei procedimenti di prevenzione e costituiscono, in questo senso, la *condicio sine qua non* per garantire una migliore qualità della giustizia.

§ 11. Incidenza delle riforme legislative nel settore civile

L'analisi sugli uffici di 2° grado ha tenuto conto anche delle innovazioni legislative al fine di verificarne l'impatto - positivo o negativo – sul funzionamento delle Corti di appello.

§ 11.1. *Equa riparazione*

Nel settore della *equa riparazione*, un primo effetto positivo si è avuto, già, con il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che, pur conservando la competenza in unico grado della Corte di appello, ha introdotto novità idonee ad incidere sul *trend* delle sopravvenienze che si sono ridotte di 2/3 [da 31.000 nel 2012 a 10.000 nel 2013].

Un secondo effetto positivo si è realizzato con le recenti modifiche apportate dalla cd. legge di stabilità per il 2016 [la n. 208 del 28 dicembre 2015], il cui art. 1, comma 777, ha sostituito l'art. 3, comma 1, prevedendo che la domanda di equa riparazione debba essere proposta alla Corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il 1° grado del processo.

Tale legge ha inciso sulla diminuzione degli affari in materia, giacché, come noto:

- ha previsto una nuova condizione di ammissibilità della domanda, costituita dal necessario esperimento di rimedi preventivi alla richiesta di violazione del termine di ragionevole durata (artt. 1-bis, 1-ter e 2, comma 1);
- ha ridotto l'entità dell'indennizzo (art. 2 bis);
- ha introdotto nuove ipotesi di presunzione relativa di insussistenza del danno (art. 2, comma 2-sexies e septies).

Queste opportune modifiche hanno consentito, ad es., di correggere una evidente distonia del carico di lavoro della Corte di appello di Perugia, il cui flusso di procedimenti proveniente dal distretto di Roma era stato fino al 2012 nell'ordine di 7.000-8.000 affari.

Equa Riparazione

Corte di Appello	2014		2015		2016	
	Sopravvenuti	Definiti	Sopravvenuti	Definiti	Sopravvenuti	Definiti
Ancona	277	201	385	296	518	548
Bari	52	62	46	45	1.934	1.434
Bologna	33	35	23	24	229	194
Bolzano - Sez. dist.	0	0	1	0	0	1
Brescia	72	73	77	71	52	58
Cagliari	0	0	0	0	0	0
Caltanissetta	481	1.480	489	613	216	267
Campobasso	183	144	201	281	103	164
Catania	337	301	238	299	539	406
Catanzaro	626	699	831	834	888	923
Firenze	212	321	653	504	292	410
Genova	234	253	367	313	209	235
L'Aquila	321	510	393	365	129	425
Lecce	1.305	2.320	1.947	2.350	474	774
Messina	405	486	552	536	617	676
Milano	63	62	114	110	86	26
Napoli	757	761	1.071	978	1.599	1.514
Palermo	1	1	0	0	310	263
Perugia	1.267	3.741	1.719	3.797	750	3.497
Potenza	431	548	591	513	417	483
Reggio Calabria	385	596	579	868	401	752
Roma	1.399	6.662	1.513	6.154	1.608	4.589
Salerno	699	824	931	821	858	896
Sassari - Sez. dist	0	0	0	0	0	0
Taranto - Sez. dist.	0	0	0	0	0	0
Torino	227	209	174	192	69	73
Trento	307	294	385	371	30	81
Trieste	8	9	13	13	23	21
Venezia	58	55	57	57	402	376

Tabella 23

Nota: A Cagliari i procedimenti di “equa riparazione” non sono stati inseriti con l’apposito codice oggetto e l’ufficio non è stato in grado di comunicare il dato corretto.

Tutto quanto fin qui esposto mostra, comunque, una sensibile riduzione in questa materia del carico di lavoro dei giudici di 2° grado, con la precisazione, quanto alla Corte di Perugia, che benché essa abbia oggi un relativamente alto livello di pendenze, si tratta – per il diminuire delle sopravvenienze di cui si è detto sopra – di una situazione temporanea, destinata ad esaurirsi in breve.

§ 11.2. Mediazione non obbligatoria e filtro in appello

Sono stati, inoltre, analizzati anche i dati statistici riguardanti le misure destinate alla deflazione del contenzioso, che hanno evidenziato come gli istituti del *filtro in appello* e della *mediazione non obbligatoria* non abbiano avuto gli esiti deflattivi auspicati dal legislatore.

Molto ridotto in sede di appello, infatti, è stato il ricorso alla disciplina sulla mediazione civile, introdotta dal d. l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Ed infatti, nell'anno 2015, la mediazione è stata disposta in soli 18.062 casi, con accordo raggiunto solo nel 15% delle vertenze.

Le stesse considerazioni valgono per il filtro in appello atteso che l'utilizzo di tale strumento è stato assai scarso in tutte le Corti di appello. Ed infatti, esso ha avuto una incidenza media pari al 3%.

Filtro in appello

Corte di Appello	Anno 2015		
	Ordinanze Inamm. Art 348 c.p.c.	Definiti Cognizione Ordinaria	Incidenza %
Sassari - Sez. dist.	125	834	15%
Firenze	289	4.074	7%
Torino	197	3.800	5%
Trieste	62	1.205	5%
Messina	143	2.880	5%
Milano	350	7.644	5%
Campobasso	29	704	4%
L'Aquila	120	3.021	4%
Venezia	179	4.986	4%
Taranto - Sez. dist.	39	1.103	4%
Palermo	119	3.984	3%
Caltanissetta	22	913	2%
Brescia	46	1.917	2%
Catanzaro	91	4.218	2%
Bologna	55	4.011	1%
Salerno	43	3.239	1%
Potenza	15	1.141	1%
Genova	25	2.189	1%
Bari	68	6.220	1%
Catania	21	3.703	1%
Perugia	5	1.075	0%
Roma	72	18.267	0%
Napoli	48	15.467	0%
Cagliari	4	1.563	0%
Ancona	0	2.135	0%
Bolzano - Sez. dist.	0	316	0%
Lecce	0	4.347	0%
Reggio Calabria	0	2.433	0%
Trento	0	500	0%

Tabella 24

La circostanza, poi, che in alcune Corti [v. Firenze, L'Aquila, Milano, Messina, Torino e Venezia] il ricorso agli strumenti deflattivi – e, in particolare, al filtro – sia stato superiore ad altri uffici, induce a ritenere che l'utilizzo di detti strumenti sia determinato essenzialmente da un “*fattore culturale*”, che implica un certo tempo di adattamento, in direzione dell'auspicato mutamento di mentalità, da parte del giudice che lo deve adottare.

§ 11.3. Protezione internazionale

Con riguardo alla cd. *protezione internazionale* – materia che ha destato da qualche mese non giustificata preoccupazione in taluni Uffici, ma la cui esatta rilevazione statistica ha avuto inizio soltanto nel gennaio 2016 grazie all'introduzione in SICID di un specifico “*codice oggetto*” a modifica di un precedente computo di tipo oltremodo “*generico*” – l'esame dei dati, che ha riguardato sia le impugnazioni ex art. 35 d. lgs. n° 25/2008 sia altri istituti relativi allo stato della persona ed ai diritti della personalità, aggiornati al 1° trimestre 2017, ha evidenziato [v. Tabella 25] che:

- solo due Corti di appello [Milano ed Ancona] superano le 1.000 iscrizioni annue;
- la percentuale di questi affari sul totale delle *iscrizioni* SICID negli Uffici di 2° grado [pari nel 2016 ad una media di 7,9%] appare avere rilievo quantitativo, poi, soltanto a [v. Tabella 25]:
 - Ancona [29,6%], con stima decrescente per fine 2017;
 - Cagliari [29,1%], con stima costante per fine 2017;
 - Milano [22,4%], con stima decrescente per fine 2017;
 - Trieste [21,1%], con stima decrescente per fine 2017.

"Impugnazione ex art. 35 d.lg.vo 25/2008" e "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
Ancona	1.257	256	1.068	4.240	29,6%	136	544
Bologna	803	234	869	5.305	15,1%	250	1.000
Catanzaro	717	332	889	5.826	12,3%	168	672
Brescia	638	26	617	3.228	19,8%	237	948
Cagliari	570	81	641	1.959	29,1%	158	632
Napoli	531	173	500	13.312	4,0%	301	1.204
L'Aquila	461	6	463	3.672	12,6%	126	504
Catania	318	6	323	4.277	7,4%	166	664
Potenza	303	44	317	1.725	17,6%	73	292
Roma	280	142	467	16.136	1,7%	205	820
Trieste	278	248	318	1.318	21,1%	40	160
Caltanissetta	256	69	310	1.389	18,4%	77	308
Palermo	252	32	253	4.646	5,4%	113	452
Campobasso	240	52	189	1.200	20,0%	35	140
Venezia	235	34	242	5.551	4,2%	301	1.204
Perugia	120	17	106	2.021	5,9%	119	476
Genova	93	17	90	2.645	3,5%	81	324
Reggio Calabria	80	10	74	1.789	4,5%	10	40
Firenze	69	33	70	5.175	1,3%	62	248
Salerno	36	1	38	3.567	1,0%	45	180
Lecce	35	11	38	5.328	0,7%	45	180
Bari	27	10	23	6.913	0,4%	7	28
Trento	22	1	23	624	3,5%	9	36
Torino	3	4	3	4.609	0,1%	0	0
Sassari - Sez. dist.	2	0	3	956	0,2%	0	0
Taranto - Sez. dist.	2	2	1	1.197	0,2%	0	0
Bolzano - Sez. dist.	1	0	1	447	0,2%	0	0
Messina	1	0	1	2.448	0,0%	5	20
Totale	9.507	2.212	9.747	119.894	7,9%	3.152	12.608

Tabella 25

Allo stato (e per tutto il 2017), quindi, la cd. “*protezione internazionale*” non sembra oggettivamente avere una incidenza tale da destare preoccupazione nel carico complessivo di lavoro delle Corti di appello.

Con riferimento, poi, alla “*Risoluzione delle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi della trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale*” [approvata dal CSM il 15 marzo

2017], va evidenziato che nella rilevazione fatta propria dal documento consiliare – in aggiunta ai due “*codici oggetto*” 110032 e 110999, correttamente utilizzati dagli Uffici per la registrazione di questi procedimenti e presenti nelle Tabelle 25 e 26 – sono stati purtroppo usati anche dei “*codici oggetto*” diversi da quelli indicati, che sono certamente meno corretti.

Si tratta, nello specifico, dei seguenti *codici*:

- **109999** (Altri istituti e leggi speciali)
- **490999** (Altri procedimenti camerali)
- **019999** (Altri procedimenti cautelari)
- **400202** (Convalida provvedimento del Questore)
- **110022** (Diritti della cittadinanza)
- **110011** (Diritti della personalità anche della persona giuridica).

In tal modo, quindi, nel 2016 risultano iscritti in 1° grado anche i seguenti affari:

- n° 21.022 (cod. **109999**)
- n° 4.447 (cod. **490999**)
- n° 5.958 (cod. **019999**)
- n° 700 (cod. **400202**)
- n° 1.143 (cod. **110022**)
- n° 394 (cod. **110011**).

Ed ancora, in 2° grado, questi altri:

- n° 2.147 (cod. **109999**)
- n° 349 (cod. **490999**)
- n° 39 (cod. **019999**)
- n° 3 (cod. **400202**)
- n° 1.022 (cod. **110022**)
- n° 117 (cod. **110011**).

Cosicché, anche a volere quantificare la materia della “protezione” con gli affari aventi questi (non corretti) “*codici oggetto*”, emerge in definitiva che le predette procedure sono state nel 2016:

- n° 34.000 iscrizioni circa nei Tribunali;
- n° 3.700 iscrizioni circa nelle Corti di appello.

Da ciò discende che – anche ipotizzando (in eccesso) che il 10% di tutti questi affari possa riguardare la cd. “*protezione internazionale*” – devono sommarsi alle quantità esposte nelle Tabelle 25 e 26:

- altri 3.400 affari per i Tribunali (pari al 7%);
- altri 370 affari per le Corti (pari al 4%).

Conclusivamente, dunque, può affermarsi che il totale (nazionale) delle iscrizioni di affari relativi alla “*protezione internazionale*” al 31 dicembre 2016 non rappresenta un problema preoccupante rispetto a tutti i procedimenti civili registrati nel SICID, essendo pari soltanto al 7%.

Tuttavia, per una visione prospettica del fenomeno, si sono voluti prevedere anche gli eventuali flussi rivenienti dalle impugnazioni dei provvedimenti di 1° grado, al fine di valutarne il possibile impatto sulle Corti di appello.

Orbene, va preliminarmente precisato, sul punto, che dall'analisi (nel 2016) dei Tribunali emerge che [v. Tabella 26]:

- solo Milano e Napoli hanno fatto registrare poco più di 4.000 *iscrizioni* annue;
- Roma, Venezia e Palermo hanno fatto registrare tra 4 mila e 3 mila *iscrizioni* annue;
- altri 8 Tribunali [Catania, Firenze, Torino, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Ancona] hanno fatto registrare *iscrizioni* annue tra 3 mila e 2 mila.

La stima di questi flussi nei Tribunali per l'intero anno 2017 [calcolata sui dati del 1° trimestre moltiplicati x 4] conforta una valutazione tranquillizzante, giacché dovrebbe scendere del 12% circa, con questo dettaglio:

- il flusso relativo a Milano, Napoli e Palermo dovrebbe diminuire del 50% o poco più;
- quello di Roma dovrebbe calare di qualche limatura [da 3.940 a 3.825];
- quello di Venezia dovrebbe aumentare lievemente [da 3.500 a 3.800 circa] e così pure quello di Trieste [da 850 a 1.000 circa];
- quello di Catania, Cagliari, Torino, Caltanissetta, L'Aquila, Lecce e Salerno dovrebbe risultare in leggera diminuzione [di circa 500 affari ciascuno];
- quello degli altri Tribunali dovrebbe restare sostanzialmente uguale.

"Impugnazione ex art. 35 d.lg.vo 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
Venezia	3.499	156	3.359	19.166	18,3%	957	3.828
Palermo	3.188	1.452	4.367	33.479	9,5%	370	1.480
Catania	2.929	1.294	6.715	34.262	8,5%	597	2.388
Firenze	2.818	12	2.843	27.161	10,4%	900	3.600
Torino	2.551	863	1.717	50.821	5,0%	524	2.096
Bari	2.474	457	3.001	34.597	7,2%	650	2.600
Bologna	2.446	1.207	2.202	27.875	8,8%	699	2.796
Brescia	2.174	1.163	1.782	28.910	7,5%	596	2.384
Cagliari	2.134	1.410	2.497	23.298	9,2%	407	1.628
Ancona	2.082	1.476	1.276	15.399	13,5%	543	2.172
Caltanissetta	1.533	894	1.423	5.579	27,5%	257	1.028
L'Aquila	1.521	876	728	6.717	22,6%	269	1.076
Perugia	1.360	314	1.512	12.043	11,3%	385	1.540
Lecce	1.191	309	1.994	24.222	4,9%	231	924
Genova	1.079	353	741	26.824	4,0%	249	996
Salerno	997	122	1.202	20.147	4,9%	91	364
Catanzaro	893	352	1.343	8.761	10,2%	266	1.064
Trieste	842	50	796	8.766	9,6%	255	1.020
Potenza	721	409	912	7.144	10,1%	198	792
Campobasso	583	738	291	4.701	12,4%	170	680
Trento	490	68	432	10.769	4,6%	194	776
Reggio Calabria	350	22	369	8.797	4,0%	120	480
Messina	2	3	9	12.775	0,0%	6	24
Totale	49.843	20.109	54.902	738.052	6,8%	10.942	43.768

Tabella 26

Dalle Tabelle 25 e 26 emerge, tuttavia, che il lavoro degli Uffici di 2° grado potrebbe in futuro risentire di un leggero aumento del carico relativo a questa materia, giacché la percentuale del tasso di impugnazione di questi affari risulta [ad oggi] pari al 47% circa:

cioè, 9.507 impugnazioni su 20.109 definizioni in 1° grado.

Livello, questo, che è più elevato rispetto alla media delle impugnazioni nel resto dell'area civile, che è stata pari [nel sessennio 2011-16] al 21%.

Le probabili cause di tale anomalo tasso del 47% sembrano rinvenibili, verosimilmente:

- nelle ragionevoli aspettative del soggetto “*richiedente protezione*”, che vuole continuare a confidare in un esito favorevole della propria vicenda processuale e, perciò, impugna il provvedimento di espulsione emesso nei suoi confronti;
- nel ricorso, pressoché costante, dello stesso soggetto al “patrocinio (gratuito) a spese dello Stato”, fattore di oggettiva incentivazione all’ulteriore prosiegua nei vari gradi del giudizio.

Ciò detto, va però rilevato che si tratterebbe, comunque, di una situazione che – in ragione delle recenti novità dettate dal Legislatore – si protrarrà al massimo fino ai primi mesi del 2018.

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

Appare utile richiamare, infine, la delibera CSM del 15 marzo 2017 – concernente *linee-guida* per i procedimenti di “*protezione internazionale*” con creazione di *Sezioni* o *Gruppi specializzati* per la loro trattazione ed istituzione di un “*Ufficio per il processo dell’immigrazione*” composto di giudici onorari e di tirocinanti – giacché essa costituirà sicuramente un grande ausilio per Tribunali e Corti interessati.

§ 12. Incidenza delle riforme legislative nel settore penale

Viene in rilievo, per le possibili refluenze sugli Uffici di 2° grado, il DDL sulla riforma del processo penale, attualmente in corso di esame in Parlamento.

Si tratta di un progetto, che incide anche sul regime delle impugnazioni.

In particolare, per quanto concerne la Corte di appello, va esaminato l’art. 602 c.p.p., rubricato “*Dibattimento di appello*”, che prevede, nel caso in cui le parti richiedono concordemente l’accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello a norma dell’art. 599-bis c.p.p. [Concordato anche con rinuncia ai motivi di appello] che il giudice provveda immediatamente, quando ritenga di accogliere l’istanza.

Si collega a tale norma un effetto chiaramente acceleratorio, poiché essa prevede espressamente che non venga celebrato il dibattimento.

Altra norma che va considerata, in ragione degli effetti che dispiega sul carico di lavoro, in particolare delle procure generali, è quella di cui all'art.412 c.p.p. [così come modificato dall'art.30 del DDL di riforma del processo penale], sulla quale ci si soffermerà nel paragrafo relativo agli Uffici requirenti.

Merita pure di essere evidenziato il contenuto della delega al Governo sull'appello, da esercitare nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame.

I principi e i criteri direttivi da seguire in materia sono i seguenti:

- *prevedere che il procuratore presso la corte di appello possa appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado;*
- *prevedere la legittimazione del pubblico ministero ad appellare avverso la sentenza di proscioglimento, nonché avverso la sentenza di condanna solo quando abbia modificato il titolo del reato o abbia escluso la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o abbia stabilito una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato;*
- *prevedere la legittimazione dell'imputato ad appellare avverso la sentenza di condanna, nonché avverso la sentenza di proscioglimento emessa al termine del dibattimento, salvo che sia pronunciata con le formule "il fatto non sussiste" o "l'imputato non ha commesso il fatto";*
- *escludere l'appellabilità delle sentenze di condanna alla sola pena dell'ammenda e delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con una pena alternativa;*
- *prevedere la titolarità dell'appello incidentale in capo all'imputato e limiti di proponibilità.*

Si tratta di principi e criteri destinati, all'evidenza, a ridurre il carico di lavoro dei magistrati delle Corti di appello e delle Procure generali.

In ultimo, un'altra norma che va considerata è quella di cui all'art. 412, comma primo, c.p.p., come modificata dal progetto di riforma, che prevede un generale potere di avocazione in capo al procuratore generale, della quale si dirà nel successivo paragrafo relativo agli Uffici requirenti.

§ 13. Le Corti di Roma, di Napoli e di Milano: il cd. “piano straordinario” di approfondimento

Appare indispensabile, come già anticipato nella Premessa, affrontare ora la questione relativa alle Corti di appello di Roma, di Napoli e di Milano (tutte appartenenti al *cluster* dimensionale delle metropolitane).

L'analisi degli indici parametrici di queste tre Corti, per le specificità che si andranno ad indicare, suggerisce di approfondire l'esame delle stesse a riscontro della loro “unicità” e della “non comparabilità” con modelli ed esperienze desumibili da altri Uffici: esse, infatti, costituiscono delle eccezioni rispetto agli altri Uffici sia per la *dimensione demografica del bacino di utenza* (di oltre 6 mln. a Milano, di 5,5 mln. a Roma e di 4,6 mln. a Napoli) sia per il *numero di magistrati in servizio* [n° 163 a Roma, n° 147 a Napoli e n° 123 a Milano].

Al riguardo, appare utile da subito evidenziare che si è ritenuto di rendere già operativo, da alcune settimane, un apposito *Tavolo tecnico* per esaminare le peculiarità delle predette Corti, cui prendono parte rappresentanti del Ministero ed i capi dei tre Uffici interessati.

Ciò detto, 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 parametri di qualità o complessità].

A tale riguardo, ad es.:

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

Le Corti Roma e di Napoli presentano, quindi, senza alcuno squilibrio una quasi perfetta parità tra numero di sopravvenienze annue e dotazione di magistrati, ma fanno registrare – però – delle evidenti “particolarità” con riguardo al numero delle pendenze, in specie quelle “patologiche” ultra-biennali.

Queste appaiono ancor più peculiari, poi, ove si consideri che la percentuale di scopertura del personale amministrativo è nella Corte di Roma del 19% ed in quella di Napoli del 13% [a fronte di una media nazionale pari al 15%] e si riscontra, invece, che la Corte di Milano fa registrare la ben più alta scopertura del 27% [v. Tabella 4] con pendenze, anche “patologiche”, del tutto normali.

Potrebbe osservarsi, su tale punto, che invero la Corte di Milano presenta una leggera percentuale di magistrati in sovrannumero rispetto alla percentuale delle *iscrizioni*

complessive, giacché queste ultime sono pari al 7% (rispetto al dato nazionale) e la percentuale dei magistrati ammonta al 10%.

Appare corretto, però, ricordare che i Dirigenti degli Uffici di Milano hanno rappresentato in alcuni incontri con il *Tavolo di coordinamento* presso il Ministero talune “specificità” della loro sede, a cominciare (ad es.) dall’indicatore macro-economico del PIL, che andrebbe preso in esame – nella fattispecie – non già quale “*misuratore della ricchezza*” nazionale prodotta, ma come tendenziale “*indicatore del livello di complessità*” delle relazioni economiche e commerciali ad esso sottostanti: e ciò in quanto – a dire dei citati Dirigenti – il PIL dovrebbe costituire l’indice logico di una maggiore, ed oggettiva, “*difficoltà di trattazione*” degli affari trattati davanti ai magistrati di Milano.

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

In conclusione, dall’analisi del rapporto tra le iscrizioni complessive ed il numero dei magistrati, appare evidente ed opportuna l’esigenza di una approfondita analisi sulla situazione del personale magistratuale e amministrativo delle Corti di Roma e di Napoli, in ordine alle criticità che sono state rilevate.

Precisando, per chiarezza, che la Corte di Milano appare invece utile a tale studio di approfondimento – come già detto – soltanto al fine di potere usufruire del *benchmark* proveniente da una Corte “metropolitana”, adeguata al necessario confronto.

§ 13.1. Le Corti metropolitane (segue): area civile

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%).

Il numero degli affari definiti è:

- a Roma pari (in media) al 18% del totale nazionale,
- a Napoli del 12%,
- a Milano del 6%.

Il numero dei pendenti di Roma e di Napoli [nello stesso periodo] è pari al 37% di quello di tutte le Corti italiane, e in dettaglio: Roma registra mediamente il 20% dei pendenti nazionali, Napoli il 17% e Milano il 4%.

I due Uffici 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 2013-2016 [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].

L'indice medio della Corte di Milano – in comparazione – è stato di “123” nel periodo considerato, con un picco di “132” nel 2013.

L'elevata produttività rilevata, tuttavia, presenta delle “fragilità” con riguardo ai profili della pendenza patologica e delle materie trattate.

Con riguardo all'arretrato, [elemento di ulteriore peculiarità], il calo delle *pendenze* nelle Corti di Roma e di Napoli non è stato accompagnato – come sarebbe stato logico aspettarsi – dalla riduzione di quello “*patologico*”, che invece – cfr. numero dei procedimenti ultra-biennali – 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.

Tale dato dimostra che la maggiore produttività 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 [e, forse, di più facile definizione].

Con riguardo poi all'andamento della produttività per macro-materia (Contenzioso ordinario, Previdenza, Lavoro, etc.) appare illuminante rappresentare il maggior dettaglio contenuto nella Tabella 7-bis.

Tabella 7 bis [estratto]

Materia	2013			2014			2015			2016		
	Sopravve nuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravve nuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravve nuti	Totale definiti	Indice di ricambio	Sopravve nuti	Totale definiti	Indice di ricambio
MILANO												
Contenzioso ordinario	4.507	6.020	134	4.371	6.181	141	4.794	6.427	134	5.863	5.684	97
Lavoro	1.880	2.655	141	1.566	1.806	115	1.245	1.572	126	1.469	2.034	138
Previdenza	327	489	150	365	360	99	414	360	87	446	398	89
Equa riparazione	85	85	100	63	62	98	114	110	96	86	26	30
Volontaria giurisdizione	760	725	95	794	835	105	790	810	103	674	679	101
MILANO - Totale area Sigid	7.559	9.974	132	7.159	9.244	129	7.357	9.279	126	8.538	8.821	103
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 Sigid	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 Sigid	18.638	28.104	151	16.989	29.546	174	16.983	26.708	157	16.440	22.487	137

Infatti, una considerazione che emerge *ictu oculi* dall'esame della Tabella 7-bis è che l'indice di ricambio delle tre Corti metropolitane risulta fortemente influenzato dal migliore andamento di specifici settori. In particolare, nella Corte di Napoli il tasso di ricambio è fortemente influenzato in positivo dal settore Previdenza, pari addirittura a "400" nel 2016.

In quella di Roma si osserva una dinamica analoga con l'ulteriore considerazione che anche la materia dell'Equa riparazione incide fortemente sul tasso di ricambio ["169" la Previdenza e "285" l'Equa riparazione nel 2016].

Diversamente nella Corte di Milano, l'indice di ricambio è pochissimo influenzato da settori quali la Previdenza e l'Equa riparazione mentre offrono un contributo positivo alla produttività dell'Ufficio i settori Lavoro e del Contenzioso ordinario, osservati nel periodo 2013-2015.

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

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%;
- i distretti di Milano e di Napoli hanno registrato tassi di impugnazione leggermente inferiori, pari al 19% [nel quinquennio 2011-2015], mentre nel 2016 sono aumentati al 24% per Milano ed al 22% per Napoli.

§ 13.2. – Le Corti metropolitane (segue): area penale

Il numero di affari *sopravvenuti* nelle Corti di appello di Roma e di Napoli ha costituito, complessivamente, circa 1/3 del totale nazionale [v. *Fascicolo dei dati statistici* allegato].

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 pari al 30% (36.186 su 120.665).

Come valore di riferimento, si osservi che nel 2013 il numero di *iscrizioni* a Milano è stato pari al 7% del totale nazionale (8.168 su 117.513), nel 2014 è aumentato all'8% (7.918 su 101.477) e così pure nel 2015 (7.842 su 98.462); mentre, nel 2016, è stato sceso al 6% (7.028 su 120.665).

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), che però non permette alcuna riflessione o valutazione, giacché i dati di questi anni sono (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, in realtà, 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%);

➤ per tornare ad aumentare, nel 2016, da 10.297 a 13.493 (31%).

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%).

Nella Corte di appello di Milano (a fini di comparazione) le *definizioni* sono state, in media, pari al 9% del totale nazionale.

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, ancora una volta che le Corti di appello di Roma e di Napoli non sono comparabili, e sono realtà contraddistinte da una propria, assoluta, specificità.

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%.

Più basso, invece, il tasso di impugnazione della Corte di Milano, pari in media al 37%.

Nel 1° semestre 2016, invece, a fronte di una media nazionale invariata rispetto al 2015 [pari al 364%], le tre Corti mostrano andamenti diversi.

Infatti, mentre Milano e Napoli registrano una sensibile riduzione del tasso di impugnazione [Milano passa dal 36% al 23% del 1° semestre 2016; Napoli passa 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.

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.

Molto più bassa, invece, la percentuale delle prescrizioni a Milano (11% nel 2015 e 10% nel 1° semestre 2016).

Tali risultati – in considerazione delle peculiarità rilevate e dell’andamento “altalenante” dei dati concernenti gli Uffici di Roma e di Napoli – rendono ancora una volta estremamente opportuno, per evitare analisi superficiali, uno speciale “**piano straordinario**” di studio e di approfondimento della situazione prima di decidere in modo responsabile, in ordine alla tipologia delle eventuali misure da adottare in termini di revisione delle piante organiche.

Per realizzare meglio tale intento, appare utile e proficuo integrare il citato “*piano straordinario*” con l’analisi delle *performance* fatte registrare dalla Corte di appello di Milano, che – quale terza Corte “metropolitana” del Paese – può fungere da prezioso e valido *workshop-bench*.

§ 14. Le Procure generali della Repubblica

L'approccio metodologico prescelto per le Corti di appello è stato utilizzato anche per la rideterminazione delle piante organiche delle Procure generali, tenendo conto – in particolare – della revisione degli uffici di 1° grado disposta con il D.M. 1° dicembre 2016. E ciò, perché l'aumento del numero di giudici e di Sost. Procuratori dovrebbe comportare un incremento del carico di lavoro delle Corti di appello e delle Procure generali.

Tanto premesso in generale, va detto che nella Tabella 27 si sono compendiate – in modo sintetico – le principali attività svolte dalle Procure generali fino al 2015, non essendo ancora completi i dati penali relativi al 2016.

Tabella 27

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
Bologna	6.081	5.831	109	84	0	0	1.016	899	124	94
Torino	5.621	5.805	85	141	29	46	856	847	215	190
Palermo	5.309	4.716	210	232	3	5	734	860	11	19
Ancona	4.740	4.687	73	156	0	0	387	430	5	4
Firenze	4.291	4.613	346	456	2	5	639	692	44	68
Brescia	4.289	3.591	482	470	0	0	482	1.301	80	91
Bari	4.154	3.260	164	90	0	0	814	861	86	70
L'Aquila	3.972	3.719	229	174	1	0	522	378	55	52
Catania	3.822	3.827	133	169	6	9	767	841	16	9
Venezia	3.606	4.244	243	324	1	0	511	489	210	143
Salerno	3.410	2.235	194	120	0	0	274	211	48	19
Genova	2.499	2.554	377	230	3	4	584	659	112	78
Catanzaro	1.964	2.595	169	201	0	0	353	362	50	28
Trieste	1.844	1.697	813	552	0	0	206	178	14	44
Cagliari	1.765	1.583	50	53	0	0	266	324	20	21
Lecce	1.646	2.092	30	24	0	0	469	308	25	23
Reggio Calabria	1.567	1.795	85	64	0	1	371	386	43	17
Taranto - Sez. dist.	1.512	1.336	61	55	0	1	216	237	8	4
Perugia	1.493	1.535	71	20	0	0	210	255	9	4
Messina	1.344	2.053	97	170	0	2	178	206	10	10
Caltanissetta	1.041	1.203	161	153	0	0	137	95	1	3
Sassari - Sez. dist	701	673	76	125	0	0	60	51	10	4
Potenza	622	532	84	63	0	0	40	50	15	3
Campobasso	592	651	168	209	0	1	77	102	3	4
Trento	430	434	3	10	0	0	46	44	0	1
Bolzano - Sez. dist.	231	240	3	2	0	0	32	23	1	2
Totale Nazionale	100.812	98.822	6.562	6.137	57	79	14.736	15.722	1.574	1.312

Al riguardo, il primo criterio di analisi è stato quello di considerare il numero delle *definizioni* dei processi penali in Corte di appello, atteso che certamente una rilevante parte del lavoro svolto dai Sost. P.G. consiste nell'esame delle sentenze di 2° grado [v. Tabella 28] per la valutazione della necessità o meno di proporre ricorso per cassazione avverso le stesse.

Sul punto, l'analisi della media dei dati restituisce una situazione assai diversa per ciascuna delle Corti di appello considerate.

Si va, infatti, da Napoli (con n° 10.441 sentenze) a Roma (con n° 9.071), a Milano (con n° 8.368), a Bologna (con n° 5.637) ed a Torino (con n° 5.051 sentenze).

Seguono, su valori inferiori: Palermo (con n° 4.950), Firenze (con n° 4.043), L'Aquila (con n° 3.970) e Ancona (con n° 3.969).

Le altre Corti hanno un totale di sentenze progressivamente più basso, fino ad arrivare a Campobasso (n°584), Potenza (n° 491) e Trento (n° 418).

Con riguardo alle ulteriori attività svolte dai Sostituti Procuratori generali, emerge la rilevanza dell'attività sulle esecuzioni penali (a livello nazionale n° 15.722 procedimenti nel 2015), materia che presenta specifiche peculiarità e complessità, cui sono sottese anche ragioni di urgenza.

Tabella 28

Corte di Appello	Sentenze penali					
	2011	2012	2013	2014	2015	Media
Napoli	7.305	7.798	10.142	13.297	13.662	10.441
Roma	7.358	9.777	10.280	9.495	8.444	9.071
Milano	5.561	8.818	8.771	9.474	9.215	8.368
Bologna	4.188	5.471	6.612	6.081	5.831	5.637
Torino	4.284	4.722	4.823	5.621	5.805	5.051
Palermo	4.367	5.218	5.142	5.309	4.716	4.950
Firenze	3.734	3.786	3.793	4.291	4.613	4.043
L'Aquila	4.390	3.798	3.973	3.972	3.719	3.970
Ancona	2.246	3.869	4.301	4.740	4.687	3.969
Brescia	3.794	3.504	3.705	4.289	3.591	3.777
Catania	3.314	3.506	4.026	3.822	3.827	3.699
Bari	3.148	3.751	3.966	4.154	3.260	3.656
Venezia	2.822	2.918	3.126	3.606	4.244	3.343
Genova	3.648	3.544	4.126	2.499	2.554	3.274
Salerno	1.471	2.761	3.243	3.410	2.235	2.624
Lecce	1.293	2.171	2.377	1.646	2.092	1.916
Catanzaro	1.480	2.043	1.494	1.964	2.595	1.915
Trieste	1.586	1.740	1.719	1.844	1.697	1.717
Cagliari	1.750	1.793	1.630	1.765	1.583	1.704
Reggio Calabria	1.640	1.956	1.340	1.567	1.795	1.660
Taranto - Sez. dist.	1.085	1.484	1.587	1.512	1.336	1.401
Perugia	949	1.502	1.463	1.493	1.535	1.388
Messina	783	1.201	1.430	1.344	2.053	1.362
Caltanissetta	841	1.022	1.056	1.041	1.203	1.033
Sassari - Sez. dist	802	898	899	701	673	795
Campobasso	391	625	660	592	651	584
Potenza	348	485	469	622	532	491
Trento	363	467	397	430	434	418
Bolzano - Sez. dist.	265	260	243	231	240	248
Totale Nazionale	75.206	90.888	96.793	100.812	98.822	92.504

Inoltre, è stata valutata l'ulteriore impegno per l'esame delle sentenze penali di 1° grado emesse dai Tribunali del distretto [v. Tabella 29], al fine di deciderne l'eventuale impugnazione.

Al riguardo, analizzando la media delle sentenze emesse negli anni 2011-15, vengono in rilievo per quantità i distretti di Roma (n° 46.572 sentenze) e di Napoli (n° 39.629 sentenze),

immediatamente seguiti da quelli di Milano (n° 37.542 sentenze), di Bologna (n° 30.822), di Firenze (n° 27.546), di Torino (n° 25.873) e di Venezia (n° 20.859).

Gli altri distretti hanno numeri di sentenze più bassi, fino ad arrivare a quelli di Trento (n° 2.611) e di Campobasso (n° 2.218).

Tabella 29

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
Bologna	32.627	30.215	31.064	30.430	29.775	30.822
Firenze	25.701	28.255	28.874	27.579	27.319	27.546
Torino	27.883	27.567	26.781	22.874	24.262	25.873
Venezia	21.375	21.736	21.011	20.173	20.000	20.859
Palermo	15.102	16.497	16.597	17.033	18.454	16.737
Genova	18.742	16.578	15.916	14.621	16.445	16.460
Brescia	13.859	14.400	16.205	14.397	15.558	14.884
Bari	12.630	12.458	13.086	12.810	17.034	13.604
L'Aquila	12.593	12.620	12.829	12.107	11.735	12.377
Catania	12.213	12.003	11.965	11.479	12.874	12.107
Catanzaro	10.545	9.773	11.908	10.318	13.479	11.205
Ancona	11.996	11.520	11.347	10.794	9.939	11.119
Trieste	9.021	9.070	9.717	8.522	8.537	8.973
Lecce	7.856	8.214	8.253	7.662	8.768	8.151
Salerno	7.324	7.831	7.202	7.274	8.883	7.703
Cagliari	6.887	6.520	6.536	6.241	7.403	6.717
Perugia	5.379	5.695	7.172	5.380	5.568	5.839
Messina	5.765	5.608	5.032	5.473	6.497	5.675
Reggio Calabria	4.434	5.699	5.064	4.181	6.053	5.086
Sassari - Sez. dist.	4.666	4.949	5.162	4.986	5.249	5.002
Taranto - Sez. dist.	4.676	4.535	4.504	5.532	4.838	4.817
Potenza	3.862	4.647	5.012	3.814	3.763	4.220
Caltanissetta	2.719	3.247	3.945	3.606	3.495	3.402
Trento	2.594	2.578	3.000	2.516	2.366	2.611
Campobasso	1.856	1.888	2.331	2.242	2.772	2.218
Bolzano - Sez. dist.	2.201	1.926	2.108	2.168	2.120	2.105
Totale	413.479	410.784	417.233	391.587	416.185	409.854

Dati comunicati dagli Uffici fino al 23/2/2017

Nota: Il Tribunale di Lagonegro [dibattimento monocratico] è inadempiente dal 2014, in seguito alla modifica del circondario di Sala Consilina.

Ulteriore elemento utile di analisi è stato ritenuto l'esame del rapporto esistente tra numero dei Sost. Procuratori generali e quello dei consiglieri di Corte addetti all'area penale.

Al riguardo, dalla Tabella 30 emerge che tale rapporto fa registrare un valore medio nazionale pari al 48% [cioè 1 Sost. PG ogni 2 consiglieri addetti alle sezioni penali], mentre esso è risultato leggermente inferiore nelle Corti "metropolitane" di Roma (38%), di Napoli (39%) e di Milano (44%).

Giova dire, però, che la maggior parte delle Procure generali (16 su 29) fa registrare un valore ben più positivo della media del 48%, come nelle sedi di:

- Campobasso (100%), Potenza (80%), Cagliari (70%), Venezia (67%), Lecce (67%), Caltanissetta (63%), Trento (60%), Messina (60%), Palermo (55%), Reggio Calabria (53%), Perugia (53%), Brescia (50%) e Salerno (50%).

Una parte delle Procure generali si attesta, invece, su un valore molto prossimo al 48%, come nelle sedi di:

- Genova (47%), Catanzaro (47%), Catania (47%), Bologna (46%), Firenze (45%), Bari (45%).

Al di sotto della media nazionale del 48% risultano, viceversa, soltanto gli Uffici di:

- Torino (35%), Ancona (40%) e L'Aquila (40%).

Nella stessa Tabella 30 si è calcolato anche il rapporto teorico che può instaurarsi, ad es., tra la dimensione di una Procura generale e quella "*complessiva*" delle Procure della Repubblica esistenti nel distretto, poiché – tendenzialmente – all'aumentare di queste ultime dovrebbe corrispondere un accrescimento di lavoro per i Sost. Procuratori generali.

E ciò, ad es., potrebbe avere rilievo con riguardo alla citata materia dell'avocazione: non tanto nella sua attuale incidenza (che, invero, è limitata) ma in vista della probabile approvazione del DDL di riforma del processo penale, in corso di discussione in Parlamento, che dovrebbe modificare l'art. 412 c.p.p., prevedendo in capo al Procuratore generale un generalizzato potere di avocazione delle indagini preliminari "*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.*".

Orbene, tale rapporto (teorico) ha assunto il valore medio nazionale del 13%.

Anche sotto questo riguardo, tuttavia, si deve rilevare che:

- ben 16 Procure generali su 29 si collocano su un valore superiore alla media del 13%;
- altre 12 sono uguali o molto vicine a tale valore;
- solo L'Aquila ha presentato un rapporto inferiore (8%).

Tabella 30**Rapporto tra piante organiche**

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%
Palermo	17	31	55%	120	14%
Torino	14	40	35%	135	10%
Catania	12	25,5	47%	77	16%
Bologna	12	26	46%	108	11%
Firenze	12	26,5	45%	104	12%
Venezia	11	16,5	67%	103	11%
Bari	10	22	45%	75	13%
Reggio Calabria	9	17	53%	52	17%
Genova	9	19	47%	69	13%
Catanzaro	9	19	47%	78	12%
Brescia	8	16	50%	63	13%
Cagliari	7	10	70%	32	22%
Salerno	7	14	50%	48	15%
Lecce	6	9	67%	36	17%
Messina	6	10	60%	35	17%
Caltanissetta	5	8	63%	34	15%
Trieste	5	12	42%	41	12%
Sassari - Sez. dist	4	5	80%	23	17%
Potenza	4	5	80%	26	15%
Taranto - Sez. dist.	4	6	67%	19	21%
Perugia	4	7,5	53%	29	14%
Ancona	4	10	40%	40	10%
L'Aquila	4	10	40%	49	8%
Campobasso	3	3	100%	15	20%
Bolzano - Sez. dist.	3	4,5	67%	12	25%
Trento	3	5	60%	14	21%
Totale	263	553,5	48%	2.010	13%

Per quanto concerne il personale amministrativo delle Procure generali, l'analisi dei dati riportati nella Tabella 31 consente di affermare, analogamente a quanto già rilevato per le Corti di appello, che il fattore relativo alla carenza di personale amministrativo, che pure ha una sicura

influenza sull'attività complessiva svolta dalle Procure, riveste in concreto un peso medio oggettivamente poco rilevante.

Ed infatti, a fronte di una scopertura media nazionale del 16%, risultano particolarmente penalizzati, a titolo di esempio, i seguenti Uffici: L'Aquila (33%), Venezia (27%), Milano (26%), Trento (26%), Roma (26%), Bari (21%), Bologna (21%) e Torino (20%).

Al contempo, si osserva che le Procure generali di Lecce (14%), Reggio Calabria (6%) e Palermo (2%) presentano un esubero di personale rispetto alla pianta organica.

Scopertura personale amministrativo [all' 8.5.2017]				
PROCURE GENERALI	Pianta organica	Unità presenti	Posti vacanti	Scopertura %
L'AQUILA	27	18	9	33
VENEZIA	33	24	9	27
MILANO	67	49	18	27
TRENTO	19	14	5	26
ROMA	94	69	25	26
BARI	42	33	9	21
BOLOGNA	39	31	8	21
TORINO	56	45	11	20
NAPOLI	84	68	16	19
FIRENZE	40	33	7	18
CATANIA	42	35	7	17
TRIESTE	24	20	4	17
BRESCIA	25	21	4	16
POTENZA	20	17	3	15
ANCONA	23	20	3	13
SALERNO	32	28	4	13
CALTANISSETTA	27	24	3	11
GENOVA	34	31	3	9
PERUGIA	23	21	2	9
CAGLIARI	25	23	2	8
MESSINA	32	30	2	6
CAMPOBASSO	20	19	1	5
CATANZARO	31	30	1	3
PALERMO	59	60	-1	-2
REGGIO CALABRIA	34	36	-2	-6
LECCE	28	32	-4	-14
BOLZANO	12	6	6	50
SASSARI	20	16	4	20
TARANTO	20	18	2	10
Totali	1.032	871	161	16%

Tabella 31

§ 15. Considerazioni conclusive di sintesi

L'analisi complessivamente condotta nel presente Progetto ha inteso coprire le molteplici componenti, che caratterizzano l'attività e l'organizzazione delle Corti di appello e delle Procure generali.

Dalla stessa è emerso un quadro molto articolato e sfaccettato, che restituisce una situazione particolarmente critica con riferimento a numerosi indicatori sia di struttura sia di *performance*.

In questa prospettiva, ci si propone di fornire agli Uffici, pertanto, un ausilio anche quando il mero dato statistico suggerirebbe di adottare soluzioni di ridimensionamento degli organici: e ciò, sia per il risultato di una lettura "integrata" dell'analisi quantitativa con talune specifiche "*valutazioni di contesto*", sia (in altri casi) come segno di un fiducioso sostegno a nuove soluzioni organizzative.

Ai fini del nuovo "dimensionamento", inoltre, un criterio metodologico è stato quello secondo cui – in corrispondenza dell'avvenuto aumento di unità di giudici in taluni Tribunali [D.M. 1° dicembre 2016] – è sembrato coerente e ragionevole proporre l'adeguamento dell'organico delle rispettive Corti di appello.

Nel lavoro di analisi e di valutazione dei dati, inoltre, ci si è sforzati di individuare sia la domanda di giustizia "*effettiva ed attuale*" dei singoli territori sia quella "*potenziale*" che potrà manifestarsi in un tempo prossimo, al fine di fronteggiare così la (prevedibile) crescita del flusso degli affari con un adeguato incremento di magistrati nei singoli Uffici di 2° grado.

Inoltre, appare utile precisare che per alcune Corti di appello [che pure dovrebbero subire riduzioni in ragione di taluni dei parametri esaminati] si è ritenuto, tuttavia, di mantenere l'attuale dimensione dell'organico sia nel perseguimento dell'obiettivo di migliorare le *performance* delle stesse sia per meglio valorizzare la componente *qualitativa* degli affari davanti ad esse trattati.

In conclusione, le nuove risorse dovrebbero essere destinate all'abbattimento o alla consistente riduzione dello *stock* di "*arretrato patologico*" dell'area civile, in quanto esso è quello che maggiormente incide sull'Erario, pur senza tralasciare la necessaria attenzione per l'analogo problema esistente anche nell'area penale.

I dati acquisiti dimostrano, infatti, che in media – sia nel settore civile sia in quello penale – l'incidenza di tale contenzioso [nel triennio 2014-16] è aumentata, anche se la situazione non risulta omogenea nelle singoli Corti.

In questo senso, pertanto, giova ribadire che **l'aumento degli organici** che si propone per talune Corti deve precipuamente sostenere gli sforzi di questi Uffici per l'abbattimento dell'arretrato "patologico", in esecuzione di programmi [ad es., quelli ex art. 37, co. 1, legge 111/2011] che possano essere verificati ad una scadenza triennale, in quanto oggi si stanno destinando "*risorse aggiuntive*" finalizzate ad uno scopo specifico e ben determinato: migliorare la negativa situazione illustrata nel presente Progetto, da cui è risultato che più della metà delle Corti [22 su 29] fa registrare una media di "*pendenze patologiche*", che va dal 40% al 65% dell'intero stock di procedimenti civili esistenti sui ruoli.

Nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'obbiettivo, appare ragionevole e logico rappresentare – da subito – che in futuro si dovrebbe procedere ad una riduzione della pianta organica degli stessi Uffici, riportandola alla consistenza numerica attuale.

Tali considerazioni di sintesi, ovviamente, sono pienamente estensibili anche a talune Procure generali della Repubblica, in relazione alle quali è stato tenuto presente non solo il "*significato numerico*" del mero rapporto tra Sost. P.G. e giudici addetti alle Sezioni penali delle Corti, ma anche la "*situazione complessiva*" dell'Ufficio, sia dal punto di vista "*geo-socio-criminale*" sia per le vicende del territorio, che ne abbiano contraddistinto la storia giudiziaria e la operatività.

L'analisi finale ha così suggerito:

- da un lato, di operare un opportuno riequilibrio in leggero aumento nella Procura generale di Torino, che è risultata avere un significativo squilibrio nel rapporto tra Sost. Proc. Gen. e consiglieri addetti all'area penale della Corte;
- dall'altro, di fare ricorso alla riduzione di poche unità di personale di alcune Procure generali, che, in ragione dei criteri sopra richiamati, presentano un più alto rapporto di sostituti rispetto ai consiglieri dell'area penale.

Roma, 9 maggio 2017

Il Capo di Gabinetto reggente

Elisabetta Cesqui

Il Capo del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria

Gioacchino Natoli