



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Relazione tecnica sul progetto di determinazione delle piante organiche
del personale di magistratura di merito
in attuazione dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145
uffici giudiziari di primo grado e secondo grado, sorveglianza e minori*

Sommario

PARTE PRIMA

1. Considerazioni introduttive	2
2. I lavori preparatori.....	6
3. Il quadro nazionale di riferimento.	7
3.1. Ambito civile	7
3.2. Ambito penale.....	11
4. Considerazioni generali sull'impianto dell'analisi.....	14

PARTE SECONDA

5. La determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di primo e secondo grado: metodologia di lavoro, peculiarità e scelte di analisi operate	16
5.1 I principali indicatori utilizzati: descrizione tipologica e loro utilizzo.....	24
6. La concreta determinazione nel territorio dei contingenti degli uffici requirenti e giudicanti di primo e secondo grado: analisi, elementi di riflessione e concreta determinazione per distretto	29
7. Alcune riflessioni sull'intervento: le sedi distrettuali e la peculiarità degli uffici di secondo grado.....	71

PARTE TERZA

8. Gli uffici minorili: la metodologia di analisi e gli indicatori	81
8.1. Gli uffici minorili: la determinazione delle piante organiche e la ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti.....	87
9. La magistratura di sorveglianza: metodologia di analisi e indicatori.....	95

9.1. La Sorveglianza: la determinazione delle piante organiche e la ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti.....	100
10. La Direzione nazionale antimafia: criteri e assegnazione	107

PARTE QUARTA

11. Portata di alcuni indicatori e il risultato complessivo della determinazione dei contingenti	111
12. Conclusioni. Segnali di miglioramento degli uffici giudiziari italiani e prognosi future.	114

PARTE PRIMA

1. Considerazioni introduttive

L'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (recante "bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021") ha disposto l'incremento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria di 600 unità; incremento tecnicamente operato tramite la sostituzione della tabella B allegata alla legge 5 marzo 1991 n. 71 - da ultimo modificata dall'art. 6 del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197 – con la tabella 2 allegata alla succitata legge, con conseguente aumento del numero dei posti di dotazione dalle attuali 10.151 a 10.751 unità.

In attuazione della suddetta disposizione è stato emanato il decreto ministeriale 17 aprile 2019 relativo alle piante organiche del personale di magistratura di legittimità, alla cui relazione tecnica, con riferimento all'impianto complessivo della riforma ed al quadro normativo sistematico in cui essa si inserisce, integralmente si rinvia.

Il decreto ministeriale, di cui la presente costituisce relazione tecnica/illustrativa, riguarda invece le piante organiche degli uffici di primo e secondo grado e costituisce attuazione del più importante intervento di ampliamento della dotazione organica dell'ultimo ventennio (secondo solo a quello disposto con la legge 13 febbraio 2001, n. 48).

Come già osservato in occasione della relazione accompagnatoria al precitato decreto inerente gli uffici di legittimità, i più recenti interventi sulle piante organiche degli uffici di merito di primo e secondo grado hanno avuto infatti una portata più limitata, e sono stati effettuati attingendo a riserve previste in dotazione e non distribuite, senza prevedere quindi un concomitante e cospicuo incremento della dotazione organica.

Neanche la riforma della geografia giudiziaria ha comportato un aumento delle risorse di personale di magistratura ed amministrativo, essendosi operato un mero accentramento del personale medesimo nelle sedi accorpanti sulla base di criteri oggettivi predeterminati e una razionalizzazione, certamente positiva, delle relative risorse.

Vale la pena osservare in questa sede come, in realtà, nel corso degli ultimi anni sono state avviate serie politiche di rafforzamento delle assunzioni del personale di magistratura a copertura delle vacanze esistenti, giungendo a bandire con regolarità un concorso ogni anno e quindi arrivando all'attuale percentuale di scopertura pari al 9,7%, equamente distribuita tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (-9,74%) e requirenti (-9,57%); scopertura che, a dotazione invariata, sarebbe giunta con le assunzioni dei prossimi due concorsi al considerevole indice del 3,92%.

Parimenti è stato rafforzato il personale amministrativo con il riavvio delle politiche assunzionali che ha determinato, dal 2014 ad oggi, l'ingresso di oltre 5.400 nuove risorse, la definizione, dopo circa venti anni di stasi, di un concorso pubblico per 800 posti di assistente giudi-

ziario con l'assunzione di quasi 3.400 unità tra vincitori ed idonei e, più di recente, la pubblicazione di un concorso pubblico per la copertura di 2.242 posti di funzionario giudiziario e l'avvio di una selezione per 616 operatori giudiziari.

La digitalizzazione del processo civile è oramai una realtà negli uffici di tribunale e in secondo grado, a seguito dell'entrata in vigore del processo civile telematico obbligatorio dal 1° luglio 2014; è stata avviata, dal settembre 2019, la digitalizzazione degli uffici del giudice di pace e nel prossimo mese di febbraio avrà il suo avvio anche il processo civile telematico presso la corte di Cassazione.

Tali evidenti sforzi di rafforzamento di risorse e di supporto organizzativo hanno certamente portato ad effetti concreti oggi finalmente percepibili e misurabili sui procedimenti civili pendenti negli uffici giudiziari. Nonostante ciò, tuttavia, da un lato, le *performance* degli uffici giudiziari, pur segnando un netto miglioramento di cui occorre prendere atto e considerare positivamente, restano al di sotto delle medie europee, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo della relazione; dall'altro, la realtà geografica italiana rimane complessa, con disomogeneità tra le varie sedi giudiziarie.

Il recente aumento della dotazione organica si inserisce a ben vedere in un percorso di presa d'atto dell'assoluta necessità di adeguare le risorse alle riforme ordinamentali e non, susseguitesi nel corso di oltre 17 anni, cui però non sono seguiti interventi sugli organici – ad eccezione dei due recenti sopra menzionati di revisione nell'ambito delle dotazioni già assegnate per legge¹ – al fine di assicurare tempi di risposta adeguati a *standard* europei e, prima ancora, alla crescente domanda di giustizia “efficiente” proveniente dal cittadino.

Con il decreto di prima ripartizione dei contingenti indicati per il merito dall'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si realizza, quindi, l'intento di offrire una soluzione improntata alla stabilità, con un intervento generale e incisivo volto a ridefinire ed ampliare l'organico della generalità degli uffici giudiziari di primo e secondo grado, eliminando taluni squilibri persistenti anche all'esito della revisione, settoriale ed a dotazione invariata, realizzata negli anni 2016 e 2017.

Tanto premesso, al fine di una strategia distributiva delle risorse, si è partiti dall'imprescindibile “fotografia” della situazione attuale, verificando il fabbisogno reale degli uffici, parametrando però non più e soltanto ai dati di *stock* ad una certa data (il 31 dicembre 2018), ma facendo ricorso ad altri fattori ed indicatori che di seguito saranno illustrati.

Un importante punto di partenza è stato certamente offerto dal lavoro svolto in occasione della recente revisione delle piante organiche, disposta per il primo grado con il decreto ministeriale 1° dicembre 2016 e per il secondo con il decreto ministeriale 2 agosto 2017.

L'intervento in commento, anche all'esito di un naturale processo di maturazione dell'analisi dei dati statistici e delle fonti in possesso del Ministero e del Consiglio superiore della magistratura, costituisce certamente un'evoluzione e nel contempo un superamento della sopra citata rideterminazione, in quanto:

¹ I citati decreto ministeriale 1° dicembre 2016 e decreto ministeriale 2 agosto 2017.

- 1) esamina per la prima volta i dati in chiave diacronica, prendendo a riferimento il *trend* di periodo dell'ultimo quinquennio, valutando quindi gli effetti della recente revisione delle piante organiche e dei summenzionati processi di organizzazione e supporto di risorse²;
- 2) prende in considerazione una dimensione territoriale ben definita: il distretto.
Ciò ha permesso di valutare gli effetti di interazione tra uffici che fanno parte della medesima realtà (procura/tribunale, tribunale/corte di appello), uffici che condividono le stesse caratteristiche di tessuto criminale, imprenditoriale, economico, infine sociale (stante la forte connotazione territoriale di tali fattori), e sono accumulati da analoghe difficoltà operative, nonché da una tipicità del contenzioso, etc.; siffatta visione ha consentito di operare anche riequilibrando i rapporti tra uffici giudiziari dello stesso distretto, come sarà evidente allorché – *ut infra* – la disamina volgerà sulla determinazione specifica dei contingenti dei diversi distretti;
- 3) considera l'opportunità di un'analisi che integri indicatori a carattere quantitativo e qualitativo, come peraltro in parte già effettuato in occasione degli interventi del dicembre 2016 e dell'agosto 2017;
- 4) intende, per la prima volta, compiere un'analisi complessiva e unitaria della situazione dei flussi di lavoro di tutta la magistratura di merito, anche ai fini di una più corretta distribuzione delle risorse disponibili, intervenendo quindi in modo unitario sugli uffici requirenti e giudicanti di primo e secondo grado, ivi compresi quelli di sorveglianza e minorili e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;
- 5) ha l'ambizione di mitigare e migliorare i principali indicatori di riferimento su cui si fonda la determinazione delle piante organiche, analizzando in chiave storica i dati quantitativi, anche al fine di poter effettuare la prognosi degli effetti distributivi;
- 6) valuta l'intervento sulla determinazione del contingente di dotazione cd. "fissa" quale azione da compiere in via sinergica con nuovi e più innovativi modelli di distribuzione delle risorse umane che rispondano a criteri di flessibilità, urgenza e adeguatezza per casistiche specifiche nell'ambito dei contesti territoriali dei distretti (come ampiamente verrà detto nel prosieguo).

Tale poderoso lavoro di analisi ha posto in luce alcune considerazioni e riflessioni, che sono state condivise con il Consiglio superiore della magistratura.

L'analisi diacronica dei dati ha, infatti, permesso di valutare, in alcuni territori, l'importanza del rafforzamento dell'organico magistratuale che gli interventi di rideterminazione delle piante organiche del 2016 e del 2017 hanno concretamente realizzato, soprattutto con riguardo agli uffici giudiziari di primo grado, rispetto ai quali il Consiglio superiore della magistratura ha pubblicato e concluso tempestivamente procedure di tramutamento per la maggior parte dei posti di nuova istituzione. Ciò ha consentito di percepire miglioramenti di lungo periodo in molti indicatori quantitativi, come si vedrà *infra*.

² Reclutamento costante di nuove risorse umane di personale amministrativo e di magistratura, digitalizzazione del processo.

Persistono, tuttavia, talune realtà nelle quali, nonostante incrementi anche considerevoli delle piante organiche, non si è assistito ad ingressi concreti di magistrati, in quanto i territori sono considerati scarsamente appetibili per una serie di ragioni³, a volte neanche riconducibili a canoni per così dire “classici” di sede disagiata⁴; a ciò si accompagna una cronica difficoltà di alcune sedi nelle quali pure si registrano buone *performance* lavorative⁵ da parte dei magistrati, che non riescono però a far fronte al flusso delle iscrizioni e soprattutto alle pendenze per il rilevante, costante, *turnover*.

Un recente e interessante studio del Consiglio superiore della magistratura sulla mobilità e sulle dinamiche della popolazione dei magistrati negli ultimi anni⁶ ha permesso di portare a maturazione una riflessione in ordine all’insufficienza del concetto tradizionale di pianta organica, dotata per natura di una certa fissità, per far fronte ad alcune delle problematiche sopra rappresentate.

Una visione più innovativa e dinamica di pianta organica è concretamente realizzabile ed è una prospettiva che ha registrato una convergenza di opinioni nel dibattito con gli uffici giudiziari, con la dottrina e anche in senso al comitato paritetico con il Consiglio superiore della magistratura.

Tale dibattito ha determinato l’On. Ministro ad inserire un apposito articolato normativo nel disegno di legge di bilancio per l’anno 2020 – bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 – attualmente all’esame del Parlamento⁷. L’articolato è volto alla costituzione a livello distrettuale di un contingente di pianta organica flessibile da poter destinare secondo modalità assolutamente innovative, per rispondere con maggiore efficacia a peculiari esigenze di alcuni uffici in tema di smaltimento dell’arretrato, o per eventi di carattere eccezionale, assegnando risorse aggiuntive alla dotazione organica fissa degli uffici giudiziari. Dal momento che l’articolato è stato inserito nell’attuale disegno di legge di bilancio per l’anno 2020, si è ritenuto opportuno accantonare un certo numero di risorse che non troveranno immediata distribuzione in questa sede, ma che saranno

³ Si può considerare il caso del tribunale di Bari, per il quale era stato disposto nel 2016 un aumento di 5 unità, su cui con quattro successivi bandi (bando CSM prot. 7005/2016 del 14 aprile 2016, – pubblicato 1 posto, coperto 1; bando CSM prot. 12162/2017 del 6 luglio 2017- pubblicati 7 posti, coperti 5; bando CSM prot. 6169/2018 dell’11 aprile 2018 – pubblicati 5 posti, coperto 1; bando CSM prot. 21920/2018 del 20 dicembre 2018 – pubblicati 8 posti, coperto 1) il Consiglio ha messo a disposizione ben 21 posti di cui sono andati deserti 13.

⁴ Si pensi al recente caso della corte di appello di Torino che è stata dichiarata sede disagiata in ragione della ricorrenza di entrambi i requisiti di cui all’art. 1, comma 2, della legge 4 maggio 1998, n. 133, ossia: a) mancata copertura dei posti messi a concorso nell’ultima pubblicazione; b) quota di posti vacanti non inferiore al 20% dell’organico.

⁵ Significativo il caso del tribunale di Lamezia Terme in cui nonostante il buon indice *clearance rate*, a testimonianza di una elevata produttività dei magistrati, si registrano comunque elevatissime pendenze essenzialmente legate al *turnover*.

⁶ “La mobilità della magistratura italiana sul territorio dal 1965 al 2018”, di Maria Filomeno e Irene Rocchetti, reperibile in <https://csmapp.csm.it/documents/21768/137951/La+mobilit%C3%A0+della+magistratura+agg.+2018/19d960f2-2766-11b0-8835-d72209cd85a2>

⁷ Art. 52 del ddl. A.S. n. 1586.

oggetto di successivo intervento di determinazione delle piante organiche flessibili ai sensi della precitata legge di bilancio ed all'esito della sua entrata in vigore.

Al di là di tali considerazioni, certamente la distribuzione proposta con il decreto di cui la presente costituisce relazione tecnica illustrativa, ha comunque le caratteristiche per assicurare un riequilibrio duraturo sui territori interessati.

Ciò nondimeno è ormai matura la consapevolezza che la moderna capacità di analisi, unita alla crescente velocità nell'acquisizione dei dati da parte dell'amministrazione, consente comunque di operare opportune rideterminazioni correttive al fine di garantire il necessario adattamento all'evoluzione organizzativa e normativa, considerando ormai un valore acquisito, anche grazie agli interventi del 2016 e 2017, quello della cd. "revisione permanente" delle piante organiche degli uffici giudiziari.

2. I lavori preparatori

Il presente progetto di rideterminazione e ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari costituisce l'approdo di un percorso istituzionale che ha visto come perno il confronto tecnico portato avanti tra questo Ministero ed il Consiglio superiore della magistratura in seno al comitato paritetico, come noto istituto proprio per l'individuazione di soluzioni condivise in materia di organizzazione giudiziaria.

I vari e ripetuti incontri periodici del comitato paritetico⁸ sono stati la sede per una razionale valutazione dei precedenti interventi sugli organici del personale di magistratura e per condividere metodologia di lavoro, indicatori di riferimento e di analisi dei contesti dei vari distretti.

Si è in tal modo progressivamente alimentato un virtuoso confronto all'esito del quale è emersa la necessità di intervenire significativamente sulla pianta organica degli uffici giudiziari giudicanti di secondo grado affetti da rilevanti e significative pendenze incrementatesi nel corso nel corso dell'ultimo quinquennio con prerogative assolutamente peculiari (come si illustrerà nel prosieguo).

Si è altresì condivisa la scelta di un approccio metodologico che da un lato integri indicatori precipuamente quantitativi (iscrizioni, definizioni e pendenze) con indicatori c.d. qualificativi (IOC, *city user*) e con indici di periodo e di *performance* (*trend* del quinquennio, durata dei procedimenti, *clearance rate*), in grado di cogliere la complessità dell'attività afferente a ciascun ufficio giudiziario, e che dall'altro escluda la valenza dell'indicatore quantitativo relativo alla *popolazione* del circondario di riferimento, considerato non più attendibile e di fatto assorbito dal più significativo dato relativo alle iscrizioni annuali e pluriennali di periodo.

Come detto, fondamentale in tale percorso è stata l'acquisizione ed elaborazione dei dati statistici relativi al contenzioso in materia civile e penale, ai procedimenti di sorveglianza e minorili dell'ultimo quinquennio (periodo 2014-2018) quale serie storica capace, rispetto ad archi temporali inferiori, di normalizzare eventuali picchi riscontrabili nelle singole annualità;

⁸ Svoltisi in data 22 gennaio 2019, 21 febbraio 2019, 14 marzo 2019, 16 aprile 2019, 23 maggio 2019, 9 luglio 2019 e 24 ottobre 2019.

si è pertanto condotta l'analisi ed il monitoraggio dell'attività dei singoli uffici giudiziari, esaminando la *performance* del servizio giustizia in relazione alle risorse impiegate, così individuando e rendendo prevedibili i carichi di lavoro dei singoli uffici giudiziari.

Il dato di sintesi è stato poi sviluppato in un'analisi condotta dal dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, combinando fattori tra loro eterogenei ma dotati di validità statistica, ovvero apparsi in grado di cristallizzare le realtà giudiziarie.

3. Il quadro nazionale di riferimento

Prima di procedere all'illustrazione dell'analisi metodologica, dei criteri ed indicatori utilizzati per l'attuale rideterminazione delle piante organiche della magistratura di merito, s'impone una preventiva disamina del quadro di riferimento nazionale relativo ai flussi procedimentali civili e penali nel quale questo nuovo intervento si muove. Come già detto, del resto, centrale appare la disamina dei dati dei flussi procedimentali, tale da offrire un'illustrazione del quadro complessivo nazionale.

Come meglio si illustrerà nel prosieguo, una delle principali scelte operate e condivise con il Consiglio superiore della magistratura è stata quella di prendere come riferimento il quinquennio 2014-2018, in modo da poter avere una lettura diacronica ed evolutiva dell'andamento dei flussi nei vari distretti e circondari.

Nel passare in rassegna i dati del contesto nazionale si può sin da ora evidenziare come proprio l'analisi storico/diacronica degli stessi, condotta nel medio e lungo periodo, restituisca un quadro di complessivo e considerevole miglioramento dei principali indicatori di *performance*, che specie per il civile attesta un *trend* decisamente positivo, in particolar modo se vengono analizzati gli stessi indicatori negli anni precedenti. Di tale incontestabile miglioramento tuttavia non pare esservi percezione nell'opinione nazionale e internazionale, verosimilmente perché il confronto resta ancorato ad un parallelo anno per anno con gli altri paesi europei.

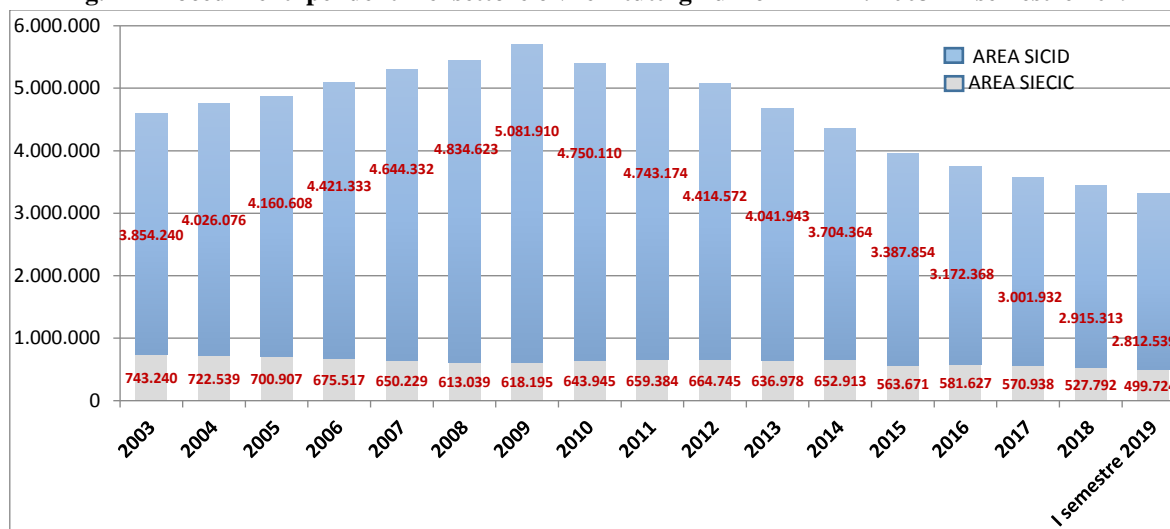
3.1. Ambito civile

A partire dal 2009 il *trend* di decrescita delle pendenze civili è stato costante e considerevole: secondo i dati del "monitoraggio trimestrale delle pendenze e dell'arretrato civile", dal picco di oltre 5.700.000 procedimenti pendenti raggiunto alla fine del 2009 si è passati a poco più di 3.440.000 alla fine del 2018.

Se si considerano i soli procedimenti di area SICID, al netto quindi delle procedure concorsuali e delle esecuzioni (area SIECIC), nel 2018 le pendenze, per la prima volta negli ultimi 15 anni, sono scese al di sotto dei 3 milioni, attestandosi sul valore di 2.915.313 affari. Tale positivo *trend* è peraltro confermato nell'anno in corso: al termine del primo semestre 2019 le pendenze risultavano inferiori a 2,9 milioni (2.812.539). Si tratta del dato migliore da quando i sistemi di registro civile sono dotati di una loro uniformità grazie alla diffusione della informatizzazione, ovvero dal 2003, anno in cui le pendenze SICID erano pari a 3.854.240. In termini

percentuali, tra il primo semestre del 2019 e il 2003 la riduzione è stata del 27%; del 45% rispetto al 2009 (**Figura 1**).

Fig. 1 - Procedimenti pendenti nel settore civile – tutti gli uffici (*) Anni: 2003 – I semestre 2019

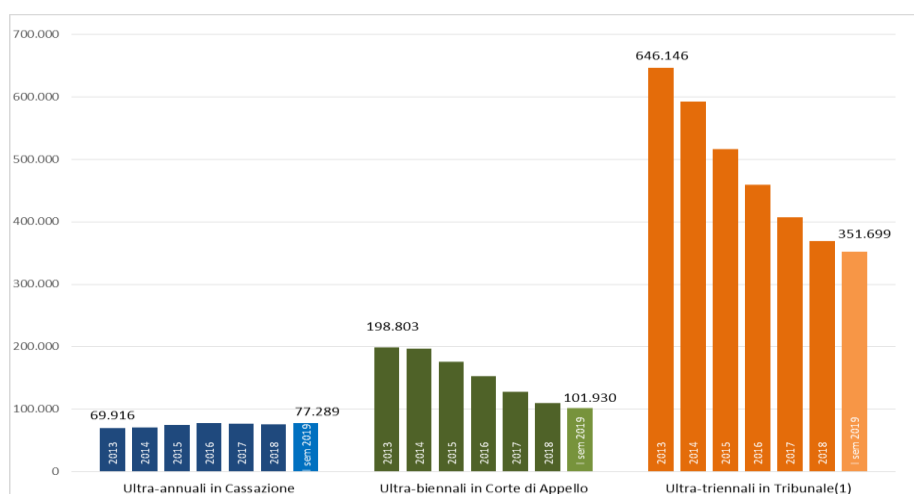


(*) È esclusa l'attività del giudice tutelare, l'ATP in materia di previdenza e la verbalizzazione di dichiarazioni giurate.

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Alla riduzione delle pendenze si è accompagnata una riduzione dell'arretrato, ovvero del sottoinsieme degli affari pendenti che risultano in ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge: tre anni per i procedimenti in primo grado; due anni per i procedimenti in appello; un anno per i procedimenti in Cassazione. Rispetto al 2013, alla fine del primo semestre 2019 l'arretrato risultava inferiore del 49% nelle corti d'appello e del 46% nei tribunali. Solo la Corte di cassazione ha fatto registrare nello stesso periodo un aumento pari all'11% (**Figura 2**).

Fig. 2 - Andamento dell'arretrato civile. Anni 2013 – I semestre 2019



(*) In linea con la metodologia *Cepej*, il dato esclude l'attività del giudice tutelare, l'ATP, la verbalizzazione di dichiarazioni giurate, le esecuzioni mobiliari ed immobiliari e i fallimenti.

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

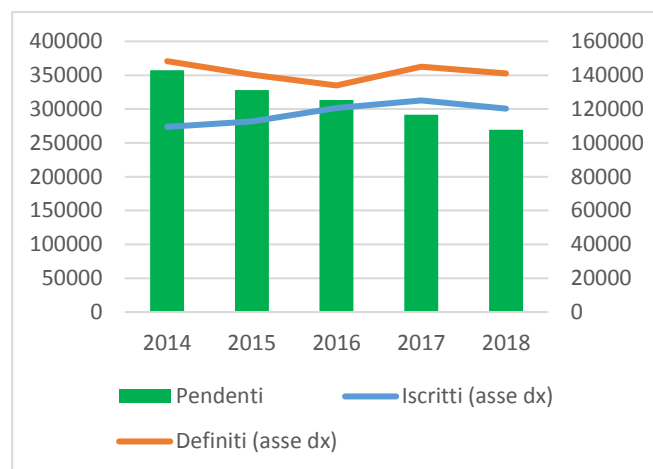
Si tratta di risultati di assoluto rilievo, che tuttavia contrastano con la percezione e la convinzione comune che le pendenze siano in crescita e la giustizia civile soffra di un costante aumento di affari.

Restringendo l'attenzione al quinquennio 2014-2018, l'analisi statistica condotta ai fini del progetto di rideterminazione delle piante organiche⁹ ha evidenziato i seguenti trend.

Nelle **corti di appello** la riduzione delle pendenze è stata del 25%, nonostante l'aumento delle iscrizioni che ha caratterizzato il quinquennio e che si è interrotto solo nell'ultimo anno (**Figura 3**). Tale risultato è da attribuire alla produttività elevata dei magistrati, che ha consentito al flusso annuo di definizioni di mantenersi costantemente al di sopra di quello delle iscrizioni, facendo registrare valori del *clearance rate* pari, in media e nel periodo, a **1,15**.

⁹ Si rinvia al par. 5 per la descrizione dei criteri e delle scelte di metodo effettuate.

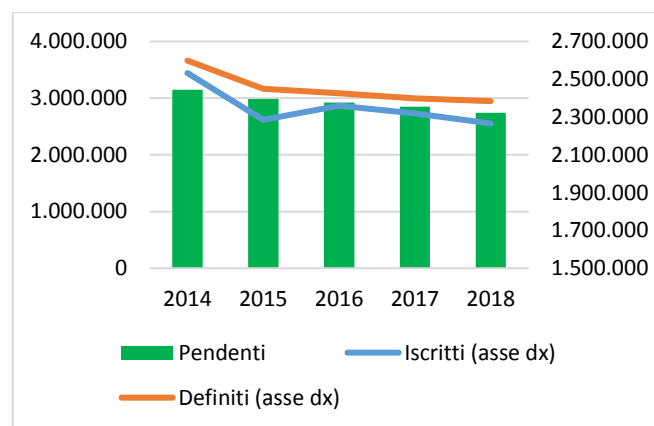
Fig. 3 - Procedimenti civili iscritti definiti e pendenti nelle corti di appello - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Nei **tribunali ordinari** la riduzione delle pendenze tra il 2014 e il 2018 è stata del 13% (**Figura 4**) e del 19,5% se si escludono l'attività del giudice tutelare e i procedimenti di accertamento tecnico in materia previdenziale. Alla contrazione delle pendenze ha contribuito la riduzione delle iscrizioni che ha caratterizzato l'intero quinquennio. Anche le definizioni hanno subito una flessione, mantenendosi comunque al di sopra delle iscrizioni e facendo registrare un tasso di ricambio pari in media a **1,05**.

Fig. 4 - Procedimenti civili iscritti definiti e pendenti nei Tribunali Ordinari - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

A fronte di tali positivi andamenti, **i tempi medi** dei procedimenti restano elevati, anche se in miglioramento rispetto al 2014 e ancor più rispetto a 15 anni fa.

L'indice utilizzato a livello europeo¹⁰ per misurare i tempi di definizione dei procedimenti è il c.d. *disposition time*, che fornisce una stima prospettica della durata media dei procedimenti, mettendo a confronto il numero di procedimenti pendenti alla fine del periodo e quello dei procedimenti definiti nel periodo. L'indicatore è stato qui calcolato come rapporto tra il numero di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2018 e la media dei procedimenti definiti nel triennio 2016-18 (cfr. par. 5).

Secondo questo indice, **nel 2018, la durata media dei procedimenti civili era di 702 giorni in corte d'appello, con una riduzione del 21% rispetto al 2014, e di 369 giorni nei tribunali ordinari, il 9% in meno rispetto al 2014.**

Tali valori collocano l'Italia ancora lontana dai Paesi europei più virtuosi, come evidenziato anche dall'ultimo rapporto della *Cepej* pubblicato ad ottobre del 2018 (dati 2016) e dallo *scoreboard* della Commissione europea pubblicato lo scorso aprile¹¹. Tale prestazione del nostro Paese peraltro si registra nonostante l'elevata produttività dei magistrati, che vantano valori del *clearance rate* tra i più alti in Europa (**Figura 5**).

Fig. 5 - Clearance Rate contenzioso civile e commerciale

	Primo grado 2017	Secondo grado 2016 (*)
Italia	106%	111%
Francia	103%	95%
Paesi bassi	99%	Nd
Portogallo	113%	97%
Spagna	88%	98%

(*) Ultimo dato disponibile

Fonte: Primo grado: *EU Justice Scoreboard 2019*; Secondo grado: *Rapporto Cepej 2018*

3.2. Ambito penale

Anche in ambito penale si è avuta negli ultimi anni una riduzione delle pendenze, sebbene di entità più lieve rispetto a quella registrata in ambito civile. Sulla base del “monitoraggio trimestrale delle pendenze penali”, al termine del 2018, per la prima volta dal 2010 i procedimenti penali pendenti dinanzi agli uffici giudicanti¹² risultavano inferiori a 1,5 milioni (1.493.501); un valore assimilabile è stato registrato anche alla fine del primo semestre 2019.

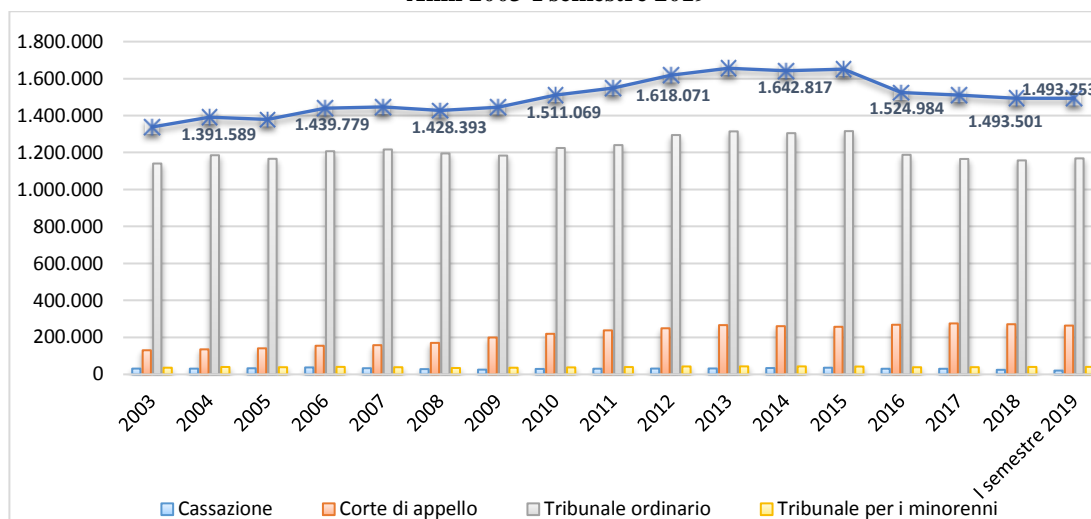
¹⁰ L'indice è utilizzato dalla *Cepej* ai fini della redazione del “Rapporto sulla efficacia e qualità della giustizia” e dalla Commissione europea per la redazione del *Justice scoreboard*.

¹¹ Va tuttavia evidenziato che i dati elaborati dalla *Cepej* e dalla Commissione europea non sono immediatamente confrontabili con quelli qui riportati in quanto distinguono i procedimenti per grado di giudizio, anziché per tipologia di ufficio. Nel primo grado sono compresi i procedimenti trattati in prima istanza dal giudice di pace, dai tribunali ordinari e dalle corti di appello; nel secondo grado gli appelli trattati dai tribunali avverso le decisioni del giudice di pace e quelli trattati dalle corti di appello. Con riguardo alle materie, la distinzione è tra procedimenti “contenziosi” civili e commerciali e procedimenti “non contenziosi”.

¹² Escluso giudice di pace. Il dato del primo semestre 2019 è provvisorio.

In termini percentuali la riduzione valutata rispetto al picco del 2013 è stata del 9,8%. Tuttavia, nel confronto con il 2003 il saldo resta ancora negativo (+ 11,6%) (**Figura 6**).

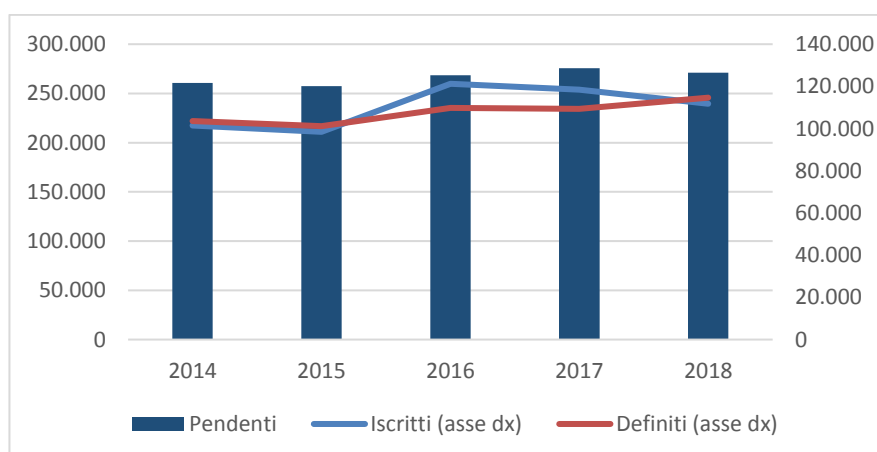
**Fig. 6 - Procedimenti penali pendenti – tutti gli uffici giudicanti escluso giudice di pace.
Anni 2003-I semestre 2019**



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa – DOG

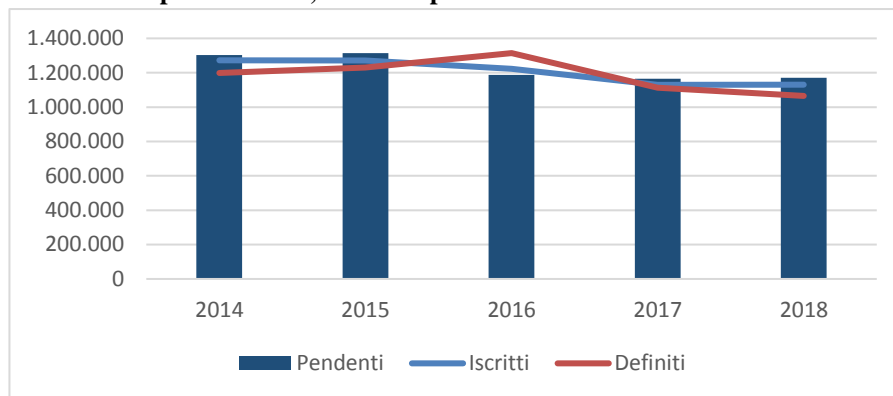
Con riferimento al quinquennio 2014-2018, l'analisi statistica condotta a supporto del progetto di revisione delle piante organiche ha evidenziato, per le **corti di appello**, una lieve crescita delle pendenze (**4%**), che sembra tuttavia essersi arrestata (**-1,7%** nel 2018 rispetto al 2017) (**Figura 7**). Al contrario, il numero dei procedimenti pendenti presso i **tribunali ordinari**, considerando sia il contenzioso monocratico e collegiale che quello di competenza degli uffici del GIP/GUP, ha subito una riduzione nel quinquennio del **10%** (**Figura 8**).

Fig. 7 - Procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti nelle corti di appello - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Fig. 8 - Procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti nei tribunali ordinari - anni 2014-18

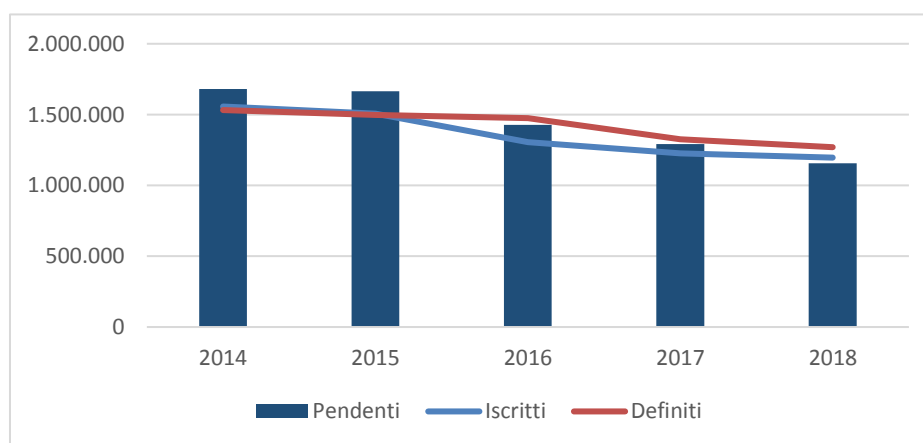


Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

La durata stimata dei procedimenti penali espressa dal *disposition time*, calcolato rapportando il numero di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2018 alla media dei procedimenti definiti nel triennio 2016-18 (cfr par. 5), risulta pari a **889 giorni nelle corti di appello** e a **367 giorni nei tribunali**. Rispetto al 2014, nelle corti vi è stata una riduzione del **6%**, mentre i tribunali hanno fatto registrare un lieve aumento (**1%**). Anche in ambito penale tale dato nazionale risulta elevato nel confronto internazionale (Rapporto *Cepej* 2018).

Anche nelle procure ordinarie la riduzione delle pendenze è stata significativa nel quinquennio (-31% tra i 2018 e il 2014). Tale andamento è peraltro coerente con il *trend* di lungo periodo: rispetto al 2003 la riduzione è stata del 46% (**Figura 9**).

Fig. 9 - Procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti nelle procure ordinarie - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

4. Considerazioni generali sull'impianto dell'analisi

Il progetto, del quale la presente relazione illustra le basi tecnico-metodologiche, ha per oggetto tutti i 140 tribunali ordinari e le corrispondenti procure della Repubblica, le 29 corti di appello e le corrispondenti procure generali, i 29 tribunali per i minorenni e le corrispondenti procure, i 29 tribunali e i 58 uffici di sorveglianza, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Trattasi, quindi, di un piano complessivo di distribuzione di personale di magistratura che per la prima volta considera unitariamente tutti gli uffici giudiziari.

Tale poderoso lavoro ha consentito di mettere a confronto le varie realtà territoriali e le rispettive situazioni organizzative, nonché di operare precise scelte di rafforzamento sia di alcune sedi o territori, sia di alcuni uffici nel loro complesso considerati (*cf. infra* quanto si dirà a proposito del contenzioso delle corti di appello e degli uffici di sorveglianza e minorili).

Quanto ai dati utilizzati, si precisa che quelli civili delle corti di appello e dei tribunali ordinari (registri SICID degli affari civili contenziosi e SIECIC per il settore fallimentare e delle esecuzioni) sono stati estratti dal *data warehouse* della giustizia civile (DWGC) che, come noto, consente una rilevazione automatizzata e capillare su tutto il territorio nazionale e, quindi, una conoscenza dettagliata dei flussi di lavoro. Le date di estrazione utilizzate sono il 5 febbraio 2019 per l'area SICID e il 10 febbraio 2019 per quella SIECIC.

I dati penali dei tribunali ordinari e delle corti di appello e quelli dei corrispondenti uffici requirenti, contenuti nei registri del "sistema informativo della cognizione penale" - SICP, i dati (civili e penali) dei tribunali per i minorenni e delle relative procure, contenuti nel "sistema informativo della giustizia minorile automatizzato" - SIGMA, e quelli degli uffici e dei tribunali di sorveglianza, contenuti nei registri del "sistema informativo uffici di sorveglianza" - SIUS, sono invece stati individuati attraverso le rilevazioni statistiche effettuate trimestralmente dagli uffici giudiziari e gestite centralmente dai cubi OLAP, con la data di riferimento del 11 aprile 2019.

Con la precisazione che nelle analisi degli affari degli uffici giudiziari il dato di flusso ai fini della determinazione della pianta organica è considerato in modo unitario (es. dato di flusso civile sommato a quello penale per unità di magistrati presenti in pianta organica), rispondendo tale criterio di computo quantitativo a quelli indicati in tutta la pubblica amministrazione ai fini del dimensionamento delle piante organiche di risorse umane in servizio.

Tuttavia, ai fini di una più approfondita analisi e verifica delle ipotesi distributive, è stata considerata la distinzione tra il flusso del settore civile e quello del settore penale in relazione ai singoli indicatori, così come sono state valutate alcune peculiarità di flusso per la magistratura di sorveglianza e quella minorile, sui cui si dirà meglio *infra*.

Come indicato in premessa si è inoltre operato un accantonamento di alcune unità del complessivo contingente di 530 posti disponibili per le funzioni di merito, da destinare, in parte, alla istituzione di un contingente distrettuale con pianta organica flessibile, ed in parte ad eventuali ipotesi distributive a seguito del parere del Consiglio superiore della magistratura.

Tanto premesso, e venendo all'impianto della presente relazione, si evidenzia quanto segue.

Anzitutto, viene descritta la metodologia di lavoro e gli indicatori utilizzati per la rideterminazione delle piante organiche di tutti gli uffici oggetto del complessivo intervento.

La presente relazione si compone, poi, di una parte seconda in cui sono analizzate in modo analitico le determinazioni e i criteri distributivi delle piante organiche di primo e secondo grado della magistratura di merito, giudicante e requirente.

La disamina condotta nella terza parte attiene, invece, all'illustrazione delle specificità e alla determinazione dei contingenti degli uffici di sorveglianza, degli uffici giudicanti e requirenti minorili, nonché della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Infine la quarta ed ultima parte è dedicata alle considerazioni conclusive.

PARTE SECONDA

5. La determinazione delle piante organiche del personale di magistratura di primo e secondo grado: metodologia di lavoro, peculiarità e scelte di analisi operate

La distribuzione delle 402 unità di magistrati ordinari illustrata nella presente relazione tecnica avviene in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 375, della legge di bilancio per l'anno 2019, con una portata del tutto innovativa rispetto al passato perché l'intervento non ridisegna le competenze degli uffici giudiziari (come, invece, è accaduto per la revisione della geografia giudiziaria) né compensa e redistribuisce le risorse della pianta organica esistente, ma effettua un robusto rafforzamento della dotazione esistente con un aumento effettivo delle piante organiche degli uffici giudiziari italiani.

Ciò nondimeno gli interventi del 1° dicembre 2016 e 2 agosto 2017 sono stati tenuti in considerazione dal Ministero e dal Consiglio superiore della magistratura non solo come base di partenza per la scelta del metodo e degli indicatori ivi utilizzati, ma anche perché hanno apportato negli uffici di primo e secondo grado, giudicanti e requirenti, una modifica delle piante organiche i cui effetti dovevano necessariamente essere valutati prima di procedere alla nuova distribuzione di unità.

Le modifiche apportate con i predetti decreti sono state anche monitorate prendendo a riferimento il *trend* di periodo del quinquennio 2014-2018 nei principali indicatori.

Tali interventi hanno comportato l'attribuzione di **227** posti nei seguenti termini:

- a) con il **decreto ministeriale 1° dicembre 2016** si è provveduto alla distribuzione di **177 unità in primo grado**, di cui 136 assegnate ai tribunali ordinari e 41 alle corrispondenti procure (considerando anche l'unità attribuita alla procura di Cassino con decreto ministeriale del 24 gennaio 2017);
- b) con il **decreto ministeriale 2 agosto 2017** invece si sono distribuite **50 risorse in secondo grado**, di cui 49 assegnate alle corti di appello e 1 alle corrispondenti procure generali.

Gli indicatori prescelti in tali interventi sono stati parametrati ai dati statistici relativi al biennio successivo alla conclusione della prima fase della riforma delle circoscrizioni giudiziarie (periodo 2014-2015) e sono stati utilizzati in via primaria, mentre i dati relativi al triennio precedente sono stati considerati quali indicatori di "allarme" per la verifica di eventuali segnali dissonanti dell'andamento dell'attività giudiziaria nei due periodi tenuti in separata considerazione statistica. Il vantaggio della serie storica quinquennale è stato quello di normalizzare eventuali picchi riscontrabili nei singoli anni.

Tanto premesso, quanto agli uffici giudicanti di primo grado e secondo grado, gli interventi del 1° dicembre 2016 e del 2 agosto 2017, si segnalano per le seguenti peculiarità:

- 1) individuazione per la prima volta di indicatori qualitativi da affiancarsi a quelli quantitativi. In particolare tra gli indicatori quantitativi sono stati tenuti in considerazione: a) la popolazione, con ridotto valore di significanza rispetto alle analisi del passato; b) i

flussi, comprensivi di sopravvenienze e pendenze; c) i *cluster* dimensionali¹³. Ad integrazione e correttivo dei criteri sopra indicati, sono stati considerati i seguenti indicatori qualificativi della domanda di giustizia: a) numero di imprese presenti sul territorio e loro concentrazione per circondario; b) incidenza della criminalità organizzata; c) "*city user*"¹⁴;

- 2) utilizzo della medesima metodologia sopra descritta anche per la proposta di rideterminazione delle piante organiche degli uffici requirenti, con alcuni correttivi¹⁵;
- 3) quanto al secondo grado, il progetto di rideterminazione delle piante organiche delle corti di appello si è caratterizzato per avere per la prima volta svolto un'analisi specifica sulle peculiarità di tali uffici nonché per l'attenzione rivolta agli uffici cd. metropolitani, ritenendo per essi opportuno procedere con un apposito *focus*, in considerazione della straordinaria incidenza che questi rivestono sull'efficienza del sistema-giustizia, atteso che le pendenze complessive dei tre uffici metropolitani di secondo grado hanno inciso nell'anno 2016 addirittura per il 39% sul totale nazionale e le loro iscrizioni complessivamente per il 34%. Lo studio di approfondimento condotto per le corti metropolitane ha, altresì, evidenziato per gli uffici di Roma e di Napoli caratteristiche di "unicità" in materia gestionale ed organizzativa¹⁶.

Entrambi gli interventi sono accomunati dal principio innovativo rappresentato dalla "**revisione permanente**" delle piante organiche del personale di magistratura, inteso come esigenza di maggiore dinamicità delle medesime e di costante revisione temporale, nell'ambito del quale si inserisce senz'altro anche il presente intervento.

La distribuzione effettuata con il decreto ministeriale 1° dicembre 2016 ha, però, comportato compensazioni in difetto, sottraendo risorse di pianta organica ad alcuni uffici giudiziari.

¹³ In particolare con riguardo al dato preminente delle sopravvenienze, sono stati elaborati i valori *pro capite* riferiti a ciascuna sede, con riferimento sia all'organico complessivo, sia alle risorse specificamente assegnate al settore civile e a quello penale, sulla base dei dati forniti dal Consiglio superiore della magistratura e si è ritenuto di utilizzare il parametro dei flussi nell'ambito di contesti che consentano una comparazione tra realtà quanto più possibile omogenee, individuati nella dimensione organica dei singoli uffici giudiziari.

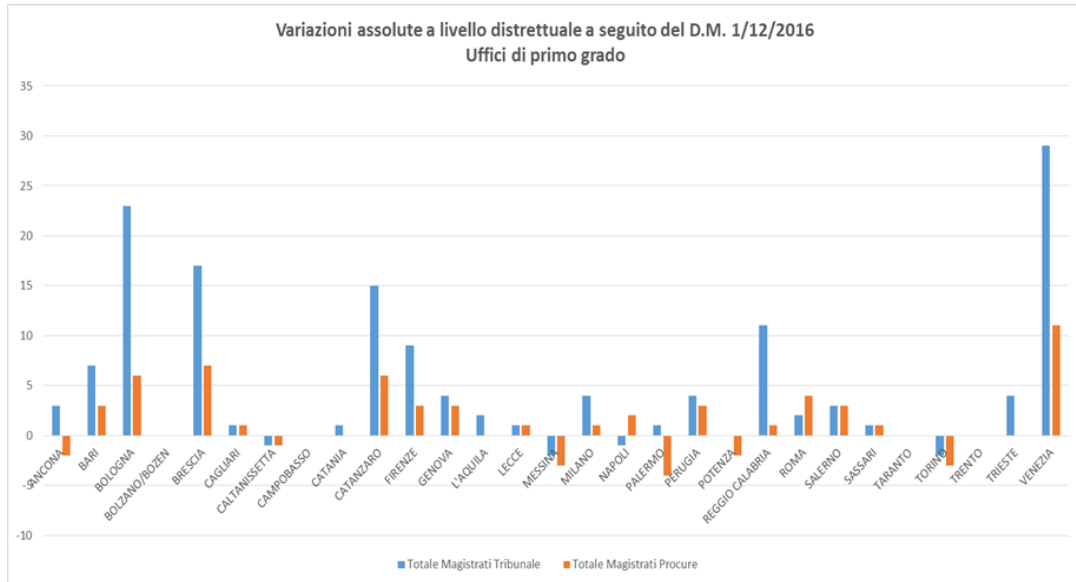
¹⁴ Questo indicatore, rilevato dall'ISTAT, risponde all'esigenza di attribuire la giusta rilevanza alla "effettiva dimensione abitativa" di tutte le città misurata attraverso la rilevazione della presenza fisica di un numero rilevante di non residenti (per ragioni diverse: turismo, studio, utilizzo di seconde case e fenomeni simili) per tutto l'anno o per periodi limitati.

¹⁵ In particolare per questi ultimi sono stati utilizzati i seguenti indicatori: a) rapporto fisso nazionale giudicanti-requirenti; b) flussi; c) tasso di crimosità; d) rapporto tra gli iscritti nel registro mod. 21 (autori noti) e le iscrizioni a mod. 45 dei fatti non costituenti reato.

¹⁶ Gli indicatori utilizzati sono stati: a) arretrato patologico; b) volume di affari civili e penali (iscrizioni civili e penali, e pendenze); c) tasso di impugnazione sentenze di primo grado; d) indicatori negativi di *performance* (arretrato, durata dei procedimenti e prescrizioni). Al fine di cogliere con maggiore puntualità le specificità delle esigenze derivanti dalla dimensione complessiva degli uffici interessati, è apparso utile integrare lo studio con l'analisi delle *performance* fatte registrare dalla corte di appello di Milano.

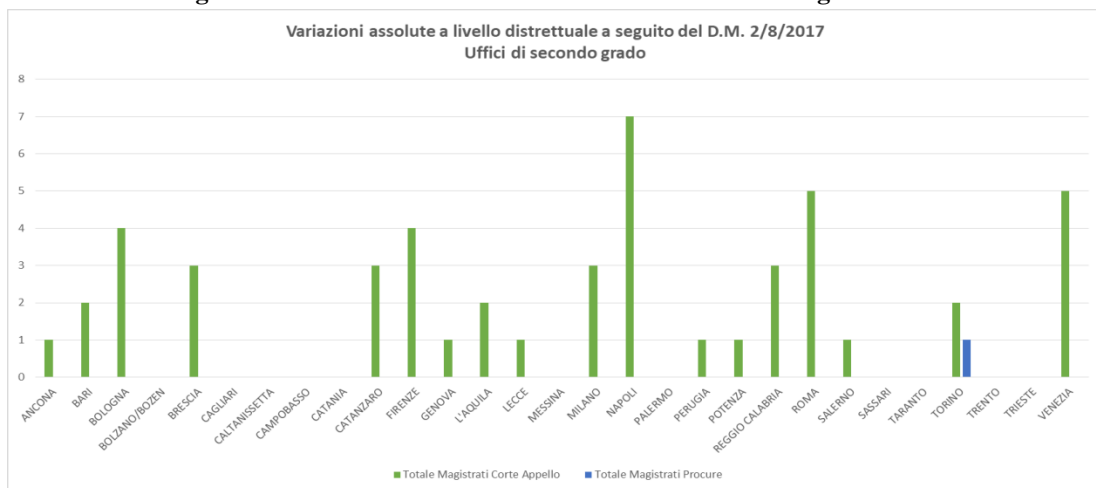
Diversamente, per scelta condivisa con il Consiglio superiore della magistratura, il presente intervento si caratterizza per l'assenza di riduzioni di pianta organica, in quanto, nell'ipotesi meno favorevole, non verranno assegnate risorse agli uffici che risultano adeguatamente "dimensionati" sulla base dei parametri presi in considerazione.

Fig. 10 - Schema distributivo del Decreto ministeriale 1 dicembre 2016



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Fig. 11 - Schema distributivo del Decreto ministeriale 2 agosto 2017



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

La scelta di operare un intervento complessivo di incremento delle risorse di magistratura, che per la prima volta comprende la generalità degli uffici giudiziari, ha comportato la necessità di un'accurata analisi preventiva in ordine alla idoneità dei parametri distributivi fino ad ora

seguiti, al fine di effettuare un corretto riparto delle risorse sul territorio, che operi per migliorare non solo il flusso procedimentale per ciascun magistrato nell'attuale pianta organica, ma anche l'andamento complessivo dei principali indicatori di *performance* dell'ufficio giudiziario, a partire dalla durata espressa nella formula del *disposition time* come sopra illustrato.

Per contro, nell'ambito delle varie sessioni del comitato paritetico si è maturata la consapevolezza dell'impossibilità di miglioramento in ogni sede dei rapporti di flusso tra uffici, non solo tra procura e tribunale, ma anche tra dotazione del personale amministrativo e quella del personale di magistratura.

A tale approdo si perviene per una pluralità di motivi. Da un lato è stata constatata l'eccessiva variabilità sul territorio di alcuni tra i principali indicatori (es. il rapporto tra procura e tribunale in primo grado ha valori notevolmente diversificati, dal 1,6 di Campobasso al 3,8 di Crotone), di talché non sarebbero neppure sufficienti le 530 risorse oggetto del presente intervento per apportare un matematico riequilibrio di tutti i possibili rapporti su base nazionale.

Dall'altro, si è considerato che i rapporti matematici di analisi che si possono ipotizzare sono fin troppo numerosi¹⁷, e in realtà spesso fallaci nel riportare il vero tenore delle *performance* degli uffici. Non si può infatti escludere come a parità di valore di rapporto le *performance* degli uffici siano totalmente diseguali per tutt'altri motivi, derivanti da fattori di contesto, organizzativi e prima ancora dai dati reali di flusso.

Per fare un esempio concreto quanto eclatante: gli uffici giudiziari di Palermo e Trento hanno lo stesso rapporto assoluto tra procura e tribunale, eppure hanno valori del tutto differenti di *performance*: il tribunale di Palermo è sotto media nazionale nel dato di iscrizioni e pendenze complessive su organico (e quindi l'ufficio risultato ottimamente distribuito sotto il profilo degli ingressi), ed è però sopra media nazionale nel valore del *disposition time* penale di periodo di riferimento; il tribunale di Trento parimenti è sotto media nazionale nel dato pendenti su organico, ed è invece sopra media negli iscritti su organico (e quindi l'ufficio non sarebbe ottimamente distribuito), ma per contro rispetto al tribunale di Palermo (ufficio con uguale rapporto tra procura/tribunale) ha un tempo medio di celebrazione dei processi penali nel periodo di riferimento notevolmente inferiore alla media nazionale.

Ciò premesso, la peculiarità del presente intervento poggia senz'altro sulla scelta metodologica qui descritta, che presenta un'indubbia portata innovativa scardinando alcune categorie concettuali fino ad ora tenute in considerazione e valorizzandone altre ritenute più rispondenti alle esigenze distributive in relazione agli obiettivi da realizzare, tenuto presente che qualsiasi ipotesi distributiva di pianta organica di risorse umane (magistrati o personale amministrativo), deve essere operata rispetto ad un determinato periodo storico e con specifiche finalità.

¹⁷ A titolo di esempio possono indicarsi, oltre al rapporto giudicanti - requirenti su scala nazionale di cui è detto, il rapporto giudicanti - requirenti su base distrettuale, il rapporto tra giudicanti di primo e di secondo grado, il rapporto tra i requirenti di primo e secondo grado, il rapporto giudicanti - requirenti di secondo grado, etc.

Le scelte effettuate potranno infatti essere valutate nella loro efficacia a medio o lungo termine e verranno riviste in futuro in base alla c.d. “revisione permanente” delle piante organiche.

La disamina deve essere a questo punto condotta in concreto, al fine di descrivere compiutamente le scelte operate per addivenire alla distribuzione delle risorse disponibili, previamente indicando i principali indicatori utilizzati e che saranno esaminati nel seguente paragrafo.

a) *Il trend di medio e lungo periodo come riferimento temporale*

Tra i metodi condivisi in sede di comitato paritetico vi è quello di considerare i dati di flusso in relazione ad un periodo di tempo sufficientemente lungo o comunque sufficientemente significativo per valutare la situazione organizzativa dell’ufficio. Si è quindi deciso di prendere in esame e a riferimento della presente distribuzione l’ultimo quinquennio 2014-2018 (cfr. tavole allegate).

Tale arco temporale è stato ritenuto il più adeguato in quanto copre il periodo successivo all’entrata in vigore della nuova geografia giudiziaria, assicurando in tal modo una piena comparabilità dei dati nell’intero periodo e, al tempo stesso, risultando sufficientemente ampio da consentire di poter sviluppare un’analisi statistica completa ed articolata e di valorizzare **le tendenze di medio periodo**.

L’analisi del *trend* si è quindi estesa non solo ai principali e classici parametri quantitativi (iscrizione e pendenze), ma anche alla variazione con differenza percentuale di tali parametri, ai parametri quantitativi ma con valenza qualitativa di analisi in quanto intercettanti la *performance* degli uffici (come la media del *clearance rate* penale e civile di riferimento, e la differenza del *disposition time* per gli affari civili e penali del periodo).

Tale analisi ha permesso una valutazione complessiva della situazione dei singoli uffici nel corso degli anni, anche al fine di operare mitigazioni alla distribuzione meramente quantitativa in considerazione di una prognosi di stima ragguagliata proprio al riferito *trend*.

b) *Il distretto come unità dimensionale territoriale di analisi*

Come già evidenziato, una delle principali caratteristiche dell’intervento è stata quella di considerare una specifica unità di riferimento territoriale al fine di meglio qualificare e considerare il contesto organizzativo: **il distretto**.

L’idea è quella di offrire una sorta di “fotografia” del contesto territoriale di maggiore pregnanza degli uffici giudiziari, con l’obiettivo di coglierne i punti salienti.

Valutare i flussi in modo contestuale ed in prima analisi per tutti i principali uffici del distretto consente infatti un’ipotesi distributiva che non tenga solamente conto della necessità di un riequilibrio a livello nazionale del singolo ufficio, ma che possa valutare l’impatto dell’intervento in una logica di dialogo tra gli uffici del distretto.

Tale scelta metodologica, oltre a meglio evidenziare quelle caratteristiche del territorio che, come si vedrà *infra*, incidono sulle *performance* di flusso del singolo ufficio, permette altresì

di effettuare una stima a consuntivo degli effetti delle distribuzioni già effettuate con i precedenti interventi, nonché un'analisi prognostica dell'impatto della distribuzione tra gli uffici del distretto (es. tra primo e secondo grado giudicante).

Tale scelta, infine, risponde a logiche di gestione delle risorse che già riposano nella normativa in vigore (si pensi alle applicazioni distrettuali gestite dagli uffici apicali del distretto, così come ai criteri di applicazione del personale in servizio su base distrettuale ai sensi dell'art. 14 dell'accordo sindacale del 2007¹⁸).

La Direzione generale di statistica ha, quindi, provveduto ad elaborare prospetti distrettuali nell'ambito dei quali sono rappresentati tutti gli uffici del territorio con i loro indicatori principali in modo da avere una chiara e rapida rappresentazione del contesto di riferimento; tali schede distrettuali (allegate) sono state ampiamente condivise con il comitato paritetico.

c) I parametri quantitativi mitigati da fattori qualitativi

Come si vedrà meglio nel prosieguo, la distribuzione delle risorse ha preso le mosse da un criterio quantitativo che ha tenuto essenzialmente conto dei dati di flusso delle iscrizioni e delle pendenze sull'attuale organico, accordando prevalenza al dato delle iscrizioni.

Si è condivisa con il Consiglio superiore della magistratura la scelta di non prendere in considerazione il dato della popolazione per gli uffici giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, in quanto, come detto sopra, tale dato appare ormai poco significativo ai fini della distribuzione della pianta organica, mentre ben più significativo ed in grado di intercettare il fenomeno è dal dato delle iscrizioni, considerato che comunque si possiede il *trend* del periodo; diversamente, il parametro della popolazione torna ad acquisire valenza per le piante organiche

¹⁸ Se ne riporta di seguito il testo del menzionato articolo 14, rubricato "applicazione temporanea del personale": "L'applicazione è istituito temporaneo ed eccezionale per sopperire alle esigenze di uffici aventi sede nei distretti, al fine di assicurare la funzionalità di detti uffici. In tale materia, nell'ambito del distretto il presidente della corte di appello ed il procuratore generale, rispettivamente per gli uffici giudicanti e requirenti, assicurano l'informazione preventiva e successiva ex art. 6 CCNL e 7 CCI Ministero Giustizia alle rappresentanze sindacali su base regionale e provinciale e alle RSU dell'ufficio individuato. Il presidente della corte di appello ed il procuratore generale, rispettivamente per gli uffici giudicanti e requirenti, determinano l'ufficio o gli uffici nel quale individuare il personale da applicare, tenendo conto della minore scopertura di organico e della minore distanza. Nell'ambito del suddetto ufficio o dei suddetti uffici il personale da applicare viene individuato a seguito di apposito interpello. Il personale che partecipa all'interpello viene valutato sulla base dell'anzianità di servizio e dell'anzianità di sede, in modo da assicurare ove possibile l'avvicendamento del personale nelle applicazioni. In assenza di partecipanti si applica il personale con minore anzianità di servizio e di sede, con criterio di rotazione. In caso di pari anzianità di servizio e di sede si fa riferimento alla posizione da ciascuno occupata nel ruolo generale di anzianità del personale scegliendo la persona che ha migliore posizione di ruolo, qualora vi siano più dipendenti consenzienti, o viceversa la persona con posizione sfavorevole qualora non vi siano dipendenti consenzienti. Nel caso in cui si debba applicare un dipendente in servizio in un ufficio giudicante ad un ufficio requirente, o viceversa, il provvedimento viene adottato dal presidente della corte di appello d'intesa con il procuratore generale. L'applicazione non può avere durata superiore a sei mesi, prorogabile con il consenso dell'interessato per altri sei mesi".

della magistratura di sorveglianza e minorile, laddove certamente più che la trattazione del singolo procedimento viene in risalto la “cura” e la “gestione” della dimensione procedimentale collegata alla situazione peculiare della persona a cui i procedimenti di tali uffici si riferiscono (detenuti e minori).

Tornando agli uffici giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, nella distribuzione quantitativa si è ritenuto di dare prevalenza alle iscrizioni rispetto alle pendenze, sebbene anche queste ultime siano state valutate; pertanto al parametro delle iscrizioni su organico si è affiancato quello delle pendenze su organico.

Alla distribuzione operata sulla base dei parametri quantitativi sono seguiti meccanismi correttivi che hanno valorizzato le peculiarità del territorio e della singola sede.

Si sono quindi analizzati alcuni fattori qualitativi (già presi in considerazione dai precedenti interventi del 2016 e 2017) quali i *city user*, l’IOC, e l’indice di densità di imprese sul territorio.

Accanto ai predetti parametri quantitativi, con portata assolutamente innovativa, si è tenuto in maggior conto di altri fattori “qualitativi” ancorandoli al periodo di riferimento:

- la media di periodo del *clearance rate*;
- la media di periodo e di durata, con l’indice di *disposition time* civile e penale;
- il *trend* di riferimento delle iscrizioni.

La combinazione dell’analisi di tali fattori ha portato ad una buona base di distribuzione, prescindendo da sterili calcoli matematici valoriali e di rapporti.

È il caso di considerare, a mero titolo esemplificativo, che un ufficio giudicante di primo grado, pur trovandosi in una fascia media con riferimento ai dati di flusso delle iscrizioni e delle pendenze rispetto all’attuale pianta organica, avendo un *trend* negativo delle iscrizioni nel quinquennio di riferimento e un *disposition time* sopra la media nazionale, si vedrà verosimilmente assegnate risorse, perché proprio il dato di *trend* di iscrizioni e l’attuale cattiva *performance* fanno stimare un peggioramento del dato di durata e un probabile incremento delle pendenze.

d) La particolare rilevanza attribuita alle sedi distrettuali, alle Corti di appello e tra queste alle sedi metropolitane

Nella distribuzione che qui si dispone si è ritenuto di accordare peculiare attenzione ad alcune tipologie di uffici, in ragione delle particolari e accresciute esigenze organizzative che li accomunano.

Innanzitutto precipua attenzione è stata posta alla **sede distrettuale, sia giudicante che requirente di primo grado**, in ragione delle accresciute competenze ad essa attribuite in questi anni per effetto di alcuni interventi normativi, nonché in ragione delle aumentate esigenze di coordinamento di indagine per le sedi di Direzione distrettuale antimafia.

Le **corti di appello** sono state oggetto invece di specifica trattazione (si veda *infra*), ed è stata condivisa con il Consiglio superiore della magistratura la scelta di operare un serio apporto di risorse, sulla base della considerazione che in queste realtà quasi tutti gli indicatori, quantitativi e di *performance*, sono decisamente peggiori rispetto a quelli relativi agli uffici giudicanti

di primo grado; a ciò si aggiunga la circostanza che la media nazionale di durata dei procedimenti civili e penali in grado d'appello si attesta su valori più che doppi rispetto a quella di primo grado.

Nell'ambito delle corti di appello particolare attenzione è stata rivolta alle sedi di Roma, Milano e Napoli (cd. **uffici "metropolitani"**), sul presupposto che la rilevante dimensione conferisca a questi uffici caratteristiche di unicità sotto il profilo gestionale ed organizzativo che non possono essere trascurate.

Parimenti oggetto di valutazione è il ruolo strategico che le tre sedi metropolitane rivestono a livello nazionale. A tal proposito è utile evidenziare che le **pendenze complessive** delle Corti di Appello di Milano, Napoli e Roma nell'anno 2018 costituivano, da sole, quasi il 40 % di quelle nazionali (specificamente il 39,6%), ragione per cui un ipotetico azzeramento di tali pendenze o anche un loro contenimento equivarrebbe ad una riduzione di circa il 40% dell'intero *stock* di pendenze nazionali degli uffici giudicanti di secondo grado.

e) *I precedenti interventi: valutazione integrata*

Come ampiamente evidenziato, nel distribuire le risorse tra gli uffici ordinari di primo e secondo grado, requiranti e giudicanti, sono stati considerati anche i precedenti interventi effettuati negli anni 2016 e 2017, non tanto per valutare i criteri allora seguiti ai fini distributivi, quanto per comprenderne gli effetti di quelle allocazioni di risorse e, eventualmente, per operare correttivi in questa sede. Con la precisazione che, poiché non tutti i posti in aumento di organico sono stati ancora pubblicati dal Consiglio superiore della magistratura, si è ritenuto opportuno, in taluni casi, valutare la portata di tali incrementi di organico sui dati di flusso in possesso, nonostante tali incrementi non siano ancora pienamente operativi. In altri casi, invece, si è intervenuti per limare alcuni "disallineamenti" creatisi per effetto delle distribuzioni di risorse tra primo e secondo grado, specificamente in virtù di cospicui aumenti di organico accordati al primo grado, a cui non era corrisposto un sufficiente incremento degli uffici di secondo grado, come nel caso della corte di appello di Venezia.

Il contingente di risorse disponibile nel presente progetto ha permesso, altresì, di operare una scelta di riequilibrio di situazioni patologiche con riferimento tanto ai flussi in entrata, quanto alle pendenze, ben evidenziate dai parametri di *performance*, *clearance rate* e *disposition time*, in territori spesso interessati da precedenti revisioni della geografia giudiziaria, apportate secondo criteri valutati all'epoca come ottimali, ma che hanno presentato criticità con il trascorrere del tempo. Tali sono i casi, a mero titolo esemplificativo, dei circondari di Velletri, Tivoli, Ivrea, Termini Imerese, dove l'acquisizione di nuovi "territori" di competenza ha determinato nel tempo allarmanti incrementi dei dati di flusso, evidenti in specie nel *trend* delle iscrizioni, che si è ritenuto di "correggere" assegnando a tali realtà un adeguato numero di risorse, da preferire rispetto alla diversa soluzione di una integrale e nuova revisione della geografia giudiziaria dei distretti di riferimento.

Infine gli incontri condotti con i presidenti ed i procuratori degli uffici distrettuali, palesando le necessità e le emergenze dei territori, hanno contribuito a rafforzare le considerazioni sopra esposte e porre in piena luce le risultanze dei dati emersi dall'analisi dei diversi indicatori.

5.1 I principali indicatori utilizzati: descrizione tipologica e loro utilizzo.

Qualsiasi dimensionamento delle piante organiche di personale si determina sulla base di alcuni fondamentali criteri ed indicatori.

Come già evidenziato, la riflessione condotta in seno al comitato paritetico ha portato all'individuazione di criteri generali che sono stati utilizzati per la revisione delle piante organiche di tutte le tipologie di uffici oggetto di questo paragrafo, seppure con gli aggiustamenti che si sono resi necessari per tenere conto delle specificità dell'attività svolta da ciascuno di essi.

Di seguito una rassegna, necessariamente sintetica, dei principali indicatori, fondamentale per comprendere la successiva descrizione della metodologia di analisi e delle scelte in concreto operate.

a) Indicatori di quantità e criteri di analisi quantitativa:

- **Iscritti su organico:** l'indicatore rapporta, per ciascuna sede, il numero dei procedimenti iscritti¹⁹ all'organico complessivo. Muovendo dalla premessa che le iscrizioni sono la variabile che meglio rappresenta la domanda di giustizia che affluisce agli uffici giudiziari, è stata fatta la scelta di utilizzare le iscrizioni degli affari civili e dei procedimenti penali quale fattore principale di dimensionamento degli organici, senza considerare il criterio tradizionalmente usato della popolazione che, come già evidenziato dall'analisi dei risultati dei precedenti interventi, si è rivelato fallace e comunque recessivo rispetto al criterio delle iscrizioni. La considerazione che la stima dei fabbisogni di personale vada parametrata al complesso delle attività svolte da ciascun ufficio viste in una prospettiva d'insieme ha poi indotto, nella valutazione del dato delle iscrizioni, a non operare una distinzione tra il settore civile e quello penale e, quanto ai tribunali ordinari, a considerare anche i procedimenti del giudice tutelare nonché l'accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale (ATP), attività che per le loro specificità non sono normalmente incluse nelle statistiche sui flussi²⁰.

Il dato delle iscrizioni è stato utilizzato anche per gli uffici giudicanti di secondo grado e per quelli requirenti. In tal modo si è inteso superare il criterio statistico del rapporto giudicanti-requirenti o tra secondo grado e primo grado, ritenuto inadeguato in quanto non esiste un rapporto numerico che possa definirsi ottimale. La scelta è stata, comunque, coniugata con l'esigenza di mantenere il rapporto degli organici dei diversi tipi di uffici entro valori equilibrati, attesa la reciproca dipendenza che caratterizza le rispettive attività.

Alle iscrizioni è stata data, pertanto, prioritaria valutazione come fattore di dimensionamento degli organici.

¹⁹ Al netto quindi dei subprocedimenti e dei procedimenti riassunti.

²⁰ È stata invece esclusa l'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata" trattandosi di attività di natura prevalentemente amministrativa.

Nel dettaglio per tutte le tipologie di ufficio è stato considerato il dato medio relativo all'ultimo triennio 2016-2018. Tale scelta ha offerto un quadro il più aggiornato possibile della situazione degli uffici giudiziari, al tempo stesso normalizzando eventuali picchi riscontrabili in un singolo anno. Inoltre, atteso che le ultime revisioni delle piante organiche sono avvenute nel 2016 per gli uffici di primo grado e nel 2017 per quelli di secondo grado, il riferimento all'ultimo triennio ha assicurato una maggiore coerenza temporale tra il numeratore e il denominatore del rapporto considerato.

- ➔ **Pendenti su organico**: l'indicatore rapporta, per ciascuna sede, il numero totale di procedimenti pendenti (civili e penali al 31 dicembre 2018) all'organico complessivo. Per il calcolo delle pendenze sono stati utilizzati gli stessi criteri adottati per le iscrizioni. La prioritaria valutazione data alle iscrizioni come fattore di dimensionamento degli organici non ha impedito di considerare i dati relativi alle pendenze quale fattore integrativo del flusso di lavoro dei singoli uffici, anche se con minore valorizzazione percentuale. Ciò in considerazione non solo dell'impatto diretto che la consistenza delle pendenze ha sul lavoro degli uffici, ma anche dell'effetto negativo indiretto che un ammontare elevato di pendenze produce sulla capacità di smaltimento dei flussi correlati.
- ➔ **La durata**: il parametro relativo alla durata dei procedimenti è stato calcolato con la formula del *disposition time*, utilizzata a livello europeo²¹. Sia per il settore civile (***disposition time civile***) che per quello penale (***disposition time penale***) l'indicatore è stato calcolato come rapporto tra il numero di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2018 e la media dei procedimenti definiti²² nel triennio 2016-18. In considerazione del fatto che la definizione dei procedimenti del giudice tutelare non dipende dall'attività del giudice, ma dalla cessazione della misura in essere, si è ritenuto corretto escludere tali procedimenti dal calcolo di questo indicatore (e più in generale degli indicatori di performance quali *clearance rate* e *percentuale di arretrato civile*, cfr. *infra*). Il ***disposition time*** fornisce una **stima prospettica** della durata dei procedimenti riferibile al tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, assumendo di mantenere la medesima capacità di smaltimento osservata nel periodo di riferimento. In questo senso, l'indicatore si differenzia dalla durata effettiva che, per un dato anno, è misurata sui procedimenti che si sono conclusi in quell'anno ed è calcolata come differenza tra la data di iscrizione e quella di definizione del procedimento.
- ➔ **Il clearance rate o indice di ricambio**: tale parametro misura il rapporto tra il flusso delle definizioni e quello delle sopravvenienze in ciascun anno. Valori pari a 1 indicano una

²¹ In particolare dalla *Cepej* (Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia), ai fini della pubblicazione del rapporto "*Evaluation of Judicial Systems*" e dalla Commissione europea, ai fini della redazione dello *EU Justice Scoreboard*.

²² Al netto dei mutamenti di rito, degli interrotti e dei sospesi.

situazione di equilibrio tra i due flussi. Viceversa, valori superiori (inferiori) all'unità indicano che sono stati definiti più (meno) procedimenti di quanti ne sono stati iscritti, con una conseguente riduzione (crescita) delle pendenze. L'indicatore è stato calcolato distintamente per il settore civile (*clearance rate civile*) e per quello penale (*clearance rate penale*) facendo riferimento anche in questo caso alla media del triennio: media definiti 2016-18 su media iscritti 2016-18.

b) Principali fattori qualificativi della domanda utilizzati:

- **La concentrazione delle imprese sul territorio:** l'indicatore rapporta il numero di imprese presenti nel circondario alla popolazione residente. Entrambi i dati, di fonte ISTAT, sono stati acquisiti a livello comunale e successivamente aggregati a livello di circondario. Le date di riferimento sono l'anno 2016 (ultimo disponibile) per il numero di imprese e il 1° gennaio 2018 per la popolazione.
- **L'incidenza della criminalità organizzata:** l'incidenza della criminalità organizzata è stata misurata utilizzando l'"indicatore di organizzazione criminale" (IOC) elaborato da Eurispes a livello provinciale. L'indice, che assume valore tra 0 e 100 in funzione crescente del grado di presenza del fenomeno sul territorio, è fondato sull'analisi di un insieme di variabili più tipicamente collegate all'associazionismo criminale e di quelle variabili socio-economiche che possono influenzare il grado di vulnerabilità di un territorio rispetto al crimine organizzato²³. Ai circondari, il cui territorio ricade all'interno di una medesima provincia, è stato attribuito il corrispondente valore dell'indicatore. Ai circondari ricadenti sul territorio di più province è stato attribuito il valore dell'indicatore corrispondente alla "provincia prevalente", misurata secondo il metro della popolazione. La verifica empirica condotta dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa ha confermato che tale indicatori, così come quello della concentrazione delle imprese sul territorio, costituiscono una buona *proxy* dei fenomeni che si vogliono catturare. In particolare, una maggiore concentrazione di imprese sul territorio risulta positivamente correlata con una più elevata incidenza del contenzioso di "natura economica"²⁴. Analogamente, in media, valori più elevati dell'indicatore IOC si riscontrano nei circondari nei quali è maggiore l'incidenza dei reati di associazione a delinquere ed associazione di stampo mafioso.

²³ Maggiori dettagli in merito alla metodologia impiegata per il calcolo dell'indicatore sono contenuti nel Rapporto dell'Eurispes (p.135 e segg.), consultabile da questo link https://eurispes.eu/themencode-pdf-viewer-sc/?tnc_pvfw=ZmlsZT1odHRwczovL2V1cmlzcGVzLmV1L3dwLWNvbnRlbnQvdXBsb2Fkcy8yMDE5LzAyLzIwMTZfYWdyb21hZmlXzRfcmFwcG9ydG9fY3JpbWluaV9hZ3JvYWxpbWVudGFyaS5wZGYmc2V0dGluZ3M9MDAxMTEwMTEwMTAxMDAmbGFuZz1pdA==#page=&zoom=auto&pagemode.

²⁴ La correlazione è pari a 0,53 con il contenzioso commerciale, 0,64 con i procedimenti speciali, 0,45 con le istanze di fallimento e 0,58 con i fallimenti.

- **I “city user”**: l’indicatore è stato rilevato dall’ISTAT nel 2016 e risponde all’esigenza di attribuire il giusto peso alla “effettiva dimensione abitativa” di tutte le città, misurata attraverso la rilevazione della presenza fisica di un cospicuo numero di non residenti per ragioni diverse: turismo, studio, utilizzo di seconde case e fenomeni simili per tutto l’anno o per periodi limitati²⁵.
- **Competenza distrettuale dell’ufficio di primo grado**: un ulteriore fattore che è stato preso in considerazione a livello “qualitativo”, riguarda la natura distrettuale o ordinaria dell’ufficio. In questo modo si è voluta cogliere la tendenza che ha caratterizzato gli ultimi anni con l’attribuzione agli uffici distrettuali di specifiche competenze, quali quelle in materia di protezione internazionale, societaria e, in prospettiva, fallimentare per il settore civile, e, per quello penale, in materia di misure di prevenzione, nonché, con riferimento alle funzioni GIP-GUP, in ordine ai delitti di stampo mafioso, oltre ad altri gravi delitti, riconducibili all’attività investigativa della Direzione distrettuale antimafia.

c) **Criteria qualitativi e quantitativi analizzati ma non utilizzati ai fini distributivi**

Le schede distrettuali riportano come dato di analisi alcuni interessanti criteri quantitativi/qualitativi che sono stati considerati più che altro ai fini dell’analisi del *trend* del contenzioso, ma il cui concreto e più diretto utilizzo a fini distributivi è stato rimandato al successivo intervento sulle piante organiche **cd. flessibili** da operarsi all’esito dell’entrata in vigore della legge di bilancio per l’anno 2020.

- **L’arretrato civile**: come noto per “arretrato” si intende il sottoinsieme dei procedimenti pendenti che risultano in “ritardo” rispetto a un parametro prefissato di durata o di anzianità di iscrizione nel registro generale. Nel settore civile tale parametro di durata è stato individuato nel termine normativo di 3 anni in primo grado, di 2 anni in appello e di 1 anno in Cassazione. L’indicatore considerato (**% arretrato civile**) misura, per ciascuna sede, l’incidenza dell’arretrato così definito rispetto al totale delle pendenze registrate alla medesima data.
- **Il turnover**: uno studio di recente prodotto dal Consiglio superiore della magistratura ha analizzato l’incidenza del *turnover* presso le varie sedi italiane²⁶. Il *turnover* misura, per

²⁵ Gli esempi sono eterogenei: città come Venezia, Firenze, Roma per il turismo in generale; località come Rimini, Viareggio, isola d’Elba, Capri, Ischia, Lipari, Gargano, Salento per il turismo estivo-balneare; Cortina, Sestriere, Cervinia, Roccaraso (ed altre) per il turismo invernale; Perugia, Urbino, Padova (ed altre) per la presenza di studenti universitari in numero rilevante rispetto ai residenti; molte località della riviera ligure e toscana per la presenza delle “secondo case” utilizzate anche in periodi diversi dall’estate.

²⁶ *La mobilità della magistratura italiana sul territorio dal 1965 al 2018*, di Maria Filomeno e Irene Rocchetti, reperibile in <https://csmapp.csm.it/documents/21768/137951/La+mobilit%C3%A0+della+magistratura+agg.+2018/19d960f2-2766-11b0-8835-d72209cd85a2>.

ciascuna sede, il numero di ‘uscite’ avvenute nel quinquennio 2014-18 in rapporto all’organico complessivo. Nello studio sono considerati tutti i trasferimenti da una sede all’altra, nonché i casi in cui è stato autorizzato il collocamento del magistrato fuori ruolo dal ruolo organico della magistratura per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giurisdizionali²⁷.

- **Scarsa appetibilità della sede:** è ormai un dato oggettivo e incontestato che, nonostante i concorsi per accedere alla magistratura siano stati, negli ultimi anni, regolarmente banditi e la dotazione organica complessiva (escluso il presente aumento) sia assolutamente ai minimi storici, permangono sedi disagiate a causa della carenza di organico data dalla scarsa appetibilità dell’ufficio giudiziario. Rispetto a tale fattore, l’indicazione di disagio di sede o l’emanazione con regolarità del bando di concorso non paiono avere determinato significativi miglioramenti.

Infine i cd. **cluster dimensionali** individuati dal Consiglio superiore della magistratura sono stati considerati solo come parametri descrittivi²⁸, non ravvisandosi una portata utile ai fini di un dimensionamento delle piante organiche, considerata la maggiore valenza degli altri parametri ed indicatori sopra descritti.

²⁷ L’indicatore è pari a 0 quando nessuna uscita è avvenuta nel quinquennio e cresce all’aumentare del numero di uscite. Un valore di 100 indica che ci sono state nel quinquennio un numero di uscite pari al numero di magistrati in organico.

²⁸ Si ricorda che i **cluster dimensionali** determinano l’individuazione del diverso dimensionamento degli uffici e consistono in una classificazione proposta dal Consiglio superiore della magistratura così caratterizzata:

- **uffici piccoli:** i tribunali con organico sino a 20 unità e le procure della Repubblica senza in organico la funzione del sostituto procuratore aggiunto;
- **uffici medio-piccoli:** i tribunali con organico da 21 a 50 unità e le procure della Repubblica con un sostituto procuratore aggiunto;
- **uffici medio-grandi:** i tribunali con organico da 51 a 100 unità e le procure della Repubblica con 2 sostituti procuratori aggiunti;
- **uffici grandi:** i tribunali con organico da 101 a 200 unità e le Procure della Repubblica con più di 2 sostituti procuratori aggiunti;
- **uffici metropolitani:** le sedi di Milano, Roma e Napoli.

Le procure generali e le corti di appello sono state classificate come gli uffici di primo grado sede di corte di appello. Non sono stati creati raggruppamenti per le altre tipologie di uffici.

6. La concreta determinazione nel territorio dei contingenti degli uffici requirenti e giudicanti di primo e secondo grado: analisi, elementi di riflessione e concreta determinazione per distretto

Ferme restando le considerazioni già svolte in via generale, qui di seguito si indicano, in una prospettiva anche e soprattutto descrittiva, i dati statistici di maggior rilievo relativi ai singoli distretti, con riferimento a tutti i principali indicatori utilizzati. Lo scopo è quello di fornire una “fotografia” dei singoli distretti, enucleando i dati che consentono di individuare il tipo di domanda di giustizia dei diversi territori.

La descrizione distrettuale avrà riguardo al primo e secondo grado giudicante e requirente; agli uffici di sorveglianza e minorili si riserverà invece una trattazione separata, contenuta nella terza parte della presente relazione, pur trattandosi di uffici che insistono in ambito distrettuale.

Ai fini di una migliore visualizzazione della distribuzione operata si è ritenuto di inserire, in apertura della descrizione per ogni distretto, una tabella riassuntiva delle risorse attribuite agli uffici ordinari giudicanti e requirenti di primo e secondo grado per ogni territorio.

DISTRETTO DI ANCONA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Ancona	4
Procura Generale	Ancona	1
Tribunale	Ancona	2
Tribunale	Fermo	1
Tribunale	Macerata	1
Tribunale	Urbino	1
Procura della Repubblica	Ancona	1
totale aumenti		11

Il **distretto di Ancona** si caratterizza per l'alto numero di imprese attive rapportato alla popolazione.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 2,2% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 2,8% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 2,4% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 3 unità per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado e una riduzione di 2 unità per quanto riguarda gli uffici requirenti. Con riferimento al secondo grado, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si erano aumentate le piante organiche dei giudici di 1 unità.

Il distretto, quindi, negli anni in considerazione, ha beneficiato di un aumento complessivo di 2 unità.

Tanto premesso, per quanto concerne gli **uffici di primo grado**, si evidenzia che, nonostante nel quadriennio 2014-2018 si sia verificato un netto calo delle iscrizioni complessive tanto in materia civile quanto in materia penale in tutto il distretto, il numero di iscrizioni *pro capite* nei diversi tribunali è attualmente superiore alla media nazionale; si evidenzia, perché segno di criticità, il numero di procedimenti iscritti *pro capite* nei tribunali di Ancona (799) e di Fermo (765).

Sempre con riferimento agli uffici giudicanti di primo grado, si segnala che i tribunali di Fermo, Macerata e Urbino si caratterizzano per un considerevole numero di pendenze *pro capite* (rispettivamente 927, 802 e 904), nonostante la buona produttività dei magistrati che ha portato ad una evidente riduzione della durata dei procedimenti civili nel quinquennio 2014-2018; infatti, il *disposition time* civile è migliorato in tutti i tribunali del distretto nel quinquennio. Per quanto concerne invece il settore penale si è registrata una diminuzione del *disposition time* nei tre tribunali aventi un *clearance rate* penale superiore all'unità (Ancona, Ascoli Piceno e Fermo) e un aumento del *disposition time* penale negli uffici con *clearance rate* inferiore all'unità, e segnatamente Pesaro, Macerata e Urbino.

Con riferimento a tali ultimi due uffici si segnala altresì che dai dati statistici in possesso di questo Ministero emerge che i tribunali di Macerata ed Urbino hanno visto un notevole incremento delle pendenze nel settore penale (pendenze *pro capite* pari rispettivamente a 927 e 904), a fronte di un'evidente riduzione dell'arretrato civile.

Quanto alla situazione delle procure, nonostante si registri ovunque una netta diminuzione dei procedimenti sia iscritti che pendenti, il numero di iscrizioni *pro capite* rimane considerevole in tutti gli uffici; si segnala, in particolare, la sede distrettuale che, oltre ad avere 704 procedimenti iscritti per magistrato, registra altresì il più elevato numero di pendenze del distretto (656 *pro capite*) a dimostrazione del fatto che l'organico attuale non è ancora sufficiente a far fronte alla domanda di giustizia.

Circa gli uffici di **secondo grado**, si rileva come per la corte di appello di Ancona le criticità paiono maggiori rispetto a quelle degli uffici di primo grado.

Invero, ad un dato oltremodo significativo di iscrizioni *pro capite*, 287 per magistrato, e dunque il più alto numero *pro capite* a livello nazionale, si accompagna un *trend* di netto aumento delle iscrizioni civili (+ 26%) e di quelle penali (+10%); anche il numero delle pendenze *pro capite* (446) è nettamente superiore alla media nazionale.

Tuttavia, nonostante ciò, si registra un'ottima capacità di smaltimento sia in materia civile che penale che ha portato alla significativa riduzione del 44% del *disposition time* civile nel quinquennio di riferimento, anche quale conseguenza dell'aumento di organico di cui si è detto sopra.

Con riferimento alla pianta organica della procura generale presso la corte di appello, il rilevante numero delle iscrizioni penali della corte - che si risolve anche in un aumento delle udienze - unito ai procedimenti di esecuzione penale e alla attività consistente nei visti e pareri, palesa l'insufficienza della attuale pianta organica.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 11 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI BARI		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Bari	7
Procura Generale	Bari	1
Tribunale	Bari	4
Tribunale	Foggia	3
Tribunale	Trani	2
Procura della Repubblica	Bari	2
Procura della Repubblica	Foggia	3
totale aumenti		22

Il **distretto di Bari** si caratterizza per la presenza di uffici aventi giurisdizione su territori con un indice IOC certamente superiore alla media nazionale e che raggiunge il livello più alto a Foggia, con il valore di 67.

A ciò si aggiunge, con particolare riferimento al territorio compreso nel circondario di Foggia, l'esigenza, più volte segnalata anche recentemente dai capi degli uffici, nonché dal Procuratore nazionale antimafia, di dare una risposta a quella che appare essere attualmente una delle principali emergenze criminali italiane²⁹. L'associazione criminosa che opera nel foggiano presenta delle caratteristiche del tutto diverse da quelle del circondario di Bari ed evidenzia, oltre ad una solida strutturazione interna, una rilevante capacità di programmare e attuare strategie criminali ed intessere alleanze sia tra i diversi gruppi operanti sul territorio sia con sodalizi criminali mafiosi campani e calabresi.

Ciò premesso, si evidenzia che l'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 4,2% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 5,1% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 3,5% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale, del 1° dicembre 2016, le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 7 unità per gli uffici giudicanti di primo grado e di 3 unità per le procure. Con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 erano state poi assegnate 2 unità alla corte di appello.

²⁹ Si registrano invero nel foggiano non solo scioglimenti di Comuni commissariati per mafia, ma anche una recrudescenza della criminalità comune che si esprime in reati contro il patrimonio nonché contro la persona.

Il distretto ha quindi beneficiato con i recenti interventi normativi di un aumento di 12 unità, trovando ampia attenzione nelle distribuzioni precedenti; nonostante ciò la situazione di sofferenza resta ancora generalizzata, e in alcune realtà, decisamente grave.

Per quanto concerne il **primo grado**, ed in specie i tribunali del distretto, sebbene il numero delle iscrizioni sia civili che penali sia in netta riduzione, le iscrizioni *pro capite* sono attualmente ancora superiori alla media nazionale in tutti gli uffici, nonostante gli incrementi disposti con il decreto ministeriale 1° dicembre 2016. Invero, a fronte di una media nazionale di iscrizioni *pro capite* pari a 662, si registrano 734 procedimenti *pro capite* a Bari, 724 procedimenti *pro capite* a Foggia e 791 procedimenti *pro capite* a Trani.

Ma soprattutto le pendenze danno la misura delle criticità esistenti, registrandosi, a fronte di una media nazionale di 745 procedimenti pendenti per magistrato, 1.034 pendenti *pro capite* a Bari, 1.047 a Foggia e 1.009 a Trani.

Si evidenzia altresì che, nonostante un indice di smaltimento pari o superiore all'unità, il numero dei procedimenti penali pendenti ha registrato un aumento nel quinquennio 2014-2018 nei tribunali di Bari (+6%) e Foggia (+18%).

Le considerazioni sopra esposte sulla criminalità appaiono inoltre confermate dalla disamina dei dati attestanti un sensibile peggioramento del *disposition time* penale nel tribunale di Foggia che nel quinquennio 2014-2018 è aumentato del 37%.

Quanto ai tempi di definizione dei giudizi, deve rilevarsi un netto miglioramento del *disposition time* in tutti i tribunali nel settore civile (diminuito del 13% a Bari, del 17% a Foggia e del 28% a Trani); si assiste invece ad un peggioramento del medesimo indice nel settore penale quanto agli uffici di Bari (+29%) e, come evidenziato sopra, di Foggia (+37%). Con riferimento a tali ultimi uffici, si evidenzia altresì che il *clearance rate* è nettamente migliore nella materia civile rispetto a quella penale.

Per quanto concerne il settore requirente, la procura di Bari, sebbene abbia un numero di iscrizioni *pro capite* inferiore alla media nazionale, ha un rilevante numero di pendenze *pro capite*, pari a 628. Quanto alla procura di Foggia, invece, deve rilevarsi l'alto numero delle iscrizioni *pro capite* (pari a 658 e dunque superiore alla media nazionale) nonché il noto e documentato fenomeno dell'aumento della criminalità organizzata nel circondario, come del resto emerge dal dato IOC sopra riportato. Ciò rende evidente la perdurante inadeguatezza della pianta organica di entrambi gli uffici requirenti.

Venendo agli uffici di **secondo grado**, dai dati statistici emerge, quanto alla corte di appello, un netto aumento nel quinquennio di riferimento tanto delle iscrizioni civili (+52%) quanto, e soprattutto, delle iscrizioni penali (+33%).

Sia le iscrizioni *pro capite* che le pendenze *pro capite* sono estremamente elevate; invero, per quanto concerne le iscrizioni, si registrano 228 procedimenti iscritti per magistrato, a fronte di una media nazionale di 185; quanto alle pendenze *pro capite*, le stesse sono 515 a fronte di una media nazionale di 419.

Ciò dimostra che l'incremento di organico disposto nel 2017, si sta rilevando non sufficientemente adeguato; inoltre occorre tenere conto dell'aumento delle risorse di primo grado assegnate con il presente intervento (9).

Quanto alla procura generale, dalle rilevazioni statistiche emerge un'attività maggiore rispetto alla media nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 22 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI BOLOGNA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Bologna	7
Procura Generale	Bologna	1
Tribunale	Bologna	3
Tribunale	Modena	2
Tribunale	Parma	2
Tribunale	Piacenza	1
Tribunale	Ravenna	1
Tribunale	Reggio Emilia	2
Tribunale	Rimini	3
Procura della Repubblica	Bologna	1
Procura della Repubblica	Parma	1
Procura della Repubblica	Piacenza	1
Procura della Repubblica	Reggio Emilia	1
Procura della Repubblica	Rimini	1
totale aumenti		27

Il **distretto di Bologna** si caratterizza per la presenza di un altissimo numero di imprese attive per popolazione e per un indice c.d. *city users* di rilevante valore, pari al 9,65% (il quarto valore nazionale più alto); sotto il profilo di tali indicatori di qualità, di particolare rilievo è il quadro esistente a Rimini con un altissimo numero di imprese attive su popolazione (101,11, il secondo valore nazionale più alto dopo Milano) e un rilevante numero di c.d. *city users*, pari al 4,08%.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 6,4% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 5,4% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 6,9 % sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 23 unità per gli uffici giudicanti di primo grado e di 6 unità per le procure. Con riferimento agli uffici di secondo grado, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si erano aumentate le piante organiche di 4 unità.

Il distretto ha quindi beneficiato con i citati interventi normativi di un aumento di ben 33 unità; ciò a dimostrazione della particolare attenzione riservata anche nel recente passato a tale distretto.

Venendo ora al **primo grado**, nonostante nel quinquennio 2014-2018 siano notevolmente diminuite le iscrizioni in materia civile in tutti i tribunali del distretto, le iscrizioni *pro capite* rimangono un dato critico, superando ampiamente il dato medio nazionale. Si evidenzia, in particolare, l'alto numero di iscrizioni per magistrato nei tribunali di Rimini (924), Reggio Emilia (837) e Modena (817).

Inoltre il tribunale di Bologna - con 746 procedimenti iscritti per magistrato - è uno dei pochi uffici distrettuali ad avere un numero di iscrizioni *pro capite* nettamente superiore alla media nazionale.

Nonostante l'elevato numero di iscrizioni, il *trend* quinquennale civile manifesta la presenza di un alto *clearance rate* civile (superiore all'unità in tutti gli uffici) che ha reso possibile la riduzione delle pendenze civili in tutti i tribunali del distretto (ormai tutti sotto la soglia della media nazionale), il raggiungimento di una buona contrazione dei tempi di durata, nonché un drastico abbattimento dell'arretrato, con risultati oltremodo significativi a Bologna (-76%) e Ravenna (-74%).

Per quanto concerne il settore penale, viceversa, si registra un aumento delle pendenze nel quinquennio 2014-2018 in sei uffici su nove ed un peggioramento dei tempi di definizione dei processi, come emerge dal *disposition time* in netto aumento in tutti i tribunali del distretto, ad eccezione di Bologna; particolarmente significativo il dato di Piacenza che registra un aumento delle pendenze penali nel quinquennio addirittura del 223%.

La particolare difficoltà del settore penale in tutto il distretto – il cui peso è notevole, interessando il 7,2% del numero complessivo delle iscrizioni penali nazionali nel periodo 2016-2018 – emerge chiaramente dall'aumento del *disposition time* penale che ha caratterizzato tutti gli uffici, ad eccezione di Bologna, facendo registrare i valori più critici a Piacenza (+ 247%) e a Reggio Emilia (+154%).

Con riferimento al settore requirente, nonostante il *trend* positivo palesatosi nel quinquennio – registrandosi ovunque un netto calo dei procedimenti iscritti e di quelli pendenti – in tutte le procure del distretto il numero di iscritti *pro capite* è nettamente superiore alla media nazionale, raggiungendo il picco a Rimini con 976 procedimenti iscritti per magistrato; oltre a ciò deve darsi atto di un altissimo numero di procedimenti pendenti *pro capite* nella gran parte delle procure del distretto, nonostante l'impegno profuso dai magistrati che si rispecchia in un *clearance rate* che è ovunque superiore all'unità. Sotto questo profilo pare di assoluto rilievo il dato numerico della procura di Reggio Emilia (con 1137 procedimenti pendenti per magistrato) nonostante un *clearance rate* pari a 1,14.

Nel **secondo grado**, per contro, il *trend* è quello di un aumento delle iscrizioni in entrambi i settori (+29% civili e + 35% penali) nonché delle pendenze penali (+18%) che ha determinato per ciascun magistrato un numero di procedimenti pendenti pari a 578 a fronte di una media nazionale di 419 procedimenti.

Quanto alla procura generale si registra un numero di affari sensibilmente superiore alla media nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 27 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI BRESCIA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Brescia	4
Tribunale	Bergamo	2
Tribunale	Brescia	1
Procura della Repubblica	Bergamo	1
Procura della Repubblica	Brescia	2
Procura della Repubblica	Mantova	1
totale aumenti		11

Il **distretto di Brescia** si caratterizza per la presenza di un numero medio-alto di imprese attive per popolazione e di un indice IOC che raggiunge l'apice (15) nel capoluogo.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 3,8% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 2,6% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 4,1 % sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Il distretto di Brescia rientra nel novero di quelli che avevano maggiormente beneficiato di un incremento delle piante organiche con i precedenti interventi normativi. Invero, con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 17 unità per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado e di 7 unità per quanto concerne le procure; con riferimento agli uffici di secondo grado, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si erano aumentate le piante organiche di 3 unità in corte di appello.

Il distretto ha quindi beneficiato con i citati interventi normativi di un aumento di ben 27 unità; ciò a dimostrazione della particolare attenzione riservata anche nel recente passato agli uffici in esame.

Per quanto concerne la situazione del **primo grado**, si evidenzia che sebbene il *trend* sia quello di un calo delle iscrizioni sia in materia civile che in materia penale, le iscrizioni *pro capite* continuano ad essere superiori alla media nazionale in quasi tutti gli uffici del distretto, con punte di 849 iscrizioni *pro capite* a Brescia e 791 a Bergamo.

A fronte di iscrizioni *pro capite* complessivamente superiori alla media nazionale, sta il dato di un numero di pendenze inferiore alla media nazionale in tutti gli uffici del distretto oltre che la circostanza, già segnalata sopra, del consistente aumento di organico già disposto nel 2016; in particolare, il tribunale di Brescia aveva beneficiato di uno degli aumenti più significativi a livello nazionale (ben 10 unità).

Con riferimento agli uffici requirenti di primo grado, i dati statistici in possesso di questo Ministero mostrano il netto calo delle iscrizioni e delle pendenze nel periodo di riferimento; nonostante ciò, il numero di procedimenti iscritti *pro capite* è superiore – ad eccezione della procura di Cremona – alla media nazionale, registrandosi nelle procure di Brescia, Bergamo e Mantova un numero di iscritti *pro capite* superiore alle 800 unità, a fronte di un dato nazionale di 623 iscrizioni *pro capite*. Anche il numero delle pendenze *pro capite* è di tutto rilievo, registrandosi 1.669 procedimenti pendenti per magistrato a Brescia, 941 a Bergamo e 1.074 a Mantova a fronte di una media nazionale di 579.

Per quanto concerne la **corte di appello**, si evidenzia – a fronte di una diminuzione delle iscrizioni nel settore penale, nella misura del 19% – un sensibile aumento (24%) delle iscrizioni civili nel quinquennio; nonostante tale ultimo dato in crescita, risulta un notevole impegno dei magistrati della corte che ha portato ad un abbattimento dell’arretrato civile nella misura del 50% e delle pendenze penali pari al 34%.

In ogni caso, l’alto valore del *disposition time* civile (pari a 722 a fronte di una media nazionale di 702) e il peggioramento dallo stesso subito nel quinquennio di riferimento danno il segno di una situazione di sofferenza anche della corte di appello.

Quanto alla procura generale, dalle rilevazioni statistiche emerge un’attività in linea con la media nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 11 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI CAGLIARI		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Cagliari	1
Sezione distaccata di Corte d'Appello	Sassari	2
Tribunale	Cagliari	2
Tribunale	Sassari	1
Tribunale	Tempio Pausania	3
Procura della Repubblica	Tempio Pausania	2
totale aumenti		11

Nel **distretto di Cagliari** l’indice IOC si attesta su valori medi, raggiungendo l’apice a Nuoro e Sassari con il valore di 46; il numero di imprese attive su popolazione raggiunge il massimo nel circondario di Tempio Pausania con un valore di 84,03.

L’incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 2,6% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 2,2% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 2,7% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 2 unità per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado e di 2 unità per quanto concerne le procure. Quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 non si era provveduto ad alcun aumento delle piante organiche.

Il distretto ha quindi beneficiato con i citati interventi normativi di un aumento complessivo di 4 unità.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di **primo grado**, nel quinquennio di riferimento si è registrato un generale calo delle iscrizioni complessive in primo grado sia nel settore civile che in quello penale; unica eccezione è rappresentata dal tribunale di Tempio Pausania che registra un dato in controtendenza, con un aumento del 34% delle iscrizioni nel settore penale.

Quanto alle iscrizioni *pro capite*, si registra una netta differenza tra i tribunali di Cagliari, Sassari e Tempio Pausania, che hanno un numero di procedimenti iscritti *pro capite* sensibilmente superiore alla media nazionale con oltre 700 iscrizioni per magistrato, e i tribunali di Lanusei, Nuoro e Oristano che hanno un numero di iscritti *pro capite* molto inferiore alla media nazionale.

Nei tribunali di Cagliari, Sassari e Tempio Pausania anche il numero delle pendenze *pro capite* è sensibilmente superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare l'altissimo numero di pendenze *pro capite* che si registra negli uffici di Cagliari (1.017), Tempio Pausania (1.879) e Sassari (820).

Particolarmente critica si profila la situazione del tribunale di Tempio Pausania dove, sia in ragione di un aumento delle iscrizioni in materia penale (come evidenziato sopra, +34% nel quinquennio 2014-2018) sia in ragione di un tasso di *clearance rate* penale molto basso (pari a 0,65) si registra un corrispondente e significativo aumento delle pendenze penali (+ 44%).

Per quanto concerne gli uffici requirenti di primo grado, si registra ovunque un calo delle iscrizioni, ad eccezione della procura di Tempio Pausania che ha registrato un aumento del 16%; in tale ufficio inoltre, le iscrizioni *pro capite* ammontano a 922 e sono quindi superiori alla media nazionale (pari a 623).

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, mentre la corte di appello di Cagliari registra un netto aumento delle iscrizioni civili (+ 40% nel quinquennio 2014-2018) e una leggera riduzione delle iscrizioni penali (- 16%), la sezione distaccata di corte di appello di Sassari registra un forte aumento delle iscrizioni penali (+ 102% nel quinquennio 2014-2018, anche verosimilmente in ragione delle modifiche conseguite alla geografia giudiziaria) e una riduzione del 19% delle iscrizioni civili.

Le iscrizioni *pro capite*, tanto presso la corte di appello di Cagliari quanto presso la sezione distaccata di Sassari, sebbene siano attualmente inferiori alla media nazionale (essendo pari, rispettivamente, a 157 e 169), sono, come detto sopra, significativamente aumentate nel quinquennio di riferimento.

Si evidenzia inoltre che in secondo grado tanto a Cagliari quanto a Sassari si è assistito ad un incremento delle pendenze penali (rispettivamente del 5% a Cagliari e del 73% a Sassari) con un conseguente aumento del *disposition time* penale del 50% a Cagliari e del 92% Sassari.

Con riferimento agli uffici requirenti di secondo grado, i dati statistici rappresentano una situazione in linea con il dato nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 11 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI CALTANISSETTA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Caltanissetta	2
Procura Generale	Caltanissetta	1
Tribunale	Caltanissetta	1
totale aumenti		4

Il **distretto di Caltanissetta** si caratterizza per un indice IOC superiore alla media nazionale, che raggiunge il valore di 69 a Caltanissetta e a Gela.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari allo 0,8% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 1,1% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari allo 0,8 % sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era proceduto ad una riduzione di una unità ciascuna della pianta organica del tribunale e della procura di Enna; il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva invece lasciato invariata la pianta organica della corte di appello di Caltanissetta. Pertanto, con i precedenti interventi normativi, il distretto è stato fatto oggetto, complessivamente, della riduzione di due unità.

Per quanto concerne la situazione del **primo grado**, nel quinquennio di riferimento nei tribunali del distretto non si sono verificati cambiamenti di rilievo per quanto concerne le iscrizioni civili, le quali sono aumentate del 8% nei tribunali di Enna e di Gela e sono diminuite del 7% nel tribunale di Caltanissetta.

Diversamente, in materia penale, i dati statistici mostrano un quadro poco omogeneo; mentre infatti nei tribunali di Caltanissetta e Gela il *trend* è quello della riduzione delle iscrizioni penali (diminuite rispettivamente del 23% a Caltanissetta e del 30% a Enna), nel tribunale di Gela le iscrizioni penali sono aumentate del 24% nel quinquennio di riferimento.

Dai dati statistici emerge altresì che il numero delle iscrizioni *pro capite* negli uffici di primo grado è nettamente inferiore alla media nazionale, mentre il numero delle pendenze è tendenzialmente in linea con il dato nazionale; nonostante ciò, il *disposition time* penale è cresciuto nel quinquennio, registrandosi un aumento particolarmente significativo (+51%) nel tribunale di Caltanissetta.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, tutte le procure del distretto vantano un numero di iscrizioni e di pendenze inferiore alla media nazionale ed alti tassi di *clearance rate*; nei

medesimi uffici, inoltre, il *trend* è di diminuzione tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze nel quinquennio 2014-2018.

Venendo al **secondo grado**, in corte di appello le iscrizioni sono diminuite tanto in materia civile (-7%) quanto in materia penale nel quinquennio (-9%) e si registra una sensibile riduzione del *disposition time* penale nel medesimo arco temporale (-24%).

Il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* è inferiore alla media nazionale, mentre le pendenze sono in linea con il valore medio nazionale; si evidenzia tuttavia un'alta percentuale dell'arretrato civile, pari al 46%, cui si accompagna un sensibile aumento dei tempi di durata dei processi civili (+ 51% nel quinquennio 2014-2018), determinandosi un *disposition time* civile pari a 1.034 giorni; tale dato rende opportuna un'adeguata implementazione della pianta organica di tale ufficio.

Quanto alla procura generale, dai dati statistici emerge che l'attuale pianta organica è insufficiente a fronteggiare la domanda di giustizia esistente.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 4 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI CAMPOBASSO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Campobasso	1
Tribunale	Campobasso	1
Tribunale	Larino	1
totale aumenti		3

Il **distretto di Campobasso** si caratterizza per un indice IOC compreso tra 43 (Campobasso e Larino) e 49 (Isernia).

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari allo 0,6 % per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e allo 0,7% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari allo 0,7 % sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

I precedenti interventi attuati con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 e con decreto ministeriale del 2 agosto 2017 non avevano inciso sulle piante organiche del distretto.

Negli uffici giudicanti di **primo grado** il *trend* è quello di una generalizzata riduzione delle iscrizioni tanto in materia penale quanto in materia civile, palesandosi come unica eccezione l'aumento del 12% delle iscrizioni civili fatto registrare dal tribunale di Campobasso; nonostante ciò, nei tribunali di Campobasso e Larino le iscrizioni *pro capite* sono ancora superiori alla media nazionale (rispettivamente 885 a Campobasso e 805 a Larino).

Nelle procure del distretto, si è assistito nel quinquennio 2014-2018 alla generalizzata diminuzione tanto dei procedimenti iscritti quanto dei procedimenti pendenti; si registra un numero di procedimenti iscritti *pro capite* in linea con la media nazionale, ad eccezione della procura di Larino dove l'alto numero dei procedimenti iscritti *pro capite* (892) è comunque compensato da pendenze *pro capite* molto inferiori alla media nazionale (466).

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, la corte di appello ha fatto registrare un aumento delle iscrizioni civili nel quinquennio 2014-2018, pari al 21%, mentre le iscrizioni penali non hanno evidenziato differenze di rilievo. Nonostante tale dato, si registra tuttavia una sensibile riduzione dei tempi di definizione dei processi; in particolare il *disposition time* si è ridotto del 10% in materia civile e del 38% in materia penale.

Quanto alla procura generale, dai dati statistici emerge l'adeguatezza dell'attuale pianta organica rispetto alle esigenze di giustizia.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 3 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI CATANIA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Catania	6
Tribunale	Caltagirone	1
Tribunale	Catania	3
Tribunale	Ragusa	1
Tribunale	Siracusa	2
Procura della Repubblica	Siracusa	1
totale aumenti		14

Il **distretto di Catania** si caratterizza per un indice IOC molto alto in tutti i circondari ed altissimo nel circondario di Ragusa, dove assume il valore di 100 e dunque il più alto a livello nazionale.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 3,5 % per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 4,2% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 3,2% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente intervento sulle piante organiche del distretto, attuato con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 1 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado, restando invariato il numero dei magistrati con funzioni requirenti del distretto; nessuna variazione aveva poi operato il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 con riferimento al secondo grado.

Il distretto ha quindi beneficiato con i citati interventi normativi dell'aumento di 1 unità.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di **primo grado** la tendenza palesatasi nel quinquennio 2014-2018 è di una generalizzata riduzione delle iscrizioni, dovendosi segnalare come eccezione il tribunale di Caltagirone che ha visto un aumento delle iscrizioni penali nella misura del 15%.

Alla generalizzata riduzione delle iscrizioni in primo grado si è accompagnata, anche grazie a tassi di *clearance rate* particolarmente alti sia in materia penale sia in materia civile, una generalizzata riduzione dei tempi di definizione dei giudizi in tutti i tribunali, dovendosi segnalare come unica eccezione il tribunale di Caltagirone che ha registrato un consistente aumento del *disposition time* penale (+85%), che ha determinato un *disposition time* di 637.

Quanto alle iscrizioni *pro capite*, mentre i tribunali di Catania e Caltagirone hanno un numero di procedimenti iscritti inferiore alla media nazionale, i tribunali di Ragusa e Siracusa hanno un numero di iscrizioni nettamente superiore alla media nazionale (pari a 779 a Ragusa e 798 a Siracusa).

Per quanto concerne le pendenze, nonostante tassi di *clearance rate* pari o superiori all'unità tanto nel civile che nel penale, il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* è nettamente superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare l'altissimo dato delle pendenze *pro capite* che si registra in tutti i tribunali del distretto, assommando le pendenze *pro capite* a 929 a Catania, a 1.182 a Caltagirone, 1.126 a Ragusa e 1.296 a Siracusa.

Di particolare rilievo il dato di Catania che costituisce uno dei tribunali distrettuali con il maggior numero di pendenze *pro capite* in Italia.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, il *trend* palesatosi è quello della diminuzione tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze in tutte le procure del distretto; nonostante ciò, le iscrizioni *pro capite* rimangono comunque particolarmente alte negli uffici di Siracusa (742) e Ragusa (690).

Tuttavia, mentre la procura di Siracusa, oltre ad un rilevante numero di iscrizioni, ha un alto numero di procedimenti pendenti per magistrato (1.054 e dunque sensibilmente superiore alla media nazionale) nella procura di Ragusa le pendenze *pro capite* sono 391 e dunque nettamente inferiori alla media nazionale.

Per quanto riguarda il **secondo grado**, nella corte di appello di Catania si è assistito nel quinquennio 2014-2018 al notevole aumento delle iscrizioni tanto civili che penali (rispettivamente aumentate del 35 % e del 68%), al quale si è accompagnato un consistente aumento delle pendenze penali (+37%); tanto le iscrizioni quanto le pendenze *pro capite* in corte di appello sono inoltre leggermente superiori alla media nazionale.

In questo quadro si segnala che si è registrata comunque nel medesimo arco temporale una sensibile riduzione del tempo di durata dei processi civili, con un *disposition time* di segno negativo pari a -32%.

Per quanto concerne la procura generale, i dati statistici sono in linea con il panorama nazionale di riferimento.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 14 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI CATANZARO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Catanzaro	3
Tribunale	Castrovillari	1
Tribunale	Catanzaro	2
Tribunale	Lamezia Terme	2
Tribunale	Vibo Valentia	2
Procura della Repubblica	Catanzaro	1
totale aumenti		11

Il **distretto di Catanzaro** si caratterizza per la presenza di un indice IOC significativamente alto in tutti i circondari, segnalandosi in particolare Vibo Valentia (65), e Crotone (58).

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 3,2 % per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 3,8% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 2,8% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 15 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 6 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata di 3 unità la pianta organica della corte di appello.

Il distretto ha quindi beneficiato con i predetti interventi normativi di consistenti aumenti, per complessive 24 unità.

Gli aumenti di organico di cui si è appena detto hanno avuto come effetto quello di far sì che il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* in tutti gli uffici giudicanti di **primo grado** del distretto sia oggi leggermente inferiore alla media nazionale; per contro, il numero dei procedimenti pendenti per magistrato è – nonostante gli interventi di cui sopra – sensibilmente superiore alla media nazionale, registrandosi in particolare il superamento della soglia delle mille unità per singolo magistrato nei tribunali di Castrovillari (1.118), Lamezia Terme (1.078) e Vibo Valentia (1.406).

In materia civile il dato più significativo è costituito, da un lato, dal forte abbattimento dell'arretrato che si è realizzato in pressoché tutti i tribunali del distretto; dall'altro, dalla permanenza di significative percentuali di arretrato civile che raggiunge la soglia del 41% a Lamezia Terme, del 38% a Castrovillari, del 40% a Vibo Valentia.

In materia penale si è registrata nell'ultimo quinquennio la diminuzione del numero delle iscrizioni in tutti gli uffici (ad eccezione di Castrovillari), nonché un alto *clearance rate*; questo ha contribuito a determinare nel quinquennio di riferimento nella generalità degli uffici la significativa riduzione dei procedimenti penali pendenti, dovendosi segnalare in particolare la riduzione delle pendenze penali del 34% nei tribunali di Crotone e Paola.

Rimane in ogni caso critica la situazione del tribunale di Vibo Valentia con riferimento alla materia penale, come attesta il peggioramento del *disposition time* (+64%) nonostante il *clearance rate* positivo di cui si è dato atto sopra.

Per quanto concerne la situazione delle procure della Repubblica nel distretto di Catanzaro si registra una generalizzata e ampia riduzione delle iscrizioni nel quinquennio 2014-2018, cui si è accompagnata una contrazione dei procedimenti pendenti; in questo quadro, si segnala l'eccezione della procura di Cosenza dove comunque, a fronte di un aumento del 34% dei procedimenti pendenti, rimane oltremodo contenuto il numero dei pendenti *pro capite* (236).

In tale quadro generale, si è ritenuto di procedere all'aumento della pianta organica della sola procura della Repubblica di Catanzaro, in considerazione non solo dell'alto indice IOC (55), ma anche e soprattutto della natura distrettuale di tale ufficio e della relativa competenza D.D.A., il cui territorio di competenza è comprensivo di ben quattro province (Catanzaro, Cosenza, Crotone e Vibo Valentia), ognuna delle quali caratterizzata da una radicata presenza di molteplici sodalizi di 'ndrangheta operativi da decenni e con propaggini importanti in diverse regioni del centro e nord Italia, nonché all'estero³⁰.

Con riferimento agli **uffici di secondo grado**, la corte di appello di Catanzaro si caratterizza per un numero di procedimenti iscritti *pro capite* nettamente superiore alla media nazionale (214 a fronte di una media nazionale di 185); tale dato trova ragione verosimilmente nell'aumento delle iscrizioni tanto in materia civile quanto in materia penale, rispettivamente del 38% e del 6%, che si è verificato nel quinquennio 2014-2018. Nonostante ciò, si registra comunque nel periodo di riferimento una diminuzione tanto dell'arretrato civile quanto delle pendenze penali, quale conseguenza dell'alto tasso di *clearance rate* in entrambi i settori; tale dato, indubbiamente positivo, trova corrispondenza nella rilevante riduzione del *disposition time* civile (-38%) e penale (-62%).

Quanto alla procura generale, il volume degli affari è in linea con il dato medio nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 11 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

³⁰ Sul punto si veda la relazione annuale del 12 aprile 2017 sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016

DISTRETTO DI FIRENZE		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Firenze	5
Tribunale	Arezzo	1
Tribunale	Firenze	3
Tribunale	Grosseto	2
Tribunale	Livorno	1
Tribunale	Lucca	1
Tribunale	Pisa	3
Tribunale	Prato	4
Procura della Repubblica	Arezzo	1
Procura della Repubblica	Firenze	1
Procura della Repubblica	Pisa	1
Procura della Repubblica	Prato	1
totale aumenti		24

Il **distretto di Firenze** si caratterizza per la numerosità di uffici (ben 9) e per l'alto numero di imprese rapportato alla popolazione; si segnalano in particolare i territori del circondario di Prato e di Firenze che annoverano un indice di imprese attive su popolazione pari, rispettivamente, a 108,07 e 91,11, tra i più alti dell'intero territorio nazionale.

Anche il numero dei *city users* è particolarmente alto, registrandosi il valore di 3,29% nel capoluogo distrettuale e 11,02% nell'intero distretto.

Quello di Firenze è un distretto che incide in misura pari al 5,6% sul dato medio nazionale delle iscrizioni di primo grado e in misura del 5% in secondo grado; quanto all'attività delle procure del distretto, l'incidenza è del 6,5% degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 9 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 3 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva aumentato di 4 unità la pianta organica della corte di appello.

Il distretto ha quindi beneficiato complessivamente con i predetti interventi normativi di un aumento consistenti, per complessive 16 unità.

Quanto agli uffici di **primo grado**, tutti i tribunali del distretto si caratterizzano per un numero di procedimenti iscritti *pro capite* molto superiore alla media nazionale, ad eccezione di Siena che ha valori sostanzialmente in linea con la media nazionale.

Un discorso a parte merita il tribunale di Firenze che fra le sedi distrettuali registra il registra un numero di procedimenti iscritti *pro capite* non trascurabile, pari a 620; tale dato induce a ritenere opportuno un adeguato aumento della pianta organica di tale ufficio.

Deve segnalarsi la situazione particolarmente critica, quanto ad iscrizioni *pro capite*, in cui versano il tribunale di Pisa (943), Arezzo (893) e Prato (817) che a livello nazionale si collocano rispettivamente al terzo, sesto e diciottesimo posto quanto al numero di iscritti *pro capite*.

Per contro, i tribunali del distretto hanno un numero di pendenze *pro capite* in linea con la media nazionale, dovendosi segnalare l'eccezione rappresentata dai tribunali di Grosseto (con

1.425 pendenti, al quarto posto a livello nazionale), Prato (1.025) e Pisa (913) che hanno un numero di procedimenti pendenti per magistrato significativamente superiore al dato medio nazionale.

In generale, negli uffici del distretto il settore civile risulta in migliori condizioni rispetto a quello penale, come emerge da un raffronto dei tassi di *clearance rate* civile (positivo in tutti i circondari) e di *clearance rate* penale, che è negativo in quattro uffici su nove, dovendosi segnalare l'eccellenza dei tribunali di Grosseto e Siena che, con un *clearance rate* pari rispettivamente a 1,32 e 1,22, si collocano rispettivamente al 3° e al 9° posto a livello nazionale.

Negli uffici con un *clearance rate* negativo in materia penale si è assistito ad un netto aumento delle pendenze penali nel quinquennio 2014-2018, dovendosi segnalare in particolare l'aumento delle pendenze penali del 45% a Prato quale verosimile conseguenza anche del *turnover* che caratterizza tale ufficio giudiziario.

Quanto alla situazione delle procure, si segnala, da un lato, la generalizzata riduzione nel quinquennio 2014-2018 tanto dei procedimenti iscritti quanto dei procedimenti pendenti; dall'altro, un tasso di *clearance rate* estremamente alto.

Quanto alle iscrizioni *pro capite*, il numero di procedimenti iscritti per singolo magistrato è ancora nettamente superiore alla media nazionale in tutte le procure, fatta eccezione per Siena; particolarmente critica la situazione di Pisa (con 1.002 procedimenti iscritti *pro capite* a fronte di una media nazionale di 623), Arezzo (901) e Prato (886).

Nonostante l'elevato numero di iscrizioni *pro capite*, grazie all'alto tasso di *clearance rate*, soltanto in alcuni uffici requirenti del distretto il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* è significativamente superiore alla media nazionale; si segnalano al riguardo le procure di Pisa (989), Arezzo (617), Prato (831) e Pistoia (723), dovendosi evidenziare, tuttavia, che quest'ultima ha già beneficiato dell'aumento di pianta organica con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 e che, in ragione dell'eccellente *clearance rate*, ha fatto registrare una forte riduzione delle pendenze nel quinquennio.

Per quanto concerne il **secondo grado**, alla corte di appello di Firenze si è registrato un aumento delle iscrizioni nel quinquennio di riferimento; di particolare rilevanza avuto riguardo anche al peso del distretto a livello nazionale, l'aumento del 10% delle iscrizioni civili.

Si segnala come ancora particolarmente critica la situazione del settore civile, che registra un arretrato del 46% pur a fronte di un significativo impegno dei magistrati dell'ufficio che, grazie ad un *clearance rate* di 1,09, hanno ridotto del 32% nel quinquennio 2014-18 l'arretrato civile.

Quanto al penale si è determinato un significativo aumento (+34%) delle pendenze penali nel quinquennio 2014-2018 nonché l'esistenza di un *disposition time* penale che, sebbene migliorato nel periodo di riferimento, con il valore di 1.079 è tuttavia ancora nettamente superiore al dato medio nazionale.

Si segnala inoltre, complessivamente, l'alto numero di procedimenti iscritti per magistrato (212), superiore alla media nazionale, e l'alto numero di pendenze *pro capite* (508), anch'esso

superiore alla media nazionale. Da tali dati si desume con chiarezza come gli interventi di ampliamento della pianta organica di quattro unità realizzati con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 non sono stati sufficienti a far fronte alla domanda di giustizia.

Quanto alla procura generale, il volume degli affari è in linea con il dato medio nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 24 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI GENOVA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Genova	2
Tribunale	Genova	2
Procura della Repubblica	Genova	2
totale aumenti		6

Il **distretto di Genova** si caratterizza per l'alto tasso di imprese attive su popolazione (in particolare i circondari di Savona e Massa) e un indice IOC non omogeneo.

Quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, incide nella misura del 3% sul dato medio nazionale e in misura del 2,6% in secondo grado; circa invece all'attività delle procure del distretto, l'incidenza è del 3,6 % degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 4 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 3 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado, il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva aumentato di 1 unità la pianta organica della corte di appello.

Pertanto, complessivamente, il distretto con i precedenti interventi aveva beneficiato dell'aumento di 8 unità.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di **primo grado**, il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* nei tribunali del distretto è tendenzialmente in linea con il dato nazionale; quanto alle pendenze *pro capite* le stesse sono tutte inferiori alla media nazionale.

In questo quadro positivo, caratterizzato dal forte impegno dei magistrati del distretto che trova espressione nell'alto *clearance rate* civile e penale, si evidenzia che il tribunale di Genova, con una pianta organica di 93 magistrati, è tribunale distrettuale di una grande città metropolitana caratterizzata dall'intenso traffico commerciale, nonché dalla peculiarità del territorio, anche in relazione al tessuto criminale e da un numero di iscrizioni *pro capite* non irrilevante (567).

Quanto alle procure, si è assistito nel quinquennio di riferimento ad una generalizzata riduzione tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze, diminuite quasi ovunque in maniera significativa.

Si segnala inoltre che tanto il numero di iscrizioni *pro capite* che quello delle pendenze è generalmente in linea con il dato nazionale.

In tale quadro generale, l'unica eccezione di rilievo è rappresentata dalla procura di Genova, dove - nonostante l'aumento della pianta organica già disposto con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 - il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* è pari a 605 e dunque di tutto momento. Nel prevedere un aumento della pianta organica della sola procura della Repubblica di Genova si è considerata, altresì, la natura distrettuale di tale ufficio, la cui attività ha rilevato la forte operatività nell'intera regione di vari sodalizi di 'ndrangheta; trattasi di una presenza radicata nel territorio e riconosciuta ormai da diverse sentenze. Ciò, in particolare, per la presenza del porto di Genova che per le sue caratteristiche strutturali si è progressivamente trasformato nel luogo in cui si sviluppano i traffici e gli affari illeciti sia dei referenti della 'ndrangheta che delle altre strutture criminali locali³¹.

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, in corte di appello si registra un differente andamento del settore civile rispetto a quello penale: il primo evidenzia un *trend* positivo con riferimento tanto alle iscrizioni (-11% iscrizioni civili nel quinquennio) quanto alle pendenze (-21%); il secondo, invece, a fronte di una lieve contrazione dei procedimenti iscritti (-2%), manifesta un implemento dei procedimenti pendenti (+13% pendenti nel quinquennio).

Quanto alla procura generale, i dati statistici dimostrano un'attività complessivamente superiore alla media nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 6 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI L'AQUILA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	L'Aquila	3
Tribunale	L'Aquila	2
Tribunale	Pescara	1
Tribunale	Teramo	1
totale aumenti		7

Il **distretto di L'Aquila** si caratterizza per un elevato numero di uffici giudiziari con un indice IOC medio-alto, tra cui emerge il dato rilevante di Pescara, con un indice IOC pari a 71 che la colloca al 9° posto a livello nazionale e un numero medio-alto di imprese attive su popolazione.

Tale distretto, quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, incide nella misura del 2,5% sul dato medio nazionale e in misura del 2,9% in secondo grado; quanto all'attività delle procure del distretto, l'incidenza è del 2,8% degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

³¹ Sul punto si veda la relazione annuale del 12 aprile 2017 sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016 (in particolare p. 659 ss).

Con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 2 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado, lasciando invariata la pianta organica dei requiranti di primo grado; con riferimento al secondo grado, il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva aumentato di 2 unità la pianta organica della corte di appello.

Pertanto, per effetto dei precedenti interventi normativi la pianta organica del distretto era aumentata complessivamente di 4 unità.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di **primo grado**, il *trend* palesatosi nel quinquennio di riferimento è nel segno di una generalizzata riduzione tanto del numero complessivo delle iscrizioni quanto delle pendenze, dovendosi segnalare – quale dato distonico rispetto a tale tendenza – l’aumento delle iscrizioni civili presso la sede distrettuale (+24%).

Quanto al numero dei procedimenti iscritti *pro capite*, tale dato in tutti gli uffici è superiore alla media nazionale, dovendosi evidenziare in particolare il dato degli uffici giudiziari di L’Aquila, Pescara e Teramo (pari rispettivamente a 835, 886 e 883); negli stessi uffici anche le pendenze *pro capite* risultano sensibilmente superiori alla media nazionale.

Per quanto concerne le procure, il *trend* emerso dalle rilevazioni statistiche nel periodo di riferimento è di una generalizzata diminuzione tanto degli iscritti quanto delle pendenze.

Quanto agli uffici di **secondo grado**, il *trend* in corte di appello è di significativa crescita (+21%) degli iscritti nel settore penale che si riverbera in un aumento del *disposition time* penale del 22%; per contro, nel periodo 2014-2018, si è registrata una diminuzione delle iscrizioni civili del 16%, cui si è accompagnata la riduzione delle pendenze civili del 23%. Nonostante ciò, permane un numero di iscrizioni civili per magistrato estremamente alto (pari a 255).

Quanto alla procura generale, il volume degli affari è in linea con il dato medio nazionale di talché non si ravvisa la necessità di un intervento.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 7 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI LECCE		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Lecce	2
Sezione distaccata di Corte d'Appello	Taranto	2
Tribunale	Brindisi	1
Tribunale	Lecce	3
Tribunale	Taranto	3
Procura della Repubblica	Taranto	1
totale aumenti		12

Il **distretto di Lecce** si caratterizza per un indice IOC elevato in tutti i circondari, segnalando, in particolare, Brindisi con un valore pari a 52, superiore a quello della grande maggioranza delle città italiane; di rilievo inoltre il numero dei c.d. *city users* nel circondario del

tribunale di Lecce, che segnala l'esistenza di un contenzioso legato alla presenza, sul territorio, di un numero rilevante di non residenti da ricollegarsi alla vocazione turistica del territorio in esame.

Il distretto di Lecce, quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, incide nella misura del 3,5% sul dato medio nazionale e in misura del 3,7% in secondo grado; quanto all'attività delle procure, l'incidenza è del 3,1 % degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 1 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado, nonché di 1 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado, il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva aumentato di 1 unità la pianta organica della corte di appello.

Pertanto, con i precedenti interventi normativi il distretto aveva beneficiato di un aumento complessivo di 3 unità.

Per quanto concerne la situazione degli uffici di **primo grado**, il *trend* che si è manifestato nell'arco temporale di riferimento è quello della riduzione generalizzata delle iscrizioni sia civili che penali, ad eccezione del tribunale di Lecce, ove si registra un incremento delle iscrizioni penali nel quinquennio 2014-2018 del 18%.

Anche per quanto riguarda le pendenze il *trend* è positivo, registrandosi in particolare a Brindisi una riduzione del 46% dei procedimenti penali pendenti con conseguente significativa riduzione del *disposition time* penale (-56%). Nel distretto si assiste inoltre ad una generalizzata riduzione dell'arretrato civile negli uffici di primo grado, reso possibile anche dal buon *clearance rate* civile, ovunque superiore all'unità.

Ciononostante, permane elevato il numero di procedimenti iscritti per magistrato che è nettamente superiore alla media nazionale, dovendosi evidenziare che Lecce con 822 iscritti *pro capite* si colloca al 17° posto a livello nazionale e tra le prime tra le sedi distrettuali; anche Brindisi con 729 iscritti *pro capite* e Taranto con 714 iscritti *pro capite* danno la misura della criticità di tutti i tribunali del distretto.

Gravi criticità si registrano anche in relazione alle pendenze *pro capite* nei tribunali di Lecce (1.078), Brindisi (879) e Taranto (1.024).

Per quanto riguarda gli uffici requirenti, si assiste ad una significativa diminuzione del numero delle iscrizioni e delle pendenze totali ed anche il numero di pendenze *pro capite* è inferiore alla media nazionale.

Per quanto concerne il **secondo grado**, il *trend* è quello di una generalizzata riduzione tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze sia presso la corte di appello di Lecce sia nella sezione distaccata di Taranto.

Ciò nondimeno, nella corte di appello di Lecce tanto gli iscritti *pro capite* (222) quanto le pendenze *pro capite* (457) sono significativamente superiori alla media nazionale, così che tale ufficio giudiziario si colloca fra i primi dieci sul territorio nazionale.

Quanto alla sezione distaccata della corte di appello di Taranto, a fronte di un numero di iscrizioni *pro capite* in linea con il dato medio nazionale, il numero dei procedimenti pendenti per magistrato è di 459, dunque superiore alla media nazionale, nonostante il *clearance rate* positivo tanto nel settore penale quanto in quello civile.

Si segnalano altresì come criticità del distretto il *disposition time* civile della corte di appello di Taranto pari a 1.293 e dall'altro e il *disposition time* penale, pari a 949, della corte di appello di Lecce.

Con riferimento alla procura generale, l'attuale pianta organica risulta in linea con i diversi indicatori oggetto di disamina.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 12 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI MESSINA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Messina	1
Tribunale	Barcellona Pozzo di Gotto	2
Tribunale	Messina	1
Tribunale	Patti	1
Procura della Repubblica	Barcellona Pozzo di Gotto	1
totale aumenti		6

Il **distretto di Messina** si caratterizza per un indice IOC omogeneo in tutto il distretto che si attesta su livelli medio-alti su scala nazionale, pari a 41.

Tale distretto, quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, incide nella misura del 1,4% sul dato medio nazionale e in misura del 2,3% in secondo grado; quanto all'attività delle procure, l'incidenza è del 1,3 % degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016, si era ridotta di 2 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 3 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 non aveva apportato modifiche di sorta.

Pertanto, con gli interventi precedenti si era realizzata la diminuzione di complessive 5 unità della pianta organica distrettuale.

Per quanto concerne gli uffici di **primo grado**, il *trend* nel quinquennio di riferimento è quello di una generalizzata riduzione degli iscritti civili in tutti i tribunali del distretto.

Nel settore penale la situazione dei tribunali è invece più variegata. Mentre nei tribunali di Messina e Patti nel quinquennio 2014-2018 si è registrato un aumento delle iscrizioni penali, nella misura rispettivamente del 7% e del 18%, nel tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto le iscrizioni penali si sono ridotte del 17%.

Per quanto concerne le pendenze, nonostante le stesse siano diminuite in tutti gli uffici, e nonostante un *clearance rate* positivo tanto nel settore civile quanto in quello penale in tutti i tribunali del distretto, allarmante resta il dato delle pendenze *pro capite* che raggiunge la quota di 1.423 nel tribunale di Patti, di 912 procedimenti nel tribunale di Messina e di 1.384 a Bar-

cellona Pozzo di Gotto. Tale situazione di criticità si risolve anche nella presenza di alte percentuali di arretrato civile che raggiunge il livello più alto (47%) nel tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto.

Per quanto concerne gli uffici requirenti di primo grado, i dati statistici mostrano, da un lato, con riferimento alle procure di Messina e Patti, un numero di iscrizioni e di pendenze *pro capite* inferiore alla media nazionale; dall'altro, con riferimento alla procura di Barcellona Pozzo di Gotto, un dato delle iscrizioni *pro capite* superiore alla media nazionale, con un *trend* di incremento delle pendenze del 17% nel quinquennio di riferimento.

Con riferimento agli uffici di **secondo grado**, presso la corte di appello di Messina si registra un aumento delle iscrizioni nel quinquennio di riferimento, dovendosi in particolare segnalare l'aumento del 44% delle iscrizioni penali. A fronte di tale dato si apprezzano una generalizzata riduzione dei procedimenti pendenti sia civili (-46%), sia penali (-61%) e un ottimo *clearance rate* in entrambi i settori, cui si accompagna una netta riduzione del *disposition time* (- 41% nel settore civile e - 86% in quello penale). Nonostante ciò, dai dati statistici emerge che il numero di procedimenti iscritti per magistrato è ancora, seppure lievemente, superiore alla media nazionale.

Quanto alla procura generale, la stessa non si discosta significativamente dal dato medio nazionale con riferimento a nessuno dei parametri considerati.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 6 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI MILANO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Milano	7
Procura Generale	Milano	1
Tribunale	Busto Arsizio	2
Tribunale	Como	1
Tribunale	Lecco	1
Tribunale	Lodi	2
Tribunale	Milano	2
Tribunale	Monza	2
Tribunale	Pavia	1
Tribunale	Varese	3
Procura della Repubblica	Busto Arsizio	1
Procura della Repubblica	Lecco	1
Procura della Repubblica	Milano	5
Procura della Repubblica	Monza	1
totale aumenti		30

Il **distretto di Milano** si caratterizza per la presenza di un tribunale metropolitano e di molti tribunali di diverse dimensioni; il numero di imprese attive su popolazione, seppure differente nei diversi circondari, si colloca su livelli alti, raggiungendo l'apice a Milano con 104,13 imprese attive su popolazione.

Il distretto incide in maniera oltremodo significativa sul quadro nazionale; invero, quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, il distretto incide nella misura del 9,4 % sul dato medio nazionale e in misura del 6,7% in secondo grado; quanto all'attività delle procure del distretto, l'incidenza è del 10 % degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 4 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 1 unità la pianta organica dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva determinato un incremento di 3 unità della pianta organica della corte di appello.

Pertanto, complessivamente, con i precedenti interventi si era prodotto un aumento di 8 unità della pianta organica del distretto.

Prendendo le mosse dagli uffici di **primo grado**, nei tribunali del distretto si è verificata nel quinquennio di riferimento una generalizzata diminuzione tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze civili. Maggiormente diversificato il dato relativo al settore penale; infatti, a fronte di una significativa riduzione delle iscrizioni penali nella maggioranza dei tribunali (- 32%, - 16% a Lodi e Monza), nei tribunali di Busto Arsizio, Sondrio e Varese le iscrizioni penali sono aumentate nel medesimo periodo.

Nonostante ciò, dai dati statistici emerge che il numero dei procedimenti iscritti per magistrato è in tutti gli uffici del distretto – ad eccezione di Milano e Sondrio – nettamente superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare, perché particolarmente elevate, le iscrizioni *pro capite* dei tribunali di Lodi (850) e Como (804).

Quanto alle pendenze, le stesse sono ovunque in linea con la media nazionale, ad eccezione di quelle dei tribunali di Varese e Lodi, significativamente maggiori e pari rispettivamente a 1.327 e 929.

La situazione del tribunale di Varese appare particolarmente critica, registrandosi nel quinquennio un aumento delle iscrizioni in materia penale e un notevole aumento delle pendenze penali (pari al 94% nell'ultimo quinquennio) accompagnato ad un *clearance rate* particolarmente basso (0,62) e da un *disposition time* penale pari a 1.600.

Quanto agli uffici requirenti, ad eccezione della procura di Sondrio, tutti gli uffici fanno registrare un numero di iscrizioni *pro capite* superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare Busto Arsizio (903), Lecco (948) e Monza (870). Si rileva in ogni caso che il *trend* appare ovunque favorevole, registrandosi in tutte le procure del distretto una diminuzione delle iscrizioni nel quinquennio 2014-2018.

Le pendenze *pro capite* sono particolarmente alte nelle procure di Milano (1.025), che peraltro sconta le maggiori complessità organizzative proprie di una procura metropolitana, Busto Arsizio (1.417) e Monza (888).

Si evidenzia che il consistente aumento della pianta organica della procura milanese è giustificato dalla necessità di rafforzare, fra l'altro, l'attività investigativa sia di contrasto delle

associazioni mafiose - ed in particolare della 'ndrangheta, organizzazione che "vanta" il predominio nel territorio lombardo e che costituisce ramificazione di alcune fra le più importanti cosche della Calabria - sia anti terrorismo. Dai dati emerge infatti che la procura in esame risulta fra gli uffici con il maggior numero di procedimenti iscritti per terrorismo³².

Quanto agli uffici di **secondo grado** si è assistito ad un generalizzato aumento delle iscrizioni civili (+10%) e penali (+6%) presso la corte di appello, che pare tanto più di rilievo in ragione delle dimensioni del distretto e dunque della sua incidenza sul quadro nazionale.

Nondimeno, si evidenzia che a tale aumento delle iscrizioni si è accompagnata una drastica riduzione delle pendenze e del *disposition time*, sia civile che penale anche in ragione di un alto *clearance rate*.

Quanto alla procura generale, dai dati statistici emerge l'insufficienza della attuale pianta organica a fronte della domanda di giustizia.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 30 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI NAPOLI		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Napoli	9
Procura Generale	Napoli	1
Tribunale	Napoli	2
Tribunale	Napoli Nord	4
Tribunale	Nola	1
Tribunale	Santa Maria Capua Vetere	2
Procura della Repubblica	Napoli	5
Procura della Repubblica	Napoli Nord	2
Procura della Repubblica	Nola	1
Procura della Repubblica	Santa Maria Capua Vetere	1
totale aumenti		28

Il **distretto di Napoli** – uno dei tre comprendenti un tribunale metropolitano – si caratterizza per un indice IOC fra i più alti a livello nazionale, il secondo più alto a livello nazionale dopo Reggio Calabria; tale dato risulta particolarmente significativo nei territori di Napoli, Napoli Nord, Nola e Torre Annunziata e dà ragione della particolare complessità delle indagini svolte nel distretto nonché delle conseguenti difficoltà organizzative che ne derivano.

Il distretto, quanto a dimensioni e numero di magistrati, incide in maniera estremamente significativa sul quadro nazionale; invero, quanto alle iscrizioni negli uffici di primo grado, il

³² Si veda tra le altre la relazione annuale del 12 aprile 2017 sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016 (in particolare p. 742 e ss.)

distretto copre il 10,5% delle iscrizioni nazionali; quanto alle iscrizioni negli uffici di secondo grado, il distretto copre la misura del 11,6% del dato nazionale. Infine, quanto all'attività delle procure del distretto, l'incidenza è del 9,7 % degli iscritti sull'intero territorio nazionale.

Si ricorda come con decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 1 unità la pianta organica dei magistrati giudicanti di primo grado e di 2 unità quella dei requirenti di primo grado; con riferimento al secondo grado, il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 aveva determinato un incremento di 7 unità della pianta organica della corte di appello.

Pertanto, i precedenti interventi normativi hanno aumentato di complessive 10 unità la pianta organica del distretto.

Per quanto concerne gli uffici di **primo grado** il *trend* delle iscrizioni nei tribunali è disomogeneo nel settore civile, dove a fianco di *trend* assolutamente positivi (Napoli, Avellino, Benevento e Nola) si registrano altri tribunali che hanno visto un aumento delle iscrizioni civili nel quinquennio di riferimento (Napoli Nord, Santa Maria Capua Vetere e Torre Annunziata).

Il settore penale è invece omogeneo nel senso di una generalizzata diminuzione dei procedimenti iscritti in tutti gli uffici, fatta eccezione per il tribunale di Napoli Nord che fa registrare una differenza iscritti nel periodo del 122%.

Per quanto concerne le pendenze nel quinquennio di riferimento, il *trend* è positivo sia in civile che in penale in tutti i tribunali – fatta eccezione per il tribunale di Napoli Nord su cui si dirà in seguito – segno della correttezza degli interventi effettuati in passato sulle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo.

Tanto premesso, venendo alle iscrizioni *pro capite*, negli uffici di primo grado il numero di procedimenti iscritti *pro capite* è tendenzialmente in linea con la media nazionale; va evidenziato viceversa il numero delle pendenze per magistrato che è superiore alla media nazionale, con punte elevate nei tribunali di Santa Maria Capua Vetere (1.029), Nola (931) e Napoli Nord (848).

Per quanto riguarda il tribunale di Napoli Nord, nel quinquennio 2014-2018 si è registrato – ciò soprattutto in considerazione della sua istituzione solo dal 2014 – un aumento delle pendenze del 113% in materia civile e del 440% nel settore penale; tale dato, unitamente ai tassi di *clearance rate* inferiori all'unità (essendo il *clearance rate* civile pari a 0,87 e quello penale pari a 0,80) dà la misura del non corretto dimensionamento della pianta al momento della sua istituzione.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, il *trend* è oltremodo positivo registrandosi ovunque una netta riduzione, tanto del numero complessivo delle iscrizioni quanto delle pendenze nel quinquennio di riferimento, ad eccezione della procura di Napoli Nord dove le pendenze sono aumentate del 29% nel quinquennio.

Il *clearance rate* positivo in tutti gli uffici e la generalizzata diminuzione delle iscrizioni nel periodo di riferimento, ha contribuito a far sì che nelle procure del distretto le iscrizioni *pro capite* siano attualmente non troppo distanti dalla media nazionale, dovendosi in ogni caso segnalare, perché ancora critiche, le iscrizioni *pro capite* di Avellino (801), Nola (751), Torre Annunziata (687) e Napoli Nord (667).

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, la corte di appello di Napoli, quanto ai procedimenti iscritti e ai pendenti, è nel panorama nazionale seconda solo a Roma. Le iscrizioni nel corso del quinquennio di riferimento hanno subito un aumento tanto in materia civile (+2% di iscritti) quanto in materia penale (+17%), dovendosi segnalare che il settore civile – dove si registra un *clearance rate* pari a 1,30 e una diminuzione del *disposition time* pari al 28% – versa in migliori condizioni rispetto a quello penale, dove si registra un *clearance rate* pari a 0,82 e un *disposition time* penale aumentato del 39% nell’arco temporale di riferimento.

Nonostante l’aumento delle iscrizioni complessive nel quinquennio di riferimento, di cui si è dato atto sopra, il dato delle iscrizioni *pro capite*, con 181 procedimenti iscritti per magistrato, è attualmente in linea con quello nazionale. Per contro, le pendenze *pro capite* sono ancora significativamente superiori alla media nazionale, essendo pari a 612 per magistrato a fronte di una media nazionale di 419; tale ultimo dato si riflette anche sul *disposition time* che è nettamente superiore alla media nazionale sia in materia civile (918, a fronte di una media nazionale di 702), sia in materia penale (1.560).

Dai dati statistici, con riferimento alla corte di appello, emerge poi la netta distanza esistente tra il *clearance rate* civile (pari a 1,30) e quello penale (pari a 0,82).

Quanto infine alla procura generale, che annovera il 12,4% delle esecuzioni iscritte sull’intero territorio nazionale, dai dati statistici emerge la trattazione di un numero di affari superiore alla media nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 28 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI PALERMO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Palermo	2
Tribunale	Palermo	1
Tribunale	Termini Imerese	3
totale aumenti		6

Il **distretto di Palermo** si caratterizza per la presenza di un indice IOC tendenzialmente alto che raggiunge l’apice (48) a Palermo, Marsala e Termini Imerese.

L’incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 4,2% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 4,6% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 3,9% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016, le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 1 unità per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado e una riduzione di 4 unità per quanto riguarda i pubblici ministeri.

Con riferimento alla pianta organica della corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 non si erano effettuate modifiche di sorta.

Pertanto, con i precedenti interventi la pianta organica del distretto ha subito una riduzione di complessive 3 unità.

Quanto al **primo grado**, il *trend* palesatosi nel quinquennio di riferimento nei tribunali del distretto è di una generalizzata riduzione delle iscrizioni tanto in materia penale quanto in materia civile, con l'eccezione del tribunale di Termini Imerese che ha visto un leggero aumento delle iscrizioni civili (+2%) e un sensibile aumento di quelle penali (+24%).

Anche i procedimenti pendenti hanno registrato ovunque una contrazione nel periodo di riferimento, ad eccezione del tribunale di Termini Imerese (+26% pendenti civili e + 65% pendenti penali) e del tribunale di Palermo (+30% pendenti penali).

Per quanto concerne le iscrizioni *pro capite* nei tribunali del distretto, le stesse sono ovunque in linea con la media nazionale ovvero inferiori alla stessa, ad eccezione del tribunale di Termini Imerese che fa registrare 812 procedimenti iscritti *pro capite*, superiore alla media nazionale. Analoga situazione si verifica per le pendenze *pro capite* che sono ovunque in linea o inferiori alla media nazionale eccezion fatta per il tribunale di Termini Imerese dove le pendenze *pro capite* è di 1.063.

La particolare criticità esistente nel tribunale di Termini Imerese trova altresì espressione nel basso *clearance rate*, di cui si è dato atto sopra, nonché nella esistenza di un *disposition time* che non solo è attualmente superiore al dato medio nazionale ma ha fatto registrare un netto peggioramento nel quinquennio 2014-2018 tanto in materia penale quanto in materia civile.

Merita altresì segnalare che il tribunale di Palermo, mostra qualche criticità nel settore penale che si palesa non solo nell'aumento delle pendenze di cui si è dato atto sopra ma anche nel peggioramento del *disposition time* penale, che è aumentato del 49% nel periodo di riferimento.

Quanto alla situazione delle procure nel distretto, il numero dei procedimenti iscritti subisce un calo generalizzato; i procedimenti pendenti hanno subito ovunque una contrazione nel quinquennio di riferimento.

Il numero dei procedimenti iscritti per magistrato è inferiore alla media nazionale in tutti gli uffici del distretto; anche le pendenze *pro capite* si collocano al di sotto della media nazionale, ad eccezione della procura di Agrigento che ha fatto tuttavia registrare nell'arco temporale 2014-2018, anche grazie ad un *clearance rate* decisamente alto, un netto calo dei procedimenti pendenti (-38%).

Quanto agli uffici di **secondo grado**, in corte di appello il *trend* è meno favorevole rispetto alla situazione esistente negli uffici giudicanti di primo grado registrandosi un aumento tanto delle iscrizioni (+10% iscritti civili e + 5% iscritti penali nel quinquennio) quanto delle pendenze penali (+20%), cui ha corrisposto un peggioramento del *disposition time* civile (+13%) e penale (+7%).

Nonostante tale aumento delle iscrizioni il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* presso la corte di appello di Palermo è in linea con la media nazionale, mentre le pendenze *pro*

capite sono leggermente inferiori alla media nazionale, dovendosi nondimeno segnalare il peggioramento del *disposition time* sia penale che civile.

Quanto alla procura generale, dai dati statistici non emergono criticità.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 6 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI PERUGIA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Perugia	2
Tribunale	Perugia	3
Tribunale	Spoletto	2
Procura della Repubblica	Perugia	1
totale aumenti		8

Il **distretto di Perugia** si caratterizza per un indice IOC alto (pari a 56 nei circondari di Perugia e Spoleto), nonché per un numero di imprese attive rapportate alla popolazione nettamente superiore alla media nazionale, raggiungendo il picco di 80,45 nella sede distrettuale.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 1,3% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 1,6% per quanto concerne la corte di appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 1,3% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 le piante organiche del distretto avevano visto un incremento complessivo di 4 unità per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado e di 3 unità per quanto concerne gli uffici requirenti. Con riferimento alla pianta organica della corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 la stessa era stata aumentata di 1 unità.

Pertanto, con i precedenti interventi normativi si era proceduto all'aumento di complessive 8 unità delle pianta organica del distretto.

Prendendo le mosse dal **primo grado**, in tutti i tribunali del distretto si è registrato nel quinquennio di riferimento un netto calo delle iscrizioni sia civili che penali, dovendosi nondimeno segnalare, come dato in evidente controtendenza, il rilevantissimo aumento delle iscrizioni penali che si è registrato nel tribunale di Spoleto nel quinquennio 2014-2018, pari al 123%.

Tale dato è verosimilmente ascrivibile alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie a seguito della quale Spoleto ha assorbito le due sezioni distaccate di Perugia (Foligno e Todi) e che ha determinato, in uno con un *clearance rate* inferiore all'unità, un netto aumento dei procedimenti pendenti in materia penale (+90% nel periodo 2014-2018).

Venendo adesso alle iscrizioni *pro capite*, le stesse sono significativamente superiori alla media nazionale nei tribunali di Perugia e Spoleto (rispettivamente 726 e 744), che registrano

altresì un numero di procedimenti pendenti *pro capite* superiore alle mille unità (rispettivamente di 1.166 e 1.051) a fronte di una media nazionale di 745.

Quanto alla situazione degli uffici requirenti, a fronte di una netta riduzione delle iscrizioni che si è registrata a Perugia e a Terni (rispettivamente -34% e -24%), la procura di Spoleto ha visto aumentare il numero dei procedimenti iscritti del 50%; nonostante ciò, anche in ragione di un *clearance rate* estremamente alto, in nessuno degli uffici requirenti del distretto il numero degli iscritti *pro capite* è superiore alla media nazionale.

Venendo adesso agli uffici di **secondo grado**, si registra in corte di appello un netto aumento delle iscrizioni civili (+32% nel quinquennio di riferimento) e una modesta riduzione delle iscrizioni penali (-9% nel quinquennio di riferimento). Il *clearance rate* è estremamente alto sia in materia civile sia in materia penale (ammontando rispettivamente a 2,03 e a 1,54) e nel quinquennio di riferimento si è assistito ad una significativa riduzione del *disposition time* sia civile che penale, che risultano diminuiti rispettivamente del 79% e del 57% nonostante il dato di partenza fosse già migliore rispetto alla stragrande maggioranza delle corti di appello sul territorio nazionale.

Tali lodevoli risultati – realizzati sebbene il numero di procedimenti iscritti *pro capite* presso la corte di appello di Perugia sia superiore alla media nazionale – rappresentano ragionevolmente il frutto di scelte organizzative correttamente mantenute nel corso degli anni.

Quanto alla procura generale, non si palesa la necessità di apportare modifiche alla pianta organica.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 8 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI POTENZA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Potenza	2
Tribunale	Lagonegro	1
Tribunale	Potenza	1
totale aumenti		4

Il distretto di Potenza si caratterizza per un indice IOC che raggiunge l'apice (43) a Potenza e Lagonegro.

Il distretto incide, per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado, nella misura del 1,1% sugli iscritti nazionali e per quanto riguarda gli uffici requirenti di primo grado nella misura del 1,1% sugli iscritti nazionali; quanto agli iscritti presso la corte di appello sono l'1,1% del totale nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 non si era modificato il numero complessivo dei magistrati della pianta organica degli uffici giudicanti di primo grado

mentre si era ridotta di 2 unità la pianta organica delle procure; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata la pianta organica di 1 unità.

Pertanto, con gli interventi precedenti si era realizzata la riduzione di 1 unità della pianta organica del distretto.

Prendendo le mosse dagli uffici di **primo grado**, nel quinquennio di riferimento si è assistito ad una generalizzata, seppur modesta, riduzione delle iscrizioni in ambito civile; per contro, nel settore penale si è assistito ad una diminuzione dei procedimenti iscritti nei tribunali di Potenza (-18%) e Matera (-14%).

Per quanto concerne le pendenze, mentre nei tribunali di Potenza e di Matera si è assistito ad una diminuzione dei procedimenti pendenti sia civili che penali, nel tribunale di Lagonegro le pendenze penali sono aumentate del 60%; a tale dato negativo, per quanto concerne il tribunale di Lagonegro, si è accompagnato un netto aumento del *disposition time*, sia civile (+ 17%) che penale (+24%).

Sebbene le iscrizioni *pro capite* siano inferiori alla media nazionale in tutti i tribunali del distretto, il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* è sensibilmente superiore alla media nazionale presso il tribunale di Lagonegro (1126) e Potenza (911); negli stessi tribunali il *disposition time* sia civile che penale risulta nettamente superiore alla media nazionale.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, il *trend* è positivo in tutti gli uffici del distretto, registrandosi una netta diminuzione delle iscrizioni e dei procedimenti pendenti nel quinquennio di riferimento; in tutte le procure del distretto le iscrizioni *pro capite* sono in linea con i valori medi nazionali e il *clearance rate* è superiore all'unità.

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, il dato maggiormente significativo è rappresentato dall'aumento, nel quinquennio di riferimento, delle iscrizioni penali (+23%) e, soprattutto, delle pendenze penali (+160%) presso la corte di appello; la situazione di criticità che caratterizza il settore penale trova poi espressione nel forte aumento fatto registrare dal *disposition time* penale (+96% nel quinquennio di riferimento). Nonostante ciò, deve evidenziarsi che tanto le iscrizioni quanto le pendenze *pro capite* sono inferiori alla media nazionale.

Per quanto concerne la procura generale, la situazione esistente non si discosta significativamente dato medio nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 4 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI REGGIO CALABRIA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Reggio Calabria	5
Procura Generale	Reggio Calabria	1
Tribunale	Locri	1
Tribunale	Palmi	1
Tribunale	Reggio Calabria	4
totale aumenti		12

Il distretto di Reggio Calabria si caratterizza per avere uno dei più alti tassi di indice IOC (secondo solo a Ragusa), raggiungendo il valore di ben 99 punti in tutti i circondari.

Tale dato incide inevitabilmente sul tipo di criminalità che gli uffici sono chiamati a fronteggiare, dal quale scaturiscono procedimenti di criminalità organizzata di notevole complessità non solo quanto al numero di imputati ed imputazioni, ma anche e soprattutto per la natura dei reati e la complessità del materiale probatorio da valutare.

In tale quadro generale, la scelta, è stata quella di potenziare maggiormente gli uffici giudicanti di primo e secondo grado piuttosto che gli uffici requirenti, al fine di evitare che l'ineadeguatezza delle piante organiche dei tribunali e della corte di appello del distretto possa compromettere la tempestività della risposta giudiziaria e quindi rallentare l'azione degli organi inquirenti.

Ciò premesso, si deve evidenziare che il distretto di Reggio Calabria incide, per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado, nella misura del 1,2 % sugli iscritti nazionali e per quanto riguarda gli uffici requirenti di primo grado nella misura del 1,2% sugli iscritti nazionali; quanto agli iscritti presso la corte di appello sono il 1,9% del totale nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentato di 11 unità il numero complessivo dei magistrati della pianta organica del distretto con riferimento agli uffici giudicanti di primo grado (di cui 9 a Reggio Calabria e 2 a Locri) mentre si era aumentata di 1 unità la dotazione organica delle procure distretto; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata la pianta organica di 3 unità.

Pertanto, con i precedenti interventi si era prodotto un aumento della pianta organica del distretto nella misura di 15 unità complessive.

Analizzando gli uffici di **primo grado**, nei tribunali del distretto si rileva che la situazione non è omogenea.

Invero, il tribunale di Reggio Calabria, in controtendenza rispetto al dato nazionale, ha registrato un aumento, seppure limitato, delle iscrizioni civili e penali; a tale dato, anche in ragione di un *clearance rate* inferiore all'unità, si accompagna un leggero aumento delle pendenze penali (+2%) e un *disposition time* nettamente superiore alla media nazionale tanto in materia civile quanto in materia penale. Deve nondimeno rilevarsi che il consistente aumento

della pianta organica disposto nel 2016 sembra avere prodotto i suoi effetti considerato che tanto le iscrizioni *pro capite* quanto le pendenze *pro capite* sono inferiori alle media nazionale.

Per quanto riguarda il tribunale di Locri, richiamate le considerazioni svolte sopra sulle caratteristiche della criminalità nel circondario e rilevato che nel quinquennio di riferimento si è verificato un leggero aumento delle iscrizioni penali (+2%) - in controtendenza con il dato medio nazionale - si deve altresì constatare che l'aumento di 2 unità disposto nel 2016 non è stato sufficiente a fronteggiare la domanda di giustizia tanto che il *disposition time* civile si attesta ancora su livelli molto superiori alla media nazionale.

Per quanto riguarda il tribunale di Palmi, si registra un consistente aumento delle iscrizioni civili che si è verificato nel quinquennio di riferimento (+22%) e la sussistenza di un *disposition time* superiore alla media nazionale.

Per quanto concerne le procure, la situazione di Locri e Palmi – cui era stata tolta una unità ciascuna nel 2016 - appare allo stato adeguata alla domanda di giustizia del territorio, come emerge chiaramente dal numero di iscritti *pro capite* (pari rispettivamente a 441 e 345) nettamente inferiore alla media nazionale; al riguardo si deve poi evidenziare che gli affari di criminalità organizzata sono di competenza della sede distrettuale.

Con riferimento agli uffici di **secondo grado**, in corte di appello si registra un netto aumento delle iscrizioni civili (+22% nel quinquennio di riferimento) e al settore penale deve segnalarsi il leggero aumento delle pendenze (+7%) e l'altissimo *disposition time* penale (1.279).

Quanto alla procura generale, si segnala un'attività che, sotto il profilo numerico, è in linea con il dato nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 12 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI ROMA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Roma	9
Procura Generale	Roma	2
Tribunale	Cassino	2
Tribunale	Civitavecchia	4
Tribunale	Latina	3
Tribunale	Roma	3
Tribunale	Tivoli	6
Tribunale	Velletri	5
Tribunale	Viterbo	2
Procura della Repubblica	Cassino	1
Procura della Repubblica	Civitavecchia	1
Procura della Repubblica	Latina	1
Procura della Repubblica	Roma	4
Procura della Repubblica	Tivoli	2
Procura della Repubblica	Velletri	2
totale aumenti		47

Il **distretto di Roma** si caratterizza per la presenza del più grande tribunale metropolitano del Paese e di un alto numero di tribunali piccoli e medio-piccoli (9) che complessivamente trattano il 11,9% dei procedimenti iscritti a livello nazionale. Quanto alle procure del distretto, le stesse incidono nella misura del 10,1% rispetto alle iscrizioni nazionali; di tutto rilievo altresì il “peso” della corte di appello di Roma (14,3% delle iscrizioni sul totale nazionale).

L’indice di organizzazione criminale (IOC) è disomogeneo nel distretto, dovendosi altresì segnalare l’alto numero di *city users* nel circondario di Roma corrispondente a 4,46 %.

Quanto agli interventi sulle piante organiche effettuati in precedenza, con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 il complessivo aumento della piante dei tribunali del distretto delle è stato di 2 unità, nonostante il tribunale di Roma avesse visto la propria pianta ridotta di 9 unità. Per quanto concerne le procure, con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata di 4 unità la dotazione organica del distretto; quanto infine alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata la pianta organica di 5 unità.

Pertanto, complessivamente, il distretto con gli interventi precedenti aveva beneficiato di un aumento complessivo di 11 unità.

Prendendo le mosse dagli uffici di **primo grado**, il *trend* che emerge dai dati statistici relativi al quinquennio 2014-2018 è quello di una generalizzata diminuzione delle iscrizioni civili nei tribunali (ovunque in calo ad eccezione che nei tribunali di Tivoli e Velletri) e di un tendenziale, seppur contenuto, aumento delle iscrizioni in materia penale (in aumento in cinque tribunali su nove); a tale ultimo riguardo si segnala il rilevante aumento delle iscrizioni penali verificatosi a Cassino (+32%).

Sempre per quanto concerne gli uffici giudicanti di primo grado emerge una maggiore criticità nel settore penale rispetto a quello civile. Invero, il *clearance rate* civile è ovunque prossimo o superiore all'unità e tale dato si traduce in un generalizzato miglioramento del *disposition time* civile nel periodo di riferimento.

Per contro, il *clearance rate* penale è inferiore all'unità in cinque tribunali su nove; inoltre, il *disposition time* penale è in tutti i tribunali del distretto superiore al dato medio nazionale registrandosi i valori più alti a Velletri (864), Latina (853) e Cassino (852).

Tutti gli uffici giudicanti di primo grado – ad eccezione di Roma, su cui si dirà *infra* – hanno un numero di procedimenti iscritti *pro capite* superiore alla media nazionale, palesandosi l'altissimo numero di iscrizioni *pro capite* nei tribunali di Civitavecchia, Tivoli, Velletri e Viterbo (rispettivamente pari a 858, 1146, 941, 822).

Quanto alle pendenze *pro capite*, tutti gli uffici giudicanti del distretto ad eccezione di quelli di Roma e Rieti fanno registrare un numero di procedimenti pendenti per magistrato nettamente superiore al dato medio nazionale; in particolare, i tribunali di Cassino, Civitavecchia, Latina, Tivoli, Velletri e Viterbo (con rispettivamente 1.331, 1.274, 1.457, 1.286 e 1.402 procedimenti pendenti per magistrato) sono tra gli uffici giudicanti di primo grado con il maggior numero di pendenze *pro capite* a livello nazionale.

Quanto al tribunale di Roma, si deve evidenziare che lo stesso registra il più alto numero di iscrizioni *pro capite* fra i tribunali metropolitani (Roma 662, Milano 567 e Napoli 443); quanto ai procedimenti pendenti *pro capite* si segnala un dato inferiore alla media nazionale, ma comunque significativo (670).

Quanto alle procure del distretto, tutti gli uffici hanno un numero di procedimenti iscritti, rapportato al numero dei magistrati, nettamente superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare la situazione particolarmente critica delle procure di Tivoli (983), Cassino (891), Civitavecchia (874) e Velletri (880). Anche le pendenze *pro capite* sono superiori alla media nazionale nella maggior parte degli uffici.

Per quanto concerne la procura di Roma, nonostante il *trend* positivo di calo delle iscrizioni e delle pendenze nel quinquennio di riferimento (registrandosi una riduzione delle iscrizioni del 19% e delle pendenze del 16%) e nonostante un *clearance rate* superiore all'unità, tanto il numero degli iscritti *pro capite* quanto il numero dei pendenti *pro capite* è superiore alla media nazionale; invero, i procedimenti iscritti per magistrato ammontano a 639 e i pendenti a 870.

Venendo agli uffici di **secondo grado**, la corte di appello di Roma ha fatto registrare nel quinquennio di riferimento una netta riduzione delle iscrizioni penali (-19%) e una situazione di stabilità delle iscrizioni civili. Nel medesimo arco temporale, si è registrata una riduzione delle pendenze civili pari al 35% e una riduzione dell'arretrato civile prossima al 50%, anche grazie ad un *clearance rate* particolarmente positivo (1,3); viceversa nello stesso periodo si è registrato un significativo aumento dei procedimenti penali pendenti (+31%), che si è tradotto in un *disposition time* penale pari a 1498.

La situazione di criticità che si registra in corte di appello emerge poi chiaramente anche dai dati relativi alla iscrizioni *pro capite* (204) e ai pendenti *pro capite* (599), entrambi significativamente superiori alla media nazionale.

Infine, per quanto concerne la procura generale presso la corte di appello di Roma, il numero degli affari oggetto di trattazione è superiore alla media nazionale palesandosi l'insufficienza dell'attuale pianta organica.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 47 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI SALERNO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Salerno	3
Tribunale	Nocera Inferiore	3
Tribunale	Salerno	2
Tribunale	Vallo Della Lucania	2
Procura della Repubblica	Nocera Inferiore	1
Procura della Repubblica	Vallo Della Lucania	1
totale aumenti		12

Il **distretto di Salerno** si caratterizza per la presenza di un indice IOC pari a 44 in tutto il distretto.

Tale distretto incide, per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado, nella misura del 2,3 % sugli iscritti nazionali e per quanto riguarda gli uffici requirenti di primo grado nella misura del 2,0% sugli iscritti nazionali; quanto agli iscritti presso la corte di appello sono il 2,4% del totale nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentato di 3 unità il numero complessivo dei magistrati della pianta organica del distretto con riferimento sia agli uffici giudicanti di primo grado sia alle procure; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata la pianta organica di 1 unità.

Pertanto, complessivamente, con gli interventi precedenti il distretto aveva beneficiato di un incremento della pianta organica di complessive 7 unità.

Per quanto concerne gli uffici di **primo grado**, il *trend* nei tribunali del distretto fa registrare una generalizzata riduzione delle iscrizioni tanto civili quanto penali nel quinquennio di riferimento, dovendosi nondimeno segnalare quale dato distonico il rilevante aumento delle iscrizioni penali verificatosi al tribunale di Nocera Inferiore (+ 56%).

Nonostante tale *trend* positivo, dai dati statistici emerge una situazione di criticità. Da un lato, infatti, tanto il tribunale di Nocera Inferiore quanto il tribunale di Vallo della Lucania registrano un numero di iscrizioni per magistrato superiore alla media nazionale, pari rispettivamente a 950 e 703; dall'altro, e soprattutto, tutti i tribunali del distretto registrano un numero di procedimenti pendenti *pro capite* nettamente superiore alla media nazionale e segnatamente: 973 a Salerno, 1.420 a Nocera Inferiore e 1.840 a Vallo della Lucania.

Il *disposition time* è ovunque superiore alla media nazionale, tanto in materia civile quanto in materia penale.

Quanto alla situazione delle procure, si segnala il *trend* positivo sia per quanto riguarda le iscrizioni (significativamente ridotte nel quinquennio di riferimento), sia per quanto riguarda le pendenze, dovendosi in particolare evidenziare la netta riduzione dei procedimenti pendenti, pari al 44%, registratasi a Salerno.

Le maggiori difficoltà, per quanto concerne gli uffici requirenti, sussistono nelle procure di Nocera Inferiore (con 767 iscritti *pro capite* e 1.020 pendenti *pro capite*) e di Vallo della Lucania (con 758 iscritti *pro capite*).

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, sebbene tanto le iscrizioni quanto le pendenze *pro capite* in corte di appello sia inferiori alle media nazionale, registrandosi un alto *clearance rate* sia in materia penale sia in materia civile, deve darsi atto dell'aumento delle iscrizioni penali verificatosi nel quinquennio di riferimento (+21%) nonché della permanenza di un *disposition time* civile superiore alla media nazionale.

Infine, per quanto concerne la procura generale, i dati statistici indicano un'attività *pro capite* conforme al dato medio nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 12 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI TORINO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Torino	2
Tribunale	Ivrea	2
Tribunale	Novara	1
Tribunale	Torino	1
Procura della Repubblica	Ivrea	3
Procura della Repubblica	Torino	1
totale aumenti		10

Il **distretto di Torino** si caratterizza per la presenza di un alto numero di imprese attive per popolazione e per un numero alto di *city users*, pari a 4,13%.

Trattandosi di un distretto di grandi dimensioni, che conta dieci tribunali, lo stesso incide in maniera significativa sul panorama nazionale e segnatamente, nella misura del 6,1% sugli iscritti nazionali per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado, e nella misura del 6,5% per quanto riguarda gli uffici requirenti di primo grado; quanto agli iscritti presso la corte di appello sono il 4,7% del totale nazionale.

Con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era proceduto ad una significativa rivisitazione della piante organiche dei tribunali e delle procure del distretto, con una diminuzione complessiva di 2 unità degli uffici giudicanti di primo grado e di 3 unità degli

uffici requirenti di primo grado; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 si era aumentata la pianta organica di 2 unità.

Pertanto, con gli interventi precedenti la pianta organica del distretto era stata ridotta complessivamente di 3 unità.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti di **primo grado**, il *trend* è di una generalizzata riduzione delle iscrizioni tanto civili quanto penali nel quinquennio di riferimento, dovendosi segnalare quale dato distonico il rilevante aumento delle iscrizioni penali (+44%) verificatosi al tribunale di Ivrea, verosimilmente in considerazione dell'accorpamento delle distaccate torinesi in virtù della revisione della geografia giudiziaria.

La maggiore criticità del settore penale rispetto a quello civile emerge plasticamente dal raffronto dei relativi *clearance rate*: mentre tutti i tribunali del distretto fanno registrare tassi di *clearance rate* civile prossimi o superiori all'unità, il *clearance rate* penale è inferiore all'unità in cinque tribunali su nove.

Circa il dato delle iscrizioni *pro capite* si segnala l'alto numero di procedimenti iscritti per magistrato che si registra al tribunale di Ivrea (807) e al tribunale di Novara (800).

Per quanto concerne le procure della Repubblica, nel quinquennio di riferimento si è assistito ad una generalizzata riduzione delle iscrizioni e delle pendenze, eccezion fatta per la procura di Ivrea che versa in una situazione di estrema criticità avendo visto un incremento di iscrizioni del 11% e delle pendenze del 104% nel periodo 2014-2018. Tali circostanze infatti, hanno contribuito a far sì che il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* superasse le mille unità (1.102) e il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* superasse le duemila unità (2.455 pendenti per magistrato); tali dati collocano la procura di Ivrea al primo posto in Italia quanto a numero di iscrizioni e di pendenze.

Quanto alla procura di Torino, nonostante il calo delle iscrizioni e delle pendenze verificatosi nel quinquennio di riferimento e nonostante l'ottimo *clearance rate*, si registra un alto numero di procedimenti pendenti per magistrato, pari a 836, che pare tanto più significativo in considerazione della natura distrettuale della stessa.

Per quanto concerne gli **uffici di secondo grado**, nella corte di appello di Torino nel quinquennio di riferimento si è assistito ad una leggera riduzione delle iscrizioni civili (-9%) bilanciata da un leggero aumento delle iscrizioni penali (+13%); le pendenze invece hanno fatto registrare una netta diminuzione in entrambi i settori, anche in ragione di *clearance rate* particolarmente buoni (pari a 1,07 in materia civile e 1,26 in materia penale).

Tali circostanze, unitamente agli effetti derivanti dall'incremento della pianta organica disposto nel 2017, hanno contribuito a far sì che attualmente gli iscritti *pro capite* siano pari a 150 procedimenti, dunque inferiori alla media nazionale, con una significativa riduzione del *disposition time* sia civile che penale nel quinquennio di riferimento e con un *disposition time* del civile che è pari a circa alla metà della media nazionale.

Quanto agli uffici requirenti di secondo grado, la pianta organica della procura generale risulta in linea con le risultanze statistiche.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 10 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI TRENTO		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Trento	1
Tribunale	Trento	1
totale aumenti		2

Il **distretto di Trento** si caratterizza per la presenza di un numero ragguardevole di imprese attive, rapportato alla popolazione, raggiungendo la soglia di 83,97 nel circondario di Bolzano.

Le iscrizioni complessive dei tribunali del distretto incidono nella misura del 1,3% sul totale nazionale delle iscrizioni, mentre le procure pesano nella misura del 1,4% sul dato nazionale; quanto alla corte di appello, gli iscritti totali, compresa la sezione distaccata di Bolzano, incide nella misura del 0,7% sul totale nazionale.

Con i precedenti interventi attuati con i decreti ministeriali del 1° dicembre 2016 e del 2 agosto 2017 non si era proceduto a modifiche della pianta organica del distretto.

Quanto agli uffici di **primo grado**, il *trend* palesatosi nel quinquennio di riferimento è quello di una riduzione delle iscrizioni sia civili che penali in tutti i tribunali del distretto; per quanto invece riguarda le pendenze complessive, si è avuto un netto aumento delle stesse sia a Trento che a Rovereto, e una diminuzione a Bolzano.

Quanto alle iscrizioni *pro capite*, l'unica situazione critica è data dal tribunale di Trento, dove sono iscritti 846 procedimenti per magistrato, a fronte di una media nazionale di 662; tale dato è in ogni caso bilanciato dal basso numero delle pendenze *pro capite* oltre che da *disposition time* è molto inferiore alla media nazionale sia in civile che in penale.

Per quanto concerne le procure della Repubblica, non sussistono particolari criticità da rappresentare; invero, sebbene presso le procure di Rovereto e di Bolzano il numero degli iscritti *pro capite* sia superiore alla media nazionale, il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* è nettamente inferiore alla media stessa.

Circa gli uffici di **secondo grado**, tanto presso la corte di appello di Trento quanto presso la sezione distaccata di Bolzano il numero dei procedimenti iscritti per magistrato è il più basso che si registra a livello nazionale raggiungendo la soglia rispettivamente di 75 procedimenti *pro capite* a Trento e 72 a Bolzano; anche il numero delle pendenze *pro capite*, nonostante tassi di *clearance rate* pari o inferiori all'unità, è nettamente inferiore alla media nazionale, con conseguente adeguatezza della attuale pianta organica alla domanda di giustizia.

Tuttavia, circa le necessità della corte di appello di Trento, occorre segnalare le obiettive difficoltà di carattere organizzativo che si sono provocate con il passaggio di funzioni alla Regione Trentino Alto Adige con il decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16, che nel suo avvio

sta provocando dei disequilibri che si riverberano anche sull'organizzazione dell'attività giudiziaria.

Per quanto concerne la procura generale di Trento, i dati non si discostano significativamente da quelli del panorama nazionale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 2 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI TRIESTE		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Trieste	2
Tribunale	Pordenone	1
Tribunale	Trieste	1
Procura della Repubblica	Pordenone	1
Procura della Repubblica	Trieste	1
totale aumenti		6

Il **distretto di Trieste** si caratterizza per la presenza di un indice IOC estremamente differenziato sul territorio; mentre infatti a Gorizia e Trieste l'indice IOC raggiunge la soglia di 33 e 28 punti, a Pordenone e Udine ha valori estremamente bassi, rispettivamente pari a 3 e 9.

Quanto all'incidenza degli uffici giudiziari del distretto sul panorama nazionale, gli iscritti totali negli uffici di primo grado rappresentano l'1,8% del dato nazionale invece per le procure, il peso delle iscrizioni è pari al 2,5% del totale nazionale, e per la corte di appello, gli iscritti totali rappresentano l'1,4% del dato nazionale.

Con il decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentata complessivamente di 4 unità la pianta organica degli uffici giudicanti del distretto, mentre nessuna modifica si era apportata alla pianta organica delle procure; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 la pianta organica era rimasta invariata. Pertanto, all'esito dei precedenti interventi in materia, la pianta organica del distretto aveva beneficiato dell'aumento di complessive 4 unità.

Per quanto concerne gli uffici di **primo grado**, il *trend* palesatosi nel quinquennio di riferimento è quello di una generalizzata riduzione delle iscrizioni civili in tutti i tribunali (ad eccezione di Trieste, che segna un aumento del 9%) e di un generalizzato aumento delle iscrizioni penali (ad eccezione di Gorizia che ha visto una contrazione delle iscrizioni penali del 16%).

Nonostante tali mutamenti delle iscrizioni, considerato che in tutti gli uffici del distretto le pendenze *pro capite* sono significativamente inferiori alla media nazionale, le uniche criticità si manifestano a Pordenone e Trieste.

Per quanto concerne il tribunale di Pordenone infatti, il numero delle iscrizioni *pro capite* è nettamente superiore alla media nazionale (758), oltre al netto aumento delle pendenze penali, pari al 51% nel quinquennio di riferimento.

Per quanto concerne il tribunale di Trieste deve evidenziarsi, accanto al *trend* negativo del quinquennio di cui si è dato atto sopra, un *clearance rate* inferiore all'unità, tanto in materia civile quanto in materia penale, e un netto aumento delle pendenze civili pari al 32% nel quinquennio di riferimento.

Nelle procure della Repubblica si registra in tutti gli uffici un numero di iscrizioni *pro capite* superiore alla media nazionale; in questo quadro, le maggiori criticità si riscontrano a Pordenone e a Trieste, dove ad un alto numero di iscritti *pro capite* (pari rispettivamente a 933 e 777) si accompagna un rilevante numero di pendenti *pro capite* (pari rispettivamente a 673 e 709).

Quanto al **secondo grado**, nel quinquennio di riferimento si è assistito ad un contenuto aumento delle iscrizioni civili (+3%) e ad un netto aumento delle iscrizioni penali in corte di appello (+51%); nonostante ciò, tanto il numero degli iscritti *pro capite* quanto il numero dei pendenti *pro capite* è inferiore alla media nazionale.

Infine, quanto alla procura generale, non si registrano situazioni di criticità.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 6 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

DISTRETTO DI VENEZIA		
Tipo ufficio	Sede	Aumento previsto
Corte d'Appello	Venezia	10
Procura Generale	Venezia	2
Tribunale	Padova	1
Tribunale	Treviso	1
Tribunale	Venezia	1
Tribunale	Verona	1
Tribunale	Vicenza	1
Procura della Repubblica	Treviso	1
Procura della Repubblica	Venezia	1
Procura della Repubblica	Verona	1
Procura della Repubblica	Vicenza	1
totale aumenti		21

Il **distretto di Venezia** si caratterizza per un numero di imprese attive su popolazione ragguardevole, con un indice che spazia da 69,88 di Belluno sino al 90,09 di Padova; di rilievo anche il dato dei *city users* di Venezia, pari a 8,94%, quale conseguenza della presenza fisica di un altissimo numero di non residenti nel territorio, segno della vocazione turistica della città; parimenti alto il dato dei *city users* nel distretto, pari a 16,25%.

Quanto all'incidenza degli uffici giudiziari del distretto sul panorama nazionale, gli iscritti totali negli uffici di primo grado del distretto rappresentano il 5,6% del totale nazionale; quanto

alle procure, il peso delle iscrizioni è pari al 5,8% del totale nazionale. Quanto infine alla corte di appello, gli iscritti totali rappresentano il 4,8% del dato nazionale.

Si rappresenta altresì che il distretto di Venezia è stato interessato da rilevanti aumenti delle piante organiche ad opera dei precedenti decreti ministeriali. Invero, con il precedente decreto ministeriale del 1° dicembre 2016 si era aumentato complessivamente di 29 unità la pianta organica degli uffici giudicanti del distretto e di 11 unità la pianta organica delle procure; quanto alla corte di appello, con il decreto ministeriale del 2 agosto 2017 la pianta organica era stata aumentata di 5 unità. Pertanto, con gli interventi precedenti si era realizzato un consistente aumento della pianta organica del distretto nella misura di 45 unità complessive.

Per quanto concerne gli uffici di **primo grado**, il *trend* che emerge dai dati statistici è quello di una generalizzata diminuzione nei tribunali del distretto delle iscrizioni civili – in calo ovunque ad eccezione di Venezia, che ha visto aumentare del 2% le iscrizioni – cui si è accompagnata, anche in ragione degli alti *clearance rate*, una drastica riduzione delle pendenze civili e una notevolissima riduzione, in tutti i tribunali, dell'arretrato civile. Segno questo che il rafforzamento operato con il precedente intervento ha iniziato a produrre gli effetti sperati.

Per quanto concerne la materia penale la situazione è invece molto eterogenea, perché al calo di iscrizioni, anche notevole, che ha caratterizzato alcuni tribunali (Venezia, Padova, Treviso e Verona) si è accompagnato l'aumento delle iscrizioni penali in altri tribunali del distretto (Belluno, Rovigo e Vicenza).

Spostando l'analisi dal dato assoluto al dato *pro capite*, deve evidenziarsi che in tutti i tribunali del distretto, ad eccezione di Venezia e Belluno, il numero dei procedimenti iscritti per singolo magistrato è superiore alla media nazionale, raggiungendo i valori più alti a Treviso (784) a Verona (776) e a Padova (774).

Per quanto concerne i procedimenti pendenti *pro capite*, si segnalano, in quanto superiori al dato medio nazionale, le situazioni di Treviso e Verona, con rispettivamente 747 e 765 procedimenti pendenti.

In ordine alle procure, si registra nel quinquennio di riferimento la generalizzata riduzione dei procedimenti iscritti e di quelli pendenti; nonostante tale *trend* positivo, dai dati statistici emerge che in cinque procure su sette gli iscritti *pro capite* sono nettamente superiori alla media nazionale, dovendosi segnalare come particolarmente critica la situazione di Verona (con 868 procedimenti iscritti e 752 pendenti *pro capite*), di Vicenza (con 637 procedimenti iscritti e 846 pendenti *pro capite*) e di Treviso (con 737 procedimenti iscritti e 876 pendenti *pro capite*).

Per quanto concerne gli uffici di **secondo grado**, in corte di appello nel quinquennio di riferimento si è registrato il nettissimo aumento dei procedimenti iscritti (+66% iscritti civili e + 88% iscritti penali) cui corrisponde un alto numero di iscritti per magistrato (225) nonché di procedimenti pendenti per magistrato (562).

La situazione di difficoltà in cui versa la corte di appello di Venezia emerge inoltre da un *disposition time* che, sebbene in leggera diminuzione nel quinquennio, è nettamente superiore ai valori medi nazionali tanto nel settore civile quanto in quello penale (essendo il *disposition time* civile pari a 847 e quello penale pari a 1.195); segno dunque che l'aumento di 5 unità

disposto nel 2017, pur cospicuo non è tuttavia stato sufficiente a fronteggiare l'incremento della domanda di giustizia nell'ufficio.

Infine, con riferimento alla procura generale tutti gli indicatori evidenziano che l'attuale pianta organica è sottostimata rispetto alla domanda di giustizia.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si è ritenuto necessario assegnare complessivamente al distretto 21 unità, distribuite negli uffici giudiziari così come indicato nella tabella sopra riportata.

7. Alcune riflessioni sull'intervento: le sedi distrettuali e la peculiarità degli uffici di secondo grado.

Come già avvenuto con l'intervento del 2016, anche all'esito della presente analisi si è ritenuto di dover accordare particolare attenzione alle sedi distrettuali giudicanti e ad alcune distrettuali requirenti, e ciò anche a prescindere dai puri dati quantitativi risultanti dagli indicatori.

In particolare, in ambito civile a seguito delle modifiche normative di questi ultimi anni, vengono trattati nella sede distrettuale i procedimenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea a seguito del decreto-legge 17 febbraio 2017, convertito in legge 13 aprile 2017 n. 46, mediante l'istituzione della c.d. sezione civile immigrazione (sezione specializzata migranti) presso il tribunale ordinario del capoluogo del distretto di corte d'appello. Al tribunale delle imprese (radicato nel tribunale del capoluogo regionale, con eccezioni tassativamente previste) è stata attribuita una competenza per materia che interessa una serie di cause e procedimenti che riguardano, in estrema sintesi, la materia industriale, la violazione della disciplina della concorrenza dell'Unione europea, i rapporti societari, le controversie in materia di appalti pubblici, forniture e servizi di rilevanza comunitaria. Tale competenza è stata estesa, per effetto del decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14, ai procedimenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza e alle controversie che ne derivano relative alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione. Infine il nuovo art. 840-ter c.p.c. stabilisce che la domanda per l'azione di classe si propone con ricorso davanti alla sezione specializzata in materia di impresa competente per il luogo ove ha sede la parte resistente.

In ambito penale, operano su base distrettuale il tribunale del riesame, che è competente in via esclusiva sulle impugnazioni delle misure cautelari personali e la sezione specializzata per le misure di prevenzione personali e patrimoniali, nonché il c.d. tribunale dei ministri competente per i reati commessi dal presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

L'ufficio GIP-GUP del tribunale distrettuale è competente in via esclusiva per i delitti di stampo mafioso e per altri gravi delitti riconducibili all'attività investigativa della Direzione

distrettuale antimafia (tra i quali rientra anche il reato di scambio elettorale politico – mafioso – art. 2 legge 23 febbraio 2015 n. 19).

Per effetto di recenti interventi normativi (decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni in legge 13 aprile 2017, n. 46 e del successivo decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 2019, n. 77) è stata ulteriormente incrementata la competenza dell'ufficio GIP-GUP del tribunale distrettuale – in conseguenza di quella della procura della Repubblica distrettuale – in materia di favoreggiamento (anche non aggravato) dell'immigrazione clandestina

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, sussiste altresì una competenza della procura della Repubblica presso il tribunale nel quale è istituita la sezione specializzata in materia di impresa di cui al decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, parallela a quella di detta sezione specializzata. Inoltre per le richieste di assistenza giudiziaria per le attività di acquisizione probatoria e di sequestro di beni a fini di confisca sussiste la competenza del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto del luogo nel quale deve compiersi l'attività richiesta.

Proseguendo nella disamina delle principali e più recenti modifiche normative che hanno inciso sull'attività delle procure della Repubblica distrettuali, viene in rilievo il decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108 sull'ordine europeo di indagine penale.

Tali accresciute competenze hanno determinato anche diverse e ulteriori esigenze organizzative che sono state ampiamente considerate nella distribuzione effettuata.

Rispetto all'intervento del 2016 si è poi ritenuto di accordare una particolare attenzione alle tre sedi requirenti delle città metropolitane, e segnatamente **le procure di Milano, Napoli e Roma**, connotate da specificità non solo del contesto sociale ma anche della tipologia dei procedimenti trattati in fase di indagine.

Altre considerazione emergono poi dall'esame di alcuni degli indicatori e dei dati a disposizione:

- **Napoli** ha un alto indice IOC (79), **Milano** ha un indice di imprese attive sul territorio particolarmente elevato (104,13), sia **Milano** che **Roma** hanno tra gli indici di *city users* più alti di Italia (rispettivamente 3,67 % e 4,46%).
- Il **peso delle iscrizioni** nel periodo rilevato (media 2016-2018) delle sole tre procure di **Milano, Napoli e Roma** è pari al **13,2 %** di quelle nazionali (rispettivamente 4,6%, 3,5% e 5,1%) e il peso delle **pendenze** rilevato al 31 dicembre 2018 sul totale di quelle nazionali è del **18,4%** (rispettivamente 7,6%, 3,3% e 7,5%), e ciò sebbene il *trend* di variazione delle pendenze nel quinquennio 2014-2018 faccia registrare un decremento in tutte e tre le procure metropolitane.

L'esame di tali dati dà conto dell'importanza e della delicatezza organizzativa del contesto investigativo delle procure di Milano, Napoli e Roma, che hanno condotto, unitamente ad altri fattori, all'assegnazione di 5 unità a Milano, 5 a Napoli e 4 a Roma, come emerge dalle considerazioni svolte sopra.

La distribuzione delle risorse operata sulle sedi requirenti e giudicanti distrettuali di primo grado conduce, considerando in modo unitario il presente intervento con quello precedente del

2016, ad un considerevole rafforzamento delle risorse di tali uffici, rappresentato nella tabella qui sotto (**Figura 12**) che auspicabilmente porterà nei prossimi anni ad un miglioramento della *performance* degli stessi.

Fig. 12

GIUDICANTI 1° GRADO				REQUIRENTI 1° GRADO			
organico ante 1/12/2016	posti in aumento	nuovo organico	% incremento	organico ante 1/12/2016	posti in aumento	nuovo organico	% incremento
5.113	306	5.419	6%	1.955	109	2.064	6%

Come già indicato, nella distribuzione delle risorse si è voluto porre specifica attenzione, con indagine particolarmente accurata, agli uffici giudiziari giudicanti e requirenti di **secondo grado** (26 corti di appello, 3 sezioni distaccate di corte di appello, corrispondenti procure generali).

L'analisi puntuale che ne è seguita ha condotto alla determinazione di un deciso rafforzamento degli organici in secondo grado.

Si è rilevato, infatti, che l'insieme degli interventi attuati con i decreti del 2016 e 2017, da un punto di vista delle finalità, si caratterizzava per l'attenzione prestata principalmente agli uffici di primo grado, in particolare a quelli giudicanti, con l'obiettivo di un riequilibrio soprattutto nei distretti del centro-nord, all'epoca in condizioni di sofferenza per svariati profili determinati da un sostanziale mancato accrescimento di risorse nel corso degli anni e da un crescente contenzioso sia civile che penale³³.

L'intervento in oggetto, invece, pur distribuendo ampie risorse agli uffici di primo grado, pone, come detto, particolare attenzione alle condizioni degli uffici di secondo grado.

Nella riflessione operata si è tenuto ampiamente conto non solo delle valutazioni operate sulla base dei criteri generali utilizzati per la revisione delle piante organiche degli uffici di primo grado, ma anche delle specificità e criticità (*ut infra*), nonché dell'attività propria degli organi del gravame.

L'attuale intervento si pone l'obiettivo ambizioso di ridefinire – *rectius* ampliare – l'organico della generalità degli uffici giudiziari di secondo grado, intervenendo non solo in quelle realtà caratterizzate da rilevanti e significative pendenze incrementatesi nel corso dell'ultimo quinquennio, ma anche e soprattutto laddove si è registrato un aumento considerevole delle iscrizioni, quale variabile che meglio rappresenta la domanda di giustizia.

Accanto a ciò, precipua attenzione si è posta agli effetti che l'intervento in esame potrà concretamente avere sugli uffici di secondo grado. Le considerazioni che hanno mosso una tale valutazione in termini di distribuzione muovono in primo luogo dall'analisi obiettiva dei dati che riporta uno squilibrio sensibile su tutti gli indicatori tra primo e secondo grado.

³³ Con l'intervento del 2016 tra i distretti maggiormente interessati dalla distribuzione ci sono: il Veneto (29 unità), Emilia Romagna (23), Brescia (17).

Infatti, come già visto nella parte generale, il *disposition time* nazionale delle corti di appello è di **702** giorni nel procedimento civile e di **889** giorni per il penale, registrandosi peraltro dati assolutamente allarmanti in alcune corti: è il caso della corte di appello di Reggio Calabria (*disposition time* penale di 1.279 giorni), Venezia (*disposition time* penale di 1.195 giorni), Bari (*disposition time* penale di 1.142 giorni) e Caltanissetta (*disposition time* civile 1034), Taranto (*disposition time* civile 1.293).

Analoga considerazione deve essere svolta per due delle tre **corti metropolitane** che peraltro incidono, come poco sotto si vedrà, in modo considerevole sul complesso degli affari nazionali: **1.498** giorni è la durata media dei processi penali nella corte di appello di Roma mentre **1.560** giorni sono necessari in media per concludere un processo penale nella corte di appello di Napoli (**Figura 13**).

Fig. 13 - Disposition time corti di appello

<i>Corte d'Appello</i>	<i>DT civile (Pendenti al 31.12.2018 su media definiti 2016- 2018)</i>	<i>DT penale (Pendenti al 31.12.2018 su media definiti 2016- 2018)</i>
Ancona	622	373
Bari	704	1.142
Bologna	863	1.075
Bolzano	607	432
Brescia	722	589
Cagliari	566	503
Caltanissetta	1.034	557
Campobasso	697	349
Catania	687	1.063
Catanzaro	585	586
Firenze	786	1.079
Genova	591	691
L'Aquila	621	492
Lecce	566	949
Messina	480	229
Milano	418	368
Napoli	918	1.560
Palermo	916	429
Perugia	185	339
Potenza	821	833
Reggio Calabria	898	1.279
Roma	803	1.498
Salerno	759	327
Sassari	583	765
Taranto	1.293	350
Torino	325	731
Trento	325	410
Trieste	376	613
Venezia	847	1.195
Dato nazionale	702	889

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Il ricorso alle applicazioni endodistrettuali, l'utilizzo dei "giudici ausiliari" istituiti con legge 98/2013, nonché dei tirocinanti di cui all'art. 73 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98, destinati al c.d. ufficio per il processo, pur presentando

elementi di indubbia novità per l'organizzazione giudiziaria e di indiscussa utilità non possono essere, allo stato, strumenti sufficienti a far fronte all'endemica incapacità di definire i procedimenti pendenti in secondo grado entro il predetto termine di due anni.

L'evidenziata durata media dei procedimenti pendenti in appello è un dato di indubbio allarme, finanche peggiorativo rispetto al tempo necessario per definire i procedimenti di primo grado, calcolati sempre secondo la formula del *disposition time*, pari a **369** giorni per il civile e **367** per il penale.

Ancor più grave appare la situazione se analizzata alla luce dei dati relativi al *trend* delle iscrizioni nel periodo rilevato (2014-2018), analisi che più di ogni altro indicatore illumina in ordine alla proiezione e prognosi di capacità di miglioramento delle *performance* degli uffici; si osserva al riguardo, infatti, che le iscrizioni agiscono in modo del tutto indipendente dalla capacità di smaltimento del personale di magistratura addetto (cd. *clearance rate*) e rappresentano il reale volume della domanda di giustizia alla luce dell'ingresso degli affari in un dato momento storico, analizzato in rapporto ai magistrati in pianta organica.

Orbene, a fronte di un miglioramento nel quinquennio del *trend* nazionale di iscrizioni nei tribunali, sia per il settore civile che per quello penale (**diminuzione del 11%** in entrambi gli indicatori), si registra un **aumento del 10% delle iscrizioni** in secondo grado sia in materia civile sia in materia penale.

Ancor di più si percepisce come una visione prognostica faccia ipotizzare un aggravamento della già critica situazione degli uffici di secondo grado in assenza di serio intervento, considerato che circa il **65%** degli uffici di corte di appello (19 su 29 comprese le sezioni distaccate) hanno visto aumentare le iscrizioni civili nell'ultimo quinquennio e circa il **62%** delle corti di appello (18 su 29 compresi le sezioni distaccate) hanno visto aumentare le iscrizioni penali nel medesimo arco temporale.

Tale considerevole aumento del flusso in ingresso rispetto alla realistica capacità di definizione degli affari da parte dei magistrati previsti dell'attuale pianta organica, costituisce certamente uno dei principali motivi dell'aumento delle pendenze civili e penali e dell'arretrato civile nelle corti di appello, tanto più se si considera che nello stesso periodo di rilevazione il *clearance rate* degli uffici giudicanti di secondo grado è stato ottimo nel civile, facendo registrare praticamente tutte le corti – tranne tre – un valore superiore o prossimo all'unità, e buono nel settore penale atteso che circa la metà degli uffici hanno registrato un valore superiore o vicino all'unità.

Anche per tali motivi, accanto all'esigenza, sempre più centrale, di definire ed applicare modelli gestionali improntati alla massima efficienza, il presente progetto ha realizzato un'importante azione di monitoraggio di tutti gli uffici giudiziari di secondo grado, esaminando i dati relativi al flusso degli affari civili e penali dell'ultimo quinquennio (periodo 2014 – 2018) di tutti i 29 uffici delle corti di appello.

Ed è proprio l'utilizzo della serie storica quinquennale che ha consentito di "normalizzare" eventuali dati anomali riscontrati nei singoli anni, eliminando i picchi di "irregolarità".

Il flusso dei procedimenti iscritti e pendenti nel settore civile ed in quello penale appare il dato indubbiamente di maggiore rilievo sia a livello nazionale sia nelle singole realtà distrettuali, tanto in termini assoluti quanto rapportando il numero dei procedimenti iscritti e pendenti all'organico magistratuale (**Figura 14**).

Fig. 14 - Flusso procedimenti iscritti e pendenti rispetto all'organico magistratuale

Corte d'Appello	Organico senza distrettuali	Iscritti Totale (media 2016-2018) su organico	Pendenti al 31/12/2018 su organico
Ancona	23	287	446
Bari	54	228	515
Bologna	58	224	578
Bolzano	9	72	94
Brescia	35	175	338
Cagliari	21	157	220
Caltanissetta	15	171	380
Campobasso	10	170	270
Catania	51	196	446
Catanzaro	42	214	393
Firenze	56	212	508
Genova	44	141	276
L'Aquila	27	255	418
Lecce	30	222	457
Messina	26	210	276
Milano	126	127	151
Napoli	154	181	612
Palermo	59	187	325
Perugia	17	222	256
Potenza	15	175	384
Reggio Calabria	34	134	402
Roma	168	204	599
Salerno	34	166	297
Sassari	11	169	302
Taranto	12	184	459
Torino	74	150	288
Trento	14	75	73
Trieste	21	162	207
Venezia	51	225	562
Dato nazionale	1.291	185	419

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Il dimensionamento delle corti di appello non è apparso significativo ai fini della distribuzione delle risorse e ciò per le stesse ragioni indicate sopra con riferimento agli uffici di primo grado; l'unica eccezione – analogamente a quanto si è ritenuto per gli uffici di primo grado – è rappresentata dalle c.d. **corti metropolitane** di Roma, Milano e Napoli, le quali presentano all'evidenza caratteristiche di unicità in materia gestionale ed organizzativa, con esiti e modelli che non risultano esportabili in altri territori.

Per gli uffici di secondo grado un indicatore caratterizzante, e pertanto preso in considerazione, è rappresentato dal rapporto numerico tra l'organico complessivo dei tribunali del distretto e quello della rispettiva corte di appello. Infatti, se è pur vero che non sussiste un dato in grado di riprodurre il rapporto ottimale tra magistrati giudicanti di primo e secondo grado, deve tuttavia evidenziarsi come sia emerso un valore medio costituito da 1 consigliere di corte di appello ogni 4 giudici assegnati agli uffici di primo grado.

Tale dato, si ribadisce, rappresenta una media aritmetica, rispetto alla quale si registrano realtà fortemente disomogenee: a titolo esemplificativo nella corte di appello di Campobasso

questo rapporto è di 2,9, mentre in quella di Venezia è di 5,3, pertanto meno favorevole ai magistrati del gravame.

L'esito della complessa attività di elaborazione, analisi e valutazione sulle attività delle corti di appello ha evidenziato la quasi generalizzata grave criticità in cui versano detti uffici rispetto a quelli di primo grado, in alcune realtà vistosamente acuitasi nel corso dell'ultimo quinquennio.

Viene in rilievo, in particolare, la situazione delle **corti di appello di Bari, Venezia, Bologna, Catania**, realtà contrassegnate da un considerevole incremento dei procedimenti civili e penali iscritti nel suindicato periodo. Si distingue, in particolare, la **corte di appello di Venezia** che registra l'incremento del 66% delle iscrizioni civili e dell'88% di quelle penali. Più contenuto, ma comunque significativo, è l'aumento delle iscrizioni nelle **corti di appello Bari** (+52% delle iscrizioni civili e +33% di quelle penali), **Bologna** (+29% delle iscrizioni civili e +35% di quelle penali), infine **Catania** (+35% delle iscrizioni civili e +68% di quelle penali).

Sul piano dei procedimenti pendenti e del formarsi di un arretrato difficilmente scalfibile – nonché pacificamente in contrasto con la previsione normativa in tema di diritto all'equa riparazione che stabilisce in 2 anni la ragionevole durata del processo di appello (art. 2 comma 2-bis legge 89/2001 come modificato dalla legge 134/2012) - spiccano le corti di appello di **Roma e di Napoli**, che annoverano rispettivamente 100.584 e 94.273 procedimenti pendenti al 31/12/2018, pari al 36% del totale nazionale.

Significativo è il dato della **corte di appello di Roma**, che incide rispettivamente per il **14,3%** e per il **18,6%** sulla totalità delle iscrizioni e delle pendenze nazionali (al 31 dicembre 2018), al pari della **corte di appello di Napoli**, che annovera il **11,6%** delle iscrizioni ed il **17,4%** delle pendenze nazionali.

Anche per le corti di appello è apparso utile l'utilizzo del *clearance rate*, quale parametro in grado di cogliere la *performance* degli uffici nel settore penale ed in quello civile. Considerando che valori pari all'unità indicano una situazione di equilibrio tra il flusso delle definizioni e quello delle sopravvenienze in ciascun anno, si registrano realtà discordanti, alcune contrassegnate da valori superiori all'unità (in particolare Messina e Perugia) a dimostrazione che sono stati definiti più procedimenti di quelli che sono stati iscritti nell'anno, altre (ad esempio Bolzano e Cagliari) presentano valori inferiori all'unità, con una conseguente crescita delle pendenze (**Figura 15**).

Fig. 15 - Clearance rate corti di appello

Corte d'Appello	CR civile (media definiti 2016- 2018 su media iscritti 2016-2018)	CR penale (media definiti 2016- 2018 su media iscritti 2016-2018)
Ancona	1,07	1,16
Bari	1,02	0,89
Bologna	1,04	0,91
Bolzano	0,84	0,91
Brescia	0,89	1,31
Cagliari	0,98	0,89
Caltanissetta	0,97	1,01
Campobasso	0,98	1,14
Catania	1,11	0,84
Catanzaro	1,13	1,17
Firenze	1,09	0,82
Genova	1,16	1,06
L'Aquila	1,15	0,99
Lecce	1,21	0,91
Messina	1,31	1,47
Milano	1,11	1,09
Napoli	1,30	0,82
Palermo	1,01	0,95
Perugia	2,03	1,54
Potenza	1,08	0,79
Reggio Calabria	1,22	0,86
Roma	1,30	0,73
Salerno	1,05	1,18
Sassari	1,19	0,80
Taranto	1,05	1,14
Torino	1,07	1,26
Trento	0,99	1,00
Trieste	1,02	0,86
Venezia	0,94	0,88
Dato nazionale	1,15	0,95

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Nell'analisi degli uffici di secondo grado si è poi tenuto conto non solo delle risultanze statistiche, sopra evidenziate, ma anche delle principali novità legislative al fine di verificarne l'impatto (positivo o negativo) sul funzionamento delle corti di appello e delle procure generali.

Come noto, infatti, le competenze, soprattutto amministrative, degli uffici di secondo grado sono state accresciute nel corso degli ultimi anni da una serie di interventi normativi che non possono non essere considerati quali fattori di accresciuta complessità organizzativa.

Basti considerare, a titolo di esempio, le specifiche competenze in ambito elettorale demandate alle corti di appello da norme nazionali e regionali e dai vari testi unici in materia e le competenze in tema di spese di funzionamento riversate principalmente sugli uffici di secondo grado a seguito della legge di bilancio per l'anno 2014; vengono, altresì, in rilievo le competenze del procuratore generale presso la corte di appello in materia di sicurezza già definite dal decreto adottato il 28 ottobre 1993 dai Ministri della Giustizia e dell'Interno, ma accresciute dal decreto del Presidente della Repubblica del 18 agosto 2015, n. 133, che, nel prevedere e disciplinare la conferenza permanente, ha conferito alla stessa – di cui è componente di diritto il procuratore generale e che può essere indetta da quest'ultimo sulle materie inerenti alla sicurezza – i compiti di individuazione e proposta dei fabbisogni e di indicazione, fra l'altro, delle specifiche esigenze relative all'attività di vigilanza e custodia, compresi gli aspetti tecnici e amministrativi della sicurezza degli edifici, ponendo sul procuratore generale la possibilità di agire in caso d'urgenza. Ricade, del resto, sul procuratore generale presso la corte di appello la

competenza ad adottare i provvedimenti necessari a presidiare la sicurezza interna delle strutture in cui si svolge attività giudiziaria.

Considerazione analitica e puntuale è stata effettuata, come detto sopra, con riguardo agli **uffici metropolitani** di secondo grado, ove si è ritenuto non solo di attribuire rilevanza ai fattori già considerati per gli uffici di primo grado, ma anche di procedere ad una analisi comparativa mirata dei fabbisogni delle corti di appello di **Milano, Napoli e Roma**, che hanno peraltro costituito già oggetto di separato e specifico approfondimento (cfr. relazione tecnica del 11 luglio 2017).

Le risultanze di tale intervento hanno consentito di disporre nel 2017 un incremento dei relativi organici, pari a 3 unità per la corte di appello di Milano ed a 7 e 5 unità per quelle di Napoli e Roma, mentre nessuna modifica era stata all'epoca disposta per i corrispettivi uffici requirenti.

Tuttavia, anche a seguito degli interventi del 2016 e del 2017, per gli uffici metropolitani le evidenziate criticità non paiono essere ancora del tutto superate e questo determina l'esigenza di una ulteriore attribuzione di risorse ai tre uffici di secondo grado giudicanti metropolitani.

La portata dell'intervento adottato sulle tre corti di appello metropolitane appare più manifesto ove si consideri che le sole tre sedi metropolitane pesano per il **32,6 %** delle **iscrizioni nazionali** (14,3% Roma, 11,6% Napoli e 6,7% Milano) e per il **39,5%** delle **pendenze nazionali** (18,6% Roma, 17,4% Napoli e 3,5% Milano).

Il presente intervento incide con particolare efficacia sulle sedi di corte di appello di Roma, Napoli, Milano, Venezia, Bologna, Bari, Firenze, Catania, che da sole rappresentano il **57,2%** delle **iscrizioni totali** delle corti e soprattutto il **65,7 %** del peso delle **pendenze nazionali**.

Invero, con la distribuzione oggetto del presente intervento si mira ad incidere in modo significativo su oltre il **50%** dell'afflusso di ingresso in secondo grado e soprattutto su oltre il **60 %** delle pendenze, con l'auspicio di un netto – e presumibilmente repentino – miglioramento delle *performance* per effetto del collocamento di ulteriori magistrati sulle nuove piante ampliate.

Per le **procure generali** presso le corti di appello sono stati valorizzati alcuni indicatori peculiari di detti uffici; in particolare, oggetto di disamina è stato il numero delle sentenze emesse in primo e secondo grado, in ragione della circostanza che una parte rilevante dell'attività di tali uffici si sostanzia nell'analisi di tale tipologia di provvedimenti giurisdizionali, al fine precipuo di valutare la necessità o meno di proporre gravame (avverso le sentenze di primo grado) ovvero ricorso per cassazione (avverso le stesse della corte di appello).

Con riguardo alle ulteriori attività svolte dalle procure generali, è stata valutata la pluralità di attività svolte nel settore penale (esecuzione penale), in quello civile (pareri e visti), infine in ambito internazionale (estradizioni), non tralasciando la disamina del rapporto esistente tra sostituti procuratori generali e giudicanti di secondo grado (valore medio di 4,5), nonché tra i primi e sostituti procuratori (valore medio 7,3).

La complessiva disamina dell'attività posta in essere dalle procure generali presso le corti di appello non ha evidenziato generali criticità, di talché il presente intervento si è limitato ad ampliare la pianta organica di alcune realtà caratterizzate essenzialmente da uno squilibrio nel

rapporto tra sostituti procuratori generali e giudicanti di secondo grado, ovvero segnate da alcuni valori vistosamente superiori alla media nazionale.

Quanto al risultato del progetto di distribuzione delle risorse per il secondo grado degli uffici giudicanti e requirenti ordinari, come si evince dalla tabella che segue, si realizza un sensibile **miglioramento dei rapporti di composizione** rilevati tra gli organici degli uffici di primo e secondo grado che, in coerenza con gli obbiettivi perseguiti e sopra enunciati, risulta particolarmente apprezzabile per gli uffici giudicanti.

A fronte di un rapporto preesistente di oltre quattro (4,07) magistrati di tribunale per ciascun magistrato di corte, l'intervento prospettato ha consentito di ridimensionare l'indice complessivo di alcuni punti percentuali (3,88), ma, soprattutto, di conseguire un riequilibrio del medesimo rapporto per la generalità degli uffici di secondo grado (**Figura 16**).

Fig. 16

PIANTA ORGANICA ATTUALE				RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (esclusi TM e PRM)	
	GIUDICANTI	REQUIRENTI	TOTALE	GIUDICANTI	REQUIRENTI
TRIBUNALI E PROCURE	5.249	1.996	7.245	4,07	7,56
CORTI APPELLO E PROCURE GENERALI	1.291	264	1.555		

DISTRIBUZIONE PROPOSTA				RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (esclusi TM e PRM)	
	GIUDICANTI	REQUIRENTI	TOTALE	GIUDICANTI	REQUIRENTI
TRIBUNALI E PROCURE	170	68	238	3,88	7,51
CORTI APPELLO E PROCURE GENERALI	106	11	117		

* l'organico non comprende i 54 posti (28 giudicanti e 26 requirenti) di magistrato distrettuale

PARTE TERZA

8. *Gli uffici minorili: la metodologia di analisi e gli indicatori*

Il Ministero ha posto una specifica attenzione ai diritti dei minori che si è tradotta anche nella costituzione, con decreto ministeriale del 22 luglio 2019, di un apposito tavolo di lavoro (“*Squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori*”) con l’obiettivo di effettuare la ricognizione ed il monitoraggio dello stato di attuazione della legislazione vigente in materia di collocamento dei minori in istituti di ricovero pubblici e privati e di affidamento etero-familiare, interloquendo con soggetti ed enti istituzionalmente preposti alla tutela del minore.

Fondamentale corollario della centralità assegnata dal Ministero ai diritti del minore è il presente progetto che, per la prima volta dal 2001 (legge 13 febbraio 2001, n. 48), attribuisce risorse alla magistratura minorile, sia giudicante che requirente, al precipuo fine di rendere effettiva, celere e piena la tutela dei minori.

Il presente intervento intende quindi attribuire risorse anche alla giustizia minorile, settore caratterizzato da spiccata specializzazione sia civile che penale, che sconta un’assenza di aumento di pianta dal 2008.

Infatti ad un primo significativo intervento, seguente all’incremento di 600 unità della dotazione nazionale del personale di magistratura, disposto dalla legge 9 agosto 1993, n. 295 - che ha previsto la distribuzione, con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1994, presso tali presidi, di complessive 17 unità (di cui 12 assegnate agli uffici giudicanti e 5 a quelli requirenti) - ha fatto seguito un ulteriore aumento in occasione degli interventi di ripartizione dei 546 posti recati in aumento dalla legge 13 febbraio 2001, n. 48.

Con i decreti ministeriali del 7 aprile 2005 e del 8 aprile 2008, infatti, la dotazione degli uffici minorili è stata ulteriormente ampliata di complessive 19 unità, di cui 16 sono state attribuite agli uffici giudicanti e 3 agli uffici requirenti.

Al netto di alcune riduzioni disposte in funzione delle prevalenti esigenze di altri uffici giudiziari, la dotazione degli uffici minorili è quindi passata, nell’arco temporale intercorso tra i citati aumenti del ruolo organico della magistratura, dalle 274 unità inizialmente previste (176 giudicanti e 102 requirenti) a complessive **306 unità (198 giudicanti e 108 requirenti)**.

Più di recente gli uffici minorili sono stati oggetto di analisi mirata nel contesto del progetto complessivo di rimodulazione delle piante organiche del personale di magistratura, realizzato con i decreti ministeriali del 1° dicembre 2016 (primo grado) e del 2 agosto 2017 (secondo grado).

Al riguardo appare opportuno evidenziare che il progetto, predisposto secondo una metodologia condivisa dal Consiglio superiore della magistratura, è stato attuato in assenza di un incremento del ruolo organico del personale di magistratura, prevedendo, da un lato, la pressoché integrale distribuzione delle unità non ancora assegnate; dall’altro, significative modifiche

compensative tra gli uffici, anche di diversa tipologia, dirette a riequilibrare ed ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili in funzione del conseguimento di una complessiva maggiore efficienza nella gestione dei flussi di lavoro rilevati per le singole sedi giudiziarie.

Nello specifico, con il decreto ministeriale del 3 luglio 2017, preso atto del passaggio di alcune competenze dai tribunali per i minorenni ai tribunali ordinari in materia di filiazione naturale e degli effetti rilevati sui carichi di lavoro degli uffici, sia sotto il profilo delle iscrizioni in materia civile che delle pendenze finali, è stata disposta la riduzione, in ragione di 1 unità ciascuna, delle piante organiche dei giudici dei tribunali per i minorenni di Firenze e di Roma, determinando nelle attuali **304 unità (196 giudicanti e 108 requirenti)** il contingente complessivo assegnato alla giustizia minorile.

Scendendo all'analisi degli elementi caratterizzanti del settore, si può affermare che alla specializzazione si unisce anche l'esclusività delle funzioni, la composizione multidisciplinare, la presenza di una forte componente della magistratura onoraria (cultrice di specifiche discipline ritenute essenziali per un'adeguata comprensione delle problematiche dei minori), infine la competenza distrettuale, coincidente con il distretto di corte di appello.

Molteplicità dei procedimenti assai diversificati fra loro ed esercizio di tutte le funzioni penali per i processi a carico dei minorenni (GIP, GUP, tribunale del riesame, collegio dibattimentale, magistrato di sorveglianza e tribunale di sorveglianza) disegnano una competenza vasta ed eterogenea, evidenziando al contempo la necessità di una formazione specifica e costante dei magistrati minorili.

Per le ordinarie attività giurisdizionali il tribunale per i minorenni si articola in un'area civile (incentrata sulla tutela dei diritti relazionali del fanciullo in situazioni potenziali di pregiudizio o di abbandono) e una penale (che attiene a ogni reato posto in essere da un minore), alle quali si associano anche competenze prettamente amministrative (misure a contenuto rieducativo anche a fronte di condotte prive di rilevanza penale, ma attestanti disadattamento o difficoltà comportamentali).

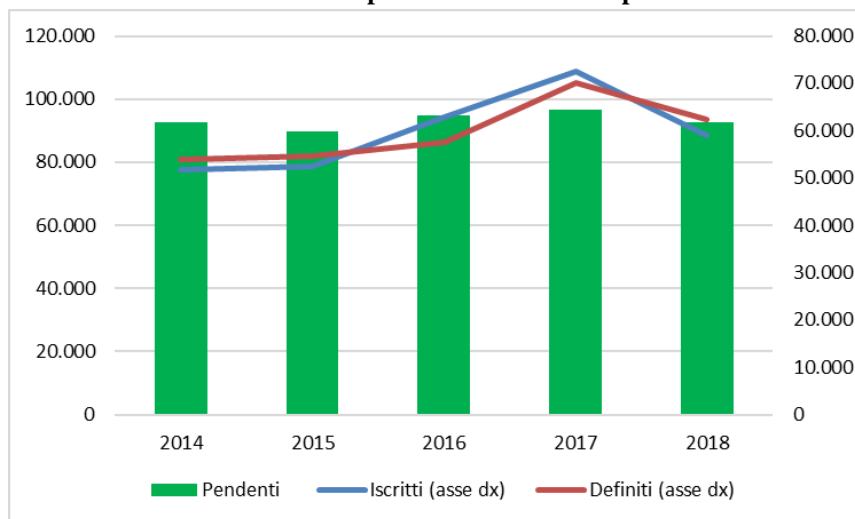
Da quanto sin qui descritto si palesa la necessità di adottare una visione complessiva ed unitaria dei vari aspetti problematici, riservando uno sguardo di insieme alle questioni giuridiche, personali, familiari e sociali dei minori. Il disagio personale o sociale del minore può unirsi a condotte illecite e l'accertamento della responsabilità penale non è mai slegato dalle valutazioni di recupero del minore e dalla necessità di prevedere interventi rieducativi adeguati.

Tali specificità impongono una diversa valutazione degli indicatori utilizzati per la distribuzione delle risorse negli uffici giudiziari ordinari, necessitando un'analisi più articolata, che integri il dato dei flussi (iscrizioni e pendenze) con quello della popolazione minorile; tutto ciò nell'ottica di analizzare appieno la domanda di giustizia degli uffici minorili.

Il dato di partenza è comunque costituito dal flusso dei procedimenti iscritti e pendenti negli uffici minorili, la cui disamina consente di cogliere una riduzione degli affari civili verificatasi nel 2018, presumibilmente da ricondursi anche al nuovo assetto della giurisdizione in materia minorile conseguente alla piena applicazione della legge 10 dicembre 2012 n. 219 e del decreto legislativo – attuativo – 28 dicembre 2013 n. 154.

Si evince, infatti, come il 2018, dopo l'incremento registrato nel biennio 2016-17, segni una contrazione dei procedimenti iscritti e pendenti nel settore civile, tornati ai livelli dell'anno 2014 (**Figura 17**)

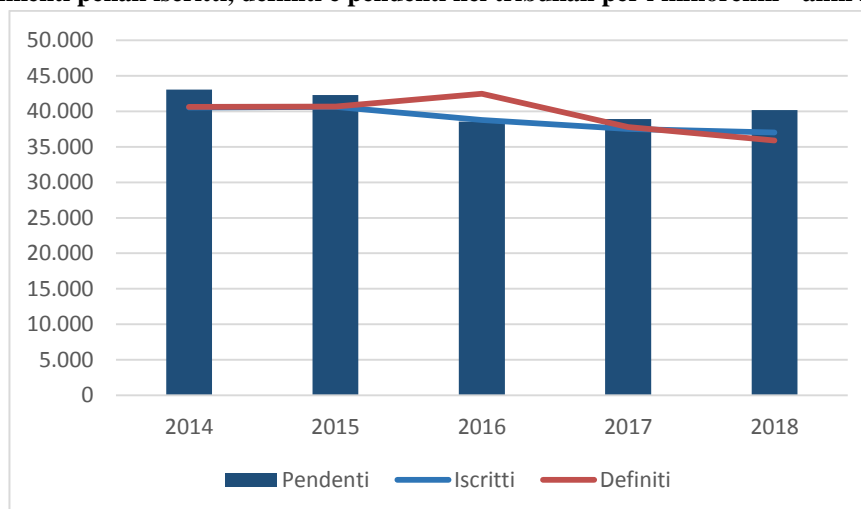
Fig. 17 - Procedimenti civili iscritti definiti e pendenti nei tribunali per i minorenni - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

La disamina dei dati relativi al quinquennio di riferimento 2014-2018 consente di cogliere la, seppur contenuta, contrazione complessiva dei procedimenti pendenti nel settore penale presso i tribunali per i minorenni (-6,7%), nonostante la lieve inversione di tendenza registratasi nell'ultimo biennio (**Figura 18**).

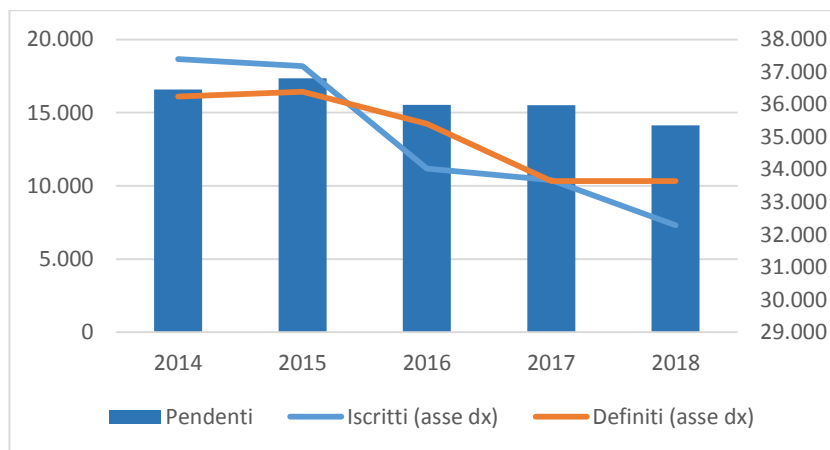
Fig. 18 – Procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti nei tribunali per i minorenni - anni 2014-2018



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Circa l'attività delle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, può cogliersi la considerevole riduzione delle pendenze nel quinquennio di riferimento 2014-2018 (15%), dato che riflette analoga riduzione (-14%) relativa ai procedimenti iscritti (**Figura 19**).

Fig. 19 - Procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti nelle procure per i minorenni - anni 2014-18



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Accanto al dato costituito dal flusso dei procedimenti iscritti e pendenti negli uffici minorili, si è tenuto conto della presenza di un bacino di utenza “*qualificato*”, costituito appunto dalla popolazione minorile: in particolare si è ritenuto opportuno attribuire a tale elemento una specifica e preminente valenza nel contesto degli indicatori considerati, al fine di individuare con maggiore puntualità le necessità di tale settore della giurisdizione.

In sostanza, nell'ambito del progetto complessivo di ripartizione delle nuove risorse organiche disponibili, si è adottato un differente approccio metodologico per gli uffici minorili (e come si vedrà in seguito per gli uffici di sorveglianza), anche in ragione delle specificità che ne connotano le competenze giurisdizionali, pur mantenendo fermi i principi seguiti per la valutazione dei fabbisogni degli uffici ordinari di primo e secondo grado.

Evidente è l'impatto delle recenti innovazioni normative relative ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), che ha originato un incremento dei flussi di lavoro, in controtendenza rispetto alle valutazioni a sostegno delle riduzioni disposte³⁴.

³⁴ Dagli uffici giudiziari minorili è pervenuta l'osservazione che tale aumento sarebbe da mettere in relazione all'approvazione del decreto legislativo del 18 agosto del 2015 n. 142 (“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”), prima del quale il tribunale interveniva solo per un numero limitato di minori stranieri non accompagnati (allorché la procura minorile riteneva ne ricorrerono i presupposti sulla base delle competenze generali previste dalla legge del 4 maggio 1983 n.184, dagli artt. 25 segg. regio decreto legge 20 luglio 1943 n. 1404), così come successivamente modificato dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220.

L'art. 19 del citato decreto legislativo n. 142, invece, pur lasciando inalterata la nomina del tutore in capo al giudice tutelare, ha introdotto per la prima volta una nuova competenza generalizzata del tribunale per i minorenni, chiamato a provvedere sulla ratifica delle misure di accoglienza per ciascun minore straniero non accompagnato che si trovi nel distretto.

Al dato quantitativo si aggiungerebbe la peculiare tipologia degli interventi richiesti per i MSNA, provenienti dai più diversi contesti culturali, spesso portatori di esperienze violente e traumatiche e con risorse personali assai diversificate in dipendenza dell'età, del sesso e della storia di ciascuno.

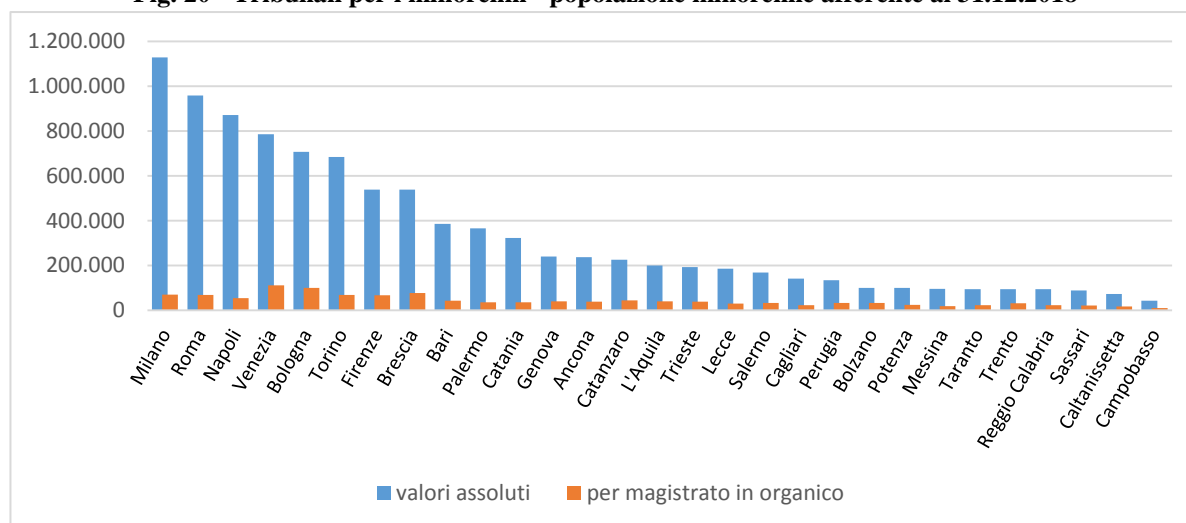
La successiva legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*", allo scopo favorire la tutela dei minori stranieri che arrivano in Italia, ha, inoltre, previsto una ulteriore serie di adempimenti a carico degli uffici minorili, i cui effetti non risultano ancora del tutto evidenti e cristallizzati nelle analisi statistiche.

Tutto ciò premesso, come evidenziato, ai fini della valorizzazione degli elementi di analisi utilizzati per la determinazione degli organici degli uffici minorili si è considerato come una mera "combinazione" degli indicatori relativi alle iscrizioni (*iscritti su organico*) ed alle pendenze (*pendenze su organico*), non sia del tutto adeguata ad individuare il grado di complessità dell'attività giudiziaria minorile, con conseguente necessità di integrazione con ulteriori dati statistici.

Tale diversa posizione è scaturita dalla considerazione della specifica funzione svolta dalla magistratura minorile, primariamente rivolta alla tutela degli interessi e al recupero dei soggetti di minore età: consegue che il dato della popolazione minorile appare centrale in quanto coglie un aspetto importante del fenomeno minorile, ed è pertanto idoneo ad assurgere al ruolo di indicatore e snodo critico del processo di misurazione.

La valutazione che da ciò derivi una relazione più diretta e stabile tra la popolazione minorenni presente in un dato territorio e il flusso di affari che interessa l'ufficio competente, ha indotto a considerare anche nella **popolazione minorile** un indicatore cui attribuire valenza ai fini di una più puntuale quantificazione dei carichi di lavoro (**Figura 20** mostra la popolazione minorile di ciascun distretto in termini assoluti nonché in rapporto all'organico magistratuale).

Fig. 20 - Tribunali per i minorenni - popolazione minorenni afferente al 31.12.2018



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa- DOG

L'analisi è stata, poi, ulteriormente arricchita con indicatori che pongono in evidenza le caratteristiche socio-economiche del territorio, tra le quali spicca la presenza di minori stranieri non accompagnati.

Per cogliere le dimensioni di tale fenomeno è apparso utile avvalersi del lavoro svolto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che pubblica periodicamente *report* statistici relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia.

Il censimento, in particolare, è stato realizzato dal Ministero del lavoro sulla base delle segnalazioni effettuate dagli stessi tribunali per i minorenni³⁵ ed è stato adottato come indicatore in grado di cogliere un flusso qualificato di affari che interessano la giustizia minorile.

È apparsa, poi, consequenziale l'adozione, come ulteriore indicatore, del numero di utenti dei servizi sociali territoriali, avvalendosi dei risultati della "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati" svolta dall'ISTAT³⁶.

Attraverso tale indicatore si è inteso tenere conto della presenza dei servizi sociali sul territorio, la cui azione influenza il carico di lavoro degli uffici intercettando i fenomeni di disagio minorile e portandoli all'attenzione del giudice.

Specifico rilievo assume, inoltre, la presenza nel territorio dei singoli distretti di uno o più istituti penali per i minorenni: l'istituto è, infatti, il luogo deputato ad eseguire le misure penali maggiormente afflittive e deve garantire, per la specificità delle caratteristiche

³⁵ L'indicatore è calcolato come media del 2017 e 2018. Il censimento è svolto ai sensi dell'art. 9 comma 1 della legge 7 aprile 2017, n. 47, dell'art. 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e degli artt. 2 e 5 del decreto del presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535.

³⁶ L'indagine raccoglie informazioni con cadenza annuale sulle politiche di *welfare* gestite a livello locale. Ai fini dell'analisi è stata considerata l'area di utenza "famiglia e minori" e il sottoinsieme di attività denominate "attività di servizio sociale professionale", che misura il numero di persone o di nuclei familiari in carico nel 2018 (con cartella sociale attiva) e che abbiano ricevuto nell'anno almeno una prestazione di pertinenza dell'assistente sociale (es. relazione, indagine).

dell'utenza (soggetti in età evolutiva per i quali va affermata la priorità della funzione rieducativa della pena), un contesto informato al principio della legalità, quale presupposto indispensabile per promuovere la riflessione ed il cambiamento rispetto ad un percorso di vita deviante. Corollario della specifica ed alta funzione attribuita agli istituti penali per i minorenni è l'implementata attività del magistrato di sorveglianza per i minorenni e del tribunale per i minorenni, quali organi giurisdizionali che esercitano le attribuzioni della magistratura di sorveglianza nei confronti di coloro che hanno commesso il reato quando erano minori degli anni diciotto e fino al compimento del venticinquesimo anno di età.

Si è così verificato il fabbisogno reale degli uffici giudiziari minorili sulla base di una conoscenza della domanda di giustizia acquisita tramite un'attenta analisi dei dati rilevabili dalla misurazione statistica della serie eterogenea e complessa di indicatori sopra esposti.

La metodologia sopra descritta è stata applicata e utilizzata per la proposta di rideterminazione delle piante organiche sia degli uffici giudicanti che di quelli requirenti.

Orbene, la valutazione complessiva dei dati raccolti mostra l'esistenza di disomogeneità tra le diverse realtà distrettuali, di seguito descritte.

8.1. Gli uffici minorili: la determinazione delle piante organiche e la ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti

La rinnovata centralità che ha assunto la questione della tutela dei minori, del rafforzamento dei loro diritti e delle forme di protezione, si riverbera anche sul presente progetto che, muovendo da una disamina organica ed approfondita della giustizia minorile, costituisce un incisivo intervento di ampliamento delle piante organiche dei tribunali per i minorenni e delle correlate procure della Repubblica, implementandoli complessivamente di 18 giudici e di 7 pubblici ministeri.

Nel precedente paragrafo della presente relazione si sono enunciati, con grafici relativi, i dati nazionali degli uffici minorili giudicanti e requirenti, con il loro *trend* di periodo.

La disamina dei dati statistici di maggior rilievo offre una "fotografia" nitida della giustizia minorile e consente di cogliere quelle realtà – sulle quali ci si soffermerà con un *focus* specifico – nelle quali, diversi ed eterogenei fattori, disomogeneità e criticità strutturali o contingenti, hanno prodotto inefficienze nell'amministrazione della giustizia e nella tutela del minore.

Di seguito si riportano i dati più significativi – con riferimento ai singoli indicatori – relativi ai soli distretti rispetto ai quali si è ritenuta la necessità, per le ragioni sopra esposte, di procedere ad un incremento della pianta organica, nonché la tabella riassuntiva delle assegnazioni.

UFFICI MINORILI - AUMENTI PREVISTI			
DISTRETTO	Tribunale per i minorenni	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	Totale aumenti
BARI	1	0	1
BOLOGNA	2	1	3
BRESCIA	1	1	2
CALTANISSETTA	1	1	2
CATANIA	1	0	1
FIRENZE	1	1	2
GENOVA	1	0	1
MILANO	2	1	3
NAPOLI	2	0	2
PALERMO	1	0	1
REGGIO CALABRIA	1	1	2
ROMA	2	0	2
TORINO	1	0	1
VENEZIA	1	1	2
TOTALE	18	7	25

Viene anzitutto in evidenza il **distretto di Bari** (composto da 9 magistrati giudicanti e 5 requirenti, distretto che incide per il 3,6 %, sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 2,9 % sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) che presenta un'ampia parte della popolazione seguita dai servizi sociali territoriali (30.010 unità).

Nel triennio di riferimento 2016 – 2018 si registra in tale distretto l'aumento dei procedimenti pendenti, più contenuto nel settore civile (+ 4,9%) e maggiore in quello penale (+ 15,1%), nonostante il *clearance rate* sia in linea con la media nazionale; da tali dati si desume come il risalente intervento di ampliamento della pianta organica di una sola unità realizzato con decreto ministeriale del 7 aprile 2005, non appaia adeguato a far fronte alla domanda di giustizia di un territorio caratterizzato da elevato disagio giovanile e dalla pervicace presenza di criminalità organizzata che si avvale anche dell'apporto di minori. In proposito, si rimanda a quanto già segnalato in precedenza, ove si sottolineava nel territorio di riferimento un indice IOC che è fra i più alti in Italia (48,2).

Sul versante penale si registra, altresì, la presenza nel territorio di competenza di un istituto penale minorile, con le evidenziate conseguenze sull'implementata attività del magistrato di sorveglianza per i minorenni e del tribunale per i minorenni.

Pertanto si è ritenuto opportuno assegnare una 1 unità al Tribunale per i minorenni di Bari.

Il distretto di Bologna (attualmente composto da 7 magistrati giudicanti e 5 requirenti, distretto che incide per il 7% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 7,1% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), merita di essere segnalato come territorio caratterizzato dalla presenza di valori elevati in tutti gli indicatori sopra enunciati.

La popolazione minorenni è di 101.034 unità per ogni magistrato giudicante, pari al doppio della media nazionale, che colloca detto tribunale al vertice nazionale, e di 141.448 per ciascun magistrato requirente. Si segnala, altresì, l'ampia platea di utenti seguiti dai servizi sociali territoriali (65.287 persone), che collocano il distretto al terzo posto a livello nazionale.

Parimenti significativo è il dato complessivo dei procedimenti iscritti e pendenti *pro capite*, facendo registrare per il tribunale per i minorenni di Bologna la prima posizione a livello nazionale su tale indicatore.

Per quanto concerne il settore penale, la presenza nel territorio di competenza di un istituto penale minorile rende maggiormente gravose le funzioni di sorveglianza esercitate dai due organi giurisdizionali del magistrato di sorveglianza per i minorenni e del tribunale per i minorenni.

Relativamente alla procura della Repubblica, si registra un incremento nell'arco temporale 2017 – 2018 dei procedimenti iscritti e di quelli pendenti nel settore civile e, nonostante la contrazione di quelli penali, il numero delle iscrizioni e delle pendenze *pro capite* risulta visibilmente superiore alla media nazionale.

Da tali dati si desume con chiarezza come l'attuale pianta organica, sia giudicante che requirente, nonostante il risalente incremento di due unità complessive (realizzata, quanto al tribunale, con il decreto ministeriale del 7 aprile 2005, quanto alla procura della Repubblica con il decreto ministeriale del 8 aprile 2008), non appaia ancora adeguata a far fronte alla domanda di giustizia del distretto bolognese.

Tali motivi giustificano l'assegnazione di 2 unità al tribunale per i minorenni e di 1 per la procura.

Quanto al **distretto di Brescia** (che presenta 7 magistrati giudicanti e 3 requirenti, distretto che incide per il 3,6 % sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 3,4 % sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) si segnala l'aumento delle iscrizioni sia nel settore civile che in quello penale, registrandosi un + 24% degli iscritti civili ed un +21,7 % di quelli penali nel quinquennio di riferimento 2014 – 2018. Superiore alla media nazionale (di 678) è, altresì, il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* (754 procedimenti).

Ampia è la popolazione che presenta forme di disagio sociale e che pertanto viene seguita dai servizi sociali territoriali (31.179 unità), al pari della popolazione minorile del distretto, valutata in termini assoluti (538.993 unità) e, soprattutto, parametrata all'organico magistratuale: ed infatti il distretto di Brescia si colloca ai vertici nazionali se si raffronta la popolazione minorile al numero dei magistrati, evidenziandosi un rapporto di 76.999 unità per ogni magistrato giudicante e 179.664 per ciascun magistrato requirente.

Tale dato si riverbera anche sull'attività della procura per i minorenni, ove si registra un elevato numero dei procedimenti iscritti *pro capite* (1240) e pendenti (481), in entrambi i settori significativamente superiore alla media nazionale (rispettivamente di 1010 e 377 procedimenti *pro capite*), nonostante un *clearance rate* penale superiore all'unità.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, la procura della Repubblica non ha beneficiato di alcun incremento mentre quelli disposti per il tribunale per i minorenni sono risalenti nel tempo (decreto ministeriale del 20 gennaio 1994 e decreto ministeriale del 7 aprile 2005); conclusivamente si evince come l'attuale pianta organica sia giudicante che requirente (composta da tre sole unità) non appaia adeguata a far fronte alla domanda di giustizia del territorio.

Si assegnano pertanto 1 unità al tribunale dei minori e 1 unità alla procura per i minorenni.

Viene, poi, in rilievo **il distretto di Caltanissetta** (che presenta 4 magistrati giudicanti e 2 requirenti, distretto che incide per il 2,4 % sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 2,3 % sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), il quale si segnala per il numero di procedimenti iscritti *pro capite* superiore alla media nazionale (625 a fronte di 523); rileva, altresì, il *trend* decisamente negativo sia nel settore civile che in quello penale, registrandosi un + 59,6% degli iscritti civili ed un + 44,6 % di quelli penali nel quinquennio di riferimento 2014 – 2018. Nel territorio di competenza sono presenti numerosi minori stranieri non accompagnati.

Relativamente al settore penale, l'istituto penale minorile ubicato nel territorio del distretto rende maggiormente gravose le funzioni della magistratura di sorveglianza; si segnala, altresì, la pendenza, in fase di indagini ed in dibattimento, di numerosi procedimenti di criminalità organizzata di stampo mafioso, di regola collegati a corrispondenti indagini svolte dalla Direzione distrettuale antimafia nei confronti di coimputati maggiorenni.

Tale dato si riverbera anche sull'attività requirente, attualmente affidata unicamente al procuratore della Repubblica e ad un solo sostituto procuratore, con evidenti problemi connessi alla contemporanea celebrazione delle udienze ed alla trattazione dei procedimenti in fase di indagine anche per reati associativi caratterizzati dal metodo mafioso.

Entrambe le realtà, giudicante e requirente, non hanno peraltro beneficiato di alcun incremento di organico, mentre accresciute appaiono le complessità del territorio, maggiore è la pervicacia della presenza criminale, spiccate le forme di disagio giovanile al pari della presenza di un numero considerevole di minori stranieri non accompagnati.

Siffatte ragioni giustificano l'incremento della pianta organica giudicante e requirente del distretto di Caltanissetta di una unità ciascuno.

Parimenti il **distretto di Catania** (che presenta 9 magistrati giudicanti e 5 requirenti, distretto che incide per il 5,2% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 5,5% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) si caratterizza per il numero dei procedimenti *pro capite*, sia iscritti (592) che pendenti (808), superiore alla media nazionale, unitamente ad un *trend* decisamente negativo delle pendenze in entrambi i settori, registrandosi un + 55,5% dei procedimenti pendenti civili ed un + 15,9 % di quelli penali nel quinquennio di riferimento 2014 – 2018. Ampia è la popolazione che presenta forme di disagio sociale e che pertanto viene seguita dai servizi sociali territoriali (13.376).

Due dati incidono in modo imponente sul lavoro svolto dal tribunale per i minorenni di Catania: *in primis* l'elevato numero di minori stranieri non accompagnati presente nel territorio di competenza (1923 unità), tale da collocare il distretto ai vertici nazionali; *in secundis* la presenza di ben due istituti penali per i minorenni (circostanza che distingue Catania e Napoli dagli altri distretti), con conseguenti accresciuti incombenti della magistratura di sorveglianza minorile.

Pertanto si dispone l'aumento di 1 unità della pianta organica del tribunale per i minorenni.

Il **distretto di Firenze** (che presenta 8 magistrati giudicanti e 4 requirenti, distretto che incide per il 5,6 % sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 5,1 % sul

totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) si segnala per l'esistenza di valori elevati in tutti gli indicatori qui vi considerati.

Ingente appare il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* (719), unitamente ad un *trend* delle iscrizioni decisamente negativo sia nel settore civile che in quello penale, registrandosi un +39,0% degli iscritti civili ed un + 23,9 % di quelli penali nel quinquennio di riferimento 2014 – 2018. Parimenti alto è il numero dei procedimenti pendenti *pro capite* (800).

Ampia è la popolazione che presenta forme di disagio sociale e che pertanto viene seguita dai servizi sociali territoriali (36.717 unità).

Tale dato si riverbera anche sull'attività della procura per i minorenni, ove si registra un elevato numero dei procedimenti iscritti (1.399) e pendenti (526), in entrambi i settori significativamente superiore alla media nazionale.

Sempre nel settore penale, l'istituto penale minorile ubicato nel territorio del distretto rende maggiormente gravose le funzioni della magistratura di sorveglianza.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, il tribunale per i minorenni di Firenze, non solo non ne ha tratto beneficio, ma ha subito – in forza del decreto ministeriale del 3 luglio 2017 – la riduzione di una unità. Diversamente la disamina degli indicatori e dei dati come sopra compendiatamente dimostra come entrambe le realtà, sia giudicante che requirente, presentano una pianta organica attualmente inadeguata rispetto alle accresciute esigenze del territorio ed alle nuove forme di disagio giovanile che interessano il distretto.

Tali considerazioni portano ad attribuire 1 unità al tribunale e 1 alla procura per i minorenni del distretto.

Quanto al **distretto di Genova** (che presenta 6 magistrati giudicanti e 4 requirenti, distretto che incide per il 2,9% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 3,7% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) viene in rilievo l'elevato numero di procedimenti pendenti per ogni magistrato: trattasi di 1.088 procedimenti. Tale dato si associa ad un *trend* di crescita dei procedimenti iscritti sia nel settore civile sia in quello penale nel quinquennio di riferimento 2014-2018, mentre eterogenea è la *performace* del tribunale, atteso che a fronte di un buon *clearance rate* civile (1,05), il dato del settore penale è inferiore all'unità ed alla media nazionale (0,80).

Il distretto si caratterizza per forme di disagio sociale che spingono parte della popolazione (21.362 unità) a rivolgersi o essere seguita dai servizi sociali territoriali.

Nel settore penale deve essere evidenziata la presenza di un istituto penale minorile ubicato nel territorio del distretto, tale da rendere maggiormente gravose le funzioni della magistratura di sorveglianza minorile.

Degno di nota è che gli interventi sulla pianta organica magistratuale del tribunale per i minorenni di Genova succedutesi nel corso degli anni sono risultati disomogenei, alternandosi provvedimenti di ampliamento (decreto ministeriale del 20 gennaio 1994 e decreto ministeriale del 7 aprile 2005) ad altri di riduzione della pianta organica (decreto ministeriale del 5 luglio 1993 e decreto ministeriale del 3 maggio 1996), mentre più di recente il distretto non ha beneficiato di alcun adeguamento rispetto agli accresciuti carichi di lavoro.

Si reputa pertanto opportuno incrementare la pianta organica del tribunale dei minorenni di Genova di 1 unità.

Il distretto di Milano (che presenta 16 magistrati giudicanti e 7 requirenti, distretto che incide per il 10,6% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 10,2% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), è caratterizzato dalla maggiore popolazione minorile nazionale (1.182.262 unità) e da un elevato numero di persone seguite dai servizi sociali territoriali (62.408 unità).

Tali dati si riflettono incisivamente sul lavoro degli uffici minorili, sia giudicanti che requirenti, rendendolo particolarmente gravoso; si segnala, infatti, come il numero di procedimenti iscritti *pro capite* sia superiore alla media nazionale tanto nel tribunale (678 a fronte di 523) quanto in procura (1595 a fronte di 1010).

Entrambi gli uffici presentano poi un dato nettamente superiore a quello nazionale, atteso che sono 1080 i procedimenti pendenti per ogni giudice e 1001 per ogni pubblico ministero.

Si registra, infine, la presenza di un istituto penale minorile ubicato nel territorio del distretto.

Conclusivamente dalla disamina dei dati come sopra compendiate, si desume con chiarezza come gli interventi di ampliamento della pianta organica – oltremodo risalente l'intervento che ha interessato la procura per i minorenni con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1994, più recente ma comunque contenuto ad una sola unità quello che ha riguardato il tribunale per i minorenni (decreto ministeriale del 8 aprile 2008) - non appaiono essere adeguati a far fronte alla domanda di giustizia proveniente dal distretto che vanta la più numerosa popolazione minorile nazionale.

Si attribuiscono pertanto 2 unità al tribunale e 1 unità alla procura per i minorenni del distretto.

Venendo **al distretto di Napoli** (che presenta 16 magistrati giudicanti e 10 requirenti, distretto che incide per il 5,9% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 7% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), è il distretto con la terza più ampia popolazione minorile (871.460 unità) e si caratterizza per la pervicace presenza e nefasta incidenza del fenomeno criminale associativo, finanche mafioso, - *ut supra* ove si evidenzia l'elevato indice IOC dell'intero distretto - che attinge anche la popolazione minorenni, giungendo addirittura a fidelizzare al crimine più efferato preadolescenti neppure imputabili.

La presenza nel territorio di competenza di ben due istituti penali per i minorenni costituisce ulteriore elemento che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza minorile, rendendolo eccezionalmente gravoso, soprattutto ove si consideri che solamente il distretto di Catania presenta nel suo territorio un pari numero di istituti penali.

Siffatti elementi giustificano l'incremento di 2 unità della pianta organica del tribunale per i minorenni (caratterizzato da una elevata incidenza delle iscrizioni nel settore penale, pari al 7,7% del totale nazionale), anche in ragione del decorso di oltre 23 anni dall'ultima revisione della pianta organica magistratuale, effettuata con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1994.

Quanto al **distretto di Palermo** (che presenta 10 magistrati giudicanti e 6 requirenti, distretto che incide per il 7% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per l'8,6%

sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), merita di essere evidenziata la presenza del maggior numero di minori stranieri non accompagnati a livello nazionale (2.888 unità), nonché la nefasta incidenza di fenomeni criminali anche mafiosi, come attesta l'indice elevato di organizzazione criminale (IOC) che raggiunge il livello più alto (48) a Palermo, Marsala e Termini Imerese.

A siffatti elementi significativi si associano ulteriori indicatori, costituiti dall'elevato numero di procedimenti iscritti per ogni magistrato (717 rispetto alla media nazionale di 523 procedimenti), unitamente ad un *trend* delle iscrizioni in vistosa crescita: ed infatti si registra l'incremento del 55,3% dei procedimenti civili e del 5% di quelli penali nel quinquennio di riferimento 2014–2018.

La presenza nel territorio di competenza di un istituto penale per i minorenni costituisce ulteriore elemento che indice sul lavoro della magistratura di sorveglianza minorile.

Il distretto ha beneficiato nel corso degli anni di un aumento di 3 unità, trovando però attenzione nelle distribuzioni più risalenti nel tempo (decreto ministeriale del 20 gennaio 1994 e decreto ministeriale del 7 aprile 2005); diversamente in epoca più recente non sono state apportate modifiche alla pianta organica del tribunale per i minorenni, nonostante la situazione di sofferenza resti ancora generalizzata, di talché appare necessario rafforzarne l'organico di 1 unità da collocare presso il tribunale per i minorenni.

Quanto al **distretto di Reggio Calabria** (che presenta 4 magistrati giudicanti e 2 requirenti, distretto che incide per il 1,9% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 1,6% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) si segnala l'elevata densità criminale e la presenza di agguerriti sodalizi criminali che coinvolgono minorenni (l'indice IOC di Reggio Calabria è di 99,4 tale da collocare detta realtà al secondo posto nazionale).

Si evidenzia, sempre nel settore penale, l'ulteriore e incessante impegno profuso in ragione della competenza funzionale della corte di assise per quei reati gravi contro la persona commessi da minorenni.

Il contesto criminale associativo si riverbera anche nel settore civile e nei procedimenti di volontaria giurisdizione, segnalandosi i frequenti e rilevanti interventi posti in essere dagli uffici minorili del distretto di Reggio Calabria a tutela di minori figli di collaboratori di giustizia o di loro familiari ammessi al programma di protezione dei testimoni, allontanandoli dal contesto di provenienza al fine di sottrarli da possibili ritorsioni. Parimenti costante è il ruolo di tali uffici in materia di provvedimenti *de potestate*, al fine di fronteggiare il grave pregiudizio per il minore derivante dalla provata inidoneità dei suoi familiari appartenenti alla 'ndrangheta a svolgere pienamente il loro ufficio genitoriale, specialmente sotto il profilo della funzione educativa, contestando a quei genitori di trasmettere ai figli modelli culturali e comportamentali disvaloriali e delinquenziali che metterebbero a rischio il loro benessere psico-fisico, spingendoli nei casi più gravi a replicare le stesse condotte criminali.

Così facendo la magistratura minorile del distretto di Reggio Calabria - partendo dalla considerazione che le mafie, ancor prima che un fenomeno criminale, presentano una forte connotazione culturale, talché appare limitata una risposta dello Stato che sia esclusivamente sanzionatoria di matrice penale – si è posta in modo innovativo ed efficace a protezione del superiore

interesse del minore, utilizzando un ricco strumentario – non solo ed esclusivamente penale, ma esteso a provvedimenti *de potestate* – che rappresenta un formidabile strumento di contrasto nei confronti del fenomeno mafioso.

Conclusivamente si evince come l'attuale pianta organica sia giudicante che requirente (composta da due sole unità), rimasta immutata per oltre vent'anni, non appaia adeguata a far fronte alla domanda di giustizia di un territorio pervaso da oramai consolidati fenomeni di criminalità organizzata finanche mafiosa, pertanto la pianta organica viene aumentata di 1 unità quanto al tribunale e di 1 unità in procura.

Viene, di seguito, in rilievo il **distretto di Roma** (che presenta 14 magistrati giudicanti e 8 requirenti, distretto che incide per il 8,4% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 8% sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), caratterizzato dalla seconda maggiore popolazione minorile (958.016 unità) e da un elevato numero di persone seguite dai servizi sociali territoriali (55.644 unità). Si registra, altresì, la presenza nel territorio di competenza di numerosi minori stranieri non accompagnati (905 unità).

La disamina dei principali indicatori consente di affermare come elevato sia il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* (615 a fronte dei 523 procedimenti che rappresentano la media nazionale); tale dato si associa ad un *trend* che, nel quinquennio 2014 – 2018, mostra un incremento del 16,2% dei procedimenti civili iscritti, mentre sostanzialmente immutato è il numero di quelli penali.

Si registra, poi, la presenza di un istituto penale minorile ubicato nel territorio del distretto.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, il tribunale per i minorenni di Roma non solo non ne ha tratto beneficio, ma ha subito – in forza del decreto ministeriale del 3 luglio 2017 – la riduzione di una unità. Diversamente la disamina degli indicatori e dei dati come sopra compendati dimostra come il tribunale per i minorenni presenti una pianta organica non solo inferiore rispetto alle correlate realtà metropolitane di Napoli e di Milano, ma soprattutto visibilmente inadeguata rispetto all'ampio territorio ed alla numerosa popolazione minorile del distretto.

Pertanto si assegnano 2 unità al tribunale minorile.

Venendo al **distretto Torino** (che presenta 10 magistrati giudicanti e 6 requirenti, distretto che incide per il 5,7% sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 6,4 % sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni), questo si caratterizza per la cospicua popolazione minorile (648.698 unità) e per l'elevato numero di persone seguite dai servizi sociali territoriali (71.996 unità), dato quest'ultimo che colloca il distretto al secondo posto nazionale.

Si segnala, poi, l'ampio territorio di competenza, comprendente due regioni (Piemonte e Valle d'Aosta).

La presenza di un istituto penale per i minorenni costituisce ulteriore elemento che indice sul lavoro della magistratura di sorveglianza minorile.

Siffatti elementi giustificano l'aumento della pianta organica del Tribunale per i minorenni di 1 unità, tribunale interessato – in epoca peraltro risalente – da interventi disomogenei, atteso

che agli ampliamenti disposti con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1994 e successivo decreto ministeriale del 7 aprile 2005 è corrisposta la riduzione di una unità magistratuale per effetto del decreto ministeriale del 3 maggio 1996.

Infine il **distretto di Venezia** (che presenta 7 magistrati giudicanti e 4 requirenti, distretto che incide per il 3,9 % sulle iscrizioni nazionali dei tribunali per i minorenni, e per il 3,5 % sul totale delle iscrizioni delle procure per i minorenni) si caratterizza per un'ampia popolazione minorile che ammonta a 786.113 unità, trattandosi di un dato rilevante non solo in termini assoluti (collocando il distretto al quarto posto nazionale), ma anche e soprattutto se parametrato all'organico magistratuale: ed infatti il distretto di Venezia si colloca al vertice nazionale se si raffronta la popolazione minorile al numero dei magistrati in pianta organica, evidenziandosi un rapporto di 112.302 unità per ogni magistrato giudicante e di 196.528 unità per ciascun pubblico ministero.

La disamina dei principali indicatori consente di affermare come elevato sia il numero dei procedimenti iscritti *pro capite* (573 a fronte dei 523 procedimenti che rappresentano la media nazionale) e, soprattutto, dei procedimenti pendenti (1520 rispetto alla media nazionale di 678), dato quest'ultimo che connota di gravità la situazione del distretto.

La disamina dei dati consente di affermare che analogo approdo vale per la procura, la cui attività si caratterizza per l'elevato numero di procedimenti pendenti per ciascun magistrato (596 rispetto alla media nazionale di 377 procedimenti).

Il distretto si caratterizza, altresì, per il maggior numero di persone seguite dai servizi sociali territoriali (88.588 unità), nonché per la presenza di un istituto penale minorile.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, il tribunale per i minorenni di Venezia ha beneficiato di un incremento per effetto del decreto ministeriale del 7 aprile 2005; quanto alla procura, gli interventi appaiono disorganici e risalenti nel tempo, con successione di ampliamenti (decreti ministeriali del 20 gennaio 1994 e del 7 aprile 2005) e contrazioni della pianta organica (decreto ministeriale del 3 maggio 1999). Diversamente la disamina degli indicatori e dei dati come sopra compendati dimostra come entrambe le realtà presentino una pianta organica visibilmente inadeguata rispetto all'ampio territorio ed alla numerosa popolazione minorile del distretto.

Pertanto appare opportuno aumentare di 1 unità il tribunale e di 1 unità la procura.

9. La magistratura di sorveglianza: metodologia di analisi e indicatori

La magistratura di sorveglianza è stata oggetto di significative riforme ordinarie in quanto interessata, *in primis*, dalla revisione della geografia giudiziaria conseguente al piano di soppressione di alcuni uffici giudiziari e di ridefinizione delle relative circoscrizioni (decreti legislativi 7 settembre 2012, nn. 155 e 156), riforma che ha prodotto significativi effetti sull'assetto degli uffici di sorveglianza, dal momento che l'area territoriale di loro competenza è identificata con riferimento alla circoscrizione di due o più tribunali, giusta la tabella "A" allegata alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (c.d. ordinamento penitenziario).

Per quanto qui di interesse, viene in rilievo la rimodulazione delle piante organiche dei tribunali e degli uffici di sorveglianza per effetto di molteplici e non sempre omogenei interventi susseguitesisi in un esteso arco temporale, accomunati dalla finalità di assicurare la migliore e più efficace gestione dei carichi di lavoro sul piano dell’allocazione e dell’impiego delle risorse umane disponibili.

Gli interventi, per lo più settoriali ed effettuati ad invarianza della esistente dotazione nazionale (ovvero senza prevedere un concomitante e cospicuo incremento della dotazione organica complessiva), hanno comportato l’incremento di complessive 60 unità magistratuali, di cui 39 attribuite agli uffici distrettuali ove sono posti i tribunali di sorveglianza, 21 ai restanti uffici di sorveglianza.

Nel dettaglio, un primo intervento è stato realizzato con il decreto ministeriale del 20 gennaio 1994 – in occasione della distribuzione dell’incremento di 600 unità della dotazione nazionale del personale di magistratura disposto dalla legge 9 agosto 1993, n. 295 – ed ha determinato l’attribuzione di 7 unità (destinate agli uffici di Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Roma e Torino).

Ulteriori 9 unità (destinate agli uffici di Bologna, Bolzano, Cagliari, Firenze, Genova, Lecce, Milano, Napoli, Taranto e Venezia) sono state assegnate per effetto del decreto ministeriale del 1° giugno 1999, attuativo della riforma istitutiva del giudice unico di primo grado, con pari riduzione della pianta organica ordinaria e, in misura contenuta, anche della sorveglianza (il riferimento è alla riduzione disposta per l’ufficio di sorveglianza di Sassari).

Con i decreti ministeriali del 23 gennaio 2003, 7 aprile 2005 e 5 febbraio 2010 – che hanno ripartito gli incrementi del ruolo disposti dalla legge 13 febbraio 2001, n. 48 e dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 – la magistratura di sorveglianza ha beneficiato di complessive 13 unità (distribuite tra gli uffici di Ancona, Bari, Firenze, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Trento).

Più di recente (e segnatamente con i decreti ministeriali del 17 aprile 2014, 18 settembre 2015 e del 11 luglio 2016) la rinnovata attenzione sulla magistratura di sorveglianza si è tradotta nel compimento di analisi mirate, dirette a cogliere la specificità dei fabbisogni di questi uffici, sulla scorta della metodologia condivisa dal Consiglio superiore della Magistratura, le cui risultanze hanno indotto a prevedere un ulteriore incremento di complessive 31 unità (di cui 10 presso le sedi distrettuali e 21 presso le restanti sedi).

Il presente progetto si pone nel solco della rinnovata centralità attribuita alla magistratura di sorveglianza, avvertita tanto dal Ministero della giustizia quanto dal Consiglio superiore della magistratura, come peraltro testimonia la ricostituzione della commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza e dell’esecuzione penale (delibera del 12 settembre 2018).

Alla rideterminazione e ridefinizione complessiva degli organici della magistratura di sorveglianza si è pervenuti, in particolare, mediante un esteso percorso, caratterizzato dall’analisi e dal monitoraggio dell’attività dei singoli uffici giudiziari, nonché dall’esame della *performance* del servizio giustizia in relazione alle risorse impiegate, individuando e rendendo prevedibili i carichi di lavoro dei singoli uffici giudiziari.

Nell'ambito di tale azione di raccolta, elaborazione e di analisi dei dati statistici, sono state considerate le riforme legislative in punto di esecuzione ed espiatione della pena, la progressiva positiva evoluzione della situazione generale (in minima parte anche della popolazione carceraria), nonché le iniziative assunte volte a scongiurare il rischio di regressione dei meccanismi virtuosi già avviati, superando altresì gli squilibri ancora presenti nel sistema, soprattutto quelli ascrivibili all'insufficiente dotazione del personale giudicante di sorveglianza.

Si è altresì registrato l'incremento, anche in epoca recentissima, delle competenze assegnate alla magistratura di sorveglianza, specificamente in tema di procedimenti di conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non pagate (legge 27 dicembre 2017, n. 205 di modifica dell'art. 238-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115), al pari delle modifiche apportate al procedimento di sorveglianza dal decreto legislativo del 2 ottobre 2018, n. 123 che hanno comportato maggiori incombenze sul singolo magistrato (art. 678 c.p.p.).

Dal punto di vista metodologico siffatta disamina ha previsto l'impiego di peculiari indicatori, idonei a rappresentare con maggiore puntualità le specificità – rispetto agli uffici giudiziari ordinari di primo e secondo grado – dell'attività della magistratura di sorveglianza, strutturata in due organi giurisdizionali, l'ufficio di sorveglianza (costituito su base pluri-circondariale e composto da uno o più magistrati di sorveglianza) e il tribunale di sorveglianza (con competenza territoriale estesa all'intero distretto di corte di appello), che si caratterizza per l'elevata specializzazione e per la presenza – quanto al tribunale di sorveglianza – di una significativa componente laica formata da esperti nei settori della pedagogia, psicologia, psichiatria, servizi sociali, scienze criminalistiche.

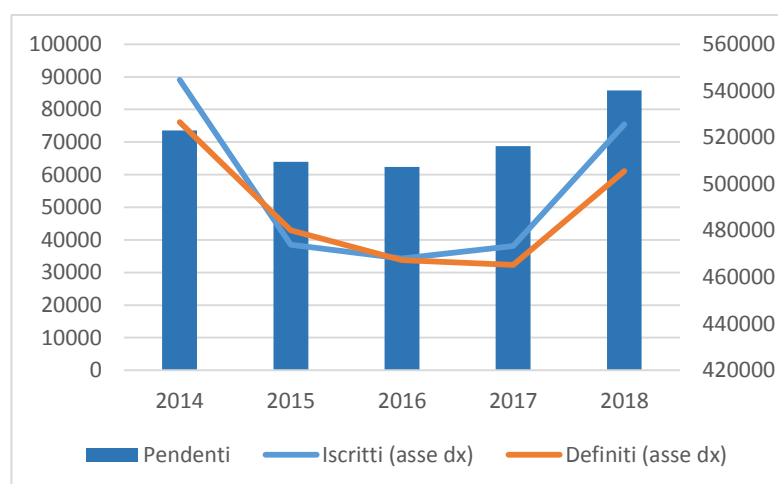
Più in generale è apparso utile coniugare, preservandoli, i principi seguiti per la valutazione dei fabbisogni degli uffici ordinari di primo e secondo grado, con un differente approccio metodologico, tanto per gli uffici di sorveglianza quanto per quelli minorili (*ut supra*), in ragione delle specificità che connotano le rispettive competenze giurisdizionali.

In proposito la presenza di un bacino di utenza “qualificato” è il dato che accomuna la disamina degli uffici giudiziari minorili e di sorveglianza, composto nel primo caso dalla popolazione minorile presente nel territorio distrettuale di competenza, e nel secondo dai detenuti e condannati sottoposti a misure alternative alla detenzione. In entrambi i casi si è ritenuto opportuno attribuire alla corrispondente popolazione “qualificata” una specifica valenza nel contesto degli indicatori considerati, al fine di individuare con maggiore puntualità le necessità operative di tali settori della giurisdizione.

Per la misurazione dei carichi di lavoro della magistratura di sorveglianza il dato di partenza è senz'altro rappresentato dalle iscrizioni e delle pendenze, con la precisazione che i carichi di lavoro - in ossequio alle disposizioni contenute nella circolare 14 gennaio 2006 del Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, relativa alla “tenuta informatizzata dei registri nei settori esecuzione penale e sorveglianza” (SIES) - sono stati calcolati con riferimento ai c.d. “oggetti”, ovvero all'unità minima decisionale costituita dalle specifiche richieste (ad es. liberazione anticipata, semilibertà, affidamento in prova etc.) proposte in ciascuna istanza presentata; specificamente è stato preso in esame il valore medio del triennio 2016-2018.

La disamina del flusso dei procedimenti iscritti e pendenti negli uffici di sorveglianza nel quinquennio di riferimento 2014-2018 consente di cogliere l'incremento delle iscrizioni (*recitius* dei c.d. oggetti) pari al 17%, registrandosi il *trend* fortemente crescente dell'ultimo biennio (+38% dei procedimenti iscritti) (**Figura 21**).

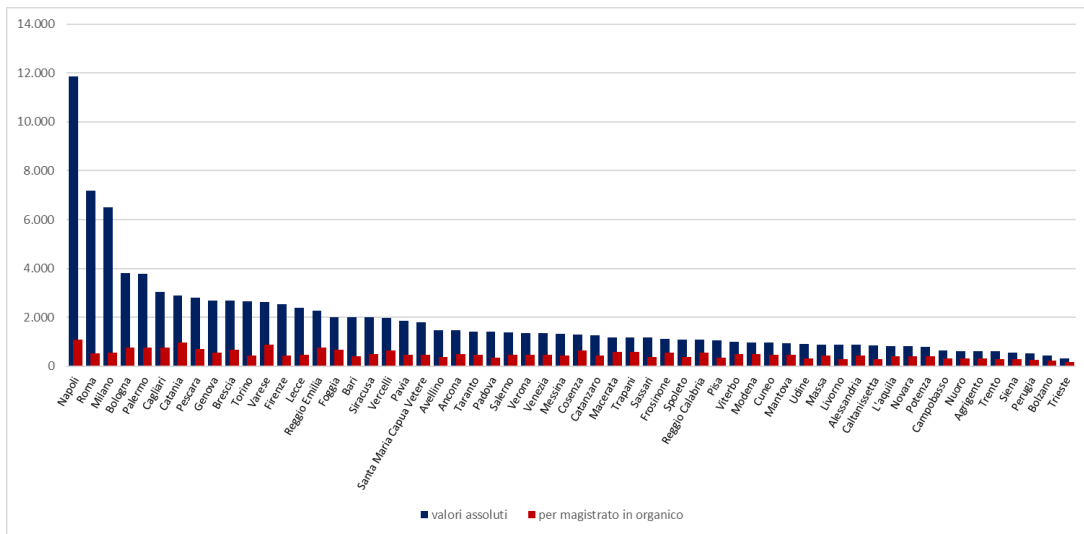
Fig. 21 - Numero di oggetti dei procedimenti iscritti, definiti e pendenti presso gli uffici di sorveglianza



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Precipuo rilievo è stato, poi, attribuito all'indicatore rappresentato dall'ampiezza del bacino di utenza dell'ufficio giudiziario, inteso come numero complessivo delle persone condannate con sentenza irrevocabile ed in esecuzione pena, degli internati in esecuzione di misura di sicurezza definitiva, delle persone in regime di semidetenzione, libertà controllata, oltre infine all'ampio bacino dell'esecuzione penale con misura diversa dalla detenzione carceraria (v. **Figura 22** che mostra il c.d. bacino di utenza di ogni ufficio di sorveglianza in termini assoluti nonché in rapporto all'organico magistratuale).

Fig. 22 - Uffici di sorveglianza – bacino di utenza totale al 31.12.2018



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa- DOG

In questo contesto è stato anche analizzato l’andamento dinamico di tale indicatore, prendendo in riferimento il quinquennio 2014-2018 ed in tal modo potendo apprezzare eventuali trend.

È apparsa, poi, consequenziale l’adozione, come ulteriore indicatore, del numero di istituti penitenziari (complessivi 189 istituti, distinti in case circondariali e di reclusione) presenti nel territorio di competenza dell’ufficio di sorveglianza, indicendo tale aspetto sul lavoro della magistratura di sorveglianza, rendendolo eccezionalmente gravoso sia sotto il profilo dell’attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art. 69* della legge sull’ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354).

Un’attenzione specifica è stata dedicata, altresì, ad 11 istituti penitenziari ove sono presenti sezioni dedicate ad accogliere le situazioni di emergenza di cui all’art. 41-*bis* dell’anzidetta l. 354/75, essendo stata riscontrata l’apprezzabile incidenza di tale fattore sull’attività complessiva rimessa alla magistratura di sorveglianza.

La metodologia sopra descritta è stata applicata e utilizzata nella presente determinazione delle piante organiche e la valutazione complessiva dei dati raccolti mostra l’esistenza di disomogeneità tra le diverse realtà distrettuali, di seguito descritte.

9.1. La Sorveglianza: la determinazione delle piante organiche e la ripartizione dei contingenti tra i diversi distretti

La rinnovata attenzione sulla magistratura di sorveglianza avvertita tanto dal Ministero della giustizia quanto dal Consiglio superiore della magistratura – come attesta la ricostituzione della commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza e dell’esecuzione penale – si riverbera sul presente progetto che, muovendo da una disamina organica ed approfondita della magistratura di sorveglianza, attribuisce rilevanza decisiva ad alcuni indicatori idonei a rappresentare con maggiore puntualità le specificità di tale giurisdizione e raffigurare con precisione la domanda di giustizia dei singoli territori.

L’approdo cui si perviene offre una fotografia nitida che consente di cogliere quelle realtà - sulle quali ci si soffermerà con un *focus* specifico – nelle quali, diversi ed eterogenei fattori, disomogeneità e criticità strutturali o contingenti, hanno prodotto inefficienze nell’esercizio delle funzioni della magistratura di sorveglianza.

Di seguito si riportano i dati più significativi – con riferimento ai singoli indicatori – relativi ai soli distretti rispetto ai quali si è ritenuta la necessità, per le ragioni sopra esposte, di procedere ad un incremento della pianta organica; tale analisi puntuale è preceduta dalla tabella riassuntiva delle disposte assegnazioni.

DISTRETTO	UFFICIO	SEDE	aumenti previsti
BOLOGNA	T.Sor./U.Sor.	BOLOGNA	2
	U.Sor.	REGGIO EMILIA	1
CAGLIARI	T.Sor./U.Sor.	CAGLIARI	1
CAGLIARI sezione distaccata di SASSARI	T.Sor./U.Sor.	SASSARI	1
CATANIA	T.Sor./U.Sor.	CATANIA	1
CATANZARO	T.Sor./U.Sor.	CATANZARO	1
	U.Sor.	COSENZA	1
L'AQUILA	T.Sor./U.Sor.	L'AQUILA	1
LECCE	T.Sor./U.Sor.	LECCE	1
LECCE sezione distaccata di TARANTO	T.Sor./U.Sor.	TARANTO	1
MILANO	T.Sor./U.Sor.	MILANO	1
	U.Sor.	VARESE	1
NAPOLI	T.Sor./U.Sor.	NAPOLI	1
PALERMO	T.Sor./U.Sor.	PALERMO	1
	U.Sor.	TRAPANI	1
REGGIO CALABRIA	T.Sor./U.Sor.	REGGIO CALABRIA	1
ROMA	T.Sor./U.Sor.	ROMA	1
TORINO	T.Sor./U.Sor.	TORINO	1
	U.Sor.	CUNEO	1
Totale complessivo			20

Viene, innanzitutto, in evidenza il **distretto di Bologna** (composto da 10 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Bologna, Modena e Reggio Emilia), che incide per il 5,6% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e per il 10,7% sulle pendenze nazionali.

Tutti gli Uffici di Sorveglianza del distretto si caratterizzano per il numero *pro capite* tanto delle iscrizioni quanto delle pendenze considerevolmente superiore alla media nazionale,

Particolarmente significativo è il dato di Reggio Emilia, che pone l'ufficio al vertice nazionale con 3.104 procedimenti iscritti *pro capite* e 1.417 procedimenti pendenti, mentre l'ufficio di sorveglianza di Bologna (2.581 procedimenti iscritti e 757 pendenti) supera nettamente la media nazionale (costituita rispettivamente da 2.397 e 421 procedimenti).

Analoghe considerazioni valgono per il tribunale di sorveglianza, atteso che il dato delle pendenze *pro capite* è di 1.208 procedimenti rispetto alla media nazionale di 675.

Ampia è la "popolazione" dei detenuti e delle persone in esecuzione penale con misura diversa dalla detenzione inframuraria, pari al 6,5 % del totale nazionale, rilevandosi nel quinquennio 2014 – 2018 un *trend* di deciso incremento di tale bacino di utenza.

Considerevolmente superiore alla media nazionale è il "bacino di utenza" *pro capite* degli uffici di sorveglianza di Bologna e di Reggio Emilia, quest'ultima contraddistinta dal più elevato numero di detenuti per magistrato (377 rispetto alla media nazionale di 195).

Si registra, altresì, la presenza nel territorio di competenza di 10 istituti penitenziari, specificamente 5 gravitano su Bologna, 2 su Modena e 3 su Reggio Emilia (uno dei quali dedicato a detenuti in regime *ex art. 41-bis* l. 354/75), con le evidenziate conseguenze sull'implementata attività del magistrato di sorveglianza.

Il distretto, pur avendo beneficiato dell'aumento di 3 unità per effetto dei più recenti interventi (decreti ministeriali del 17 aprile 2014, 18 settembre 2015 e 11 luglio 2016), ciononostante registra una situazione di sofferenza ancora generalizzata, e in alcune realtà, decisamente grave e persistente, di talché appare assolutamente necessario rafforzare l'organico degli uffici di sorveglianza di Bologna e di Reggio Emilia.

Per tali motivi si rafforzano gli organici di tale distretto assegnando 2 unità a Bologna e 1 a Reggio Emilia.

Il **distretto di Cagliari** (presente un unico ufficio di sorveglianza che si compone di 4 magistrati), ha un'incidenza del 2,2 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 3,2% sulle pendenze nazionali. Merita di essere evidenziato che tale territorio si caratterizza per la presenza di valori elevati in tutti gli indicatori sopra enunciati, essendo superiore alla media nazionale il numero *pro capite* sia dei procedimenti iscritti (2.714 a fronte di 2.397 medi nazionali) che di quelli pendenti (690 a fronte di 421 nazionali), unitamente ad un *trend* di crescita del numero dei procedimenti iscritti nel triennio di riferimento 2016-2018.

Parimenti superiore alla media nazionale è il dato *pro capite* relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'ufficio per l'esecuzione penale esterna (d'ora innanzi, *breviter* UEPE), annoverandosi un incremento di entrambe le "popolazioni qualificate" nel quinquennio 2014-2018.

La presenza nel territorio di competenza di 5 istituti penitenziari costituisce ulteriore elemento che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza, rendendolo eccezionalmente gravoso sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art. 69* l. 354/75.

Siffatti elementi giustificano l'implementazione della pianta organica dell'ufficio e del tribunale di sorveglianza di Cagliari di 1 unità, atteso che la stessa, nonostante l'intervento di ampliamento di una unità realizzato con decreto ministeriale del 18 settembre 2015, non appare

ancora adeguata a far fronte al delicato, complessivo ed accresciuto, carico di lavoro proveniente dal territorio.

Viene in rilievo anche il **distretto di Catania** (composto da 7 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Catania e Siracusa), che incide per il 3,9 % sulle iscrizioni della totalità degli Uffici di Sorveglianza e per il 3,5% sulle pendenze nazionali.

Gli uffici di Sorveglianza del distretto si caratterizzano per il numero *pro capite* considerevolmente superiore alla media nazionale soprattutto delle iscrizioni (2.957 a Catania e 2.591 a Siracusa); più contenuto invece il dato delle pendenze. Analoghe considerazioni valgono per il tribunale di sorveglianza, atteso che il dato delle iscrizioni *pro capite* è di 969 procedimenti.

La disamina dei dati relativi al triennio di riferimento 2016-2018 mostra, altresì, il *trend* di un aumento, pur contenuto, dei procedimenti iscritti presso l'ufficio di sorveglianza di Catania.

Sempre con riferimento all'ufficio di sorveglianza di Catania si evidenzia il dato *pro capite* superiore alla media nazionale relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'UEPE (965), con un incisivo incremento nel quinquennio 2014-2018 tanto dei detenuti (73,6 %) quanto dei condannati in carico all'UEPE (69,9%).

La presenza nel territorio di competenza di 8 istituti penitenziari, egualmente distribuiti tra Catania e Siracusa, costituisce ulteriore elemento che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, mentre l'ufficio di sorveglianza di Siracusa ha beneficiato dell'aumento di una unità per effetto del decreto ministeriale 11 luglio 2016 (passando da 3 a 4 magistrati), nessun incremento è stato disposto per l'ufficio di sorveglianza di Catania, nonostante il rilevante ed accresciuto carico di lavoro dei 3 magistrati ivi assegnati.

Pertanto si assegna a tale distretto 1 unità presso l'ufficio di sorveglianza di Catania.

Venendo al **distretto di Catanzaro** (composto da 5 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Catanzaro e Cosenza), l'incidenza è del 2,6 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 2,4% sulle pendenze nazionali.

Particolarmente significativo è il dato costituito dal numero *pro capite* dei procedimenti iscritti nell'ufficio di sorveglianza di Cosenza (3.315 rispetto alla media nazionale di 2.397), registrandosi, altresì, un *trend* crescente, atteso che dai 6.127 procedimenti iscritti al 31 dicembre 2016 si giunge al numero di 7.681 registrati al 31 dicembre 2018.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento al tribunale di sorveglianza, ove si registra il dato delle pendenze *pro capite* (837 procedimenti) superiore alla media nazionale.

Parimenti sovrastante la media nazionale è il dato *pro capite* dell'ufficio di sorveglianza di Cosenza relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'UEPE (complessive 643 unità *pro capite*).

La presenza nel territorio di competenza di 7 istituti penitenziari costituisce ulteriore elemento che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza.

Siffatti elementi giustificano l'implementazione della pianta organica degli uffici di sorveglianza di Catanzaro e Cosenza di 1 unità ciascuno, uffici che peraltro non hanno beneficiato, in epoca recente, di alcun incremento di organico.

Quanto al **distretto di L'Aquila** (composto da 6 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di L'Aquila e di Pescara), l'incidenza è pari al 3,7 % delle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza ed al 6,2% delle pendenze nazionali.

Il territorio si caratterizza per la presenza di valori elevati in tutti gli indicatori sopra enunciati, essendo superiore alla media nazionale il numero *pro capite* sia dei procedimenti iscritti che di quelli pendenti: specificamente si registrano 2.732 procedimenti iscritti a L'Aquila e 3.146 a Pescara rispetto alla media nazionale di 2.397, nonché 879 procedimenti pendenti a L'Aquila e 891 a Pescara rispetto alla media nazionale di 421; tali dati si associano ad un *trend* di decisa crescita del numero dei procedimenti iscritti per entrambi gli uffici di sorveglianza nel triennio 2016 – 2018.

Parimenti sovrastante la media nazionale è il dato *pro capite* dell'ufficio di sorveglianza di Pescara relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'UEPE.

La presenza nel territorio di competenza di 8 istituti penitenziari costituisce ulteriore elemento che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza, rendendolo eccezionalmente gravoso sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art.* 69 l. 354/75, soprattutto ove si consideri che la casa di reclusione di Sulmona è quasi interamente dedicata a detenuti in regime differenziato *ex art.* 41-*bis* l. 354/75 e rientra nella competenza dell'ufficio di sorveglianza di L'Aquila.

Quanto ai recenti interventi sulla pianta organica magistratuale, mentre l'ufficio di sorveglianza di Pescara ha beneficiato dell'aumento di 2 unità per effetto del decreto ministeriale 18 settembre 2015, nessun incremento è stato disposto per l'ufficio di sorveglianza di L'Aquila, nonostante le considerazioni svolte sul rilevante ed accresciuto carico di lavoro dei 2 magistrati ivi assegnati.

Per tali considerazioni la pianta organica del distretto è aumentata di 1 unità presso l'ufficio di sorveglianza di L'Aquila.

Il **tribunale di sorveglianza di Lecce** (composto da 5 magistrati assegnati all'unico ufficio di sorveglianza di Lecce), ha un'incidenza pari al 2,4% sulle iscrizioni e pendenze della totalità degli uffici di sorveglianza. Il territorio di competenza si caratterizza per la presenza di due istituti penitenziari, elemento che, come evidenziato, incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza. Particolarmente critica appare la situazione del tribunale di Sorveglianza, in quanto il dato delle iscrizioni (802 procedimenti) e, soprattutto, quello delle pendenze (1.364 procedimenti) è ampiamente superiore alla media nazionale.

Tali considerazioni danno la misura dell'esigenza di un aumento della pianta organica dell'Ufficio e del tribunale di Sorveglianza di Lecce di 1 unità, essendo ancora persistenti le criticità di tale realtà, nonostante l'incremento di una unità disposto con D.M. 11 luglio 2016.

Il **distretto di Milano** (composto da 19 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Milano, Pavia e Varese), ha un'incidenza del 10,8 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 7,3% sulle pendenze nazionali.

Particolarmente significativo è il dato costituito dal numero *pro capite* dei procedimenti iscritti nell'ufficio di sorveglianza di Milano (2.950), mentre l'ufficio di sorveglianza di Varese si caratterizza per il dato delle iscrizioni (3.436) e delle pendenze *pro capite* (672) sensibilmente superiore alla media nazionale (rispettivamente di 2.397 e 421 procedimenti *pro capite*).

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento al tribunale di sorveglianza, atteso che le iscrizioni (901) e, soprattutto, le pendenze *pro capite* (1.337), sono superiori alla media nazionale.

Nell'ufficio di sorveglianza di Varese si registra una ragguardevole popolazione carceraria ovvero seguita dall'UEPE (877 unità *pro capite* rispetto alla media nazionale), apparendo invece la realtà dell'ufficio di sorveglianza di Milano (542 unità) in linea con il dato nazionale.

Il territorio si caratterizza, indiscutibilmente, per la presenza di 13 istituti penitenziari, di cui 5 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Milano e 5 di Varese, quale ulteriore e decisivo elemento che indice sul lavoro della magistratura di sorveglianza, soprattutto ove si consideri che nella competenza dell'ufficio di sorveglianza di Milano ricade un istituto penitenziario ampiamente dedicato a detenuti in regime differenziato *ex art. 41-bis l. 354/75*.

Siffatti elementi giustificano l'implementazione della pianta organica degli uffici di sorveglianza di Milano e Varese, di 1 unità ciascuno, atteso che la stessa - nonostante gli interventi di ampliamento realizzati con il decreto ministeriale del 17 aprile 2014 e successivo decreto ministeriale 18 settembre 2015 -, non appare ancora adeguata a far fronte al delicato, complessivo ed accresciuto, carico di lavoro proveniente dall'ampio distretto.

Nel **distretto di Napoli** (composto da 19 magistrati giudicanti assegnati agli uffici di sorveglianza di Napoli, Avellino e Santa Maria Capua Vetere) l'incidenza è del 8,4 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 15,2% sulle pendenze nazionali.

Particolarmente significativo è il dato costituito dal numero *pro capite* dei procedimenti pendenti presso l'ufficio di sorveglianza di Napoli (872 rispetto alla media nazionale), mentre le iscrizioni (2.437 procedimenti) sono sostanzialmente in linea con la media nazionale.

Quanto al tribunale di sorveglianza, le iscrizioni (802) e, soprattutto le pendenze *pro capite* (1.286) sono superiori alla media nazionale.

Oltremodo significativo è il dato dell'ufficio di sorveglianza di Napoli relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'UEPE (1.079 unità *pro capite*).

Il territorio del distretto si caratterizza, infine, per la presenza di 12 istituti penitenziari, di cui 4 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Napoli.

Siffatti elementi giustificano l'implementazione della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Napoli, inadeguata a far fronte al delicato, complessivo ed accresciuto, carico di lavoro proveniente dal territorio, considerando altresì che l'intero distretto ha beneficiato di un'unità sola per effetto del decreto ministeriale dell'11 luglio 2016, assegnato all'ufficio di sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere.

Per tali ragioni si assegna 1 unità all'ufficio di sorveglianza di Napoli.

Circa il **distretto di Palermo** (composto da 9 magistrati giudicanti assegnati agli uffici di sorveglianza di Palermo, Agrigento e Trapani), l'incidenza è del 5,6 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 4 % sulle pendenze nazionali.

Ampiamente superiore alla media nazionale è il dato relativo al numero *pro capite* dei procedimenti iscritti (rispettivamente di 2.848 a Palermo, 2.572 ad Agrigento e 4.025 a Trapani); quanto alle pendenze, si segnala la realtà di Trapani, ove si registrano 667 procedimenti *pro capite*.

Nel tribunale di sorveglianza, si palesa il dato delle iscrizioni (1.157 procedimenti) superiore alla media nazionale (di 713 procedimenti).

L'ufficio di sorveglianza di Palermo presenta un'ampia popolazione carceraria nonché seguita dall'UEPE (758 unità *pro capite*), mentre analoga considerazione non vale per l'ufficio di sorveglianza di Trapani in quanto allineato alla media nazionale.

Il territorio del distretto si caratterizza, infine, per la presenza di 8 istituti penitenziari, 6 dei quali equamente distribuiti nei territori di competenza di Palermo e di Trapani.

Tali considerazioni danno la misura dell'esigenza di un aumento della pianta organica degli uffici di sorveglianza di Palermo e di Trapani di 1 unità ciascuno, essendo nette e ben delineate le criticità degli uffici come sopra emarginate, considerando altresì che il distretto non ha beneficiato dei più recenti interventi di ampliamento disposti con i riferiti decreti ministeriali.

Venendo ora al **distretto di Reggio Calabria** (presente un unico ufficio di sorveglianza che si compone di 2 magistrati), l'incidenza è del 1,6% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 1,5% sulle pendenze nazionali.

Merita di essere evidenziato che tale territorio si caratterizza per la presenza di valori elevati in tutti gli indicatori sopra enunciati, essendo sensibilmente superiore alla media nazionale il numero *pro capite* sia dei procedimenti iscritti (4.026) che di quelli pendenti (624 rispetto, unitamente ad un *trend* di crescita del numero dei procedimenti iscritti nel triennio di riferimento 2016-2018.

Quanto al tribunale di sorveglianza, si registra il dato delle iscrizioni (869) al di sopra della media nazionale di 713 procedimenti.

Parimenti superiore alla media nazionale è il dato *pro capite* relativo alla popolazione carceraria e di quella seguita dall'UEPE, annoverandosi un incremento dei detenuti (+ 61,8%) nel quinquennio 2014-2018.

Il distretto si caratterizza, altresì, per la presenza nel territorio di competenza di cinque istituti penitenziari, elemento questo che incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza.

Siffatti dati giustificano l'implementazione di 1 unità della pianta organica dell'ufficio e del tribunale di sorveglianza di Reggio Calabria, inadeguata a far fronte al delicato, complessivo ed accresciuto, carico di lavoro proveniente dal territorio, distretto al quale non è stata destinata, quantomeno in epoca recente, alcuna risorsa aggiuntiva.

Il **distretto di Roma** (composto da 18 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Roma, Frosinone e Viterbo), ha un'incidenza del 7,3 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 7,7% sulle pendenze nazionali.

In particolare viene in rilievo il dato relativo ai procedimenti pendenti presso il tribunale di sorveglianza (772 procedimenti *pro capite*), mentre le iscrizioni appaiono in linea con il dato nazionale. Quanto agli uffici di sorveglianza, si segnala l'elevato numero dei procedimenti *pro capite* iscritti (2.484) e pendenti (474) presso l'ufficio di Frosinone. In tale realtà si registra,

altresì, una popolazione carceraria e seguita dall'UEPE pari complessivamente a 561 unità e superiore alla media nazionale (di 529 unità).

Il territorio si caratterizza significativamente per la presenza di 14 istituti penitenziari, di cui ben 9 di competenza dell'ufficio di sorveglianza di Roma, ulteriore e decisivo elemento che incide, rendendolo eccezionalmente gravoso, sul lavoro svolto dall'ufficio di sorveglianza di Roma sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art. 69 l. 354/75*, soprattutto ove si consideri la presenza di un istituto ampiamente dedicato a detenuti in regime *ex art. 41-bis l. 354/75*.

Siffatti elementi giustificano l'implementazione di 1 unità della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Roma, inadeguata a far fronte al delicato carico di lavoro proveniente dal territorio, considerando altresì che l'ufficio di Roma è l'unico del distretto che non ha beneficiato dei recenti interventi di adeguamento ed implementazione delle piante organiche della magistratura di sorveglianza.

Il tribunale di sorveglianza di Sassari (composto da 5 magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza di Sassari e Nuoro), ha un'incidenza pari al 2,6 % sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 2,3% sulle pendenze nazionali.

Particolarmente significativo è il dato costituito dal numero *pro capite* dei procedimenti iscritti nell'ufficio di sorveglianza di Sassari (3.119), unitamente al dato delle pendenze (511 procedimenti) ugualmente superiore alla media nazionale di 421 procedimenti; si registra, altresì, un significativo incremento delle iscrizioni nel periodo 2016 – 2018.

Il territorio si caratterizza, soprattutto, per la presenza di 5 istituti penitenziari, elemento che, come evidenziato, incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza, rendendolo eccezionalmente gravoso sia sotto il profilo dell'attività giurisdizionale che dei compiti di vigilanza *ex art. 69 l. 354/75*. Specificamente ricade nella competenza dell'ufficio di sorveglianza di Sassari un istituto penitenziario ove è presente una numerosa popolazione carceraria soggetta a regime differenziato *ex art. 41-bis l. 354/75*.

Tale ultima considerazione dà la misura dell'esigenza di un aumento di 1 unità della pianta organica degli uffici di sorveglianza di Sassari, essendo ancora nette e persistenti le criticità di tale ufficio, nonostante l'incremento di una unità disposto con il decreto ministeriale del 11 luglio 2016.

Il tribunale di sorveglianza di Taranto (composto da 3 magistrati assegnati all'unico ufficio di sorveglianza di Taranto), ha un'incidenza pari al 1,5% delle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza ed allo 0,8% delle pendenze nazionali. Superiore alla media nazionale è il dato costituito dal numero *pro capite* dei procedimenti iscritti nell'ufficio di sorveglianza (2.404 procedimenti), nonché il "bacino di utenza" *pro capite* relativo alle persone in esecuzione penale seguite dall'UEPE (354 unità)

Il territorio si caratterizza per la presenza di un istituto penitenziario, elemento che, come evidenziato, incide sul lavoro della magistratura di sorveglianza.

Tali considerazioni danno la misura dell'esigenza di un aumento della pianta organica dell'ufficio di sorveglianza di Taranto di 1 unità, essendo ancora persistenti le criticità di tale

realtà, nonostante l'incremento di una unità disposto con il decreto ministeriale del 18 settembre 2015.

Infine **il distretto di Torino** (composto da 15 magistrati giudicanti assegnati agli uffici di sorveglianza di Torino, Alessandria, Cuneo, Novara e Vercelli), la cui incidenza è del 8,9% sulle iscrizioni della totalità degli uffici di sorveglianza e del 8 % sulle pendenze nazionali.

Tutti gli uffici di sorveglianza del distretto registrano un numero di procedimenti iscritti superiore alla media nazionale (2.397 procedimenti): particolarmente significativi i dati di Cuneo (3.375), Vercelli (2.954) e Torino (2.857). Si evidenzia, perché segno di criticità, il numero di procedimenti pendenti *pro capite* degli uffici di Torino (475) e, soprattutto, di Cuneo (805).

Il distretto si caratterizza per la presenza di 14 istituti penitenziari, con un'ampia popolazione carceraria, pari al 8,8% del totale nazionale; tale dato si associa ad un deciso *trend* di crescita dei detenuti nel quinquennio di riferimento 2014-2018.

Si registra, altresì, la presenza di due istituti penitenziari (di competenza degli uffici di sorveglianza di Cuneo e Novara) ove sono presenti sezioni dedicate a detenuti in regime *ex art. 41-bis* l. 354/75.

Tali considerazioni danno la misura dell'esigenza di un aumento della pianta organica del distretto, apparendo nette le criticità soprattutto degli uffici di sorveglianza di Torino e di Cuneo; tali realtà non hanno, peraltro, beneficiato dei precedenti incrementi di organico, atteso che per effetto del decreto ministeriale del 17 aprile 2014 è stata implementata la pianta organica del solo ufficio di sorveglianza di Vercelli.

Si aumenta pertanto la pianta organica del distretto assegnando 1 unità all'ufficio di sorveglianza di Torino e 1 unità a quello di Cuneo.

10. La Direzione nazionale antimafia: criteri e assegnazione

L'ufficio, come noto, si connota per la sua unicità nel panorama nazionale, sia sotto il profilo della tipicità delle materie trattate, sia sotto il profilo della competenza territoriale, differenziandosi in misura così netta da non consentire alcun confronto con altre strutture giudiziarie.

Al fine di rendere ragione con maggiore puntualità delle argomentazioni riportate in premessa, appare opportuno fornire un breve *excursus* storico-normativo sulla istituzione e sull'attività dell'ufficio.

La crescita e la proliferazione delle organizzazioni criminali ha fatto emergere la necessità sempre più stringente di istituire un organismo che disponesse di incisivi poteri di coordinamento dell'attività di indagine degli uffici inquirenti, che intervenisse e risolvesse gli eventuali contrasti tra le procure e che assicurasse la circolazione delle informazioni, allo scopo di garantire una maggiore efficienza dell'apparato investigativo, così da intensificare la lotta alle associazioni criminali di stampo mafioso.

Questa esigenza è stata soddisfatta con il decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367 convertito, con modificazioni, nella legge 20 gennaio 1992, n. 8, che ha introdotto nell'ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) l'articolo 76-*bis*, prevedendo l'istituzione

della Direzione nazionale antimafia (D.N.A.) nell'ambito della procura generale presso la corte di Cassazione, con la specifica funzione di coordinare le indagini in materia di crimine organizzato, su tutto il territorio nazionale.

La disposizione citata è stata successivamente abrogata con decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 recante “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”, nel quale si è ritenuto opportuno far confluire alla normativa di contrasto alla criminalità organizzata che è entrata in vigore negli ultimi decenni e che sino a quel momento si trovava dispersa in fonti eterogenee. Ciò ha giustificato l'abrogazione delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario relative a D.N.A. e D.D.A., che sono confluite nel codice.

Sono seguiti una serie di ulteriori interventi normativi che hanno, da un lato, configurato l'attuale assetto ordinamentale del rapporto tra la D.N.A. e le procure distrettuali antimafia, istituite presso i tribunali dei capoluoghi di distretto di corte d'appello, e dall'altro lato completato il quadro delle competenze.

E così, a seguito di specifiche previsioni legislative in materia di segnalazioni delle operazioni sospette, sono stati attribuiti al Procuratore nazionale poteri di iniziativa in materia di misure di prevenzione patrimoniali, che costituiscono uno strumento di prioritaria trattazione per tutti gli uffici giudiziari, al fine di una “aggressione” più efficace dei patrimoni illeciti.

Di recente, infatti, l'articolo 10 del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 (“Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali della Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e stabilizzazione”), convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, ha provveduto alla sostituzione dell'articolo 103 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, disponendo l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (D.N.A.A.), cui sono preposti un magistrato con funzioni di Procuratore nazionale, due magistrati con funzioni di procuratore aggiunto, nonché, quali sostituti, magistrati che abbiano conseguito la terza valutazione di professionalità.

La D.N.A.A. è andata poi realizzando negli ultimi anni, nell'ambito di una più ampia visione di "sistema", una moltiplicazione delle interrelazioni con organismi e soggetti produttori e/o detentori di notizie, informazioni e dati, attinenti alla criminalità organizzata e al terrorismo.

Tra i diversi e tanti impegni assunti si può menzionare il ruolo che la D.N.A.A. ha assunto in qualità di corrispondente nazionale di *Eurojust*.

Si fa presente, altresì, che ai sensi del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, in corrispondenza dell'introduzione nell'ordinamento della nuova funzione di procuratore aggiunto presso la D.N.A.A., è stato modificato l'articolo 10 del decreto legislativo. 5 aprile 2006, n. 160 (“Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 25 luglio 2005, n. 150”), con l'introduzione del comma 7-bis, che ha previsto che le funzioni semidirettive requirenti di coordinamento nazionale siano quelle di procuratore nazionale aggiunto.

Il comma 5-bis dell'articolo 20 del medesimo decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7 ha altresì previsto che la pianta organica della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo dovesse essere determinata “con decreto del Ministro della Giustizia, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito della dotazione organica complessiva del personale di magistratura, tenuto conto dell'istituzione di due posti di procuratore aggiunto”.

Tale previsione normativa è stata attuata con decreto del Ministro della Giustizia del 16 luglio 2015, in conformità del parere favorevole espresso dal Consiglio superiore della magistratura nella seduta del 17 giugno 2015.

Per le già esposte considerazioni in merito alla “unicità” dell'ufficio ed alla necessità di specifiche analisi e valutazioni, l'organico della D.N.A.A. non è stato modificato dal decreto ministeriale 17 aprile 2019, relativo agli uffici di legittimità, pur essendo incluso nella medesima tabella ad esso allegata.

Allo stato, quindi, l'organico risulta composto come segue:

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo	
Qualifica	Organico
Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo	1
Procuratore nazionale aggiunto antimafia e antiterrorismo	2
Sostituto Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo	20
Totale magistrati	23

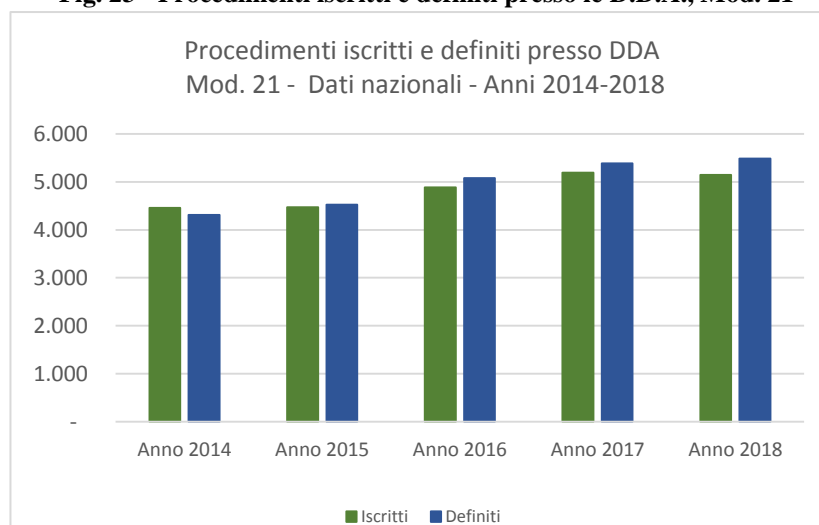
Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Atteso l'ambito peculiare delle competenze della D.N.A.A., come sopra sommariamente descritto, implicante un preponderante ruolo di coordinamento con le attività delle Direzioni distrettuali antimafia, D.D.A., presso le Procure della Repubblica si è ritenuto utile analizzare allo scopo di valutare il carico di lavoro della D.N.A.A. l'attività relativa alle Direzioni distrettuali antimafia, unitamente ai dati del lavoro interno dell'ufficio.

L'analisi ha riguardato i flussi di procedimenti contro autori di reato noti rilevati presso le D.D.A. con riferimento al quinquennio (2014 – 2018) comunicati alla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del DOG, aggiornati al 18 marzo 2019.

Lo studio evidenzia una crescita delle iscrizioni nel periodo in esame, pari al 15% a livello nazionale tra il 2014 e il 2018, a fronte della quale le definizioni hanno subito un incremento ancora più consistente, pari al 27%, nello stesso periodo (**Figura 23**).

Fig. 23 - Procedimenti iscritti e definiti presso le D.D.A., Mod. 21



Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Anche l'analisi dei flussi, quindi, riflette con evidenza l'opportunità di adeguare l'organico dell'Ufficio alle crescenti competenze ed alle incrementate esigenze di coordinamento, sia a livello nazionale che internazionale, al fine di consentire alle misure gestionali e organizzative sin qui assunte di esplicare appieno i loro effetti, anche sotto il profilo dell'accrescimento del patrimonio informativo in materia di contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo.

Per quanto premesso, quindi, risulta senz'altro opportuno ampliare la pianta organica della D.N.A.A. in ragione di 2 posti di sostituto procuratore.

PARTE QUARTA

11. Portata di alcuni indicatori e il risultato complessivo della determinazione dei contingenti

Come già premesso, la ripartizione prospettata non impegna tutte le unità disponibili a seguito dell'aumento del ruolo organico delle 530 unità destinate agli uffici di merito, ma solo 402; infatti, si è ritenuto opportuno accantonare un contingente di posti in funzione della istituzione, presso ciascun distretto, di una dotazione flessibile distrettuale sulla base di disposizioni normative contenute nell'attuale disegno di legge di bilancio per l'anno 2020, attualmente all'attenzione del Parlamento. L'accantonamento ha ad oggetto anche alcune unità per eventuali integrazioni che si rendessero necessarie all'esito dell'acquisizione e valutazione delle osservazioni rese dal Consiglio superiore della magistratura nel prescritto parere; unità che potranno essere "spese" nel decreto finale.

La tabella che segue rappresenta in forma sintetica l'assetto degli organici delle diverse tipologie di ufficio, i rapporti di composizione attuali e quelli conseguenti al presente progetto di assegnazione delle nuove risorse.

	PIANTA ORGANICA ATTUALE			RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (inclusi TM e PRM)		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (esclusi TM e PRM)		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA GIUDICANTI E REQUIRENTI DI 2° GRADO		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA GIUDICANTI E REQUIRENTI DI 1° GRADO	
	GIUDICANTI	REQUIRENTI	TOTALE	GIUDICANTI	REQUIRENTI	GIUDICANTI	REQUIRENTI				
TRIBUNALI E PROCURE	5.249	1.996	7.245	4,22	7,97	4,07	7,56	4,89		2,63	
CORTI APPELLO E PROCURE GENERALI	1.291	264	1.555								
TRIBUNALI E PROCURE MINORI	196	108	304								
SORVEGLIANZE	233	0	233								
D.N.A.A.	0	23	23								
TOTALE	6.969	2.391	9.360								

	DISTRIBUZIONE PROPOSTA			RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (inclusi TM e PRM)		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA 1° E 2° GRADO DI GIUDIZIO (esclusi TM e PRM)		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA GIUDICANTI E REQUIRENTI DI 2° GRADO		RAPPORTO DI COMPOSIZIONE TRA GIUDICANTI E REQUIRENTI DI 1° GRADO	
	GIUDICANTI	REQUIRENTI	TOTALE	GIUDICANTI	REQUIRENTI	GIUDICANTI	REQUIRENTI				
TRIBUNALI E PROCURE	170	68	238	4,03	7,92	3,88	7,51	5,08		2,63	
CORTI APPELLO E PROCURE GENERALI	106	11	117								
TRIBUNALI E PROCURE MINORI	18	7	25								
SORVEGLIANZE	20	0	20								
D.N.A.A.	0	2	2								
TOTALE	314	88	402								

* l'organico non comprende i 54 posti (28 giudicanti e 26 requirenti) di magistrato distrettuale

Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Una delle principali novità del progetto di determinazione degli organici è certamente quella, condivisa in sede di tavolo paritetico con il Consiglio superiore della magistratura, di operare una distribuzione tenendo conto della “fotografia” e degli assetti territoriali di ogni distretto.

Le complessive assegnazioni ai territori distrettuali sono significative e rappresentano un supporto concreto all’attività degli uffici giudiziari.

La tabella che segue rappresenta in modo sintetico e sinottico il risultato del lavoro di determinazione per ogni distretto.

AUMENTI PREVISTI - CONTINGENTI COMPLESSIVI PER DISTRETTO DI CORTE DI APPELLO							
DISTRETTO	AUMENTI	Tribunali	Procure	Corti di Appello	Procure Generali	Tribunali e Uffici di sorveglianza	Tribunali e Procure per i minorenni
ANCONA	11	5	1	4	1	0	0
BARI	23	9	5	7	1	0	1
BOLOGNA	33	14	5	7	1	3	3
BRESCIA	13	3	4	4	0	0	2
CAGLIARI	13	6	2	3	0	2	0
CALTANISSETTA	6	1	0	2	1	0	2
CAMPOBASSO	3	2	0	1	0	0	0
CATANIA	16	7	1	6	0	1	1
CATANZARO	13	7	1	3	0	2	0
FIRENZE	26	15	4	5	0	0	2
GENOVA	7	2	2	2	0	0	1
L'AQUILA	8	4	0	3	0	1	0
LECCE	14	7	1	4	0	2	0
MESSINA	6	4	1	1	0	0	0
MILANO	35	14	8	7	1	2	3
NAPOLI	31	9	9	9	1	1	2
PALERMO	9	4	0	2	0	2	1
PERUGIA	8	5	1	2	0	0	0
POTENZA	4	2	0	2	0	0	0
REGGIO CALABRIA	15	6	0	5	1	1	2
ROMA	50	25	11	9	2	1	2
SALERNO	12	7	2	3	0	0	0
TORINO	13	4	4	2	0	2	1
TRENTO	2	1	0	1	0	0	0
TRIESTE	6	2	2	2	0	0	0
VENEZIA	23	5	4	10	2	0	2
TOTALI	400	170	68	106	11	20	25

N.B. : non sono conteggiati i 2 posti assegnati alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ufficio con competenza sull'intero territorio nazionale

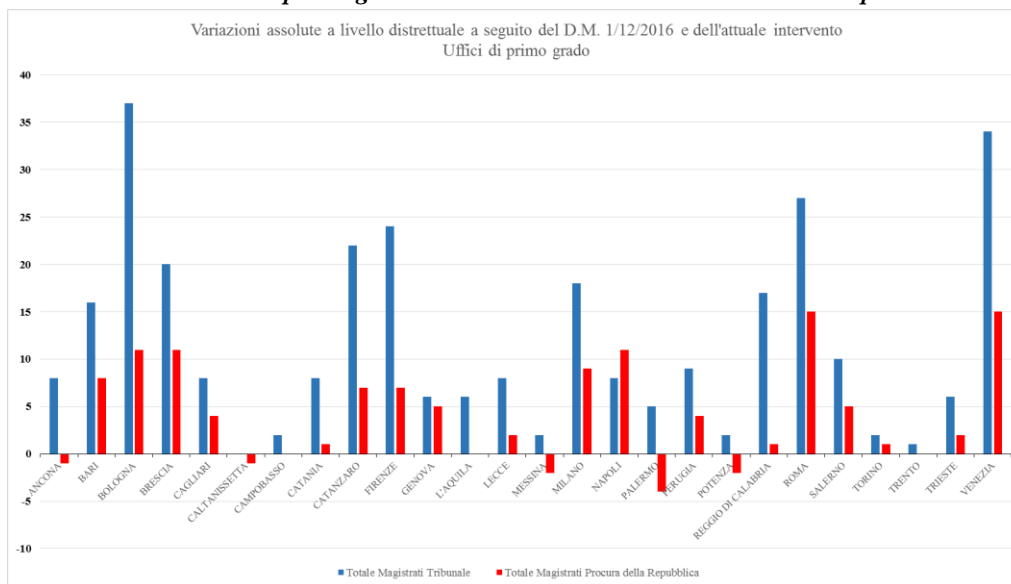
Fonte: Ufficio II - Circostrizioni giudiziarie e piante organiche

L’apporto di nuove risorse, di cui la presente relazione svolge funzione illustrativa, è stato realizzato anche in continuità con gli interventi di primo e secondo grado effettuati con i decreti del 1° dicembre 2016 e 2 agosto 2017, e dunque contemperando l’attuale distribuzione con quella in precedenza effettuata, assegnando all’intervento attuale anche un valore di continuità con quelli in precedenza realizzati.

E del resto l’analisi dei *trend* del periodo 2014-2018 ha potuto fare apprezzare in alcuni casi anche i primi risultati del supporto di risorse apportato con gli interventi precedenti.

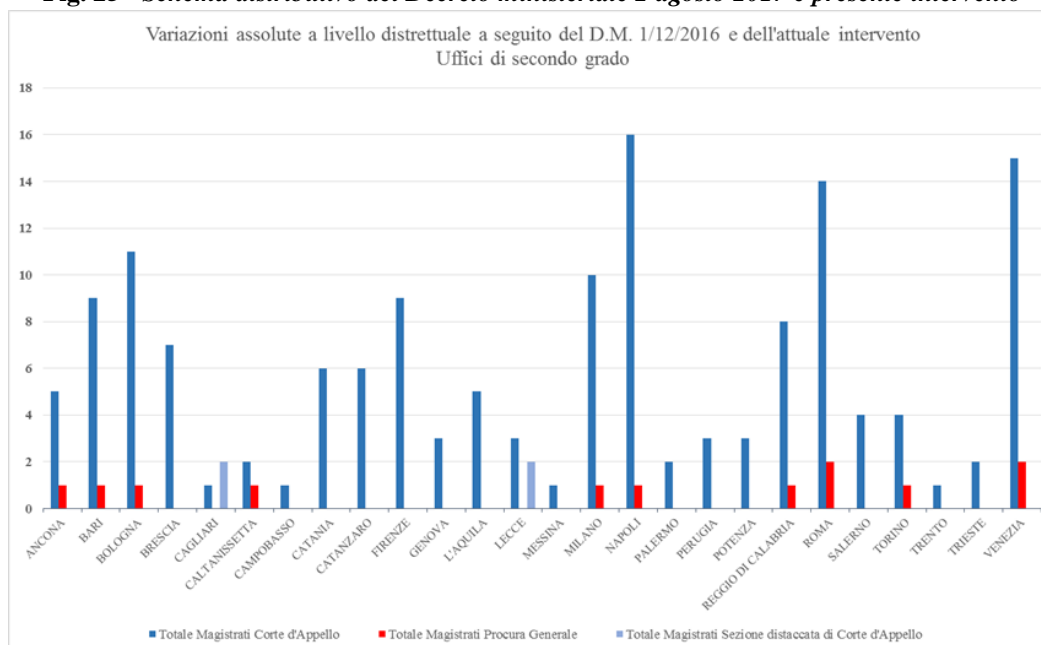
Volendo quindi offrire uno sguardo di insieme unitario almeno per quanto riguarda gli uffici di primo e secondo grado requirenti e giudicanti ordinari si riportano le due tabelle sotto (Figure 24 e 25).

Fig. 24 - Schema distributivo primo grado Decreto ministeriale 1 dicembre 2016 e presente intervento



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

Fig. 25 - Schema distributivo del Decreto ministeriale 2 agosto 2017 e presente intervento



Fonte: Ufficio II - Circoscrizioni giudiziarie e piante organiche

La proposta di distribuzione che si porta all'attenzione del Consiglio superiore della magistratura per il prescritto parere non contiene allo stato indicazione di ulteriori posti semidirettivi;

gli eventuali aumenti di posti semidirettivi potranno invero essere disposti nell'ambito degli aumenti di unità accordati e nelle attuali disponibilità di dotazione mediante conversione di un posto ordinario in semidirettivo.

Si è ritenuto infatti più corretto procedere all'individuazione della pianta di eventuali posti di **semidirettivi** all'esito del parere del Consiglio, attendendo con essa anche una eventuale indicazione degli uffici interessati.

12. Conclusioni. Segnali di miglioramento degli uffici giudiziari italiani e prognosi future.

Come si è ampiamente avuto modo di illustrare, il presente lavoro di determinazione degli organici della magistratura di merito, in attuazione dell'articolo 1 comma 379 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha lo scopo primario di aumentare in maniera incisiva le risorse del personale di magistratura in tutti gli uffici giudiziari del territorio italiano, compresi quelli della sorveglianza e minorili.

In questa sede si vogliono richiamare alcuni dei profili qualificanti l'intervento proposto, inserendoli all'interno della più generale disamina degli uffici giudiziari e mettendoli in relazione ad alcuni indicatori di flussi di lavoro e di *performance*.

In continuità con i precedenti interventi del 2016 e 2017, si è puntato a realizzare un riequilibrio degli organici nei vari territori, anche intervenendo su situazioni che, a seguito della revisione della geografia giudiziaria, hanno mostrato nel corso di questo periodo, di non essere state dimensionate correttamente (sono i casi ad es. di Tivoli, Velletri, Termini Imerese, Ivrea)³⁷.

Su un piano più generale, l'esigenza di un riequilibrio di alcuni territori è emersa anche dall'analisi degli indicatori utilizzati – in particolare gli *iscritti su organico* e i *pendenti su organico* – che ha mostrato la presenza di alcune disomogeneità territoriali. Per le **corti d'appello**, ad esempio a fronte di un dato nazionale di 185 procedimenti iscritti per magistrato, se ne registrano 72 a Bolzano e 287 ad Ancona. Le differenze risultano ancora più marcate con riguardo alle pendenze: il numero dei procedimenti pendenti in rapporto all'organico varia da un minimo di 73 nella corte di Trento a un massimo di 612 in quella di Napoli, come meglio si illustra nella figura sotto (**Figura 26**).

³⁷ E ciò non tanto per la non corretta individuazione dei territori di competenza quanto per la mancanza proprio di un corrispondente aumento della dotazione, che con il presente intervento viene infine realizzato.

Fig. 26 - Indicatori di carico e di performance: corti di appello

	dato nazionale	mediana	minimo	massimo
Iscritti su organico	185	181	72	287
Pendenti su organico	419	380	73	612
Disposition Time civile	702	687	185	1293
Disposition Time penale	889	589	229	1560
Clearance Rate civile	1,15	1,07	0,84	2,03
Clearance Rate penale	0,95	0,95	0,73	1,54

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Non dissimile è il quadro dei **tribunali**. A fronte di un dato nazionale di 662 procedimenti iscritti e 745 procedimenti pendenti in rapporto all'organico totale, a Tivoli gli iscritti (1.146) superano di circa 4 volte quelli di Caltanissetta (298). A Tempio Pausania, il rapporto tra pendenze e organico è di 1.879 procedimenti, un valore di oltre 5 volte superiore rispetto a quello di Bolzano (348).

Fig. 27 - Indicatori di carico e di performance: tribunali ordinari

	dato nazionale	mediana	minimo	massimo
Iscritti su organico	662	719	298	1146
Pendenti su organico	745	732	348	1879
Disposition Time civile	369	331	131	1043
Disposition Time penale	367	335	108	1753
Clearance Rate civile	1,05	1,05	0,87	1,38
Clearance Rate penale	1,00	1,00	0,62	1,55

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - DOG

Obiettivo sotteso all'intervento di revisione è il miglioramento complessivo delle *performance* degli uffici giudiziari, non solo nella prospettiva di una migliore distribuzione degli indicatori di carico (iscritti su organico o pendenti su organico), ma anche con particolare riguardo al contenimento delle tempistiche di risposta giurisdizionale.

È proprio in funzione di tale obiettivo che deve leggersi la scelta di intervenire in modo energico sul secondo grado e precipuamente sulle corti di appello; come più volte evidenziato, è qui infatti che permangono le maggiori criticità, con valori nazionali del *disposition time* di 702 giorni per il civile e di 889 giorni per il penale, superiori di oltre due volte i corrispondenti valori dei tribunali. A ciò si aggiungono dati indicativi di seria criticità, tra cui si indicano, a mero titolo di esempio, i 1.293 giorni di *disposition time* civile della sezione distaccata di Taranto, i 1.560 giorni e i 1.498 giorni di *disposition time* penale rispettivamente delle corti metropolitane di Napoli e Roma.

Nella prospettiva di massimizzare l'impatto dell'intervento sulla riduzione complessiva dei tempi, l'assegnazione di risorse si è rivelata non necessaria in quelle realtà, diffuse soprattutto tra gli uffici giudicanti di primo grado, le cui *performance* hanno raggiunto risultati talmente eccellenti da non rendere possibili ulteriori riduzioni dei tempi. Si possono fare in tal senso gli esempi, per il settore civile, dei tribunali di Ferrara, Bolzano e Savona (che rispettivamente registrano 131, 145 e 146 giorni di *disposition time* civile) e, per il settore penale, dei tribunali di Torino, Cuneo, Asti (che vantano, rispettivamente, 108,130 e 150 giorni di *disposition time* penale), in cui le durate già rappresentano il minimo ottenibile tenuto conto dei tempi di fase e di procedimento; si tratta infatti di uffici che presentano, già allo stato, una pianta organica adeguata.

Ciò premesso, si ritiene che le revisioni di pianta organica oggetto del presente intervento determinerebbero per le corti d'appello una riduzione del valore nazionale degli indicatori *iscritti su organico* e *pendenti su organico* del 7,5%; si tratta di una percentuale non trascurabile e potenzialmente in grado di incidere significativamente sulla durata dei procedimenti.

Per contro, appare arduo pervenire, in questa sede, ad una quantificazione prognostica dell'effetto complessivo di riduzione dei tempi dei procedimenti e ciò per una pluralità di ragioni. In primo luogo, deve rilevarsi l'incertezza che inevitabilmente circonda gli andamenti futuri di variabili fondamentali quali i flussi in ingresso; invero, formulare delle ipotesi al riguardo è estremamente complesso tenuto conto dei numerosi fattori, spesso esterni al sistema giudiziario, che influenzano l'afflusso di nuovi procedimenti. Anche laddove ci si limitasse ad una quantificazione dell'impatto dell'intervento sulla capacità di smaltimento degli uffici, l'esercizio prognostico risulterebbe difficile, in quanto si dovrebbe tenere conto dei molteplici elementi che concorrono a determinare la produttività degli uffici nonché delle modalità con le quali essi interagiscono con gli aumenti di organico previsti.

Premesso tutto ciò, si è tuttavia ritenuto utile effettuare alcune simulazioni basate su ipotesi molto semplificate.

Le ipotesi di partenza sono state l'attribuzione alle nuove risorse di una produttività pari all'attuale livello medio nazionale e l'assunzione di invarianza di tutti gli altri elementi che influenzano la durata dei procedimenti.

I risultati suggeriscono che gli incrementi di risorse potrebbero portare i seguenti più significativi risultati nell'immediato:

- ✓ una riduzione del *disposition time* civile a livello nazionale in un *range* compreso tra i 49 giorni (-7%), nell'ipotesi di assegnazione degli incrementi in proporzioni uguali tra il settore civile e quello penale, e i 91 giorni (-13%), nel caso di assegnazione delle risorse aggiuntive interamente al settore civile.
- ✓ per il penale, il *range* di riduzione sarebbe compreso tra 74 giorni (-8,4%), nell'ipotesi di assegnazione in parti uguali tra i due settori, e 137 giorni (-15,4%) nel caso di assegnazione di tutte le risorse al settore penale.

Ferme restando tali considerazioni, preme ribadire che le disomogeneità territoriali e le sofferenze peculiari di alcune realtà non possono essere affrontate soltanto con i tradizionali interventi sulle piante organiche, che scontano una certa rigidità nella distribuzione e soprattutto

nella velocità di intervento, essendo rimesse a soluzioni periodiche e che necessariamente coinvolgono l'intero territorio nazionale.

E del resto, come dimostra l'analisi condotta in questo lavoro e in progressi, le disomogeneità territoriali difficilmente riguardano un intero distretto, presentandosi in modo puntuale su vari territori e non necessariamente con una linea di netta demarcazione nord/sud, come del resto dimostra l'assegnazione di indicazione di sede disagiata negli ultimi anni anche a tanti uffici del nord Italia³⁸.

Si rende quindi necessario il ricorso a soluzioni più innovative e moderne. A tale necessità risponde il progetto di revisione normativa che introduce **dotazioni organiche flessibili distrettuali**, attualmente all'esame del Parlamento. Con tale innovazione si intende creare la possibilità di fruizione puntuale e più rapida di risorse di personale di magistratura che in un singolo distretto possano soccorrere uno o più uffici in precise circostanze di "sofferenza": dal contenimento dell'arretrato alla gestione di situazioni contingenti di emergenza organizzativa.

Tali dotazioni potranno andare in aggiunta alla normale dotazione organica dell'ufficio individuato in base a scelte del Consiglio superiore della magistratura e del Ministero scaturite dall'analisi o dalla diretta conoscenza di esigenze e urgenze ineliminabili ai fini di una corretta e ordinaria gestione dell'ufficio.

All'esito dell'intervento di queste ulteriori unità, che costituiscono una sorta di *task force* nei singoli territori, l'ufficio correttamente dimensionato in base ai criteri generali di iscritti e pendenti su organico, indicato nella presente relazione, dovrebbe essere in grado di recuperare le *performance* ottimali.

L'analisi effettuata ha infine messo in luce come le disomogeneità territoriali nei rapporti iscritti e pendenti su organico non sempre sono indice di cattiva *performance* e di tempi di risposta lunghi nel servizio al cittadino. Ad esempio, la corte di appello di Ancona, che annovera il più alto numero di procedimenti iscritti per magistrato fa registrare ottimi valori del *clearance rate* ed è sotto media nazionale di *disposition time* nel periodo di riferimento (2016-2018), sia nel civile che nel penale, con un dato di assoluta eccellenza nella durata dei procedimenti penali (373 giorni). E così, ancora a titolo di esempio, il tribunale di Pisa, terza peggiore sede di tribunale nel rapporto iscritti su organico (943 procedimenti) e tra le più critiche anche nel dato delle pendenze (913 procedimenti *pro capite*), registra un dato di assoluta eccellenza nel *disposition time* penale di periodo, con soli 211 giorni per la trattazione dei relativi processi. Ciò è il segno del fatto che le condizioni organizzative, che sono in grado di incidere sulle *performance* dell'ufficio in un dato periodo di riferimento, sono plurime e non necessariamente connesse agli equilibri di rapporto degli organici dei magistrati con i flussi procedimentali.

³⁸ Per fare un esempio concreto un distretto caratterizzato in primo grado giudicante da uffici dotati di ottime *performance* sia al civile che al penale, essendo quasi tutti gli uffici sotto la media nazionale dell'indicatore di durata in entrambi i settori, ha un unico ufficio fortemente in sofferenza sulla durata penale indicata risultante in 1600 gg nel periodo, è utile strumento più l'uso della dotazione flessibile che non quella dell'assegnazione diretta di unità secondo i criteri tradizionali, anche perché le iscrizioni totali su organico sono in realtà solo leggermente superiore alla media nazionale.

Analogamente, l'analisi ha evidenziato come dati contrastanti si ritrovano pure all'interno degli uffici, tra gli indicatori di *performance* dei settori civile e penale; non è infrequente infatti che nell'ambito dello stesso ufficio si registrino *performance* positive quanto a durata e a *clearance rate* nel settore penale e invece negative nel settore civile o viceversa.

Tali situazioni trovano la loro origine nelle più diverse ragioni (*turnover*, improvvise emergenze organizzative, aumento anomalo della domanda in entrata in alcune specifiche materie etc.), ma potrebbero essere anche il segno di una ripartizione delle risorse assegnate nell'ambito dell'ufficio non sufficientemente calibrata, in particolare se lo squilibrio si protrae nell'arco dell'intero quinquennio.

Il presente lavoro, nel momento in cui consegna una rappresentazione quasi "fotografica" dei principali indicatori per ogni ufficio giudiziario, con le schede distrettuali allegate, lungi dal voler operare giudizi valoriali sul *management* dei capi degli uffici, può al contrario essere utile strumento per opportune decisioni organizzative che gli uffici stessi potranno adottare al fine di migliorare le proprie *performance* in futuro.

La poderosa analisi svolta in relazione ad un periodo di osservazione sufficientemente lungo (2014-2018) e sulla base di una pluralità di indicatori di *performance* conduce ad una riflessione, che pur non costituendo il *focus* centrale del presente lavoro, merita di essere espressa in conclusione: **la giustizia italiana si sta diffusamente e anche piuttosto velocemente muovendo verso netti risultati di miglioramento.**

Tale considerazione, che pare rovesciare la narrazione da tempo operata – anche un po' tralaticciamente – che dipinge la giustizia italiana come in perenne affanno senza possibilità di appello, emerge tuttavia in modo netto dall'analisi condotta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ai fini dell'elaborazione della presente relazione tecnica e trova conferma nei dati statistici nazionali che da tempo vengono pubblicati.

E' infatti nota la decrescita costante e considerevole delle pendenze totali nel settore civile, dal picco febbrile del 2009 di oltre 5.700.000 procedimenti (se si considerano unitariamente gli affari SICID e SIECIC) ai circa 3.312.000 del primo semestre 2019, con le pendenze SICID scese al 31 dicembre 2018, per la prima volta, sotto i 3 milioni.

Ciò che, per contro, è solitamente poco evidenziato è che questi dati segnano un miglioramento anche rispetto al 2003, che rappresenta il primo anno di esistenza su tutto il territorio nazionale dei registri informatizzati e quindi di correttezza di rilevazione statistica. Ancora più significativo è il fatto che i dati attuali rappresentano il migliore risultato rispetto al 1997 (anno in cui si possiedono i primi dati certi statistici in materia civile) in cui le pendenze degli affari civili erano stabili intorno ai 3.500.000³⁹.

Al calo delle pendenze si è accompagnata anche la riduzione dell'arretrato civile; infatti, alla fine del primo semestre 2019, l'arretrato risultava inferiore del 49% nelle corti d'appello e del 46% nei tribunali rispetto al 2013.

³⁹ Si confrontino sul punto i dati analizzati da CESARE MIRABELLI in "Economia della giustizia", a cura di C. MIRABELLI, L. PAGANETTO, G. TRIA, Saggine, 2005, pag. 37.

Il miglioramento osservato è peraltro diffuso e non prerogativa di un numero ristretto di sedi “virtuose”, ed ha interessato sia il primo che il secondo grado. Le statistiche di seguito riportate ne forniscono ampia evidenza.

- ✓ In ambito civile, sono **115 i tribunali (82%)** e **25 le corti d’appello (90%)** che hanno fatto registrare una **riduzione delle pendenze** tra il 2018 e il 2014; in 59 tribunali la riduzione è stata maggiore del 13% (dato nazionale); in 8 corti la riduzione è stata maggiore del 25% (dato nazionale).
- ✓ Nello stesso periodo, l’arretrato si è ridotto in **117 tribunali (84%)** e nella quasi totalità delle **corti d’appello (28)**; in 68 tribunali la riduzione è stata maggiore del 36% (dato nazionale); in 10 corti la riduzione è stata addirittura superiore del 50%.
- ✓ Nel 2018, **103 tribunali (74%)** e **22 Corti d’appello** hanno avuto un *disposition time* civile inferiore a quello del 2014.
- ✓ Miglioramenti si sono avuti anche in ambito penale. Nel 2018 ben **86 tribunali (61%)** avevano **pendenze** inferiori a quelle del 2014; in 72 la riduzione è stata maggiore del 10% (dato nazionale); **67 tribunali (48%)** nel 2018 avevano un ***disposition time* penale** inferiore a quello del 2014. Le pendenze si sono ridotte in **11 Corti d’appello**, il ***disposition time* in 15**.

Si tratta di segnali evidenti e concreti di un generale miglioramento degli uffici giudicanti di primo e secondo grado, certamente collegati ad una accresciuta cultura dell’organizzazione e del *management* degli uffici, che anche una dialettica ormai matura e consolidata di confronto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministero ha saputo far crescere.

A tali risultati non sono d’altra parte estranei i costanti investimenti operati negli ultimi anni in tema di innovazione organizzativa e supporto di risorse, tra cui si segnalano, a titolo di esempio: l’informatizzazione del processo civile, i precedenti interventi di rafforzamento degli organici del 2016 e 2017, le assunzioni di magistrati costanti dal 2014 e le assunzioni di personale amministrativo.

La prospettiva di affiancare il presente intervento di ampliamento degli organici magistratuali con un vero e proprio programma assunzionale di personale amministrativo di oltre 8.600 unità per i prossimi due anni, unitamente all’ulteriore potenziamento della digitalizzazione del processo civile e penale, fa immaginare un futuro di ulteriore miglioramento delle *performance* e della risposta giurisdizionale degli uffici giudiziari.

Il presente intervento che, si ribadisce, è la prima seria manovra di aumento degli organici di magistratura da oltre venti anni, rimane – così come i precedenti – comunque sottoposto a monitoraggio dei propri esiti, in un ormai acquisito concetto di **revisione permanente degli organici**, e potrà essere quindi essere rivisitato per meglio essere adattato a future esigenze dei territori.

Il Capo Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria

Barbara Fabbrini

Allegati:

- 1) Schema di decreto ministeriale e relative tabelle;
- 2) Tabelle riepilogative delle risorse assegnate;
- 3) Schede distrettuali.