26/06/2007 (modif. il 18/07/07)
modificato il 29.7.07
modificato il 1. 8. 07
[30 10 07]

BOZZA DI RELAZIONE FINALE

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

COMMISSIONE PER LO STUDIO E LA PROPOSTA DI RIFORME E DI INTERVENTI SUL PIANO NORMATIVO E ORGANIZZATIVO CHE RAZIONALIZZINO L'ESERCIZIO DELLA GIURISDIZIONE E CONFERISCANO EFFICIENZA AL SISTEMA

Sommario:

I - Premessa e sintesi delle proposte
1. - Andamento della giustizia di merito, diversità e rinvio per i problemi relativi alla giurisdizione di legittimità ed alla Cassazione. Sintesi delle analisi e delle prime proposte per ricondurre ad equilibrio il rapporto tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti.

II - La Giustizia civile

1. - Riduzione dei tempi di durata del processo e incremento della capacità di smaltimento;
2. – Analisi dei dati quantitativi: procedimenti sopravvenuti ed esauriti nei due livelli di primo grado (Giudice di pace, Tribunale) e in grado di Appello;
3. – Organici e dimensioni della domanda espressa, dello smaltimento e delle pendenze, aggregati per distretti di dimensioni omogenee:
3.1. – Giudici di pace;
3.2. - Tribunali;
3.3. – Corti d'Appello;
4. - Composizione della domanda per materie: cognizione ordinaria, lavoro, previdenza;
5. – Deflazione della domanda:
5.1. – Strumenti di conciliazione pre-processuale;
5.2. – Strumenti di conciliazione interna al processo;
5.3.– Riduzione di fattori di contenzioso;
6. - Degiurisdizionalizzazione di procedure;
7. – Riconduzione ad equilibrio dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti:
7.1. – Copertura degli organici della magistratura e del personale amministrativo
7.2. – Incremento della produzione ed equilibrio procedimenti sopravvenuti e definiti
8. - Riassorbimento straordinario dei procedimenti pendenti oltre il limite di equilibrio;
9. – Innovazioni tecnologiche e misure organizzative;
10. – Rapporti con grandi utenti;
11. – Rapporti con gli utenti e qualità organizzativa del servizio;
12. – Le esecuzioni mobiliari e immobiliari

III - La Giustizia penale

1. – Riduzione dei tempi di durata del processo e incremento della capacità di smaltimento.

2. – Analisi dei dati quantitativi: procedimenti sopravvenuti ed esauriti nei due livelli di primo grado (Giudice di pace, Tribunale) e in grado di Appello:

2.1. – Tribunale, Rito collegiale;

2.2. – Tribunale, Rito monocratico;

2.3. – Corte d'Appello;

2.4. – Provvedimenti dichiarativi della prescrizione.

3. – Organici e dimensioni della domanda espressa, dello smaltimento e delle pendenze, aggregati per distretti di dimensioni omogenee:

3.1. – Tribunale, Rito collegiale;

3.2. – Tribunale, Rito monocratico;

3.3. – Uffici GIP/GUP;

3.4. – Procure della Repubblica.

4. – Deflazione della domanda:

4.1. – Depenalizzazione;

4.2. – Meccanismi di riduzione della domanda penale;

4.3. – Strumenti di conciliazione interna al processo;

4.4.– Riduzione di fattori di contenzioso.

5. – Degiurisdizionalizzazione di procedure.

6. – Incremento della capacità di smaltimento:

6.1. – Copertura degli organici della magistratura e del personale amministrativo (*rinvio*);

6.2. – Incremento della produzione ed equilibrio procedimenti sopravvenuti e definiti;

6.3. – Misure organizzative volte a garantire l'efficienza del sistema;

6.4. – Riassorbimento straordinario dei procedimenti pendenti oltre il limite di equilibrio.

7. – Innovazioni tecnologiche e misure organizzative.

8. – Rapporti con gli utenti e qualità organizzativa del servizio (*rinvio*).

Premessa e sintesi delle proposte

L'analisi e le proposte contenute in questo rapporto riguardano la organizzazione e la produzione degli organi di giurisdizione di merito (primo grado e appello).

Le valutazioni sono espresse su dati quantitativi aggregati su base nazionale e distrettuale, avendo di mira l'andamento complessivo della giurisdizione. L'esposizione dettagliata e l'analisi dei dati su base territoriale più ristretta, sino ai singoli uffici, é possibile ed utile in una fase successiva, se si ritiene di orientare l'esame all'efficienza delle singole unità produttive, o di gruppi di esse, agli scostamenti dalle medie nazionali o dai riferimenti ottimali ed ai fattori che li determinano.

La specificità organizzativa e funzionale che caratterizza la giurisdizione di legittimità, induce ad esaminare separatamente l'andamento dell'attività della Corte di Cassazione, e gli interventi che possono conferire maggiore efficienza a questo settore del sistema giudiziario.

L'approccio scelto riguarda essenzialmente il lato organizzativo e normativo, suggerendo ed entrando nel merito di modifiche processuali solo quando ciò è direttamente connesso con il dato organizzativo e deflativo.

Nel settore civile i Giudici di pace soddisfano sostanzialmente la domanda giudiziaria di loro competenza, con il 77,7 % dell'organico coperto (su 4.700 posti in organico, nel 2005 erano coperti 3.654 e scoperti 1.046).

I procedimenti pendenti a fine periodo corrispondono a circa 8 mesi di produzione stimato a sopravvenienze 0.

La copertura degli organici della magistratura onoraria, che presenta maggiore flessibilità nel tempo rispetto a quella della magistratura di carriera, assieme ad incrementi di efficienza ed interventi deflativi della domanda, consente, quantomeno nel processo civile, di accrescere la competenza attribuita a questi giudici, senza che ne derivi un incremento nella durata dei procedimenti.

Nel settore penale, più che ad un aumento di competenza, si potrebbe pensare alla utilizzazione della magistratura onoraria all'interno di un progetto di recupero dell'arretrato, definito anche temporalmente, in collaborazione con la magistratura togata.

I Tribunali presentano una situazione di sostanziale o potenziale equilibrio tra la domanda espressa e la capacità di smaltimento, con una copertura degli organici del 92,4 % (su 5.011 posti in organico, nel 2005 erano coperti 4.631 e scoperti 380).

Negli anni di maggiore attività dei GOA il numero di procedimenti esauriti ha superato quello dei procedimenti sopravvenuti. Il numero di procedimenti annualmente sopravvenuti si discosta non di molto (circa il 2% nel 2004) dal numero di procedimenti definiti. A organici completi si stima che la capacità di smaltimento supererebbe la domanda.

Il punto critico è rappresentato dalla giacenza arretrata, che corrisponde a circa 16 mesi di produzione a sopravvenienze 0. La eliminazione dello stock arretrato è condizione per ridurre la durata dei processi, riconducendola a quella fisiologica.

Le Corti d'Appello presentano il punto di maggiore criticità, che può essere considerata strutturale e non colmabile con misure che incrementino l'efficienza. Nell'anno 2005, dei 1.256 posti in organico erano coperti 1.123 e scoperti 133.

Il differenziale negativo tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti definiti è strutturale e si accresce nel tempo: in un quinquennio il numero dei procedimenti prendenti è aumentato di circa l'83%.

Anche con organici completi non si potrebbe raggiungere l'equilibrio tra procedimenti sopravvenuti e definiti. Con l'attuale capacità produttiva per unità di magistrato addetto, l'equilibrio sarebbe raggiunto con la integrale copertura degli organici (attualmente coperti per l'89,4 %) e con un incremento dell'organico di circa 134 magistrati.

Non volendo ricorrere ad aumenti dell'organico complessivo della magistratura, si può riequilibrare il rapporto tra magistrati addetti nei Tribunali e magistrati addetti nelle Corti d'Appello.

Il raggiungimento dell'equilibrio tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti definiti annualmente, non elimina tuttavia il peso dell'arretrato, che richiederebbe 32 mesi di produzione a sopravvenienze 0.

Nelle Corti d'Appello lo smaltimento dell'arretrato è necessario per restituire funzionalità al sistema, ma non è fronteggiabile con misure analoghe a quelle dei GOA per i Tribunali. Tuttavia due misure, quali la nuova utilizzazione dei GOA o di figure affini nei Tribunali, e l'aumento della competenza devoluta ai Giudici di Pace, cui seguirebbe la

corrispondente riduzione del carico per i Tribunali, libererebbero risorse consentendo di impegnare nelle Corti d'Appello magistrati attualmente impiegati nei Tribunali.

La insufficienza di sole misure organizzative per raggiungere l'equilibrio tra procedimenti sopravvenuti e definiti evidenzia la centralità di un intervento sulle Corti d'Appello, che potrà sostanziarsi su diverse direttrici, quali: adeguamento degli organici; razionalizzazione delle impugnazioni; modifiche semplificatorie del rito che eliminino i tempi morti e gli imbuti processuali; revisione della organizzazione interna, che punti a diffondere le esperienze positive. Va al riguardo considerato che se è fondamentale pensare ad interventi di recupero ed eliminazione dell'arretrato, ciò non può riguardare unicamente il primo grado, pena l'ulteriore aggravamento del carico delle Corti di secondo grado.

Il controllo permanente dei flussi delle sopravvenienze e dello smaltimento, reso possibile dalla informatizzazione dei registri generali, integrata dalla automatica trasmissione dei dati quantitativi rilevanti e dalla elaborazione di essi da parte del Servizio statistico, anche quale base per la periodica revisione nella distribuzione degli organici nei diversi uffici giudiziari, consentirebbe di migliorare la utilizzazione delle risorse.

Gli interventi proposti riguardano:

1. – Misure di deflazione della domanda:

Nel settore civile:

– Accrescere la capacità di drenaggio delle procedure di conciliazione stragiudiziale già previste da norme vigenti.

In materia di lavoro e di previdenza possono essere rafforzati gli organismi esistenti o costituiti di nuovi visibilmente imparziali, garantendo la facoltà di assistenza tecnica.

Le procedure di conciliazione stragiudiziale obbligatoria si dovrebbero concludere con l'accordo o con una proposta dell'organismo di conciliazione.

La maggiore efficacia di queste procedure potrebbe essere messa a punto d'intesa con le parti sociali e professionali interessate.

– Agevolare le procedure volontarie di conciliazione stragiudiziale, ed introdurre procedure obbligatorie nelle materie di largo contenzioso (es.: risarcimento danni da circolazione di autoveicoli), spesso oggetto di valutazione tecnica, nei limiti consentiti dall'art. 24 cost.

– Rafforzare la conciliazione nel corso del processo, condotta direttamente dal giudice, o espletata in tempi brevi e senza dilazione dell'attività processuale da esperti nominati dal giudice.

Nel settore penale:

– Attuare un deciso intervento di depenalizzazione dei reati minori, essenzialmente contravvenzionali e previsti dalla legislazione speciale, di pura creazione legislativa, ovvero scarsamente offensivi di interessi rilevanti;

Accrescere la capacità di drenaggio delle procedure di conciliazione stragiudiziale già previste da norme vigenti, ancorché con specifico riferimento al Giudice di pace;

Scoraggiare il ricorso indiscriminato al giudice penale, attraverso l'introduzione o il rafforzamento di misure analoghe a quelle già previste nel giudizio civile (iscrizioni a ruolo, condanna alle spese ecc.).

Con riguardo alle impugnazioni in materia penale, selezione dei provvedimenti impugnabili che, nel rispetto delle recenti indicazioni della Corte Costituzionale, tenga conto dei pari diritti di accusa e difesa.

1.8. Prevedere istituti processuali e sanzionatori nuovi, idonei ad incidere sulla durata del dibattimento, ipotizzando, ad esempio, in casi ben determinati, una sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato.

2. - Restituire alla sede contenziosa amministrativa ambiti con alta incidenza quantitativa sulla composizione della domanda giudiziaria.
   In particolare:
   2.1. - Ricorsi contro sanzioni amministrative, che rappresentano oltre il 40% dei procedimenti sopravvenuti nel 2005 dinanzi ai Giudici di Pace.
   La decisione dei ricorsi può essere affidata ad organi imparziali costituiti presso l'Amministrazione, le cui decisioni siano ricorribili, con onere delle spese in caso di soccombenza;
   2.2. - Procedimenti dinanzi alle Corti d'Appello per *Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo* (L. 24.03.2001, n 89) (c.d. Legge Pinto), che nel 2006 sono circa il 14 % dei procedimenti sopravvenuti.
   La valutazione oramai pressoché tabellare dell'indennizzo, rapportata alla durata del processo eccedente il tempo prefissato come ragionevole, può consentire la liquidazione amministrativa, ricorribile dinanzi al giudice, con onere delle spese in caso di soccombenza.

3. - Incremento della capacità di produzione mediante:

3.1 - La copertura dei posti vacanti di organico dei magistrati oggi calcolati in 832 unità (8,79%). Tenuto conto della durata media dei concorsi, del trend di cessazioni e dei tempi previsti per la provvista degli uffici, stimati in due anni e quattro mesi, si può provvedere con un concorso ordinario per 500 posti da bandire immediatamente e con una programmazione di almeno altri due concorsi per complessivi 700 posti da bandire entro i prossimi due anni.

3.1.1. – Mediante due ulteriori concorsi a 350 posti ciascuno, da bandire immediatamente e da svolgere contestualmente ed in parallelo, in modo da ridurre i tempi di correzione delle prove scritte e di svolgimento delle prove orali, i cui tempi prevedibili sono due anni e quattro mesi dal momento del bando all'ingresso in magistratura.

3.1.2. – Nella situazione a regime mediante i concorsi ordinari con cadenza annuale e predeterminata (anche nella data di espletamento delle prove scritte), e scansione temporizzata degli adempimenti e dell'espletamento delle prove scritte e orali.

3.1.3. – Copertura degli organici del personale amministrativo (attuale scopertura degli uffici giudicanti 3006 posti, pari all'11,75% dell'organico; scopertura nel quinquennio prevista in numero 4382 posti) mediante concorsi regionali, con priorità per le qualifiche tecniche, connesse alle innovazioni tecnologiche.

4. - Misure organizzative e funzionali possono riguardare:

4.1. - La informatizzazione delle procedure, anticipando la "dorsale" costituita dai ruoli generali, idonei a costituire elemento strategico di conoscenza e gestione della quantità del contenzioso e delle materie alle quali si riferisce e dell'andamento dei flussi;

4.2. - Il rapporto con i "grandi utenti", che producono e gestiscono una percentuale elevata del contenzioso (INPS, INAIL, Ferrovie dello Stato, Poste, Assicurazioni, Banche, Avvocatura dello Stato e Amministrazioni pubbliche, Patronati).

La cooperazione con questi utenti consente l'allineamento delle procedure informatiche, in particolare per i procedimenti monitori ed esecutivi, la individuazione alla sorgente delle cause seriali, la standardizzazione e l'informatizzazione delle procedure.

La efficientizzazione delle procedure che vedono coinvolti i grandi utenti presenta una rilevante incidenza sul sistema; il recupero di efficienza ha una ricaduta positiva anche per gli altri utenti.

4.3. – Lo snellimento di attività a diretto rapporto con avvocati e altri professionisti, e con i cittadini utenti per la erogazione di servizi, riducendo i costi indiretti della giustizia (contatti diretti con gli uffici; appesantimenti amministrativi; attese; tempi morti);

4.4. – Le misure ed i moduli organizzativi sono differenti in relazione alla diversa dimensione degli Uffici, che possono essere classificati in rapporto al numero degli addetti, al volume di domanda, al bacino di utenza.

L'analisi, necessaria per progettare una efficace razionalizzazione della organizzazione, deve essere condotta nell'ambito di ciascun gruppo omogeneo per dimensione e funzione.

L'impegno riorganizzativo che offre maggiori prospettive di ricaduta nel miglioramento della produttività e del servizio riguarda le tre sedi di maggiori dimensioni (Roma, Milano e Napoli) che nel triennio 2004-2006 concentrano più del 30% della domanda civile e penale e più del 30% della produzione (e più del 25% degli addetti), nel caso delle Corti di Appello, e poco più del 15% della domanda e della produzione civile e penale nel caso dei tribunali.

Ciò è reso evidente dalle seguenti tabelle:

a) Materia civile (inclusi lavoro e previdenza)

		Anno 2004		Anno 2005		Anno 2006	
Uffici	**Sedi**	**Sopravvenuti**	**Definiti**	**Sopravvenuti**	**Definiti**	**Sopravvenuti**	**Definiti**
Corte di Appello	Milano	8.211	6.035	7.969	5.853	7.378	6.741
	Napoli	19.277	13.788	24.491	15.276	21.512	18.417
	Roma	25.912	15.688	27.483	21.519	29.989	19.774
	Peso % sul totale Corti	*38,60%*	*34,70%*	*40,10%*	*37,00%*	*40,17%*	*38,92%*
Tribunali	Milano	124.407	123.995	128.132	120.989	117.649	113.134
	Napoli	154.754	154.743	150.490	155.066	149.594	158.251
	Roma	195.201	212.019	184.754	198.807	180.572	190.835
	Peso % sul totale Tribunali	*18,60%*	*18,80%*	*17,70%*	*18,20%*	*17,39%*	*18,21%*
Giudici di Pace	Milano	83.905	70.850	82.814	78.117	78.651	84.645
	Napoli *	100.163	105.599	106.066	106.217		
	Roma	91.257	91.156	108.317	95.989	112.443	87.719
	Peso % sul totale Giudici di Pace	*18,40%*	*20,20%*	*19,70%*	*19,60%*		

* Il Giudice di Pace di Napoli non ha trasmesso i dati per l'anno 2006 a causa di problemi tecnico-informatici

b) Materia penale (solo dibattimento)

		Anno 2004		Anno 2005		Anno 2006	
Uffici	**Sedi**	**Sopravvenuti**	**Definiti**	**Sopravvenuti**	**Definiti**	**Sopravvenuti**	**Definiti**
Corte di Appello	Milano	4.693	5.399	5.692	5.457	6.413	4.745
	Napoli	10.933	10.516	11.147	11.647	12.238	10.420
	Roma	11.058	9.932	12.078	10.033	11.514	9.388
	Peso % sul totale Corti	*34,00%*	*35,20%*	*34,00%*	*34,10%*	*34,44%*	*33,48%*
Tribunali*	Milano	12.502	12.930	15.163	14.534	13.905	13.513
	Napoli	12.373	11.665	11.741	10.351	13.536	10.875
	Roma	30.175	29.240	28.211	29.539	28.595	25.778
	Peso % sul totale Tribunali	*15,60%*	*16,50%*	*15,70%*	*16,10%*	*16,42%*	*16,32%*
Giudici di Pace	Milano	1.585	1.066	1.423	1.656	1.715	1.163
	Napoli	813	644	853	771	429	479
	Roma	2.818	3.201	4.287	3.832	3.731	2.310
	Peso % sul totale Giudici di Pace	*5,70%*	*6,00%*	*7,90%*	*8,40%*	*7,44%*	*6,68%*

- dibattimento monocratico e collegiale
-

Alcune di tali misure sono comuni anche al settore processuale penale. In particolare:

- l'informatizzazione dei documenti processuali, fin dalla fase delle indagini preliminari, consentirebbe sia alle parti: che al giudice, di acquisire e gestire in tempi molto più brevi il materiale su cui si dovrà dibattere e decidere;
- la gestione del fascicolo attraverso indici completi e razionalizzati in uno schema ripetibile, permetterebbe alle parti ed al giudice una immediata percezione dei dati utili alla prevenzione e/o alla formulazione di eccezioni procedurali;
- lo snellimento delle fasi di raccordo tra indagini preliminari, udienza preliminare, fissazione del dibattimento, consentirebbe di accorciare una serie di "tempi morti", che rappresentano una causa rilevante di allungamento della durata complessiva del processo;
- analogo snellimento andrebbe configurato per il periodo intercorrente tra il deposito della sentenza di I grado e la fissazione dell'appello.

Le misure segnalate consentirebbero di ricondurre entro cinque anni dalla loro attuazione, secondo una ragionevole stima, a stabile riequilibrio il rapporto tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti; consentirebbero, inoltre, di eliminare la giacenza non fisiologica (dei procedimenti pendenti).

Nell'arco di tempo considerato sarebbe indispensabile un costante monitoraggio dell'andamento dei ruoli, mettendo a frutto i dati disponibili mediante la informatizzazione dei ruoli ed avvalendosi di usuali e diffusi programmi di elaborazione statistica, da adottare ed utilizzare in sede ministeriale.

Nel medesimo arco di tempo sarebbe possibile una completa analisi dell'organizzazione giudiziaria e la progressiva adozione di forme organizzative, di valutazione della qualità delle risorse necessarie, di programmazione della allocazione di quelle esistenti, che accrescano stabilmente la efficienza del sistema e migliorino il servizio reso ai cittadini, ai professionisti, agli utenti.

In particolare potrebbero essere discusse, approvate ed essere avviata l'attuazione, sino ad essere portate a regime, le riforme processuali ed organizzative oggetto delle iniziative ministeriali, che integrano il quadro degli interventi prefigurati dal Ministero, anche in vista della funzionalità del sistema e della durata dei procedimenti.

Parte I - La Giustizia civile

1. - Ricondurre la durata effettiva del processo civile alla durata minima consentita dall'ordinata scansione degli atti previsti dalle regole processuali costituisce il primo obiettivo che può essere proposto e perseguito per ricondurre, nel medio periodo, ad efficienza il sistema giudiziario.

Difatti misure normative processuali di accelerazione e semplificazione, pur utili, non sono efficaci per ridurre la durata del processo, se rimane invariata la capacità di smaltimento e di produzione delle decisioni che definiscono il giudizio. Alla riduzione dei tempi di sviluppo della procedura e di trattazione potrebbe non corrispondere una abbreviazione della durata effettiva del processo, se si sposta "l'ingorgo", attualmente diluito nel corso della procedura in ciascun grado di giudizio, alla fase conclusiva e di attesa della decisione finale.

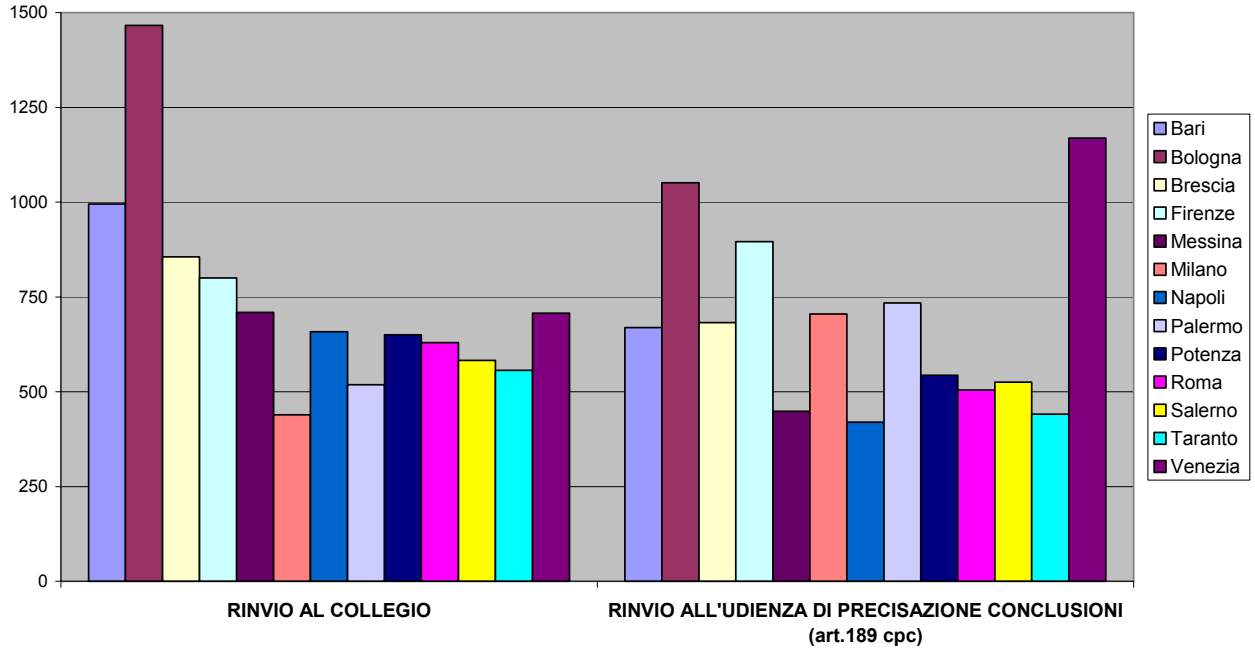
Una conferma significativa di quest'assunto è offerta dai dati relativi allo svolgimento dei processi dinanzi alle Corti d'Appello ed allo scarto temporale tra la conclusione della fase di trattazione e la (fase della) decisione finale, quale risulta da un rilevamento a campione.

La valutazione dei rinvii di udienza presso alcune Corti d'Appello campione permette di analizzare l'incidenza in termini di numero di fascicoli e di durata delle varie tipologie di rinvio. In termini percentuali risultano rinviate il 67% delle cause di contenzioso civile trattate nel periodo di rilevazione considerato (01/01/2007 – 15/02/2007) [breve, ma egualmente significativo], si rinvia relativamente meno presso le Corti d'Appello di Trieste e Caltanissetta e maggiormente a Napoli e Potenza. Tra le diverse tipologie di rinvii in Corte d'Appello, il 43% delle cause è rinviato all'udienza di precisazione delle conclusioni, con tempi medi di rinvio che arrivano a 1052 giorni presso la Corte d'Appello di Bologna e a 1169 giorni presso quella di Venezia e che in generale superano in media i 500 giorni (vedi grafico 1). Anche il rinvio al collegio per la decisione presenta tempi medi molto lunghi, maggiori in generale a 500 giorni, con il massimo di 1467 giorni a Bologna (grafico 1). Nella Corte d'Appello di Bologna si osservano, invece, rinvii decisamente più contenuti per l'udienza di trattazione (100 giorni in media), per il deposito della perizia del CTU (141 giorni in media), per il rinvio generico ad altra udienza (valore medio 123 giorni).

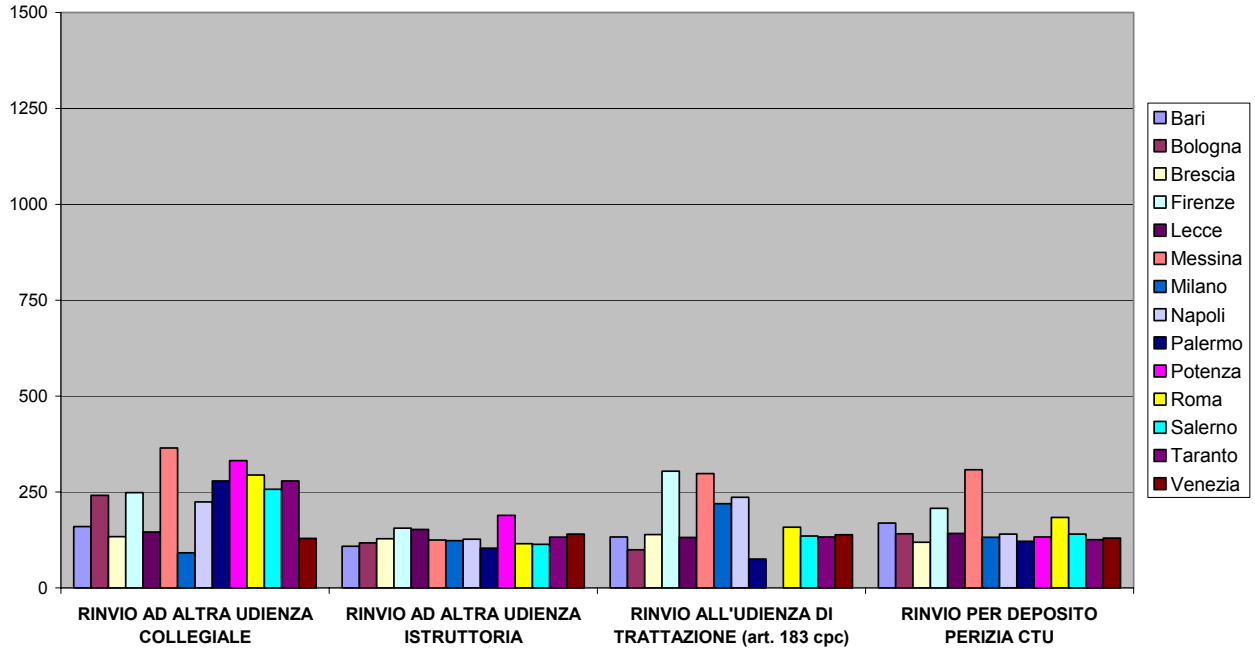
Analoghe considerazioni si possono effettuare per altre Corti d'Appello quali ad esempio Venezia, Brescia, Lecce.

Per le Corti d'Appello esaminate (oltre a quelle già citate, anche Firenze, Palermo, Roma, Salerno, Milano) si può affermare che i tempi più lunghi di rinvio si osservano per le cause nella fase di precisazione conclusioni e di rinvio al collegio, mentre altri eventi di rinvio presentano tempi contenuti (vedi grafico 2).

Graf.1 - Valore medio dei giorni di rinvio per alcune tipologie di udienza - Corti d'Appello campione Periodo 01/01/07 - 15/02/07



Graf. 2 - Valore medio dei giorni di rinvio per alcune tipologie di udienza - Corti d'Appello campione Periodo 01/01/07 - 15/02/07



Il conseguimento dell'obiettivo di una rilevante riduzione dei tempi della giustizia presuppone l'equilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti, e può essere perseguito con diverse misure: organizzative, extraprocessuali e normative, nessuna delle quali può tuttavia

essere considerata da sola risolutiva. Il riequilibrio del sistema può essere conseguito mediante l'adozione di più misure convergenti e per l'effetto cumulativo delle stesse.

2. - L'individuazione di un ventaglio di interventi, che razionalizzino l'esercizio della giurisdizione e conferiscano efficienza al sistema, presuppone una pur sommaria analisi diretta a conoscere la situazione esistente, quale mostra la elaborazione dei dati quantitativi disponibili.

Il punto di partenza per valutazioni non rimesse alla soggettività delle intuizioni, pur basate sulla esperienza ed utile elemento per individuare delle ipotesi di lavoro, richiede la conoscenza dell'andamento sia della domanda espressa di giurisdizione, sia della capacità di risposta offerta dalle strutture giudiziarie. L'esame che segue è limitato alla giustizia civile.

Il numero complessivo dei procedimenti civili iscritti a ruolo, di quelli esauriti e di quelli pendenti a fine anno, negli ultimi cinque anni, è riportato nelle seguenti tabelle:

Tav. 2.1 - Procedimenti civili iscritti presso gli uffici giudiziari distinti per tipologia nel periodo 2001-2006. Dati nazionali

Ufficio	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Corte di Appello	109.050	119.954	132.039	138.379	149.592	146.577
Tribunale e relative sezioni	2.299.478	2.292.517	2.474.364	2.556.409	2.611.059	2.576.633
Giudice di pace*	1.198.261	1.199.367	1.315.364	1.494.732	1.505.163	*1.546.488*
Totale nazionale	**3.606.789**	**3.611.838**	**3.921.767**	**4.189.520**	**4.265.814**	***4.269.698***

* Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione delle sopravvenienze a livello nazionale.

Tav. 2.2 - Procedimenti civili esauriti presso gli uffici giudiziari distinti per tipologia nel periodo 2001-2006. Dati nazionali

Ufficio	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Corte di Appello	66.349	84.368	90.689	102.271	115.316	115.459
Tribunale e relative sezioni	2.560.158	2.615.579	2.558.690	2.607.076	2.602.287	2.539.484
Giudice di pace*	1.061.272	1.145.262	1.307.367	1.324.878	1.428.329	*1.378.031*
Totale nazionale	**3.687.779**	**3.845.209**	**3.956.746**	**4.034.225**	**4.145.932**	***4.032.974***

* Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione degli esauriti a livello nazionale.

Tav. 2.3 - Procedimenti civili pendenti a fine anno presso gli uffici giudiziari distinti per tipologia nel periodo 2001-2006. Dati nazionali

Ufficio	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Corte di Appello	176.342	212.143	253.429	289.608	323.918	359.668
Tribunale e relative sezioni	3.931.723	3.597.259	3.508.607	3.456.703	3.469.037	3.505.829
Giudice di pace*	704.748	774.469	777.481	941.002	1.004.856	*1.149.084*
Totale nazionale	**4.812.813**	**4.583.871**	**4.539.517**	**4.687.313**	**4.797.811**	***5.014.581***

* Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione dei sopravvenuti e degli esauriti a livello nazionale.

La percentuale dei procedimenti esauriti, rapportati ai procedimenti iscritti, e la percentuale di variazione annua dei procedimenti pendenti sono riportate nelle tabelle seguenti:

Tav. 2.4 - Percentuale dei procedimenti civili esauriti rispetto ai procedimenti iscritti negli uffici giudiziari distinti per tipologia nel periodo 2001-2006.

Ufficio	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Corte di Appello	60,8%	70,3%	68,7%	73,9%	77,1%	78,8%
Tribunale e relative sezioni	111,3%	114,1%	103,4%	102,0%	99,7%	98,6%
Giudice di pace	88,6%	95,5%	99,4%	88,6%	94,9%	*89,1%*
Totale nazionale	**102,2%**	**106,5%**	**100,9%**	**96,3%**	**97,2%**	***94,5%***

Tav. 2.5 - Variazione percentuale annua dei procedimenti pendenti negli uffici giudiziari distinti per tipologia nel periodo 2001-2006.

Ufficio	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
Corte di Appello	20,3%	19,5%	14,3%	11,8%	11,0%
Tribunale e relative sezioni	-8,5%	-2,5%	-1,5%	0,4%	1,1%
Giudice di pace	9,9%	0,4%	21,0%	6,8%	*14,4%*
Totale nazionale	**-4,8%**	**-1,0%**	**3,3%**	**2,4%**	***4,5%***

3. - L'andamento della domanda espressa di giurisdizione e della capacità di risposta offerta dalle strutture giudiziarie non è uniforme (a) nei diversi livelli (o gradi di giudizio), (b) nei diversi distretti giudiziari, (c) nelle diverse materie (o tipi) di giudizio.

Per individuare gli snodi sui quali è necessario intervenire, o per i quali l'intervento può conseguire risultati quantitativamente di maggior rilievo, è opportuno rappresentare i dati distinti per il livello degli uffici giudiziari, aggregati per distretto (di Corte d'appello) e

raggruppati in quattro raggruppamenti di distretti ravvicinati per dimensione della domanda espressa di giurisdizione, e per tipo di giudizio (materia del giudizio).

3.1. - Giudici di pace.

Nell'arco di tempo considerato si manifesta un sostanziale equilibrio tra domanda e smaltimento o produzione, pur con organici largamente scoperti.

Tav. 3.1 - Giudici di Pace in organico e in servizio negli anni 2001-2006

Anno	In organico	In servizio	Vacanze	% copertura
Anno 2001	4.700	3.644	1.056	77,5%
Anno 2002	4.700	4.213	487	89,6%
Anno 2003	4.700	4.118	582	87,6%
Anno 2004	4.700	3.845	855	81,8%
Anno 2005	4.700	3.654	1.046	77,7%
Anno 2006	4.700	3.401	1.299	72,4%

Il numero complessivo dei procedimenti civili iscritti, di quelli esauriti e di quelli pendenti a fine anno nel periodo 2001-2006 è riportato nelle seguenti tabelle: si precisa che gli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per distretto, sono stati aggregati per aree (piccoli, medio-piccoli, medio-grandi, grandi) in base alla popolazione residente ed al numero dei procedimenti civili e penali sopravvenuti presso gli stessi.

Tav. 3.2 - Procedimenti civili iscritti presso gli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per aree nel periodo 2001-2006.

Aree[1]	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	76.404	78.946	84.322	99.729	108.769	106.513
Area "medio-piccoli" (7)	158.495	165.094	183.060	200.072	199.881	207.454
Area "medio-grandi" (10)	462.730	482.195	523.804	601.248	585.245	595.126
Area "grandi" (3)	500.632	473.132	524.178	593.683	611.268	637.395
Totale nazionale	**1.198.261**	**1.199.367**	**1.315.364**	**1.494.732**	**1.505.163**	**1.546.488**

Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 nell'area "grandi" è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione delle sopravvenienze a livello nazionale.

[1] N.B. L'area "piccoli" comprende gli uffici del Giudice di Pace dei distretti di Bolzano, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Perugia, Potenza, Sassari, Taranto e Trento; l'area "medio-piccoli" comprende gli uffici del Giudice di Pace dei distretti di Ancona, L'Aquila, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Trieste; l'area "medio-grandi" comprende gli uffici del Giudice di Pace dei distretti di Bari, Bologna, Brescia, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Palermo, Torino e Venezia; l'area "grandi" comprende gli uffici del Giudice di Pace dei distretti di Milano, Napoli e Roma.

Tav. 3.3 - Procedimenti civili esauriti presso gli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	68.668	72.877	82.443	90.934	99.407	99.789
Area "medio-piccoli" (7)	144.608	149.835	180.495	177.372	178.121	170.638
Area "medio-grandi" (10)	414.211	444.996	508.854	532.864	571.677	540.768
Area "grandi" (3)	433.785	477.554	535.575	523.708	579.124	566.836
Totale nazionale	**1.061.272**	**1.145.262**	**1.307.367**	**1.324.878**	**1.428.329**	**1.378.031**

Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 nell'area "grandi" è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione degli esauriti a livello nazionale.

Tav. 3.4 - Procedimenti civili pendenti a fine anno presso gli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	37.297	42.855	44.783	53.517	63.034	69.748
Area "medio-piccoli" (7)	81.137	96.344	98.667	121.327	142.421	159.407
Area "medio-grandi" (10)	194.310	230.259	244.415	312.692	317.126	370.949
Area "grandi" (3)	392.004	405.011	389.616	453.466	482.275	548.980
Totale nazionale	**704.748**	**774.469**	**777.481**	**941.002**	**1.004.856**	**1.149.084**

Il dato del Giudice di Pace di Napoli per il 2006 nell'area "grandi" è stato stimato sulla base dei dati forniti dall'ufficio nel 2005 e sulla base della variazione dei sopravvenuti e degli esauriti a livello nazionale.

La percentuale dei procedimenti esauriti, rapportati ai procedimenti iscritti e la percentuale di variazione annua dei procedimenti pendenti sono riportate nelle seguenti tavole 10 e 11:

Tav. 3.5 - Percentuale dei procedimenti civili esauriti rispetto ai procedimenti iscritti negli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	89,9%	92,3%	97,8%	91,2%	91,4%	93,7%
Area "medio-piccoli" (7)	91,2%	90,8%	98,6%	88,7%	89,1%	82,3%
Area "medio-grandi" (10)	89,5%	92,3%	97,1%	88,6%	97,7%	90,9%
Area "grandi" (3)	86,6%	100,9%	102,2%	88,2%	94,7%	88,9%
Totale nazionale	**88,6%**	**95,5%**	**99,4%**	**88,6%**	**94,9%**	**89,1%**

Tav. 3.6 - Variazione percentuale annua dei procedimenti pendenti negli uffici del Giudice di Pace, raggruppati per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
Area "piccoli" (9)	14,9%	4,5%	19,5%	17,8%	10,7%
Area "medio-piccoli" (7)	18,7%	2,4%	23,0%	17,4%	11,9%
Area "medio-grandi" (10)	18,5%	6,1%	27,9%	1,4%	17,0%
Area "grandi" (3)	3,3%	-3,8%	16,4%	6,4%	13,8%
Totale nazionale	**9,9%**	**0,4%**	**21,0%**	**6,8%**	**14,4%**

Si segnala l'incremento quantitativo dei procedimenti relativi a ricorsi contro sanzioni amministrative, *successivamente alla introduzione della patente a punti a decorrere dal 30 giugno 2003 (art. 7, comma 1, D.lgl. 15 gennaio 2002, n. 9)*, con un indice di incremento, rispetto al 2003, pari al 19% nel 2004 e al 50% nel 2005.

I procedimenti pendenti a fine periodo corrispondono in media a circa **8 mesi** di smaltimento (produzione) stimato **a sopravvenienze 0**.

3.2. - Tribunali

Nel periodo di tempo considerato si manifesta un tendenziale equilibrio tra numero dei procedimenti sopravvenuti e dei procedimenti esauriti (con sentenza o diversamente).

Lo scarto tra organico e posti coperti rischia di essere strutturale e può ulteriormente aggravarsi, se non si provvede a disporre di modalità di accesso e copertura che riducano i tempi attualmente previsti.

Tav. 3.7 - Magistrati in organico e in servizio nei Tribunali (incluse le sezioni distaccate) negli anni 2001-2006

Anno	In organico	In servizio	Vacanze	% copertura
Anno 2001	4.873	4.562	311	93,6%
Anno 2002	4.871	4.486	385	92,1%
Anno 2003	4.899	4.599	300	93,9%
Anno 2004	4.899	4.635	264	94,6%
Anno 2005	5.011	4.631	380	92,4%
Anno 2006	5.011	4.663	348	93,0%

Il numero complessivo dei procedimenti civili iscritti, di quelli esauriti e di quelli pendenti a fine anno nel periodo 2001-2006 è riportato nelle seguenti tabelle: si precisa che

gli uffici di Tribunale e relative sezioni, raggruppati per distretto, sono stati aggregati per aree (piccoli, medio-piccoli, medio-grandi, grandi) in base alla popolazione residente ed al numero dei procedimenti civili e penali sopravvenuti presso gli stessi.

Tav. 3.8 - Procedimenti civili iscritti presso i Tribunali e relative sezioni distaccate, raggruppati per distretto e per aree nel periodo 2001-2006.

Aree[2]	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	191.225	187.724	196.691	216.735	212.118	211.325
Area "medio-piccoli" (7)	312.190	313.306	338.763	348.816	357.598	351.379
Area "medio-grandi" (10)	1.010.112	1.023.066	1.119.937	1.128.250	1.174.973	1.159.327
Area "grandi" (3)	785.951	768.421	818.973	862.608	866.370	854.602
Totale nazionale	**2.299.478**	**2.292.517**	**2.474.364**	**2.556.409**	**2.611.059**	**2.576.633**

Tav. 3.9 - Procedimenti civili esauriti presso i Tribunali e relative sezioni distaccate, raggruppati per distretto e per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	208.963	214.944	204.351	219.129	212.530	205.538
Area "medio-piccoli" (7)	369.721	367.788	354.990	359.077	357.471	352.977
Area "medio-grandi" (10)	1.119.144	1.115.261	1.130.050	1.143.445	1.146.914	1.122.382
Area "grandi" (3)	862.330	917.586	869.299	885.425	885.372	858.587
Totale nazionale	**2.560.158**	**2.615.579**	**2.558.690**	**2.607.076**	**2.602.287**	**2.539.484**

[2] L'area "piccoli" comprende i Tribunali dei distretti di Bolzano, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Perugia, Potenza, Sassari, Taranto e Trento; l'area "medio-piccoli" comprende i Tribunali dei distretti di Ancona, L'Aquila, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Trieste; l'area "medio-grandi" comprende i Tribunali dei distretti di Bari, Bologna, Brescia, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Palermo, Torino e Venezia; l'area "grandi" comprende i Tribunali dei distretti di Milano, Napoli e Roma. Si precisa che 2 Tribunali e 2 sezioni distaccate (pari all'1% del totale) risultano inadempienti per uno o più trimestri del 2005. Per il 2006 i dati risultano provvisori e sono stati parzialmente stimati i dati per 4 Tribunali ed una sezione distaccata.

Tav. 3.10 - Procedimenti civili pendenti a fine anno presso i Tribunali e relative sezioni distaccate, raggruppati per distretto e per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	378.047	351.592	344.225	342.155	342.035	347.753
Area "medio-piccoli" (7)	692.250	616.008	600.937	590.407	589.202	584.933
Area "medio-grandi" (10)	1.554.229	1.466.485	1.447.283	1.431.027	1.459.690	1.499.483
Area "grandi" (3)	1.307.197	1.163.174	1.116.162	1.093.114	1.078.110	1.073.660
Totale nazionale	**3.931.723**	**3.597.259**	**3.508.607**	**3.456.703**	**3.469.037**	**3.505.829**

La percentuale dei procedimenti esauriti, rapportati ai procedimenti iscritti, e la percentuale di variazione annua dei procedimenti pendenti sono riportate nelle seguenti tabelle:

Tav. 3.11 - Percentuale dei procedimenti civili esauriti rispetto ai procedimenti iscritti nei Tribunali e relative sezioni distaccate, raggruppati per distretto e per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (9)	109,3%	114,5%	103,9%	101,1%	100,2%	97,3%
Area "medio-piccoli" (7)	118,4%	117,4%	104,8%	102,9%	100,0%	100,5%
Area "medio-grandi" (10)	110,8%	109,0%	100,9%	101,3%	97,6%	96,8%
Area "grandi" (3)	109,7%	119,4%	106,1%	102,6%	102,2%	100,5%
Totale nazionale	**111,3%**	**114,1%**	**103,4%**	**102,0%**	**99,7%**	**98,6%**

Tav. 3.12 - Variazione percentuale annua dei procedimenti pendenti nei Tribunali e relative sezioni distaccate, raggruppati per distretto e per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2006/2001
Area "piccoli" (9)	-7,0%	-2,1%	-0,6%	0,0%	1,7%	-8,0%
Area "medio-piccoli" (7)	-11,0%	-2,4%	-1,8%	-0,2%	-0,7%	-15,5%
Area "medio-grandi" (10)	-5,6%	-1,3%	-1,1%	2,0%	2,7%	-3,5%
Area "grandi" (3)	-11,0%	-4,0%	-2,1%	-1,4%	-0,4%	-17,9%
Totale nazionale	**-8,5%**	**-2,5%**	**-1,5%**	**0,4%**	**1,1%**	**-10,8%**

I procedimenti pendenti a fine periodo corrispondono in media a **circa 16 mesi di smaltimento (produzione) stimato a sopravvenienze 0.**

I GOA hanno esaurito quasi totalmente i procedimenti stralcio loro affidati. Con un organico di 1000 giudici nell'arco di sette anni (dal 2000 al 2006) hanno definito 544.889 degli oltre 550.000 procedimenti pendenti loro assegnati, come può notarsi dalla seguente tabella:

Tav. 3.13 – GOA in organico e in servizio. Procedimenti di cognizione ordinaria esauriti dai GOA.

Anno	GOA in organico	GOA in servizio	N. procedimenti di cognizione ordinaria esauriti dai GOA	% procedimenti di cogniz. ordinaria esauriti dai GOA sul totale procedimenti di cogn.ord. esauriti
Anno 2000	1.000	n.d.	128.699	18,9%
Anno 2001	1.000	723	128.881	21,5%
Anno 2002	1.000	678	107.271	18,1%
Anno 2003	1.000	683	75.002	13,9%
Anno 2004	1.000	600	53.838	10,2%
Anno 2005	1.000	321	32.927	6,5%
Anno 2006	1.000	402	18.271	3,9%
Totale			**544.889**	**13,9%**

3.3. – Corti d'Appello

Nel periodo di tempo considerato si manifesta un ampio squilibrio tra numero dei procedimenti sopravvenuti e dei procedimenti esauriti (con sentenza o diversamente), con organico di 1.256 unità.

Tav. 3.14 - Magistrati in organico e in servizio nelle Corti di Appello negli anni 2001-2006

Anno	In organico	In servizio	Vacanze	% copertura
Anno 2001	1.096	970	126	88,5%
Anno 2002	1.098	958	140	87,2%
Anno 2003	1.256	994	262	79,1%
Anno 2004	1.256	1.124	132	89,5%
Anno 2005	1.256	1.123	133	89,4%
Anno 2006	1.256	1.124	132	89,5%

Il numero complessivo dei procedimenti civili iscritti, di quelli esauriti e di quelli pendenti a fine anno negli ultimi sei anni è riportato nelle seguenti tabelle: si precisa che gli uffici di Corti di Appello sono stati raggruppate per aree (piccoli, medio-piccoli, medio-grandi, grandi) in base alla popolazione residente ed al numero dei procedimenti civili e penali sopravvenuti presso gli stessi.

Tav. 3.15 - Procedimenti civili iscritti presso le Corti di Appello raggruppate per aree nel periodo 2001-2006.

Aree[3]	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (10)	11.798	12.847	12.138	12.538	13.456	13.299
Area "medio-piccoli" (8)	22.238	23.917	28.163	27.360	32.402	31.528
Area "medio-grandi" (8)	34.926	38.608	42.361	45.081	43.791	42.871
Area "grandi" (3)	40.088	44.582	49.377	53.400	59.943	58.879
Totale nazionale	**109.050**	**119.954**	**132.039**	**138.379**	**149.592**	**146.577**

Tav. 3.16 - Procedimenti civili esauriti presso le Corti di Appello raggruppate per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (10)	8.149	10.293	10.537	11.371	11.615	11.959
Area "medio-piccoli" (8)	12.451	18.482	19.098	20.198	25.288	23.007
Area "medio-grandi" (8)	24.638	28.206	30.675	35.191	35.765	35.561
Area "grandi" (3)	21.111	27.387	30.379	35.511	42.648	44.932
Totale nazionale	**66.349**	**84.368**	**90.689**	**102.271**	**115.316**	**115.459**

Tav. 3.17 - Procedimenti civili pendenti a fine anno presso le Corti di Appello raggruppate per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (10)	16.300	18.854	20.443	21.607	23.480	24.910
Area "medio-piccoli" (8)	37.708	42.685	51.750	58.985	66.025	74.527
Area "medio-grandi" (8)	53.259	63.812	75.435	85.344	93.320	101.810
Area "grandi" (3)	69.075	86.792	105.801	123.672	141.093	158.421
Totale nazionale	**176.342**	**212.143**	**253.429**	**289.608**	**323.918**	**359.668**

[3] L'area "piccoli" comprende le Corti di Appello di Bolzano, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Perugia, Potenza, Sassari, Taranto, Trento e Trieste; l'area "medio-piccoli" comprende le Corti di Appello di Ancona, Brescia, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Messina, Reggio Calabria e Salerno; l'area "medio-grandi" comprende le Corti di Appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Palermo, Torino e Venezia; l'area "grandi" comprende le Corti di Appello di Milano, Napoli e Roma. Per il 2006 sono stati parzialmente stimati i dati della Corte d'Appello di Catania.

La percentuale dei procedimenti esauriti, rapportati ai procedimenti iscritti, e la percentuale di variazione annua dei procedimenti pendenti sono riportate nelle seguenti tabelle:

Tav. 3.18 - Percentuale dei procedimenti civili esauriti rispetto ai procedimenti iscritti nelle Corti di Appello raggruppate per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Area "piccoli" (10)	69,1%	80,1%	86,8%	90,7%	86,3%	89,9%
Area "medio-piccoli" (8)	56,0%	77,3%	67,8%	73,8%	78,0%	73,0%
Area "medio-grandi" (8)	70,5%	73,1%	72,4%	78,1%	81,7%	82,9%
Area "grandi" (3)	52,7%	61,4%	61,5%	66,5%	71,1%	76,3%
Totale nazionale	**60,8%**	**70,3%**	**68,7%**	**73,9%**	**77,1%**	**78,8%**

Tav. 3.19 - Variazione percentuale annua dei procedimenti pendenti nelle Corti di Appello raggruruppate per aree nel periodo 2001-2006.

Aree	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2006/2001
Area "piccoli" (10)	15,7%	8,4%	5,7%	8,7%	6,1%	52,8%
Area "medio-piccoli" (8)	13,2%	21,2%	14,0%	11,9%	12,9%	97,6%
Area "medio-grandi" (8)	19,8%	18,2%	13,1%	9,3%	9,1%	91,2%
Area "grandi" (3)	25,6%	21,9%	16,9%	14,1%	12,3%	129,3%
Totale nazionale	**20,3%**	**19,5%**	**14,3%**	**11,8%**	**11,0%**	**104,0%**

I procedimenti pendenti a fine periodo corrispondono in media a circa **32 mesi** di smaltimento (produzione) stimato **a sopravvenienze 0**.

Nella tabella seguente sono riportati i dati nazionali relativi ai procedimenti di "Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo" (L. 24.03.2001, n 89) (c.d. Legge Pinto) dinanzi alle Corti di Appello nel periodo 2001-2006. Si segnala che procedimenti ex Legge Pinto rappresentano in qualche Corte più del 20% delle sopravvenienze nel 2005.

Tav. 3.20 - Procedimenti ex Legge Pinto nelle Corti di Appello nel periodo 2001-2006. Dati nazionali

Anno	Sopravvenuti ex Legge Pinto	% sul tot. sopravvenuti	Esauriti	Pendenti finali	Variazione % annuale dei sopravvenuti
Anno 2001	4.649	4,3%	1.073	3.577	-
Anno 2002	5.411	4,5%	5.867	3.161	16,4%
Anno 2003	5.051	3,8%	4.631	3.580	-6,7%
Anno 2004	8.907	6,4%	7.148	5.379	76,3%
Anno 2005	12.130	8,1%	7.633	9.887	36,2%
Anno 2006	20.560	14,2%	10.341	20.390	69,5%

4. – Composizione della domanda per materie: cognizione ordinaria, lavoro, previdenza

Per ricondurre ad equilibrio la domanda espressa (procedimenti sopravvenienti) e la offerta di giurisdizione (capacità di smaltimento) si possono adottare misure dirette ad incidere su entrambi i lati e destinate a: *(a)* deflazionare la domanda, e *(b)* incrementare al produttività.

L'attenzione e gli interventi possono essere concentrati sulle materie che rappresentano la più elevata percentuale nella composizione della domanda: *(a)* cognizione ordinaria, *(b)* lavoro e *(c)* previdenza:

Tav. 4.1 - Procedimenti in materia di cognizione ordinaria, lavoro e previdenza iscritti presso gli uffici giudiziari negli anni 2001-2006 distinti per tipologia di ufficio. Dati nazionali

Uffici	Materia	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
Corte di Appello	Appello cognizione ordinaria	44.077	47.640	56.524	57.242	54.116	49.372
	Appello lavoro	16.879	20.994	22.870	24.402	30.362	27.408
	Appello previdenza	31.984	34.385	34.914	35.223	33.880	33.214
	Peso % sul totale materie	*85,2%*	*85,9%*	*86,6%*	*84,5%*	*79,1%*	*75,0%*
Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	473.355	460.519	481.135	502.245	506.740	479.391
	Lavoro	158.382	151.805	162.990	167.239	160.887	139.988
	Previdenza	267.683	255.940	288.854	247.039	282.802	278.390
	Peso % sul totale materie	*39,1%*	*37,9%*	*37,7%*	*35,9%*	*36,4%*	*34,8%*
Giudice di pace	Cognizione ordinaria	458.946	453.650	525.724	594.444	464.229	425.554
	Peso % sul totale materie	*38,3%*	*37,8%*	*40,0%*	*39,8%*	*30,8%*	*28,5%*

Il peso del contenzioso ordinario assicurativo, da risarcimento danni, sui procedimenti di cognizione può essere valutato sulla base di dati elaborati dal Servizio Statistica dell'ISVAP:

Tav. 4.2 – ISVAP. Evoluzione delle cause civili nel periodo 1999 – 2005.

Anno (dati al 31.12)	N. complessivo sinistri a riserva	Cause civili I grado			Cause civili II grado			TOTALE Cause Civili	Incidenza % su sinistri a riserva
		Conciliatore Giud. Pace	Pretura	Tribunale	Tribunale	C. Appello	Cassazione		
1999	2.502.391	141.275	21.833	97.945	1.944	4.314	438	267.749	*10,70*
2000	2.478.984	176.943	16.155	98.931	1.959	4.144	487	298.619	*12,05*
2001	2.368.310	206.167	10.118	93.640	2.118	4.036	462	316.541	*13,37*
2002	2.243.038	222.477	7.224	88.516	2.733	4.388	582	325.905	*14,53*
2003	2.131.413	240.092	5.413	84.501	3.395	5.368	633	339.402	*15,92*
2004	2.083.237	233.273	2.883	81.141	4.291	7.284	622	329.494	*15,82*
2005	1.984.853	227.214	1.391	79.200	5.393	6.708	628	320.534	*16,15*

5. – Deflazione della domanda

La riduzione della domanda, anche di poche unità percentuali sul numero delle controversie (di cognizione ordinaria, di lavoro e previdenza), costituirebbe un significativo fattore di riequilibrio.

Si reputa possibile il "drenaggio" della domanda prima del giudizio di primo grado, considerando il rilevante numero (assoluto e percentuale) dei procedimenti che si esauriscono senza arrivare a sentenza, e che tuttavia impegnano l'attività degli organi e dell'amministrazione della giurisdizione:

Tav. 5.1 - Procedimenti esauriti in materia di cognizione ordinaria, lavoro e previdenza presso gli uffici di Tribunale e Giudice di Pace negli anni 2001-2006. Percentuale di esauriti non con sentenza sul totale. Dati nazionali

Anno	Uffici	Materia	Esauriti totali	di cui: esauriti non con sentenza	% esauriti non con sentenza tot.esauriti
Anno 2001	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	603.695	338.060	56,0%
		Lavoro	149.386	86.281	57,8%
		Previdenza	290.776	94.514	32,5%
	Giudice di pace	Cognizione ordinaria	432.490	220.638	51,0%
Anno 2002	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	594.876	327.820	55,1%
		Lavoro	176.467	105.779	59,9%
		Previdenza	340.203	118.579	34,9%
	Giudice di pace	Cognizione ordinaria	434.778	210.039	48,3%
Anno 2003	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	538.589	285.967	53,1%
		Lavoro	154.541	82.796	53,6%
		Previdenza	296.258	87.397	29,5%
	Giudice di pace	Cognizione ordinaria	499.226	213.973	42,9%
Anno 2004	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	525.747	283.186	53,9%
		Lavoro	159.854	81.150	50,8%
		Previdenza	274.623	72.124	26,3%
	Giudice di pace	Cognizione ordinaria	522.836	214.132	41,0%
Anno 2005	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	505.273	276.624	54,7%
		Lavoro	166.644	81.888	49,1%
		Previdenza	299.159	84.004	28,1%
	Giudice di pace	Cognizione ordinaria	515.034	217.243	42,2%
Anno 2006	Tribunale e relative sezioni	Cognizione ordinaria	478.012	266.217	55,7%
		Lavoro	154.157	77.625	50,4%
		Previdenza	259.800	62.303	24,0%
	Giudice di pace*	Cognizione ordinaria	441.052	182.420	*41,4%**

* Dati relativi ai giudici di pace nel 2006 sono stimati:

INSERIRE NOTA

5.1. – Strumenti di conciliazione pre-processuale

La diminuzione della domanda può essere ottenuta accrescendo l'efficacia delle procedure di conciliazione pre-processuale.

Alcune procedure sono già previste da norme in vigore:

a) in materia di controversie individuali di lavoro, dinanzi alle Commissioni presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono i seguenti:

I dati quantitativi rilevati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro – Divisione IV) mostrano che nel periodo considerato le vertenze individuali conciliate costituiscono in media nel settore privato il 22% circa delle controversie instaurate, e nel settore pubblico poco più del 5% delle controversie instaurate. Nel periodo considerato le conciliate in questa fase stragiudiziale sono inoltre in media il 18% delle controversie per le quali è introdotto un giudizio.

Tav. 5.2 - Vertenze individuali – settore privato e pubblico – e collettive (dati nazionali)

ANNI	VERTENZE INDIVIDUALI								VERTENZE COLLETTIVE instaurate in sede provinciale
	INSTAURATE		CONCILIATE		NON CONCILIATE		NON TRATTATE		
	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	
1999	316.331	24.713	56.533	1.065	46.843	3.320	155.225	9.733	4.802
2000	313.024	51.254	60.955	3.223	46.063	11.225	195.518	20.231	2.280
2001	340.479	58.233	78.452	4.334	54.444	13.999	186.349	31.757	2.131
2002	342.925	84.356	73.974	3.936	48.226	19.854	169.309	44.047	1.928
2003	348.881	91.135	82.021	6.132	54.064	19.259	171.109	52.731	1.869
2004	319.815	176.104	77.487	5.006	51.268	30.728	260.708	94.439	2.063
Indici base 1999=100									
1999	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2000	99	207	108	303	98	338	126	208	47
2001	108	236	139	407	116	422	120	326	44
2002	108	341	131	370	103	598	109	453	40
2003	110	369	145	576	115	580	110	542	39
2004	101	713	137	470	109	926	168	970	43

Tav . 5.3 - Riepilogo delle Controversie Individuali Plurime di Lavoro – Settore PRIVATO (anno 2004)

	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate
				Scaricate nel corso del periodo							
				Trattate		Non trattate					
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	6	Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza a n° legale	Demandate ad altri organi	In corso alla fine dell'anno	
ITALIA	259.161	319.815	578.976	77.487	51.268	100.407	153.432	4.928	1.941	189.513	597.171.111,57

<u>* CONTROLLARE LA TABELLA DA PARTE DEL LEGISLATIVO</u>

Tav. 5.4 – Riepilogo delle controversie Individuali del Settore Pubblico (Anno 2004)

	controversie in corso all'inizio del periodo	controversie instaurate	Totale controversie nel periodo	Scaricate nel corso del periodo						Controversie in corso alla fine del periodo
				Trattate		Non Trattate				
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una delle due parti	Abbandonate per rinuncia	Per mancanza costituzione del collegio	Perché demandate ad altri organi	
ITALIA	66.664	176.104	242.768	5.006	30.728	11.645	6.343	75.052	1.399	112.595

Al fine di potenziare le procedure di conciliazione pre-processuale, è opportuna una analisi della situazione organizzativa e funzionale esistente, condotta d'intesa con il Ministero del lavoro.

Potrebbero seguire incontri con le parti sociali (sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, patronati) e professionali (avvocati, consulenti del lavoro), per promuovere, a normazione invariata, un protocollo di intesa o la individuazione di buone pratiche che orientino l'azione delle diverse parti coinvolte.

Il Ministero della Giustizia potrebbe assumere l'iniziativa, per verificare se l'obiettivo di potenziare la soluzione pre-processuale delle controversie di lavoro è condiviso, e se può essere utilmente perseguito e realizzato (riducendo i costi ed i tempi del contenzioso).

Innovazioni normative potrebbero non consentire che dinanzi alle Commissioni costituite presso il Ministero del lavoro vi siano controversie "non trattate" (nella tav. 31 risulta che nel 2004 il loro numero è di 94.439, con la percentuale del 39% circa sul totale delle controversie instaurate), e stabilire che in ogni caso la Commissione proponga alle parti interessate una soluzione della controversia, che potrebbe assumere rilievo in un successivo eventuale giudizio, anche solo in ordine alle spese processuali in caso di sentenza che non si discosti nei contenuti dalla proposta conciliativa.

b) in materia di previdenza

Anche in questo caso può essere opportuna una analisi della situazione organizzativa e funzionale esistente, con l'obiettivo di potenziare le procedure di conciliazione pre-processuale, condotta d'intesa con il Ministero del lavoro e con gli Enti previdenziali interessati.

Potrebbero seguire incontri con le parti sociali (sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, patronati) e professionali (avvocati, consulenti del lavoro), per promuovere, a normazione invariata, un protocollo di intesa che orienti l'azione delle diverse parti coinvolte.

Il Ministero della Giustizia potrebbe assumere la iniziativa di incontri con i diversi attori istituzionali, sociali e professionali, che condividano questo obiettivo, per verificarne la realizzabilità.

Innovazioni normative possono potenziare la efficacia delle procedure di soluzione delle controversie prima della introduzione di un giudizio, mediante la costituzione di organismi esterni, non collegati con l'Amministrazione, e che siano percepiti come strutturalmente e funzionalmente imparziali; di fronte ad essi dovrebbe essere sempre possibile (ma non obbligatoria) la difesa tecnica. In materia pensionistica, le valutazioni mediche legali espresse in quella sede potrebbero costituire elemento che il giudice può valutare (ed eventualmente confermare) nel corso di un successivo eventuale giudizio, senza ricorrere ad una nuova consulenza tecnica.

c) Per quanto riguarda il "contenzioso ordinario":

organismi e procedure di conciliazione, previsti da norme in vigore già operano in alcuni settori.

La L. 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) prevede procedure per la soluzione non giurisdizionale delle controversie fra utenti o categorie di utenti e soggetti autorizzati o destinatari delle licenze, e delle controversie tra questi, con tentativo obbligatorio di conciliazione (art. 1, n. 11 e 12).

La funzione di conciliazione è esercitata, sul territorio, dai Comitati regionali delle comunicazioni.

Dalla relazione annuale dell'AGCOM 2007 si rileva che in un anno (1.5.200-30.4.2007) sono state presentate all'Autorità più di 600 istanze per l'esperimento del tentativo di conciliazione. Non si hanno dati per l'attività dei Co.Re.Com.

Altre norme prevedono procedure di conciliazione stragiudiziale: in materia societaria (D.lgs. 17.01.1003, n. 5), ed in materia di risparmio (L. 28.12.2005, n. 262).

In altri settori la conciliazione stragiudiziale è promossa per iniziativa di parti sociali e di istituzioni (es. l'Istituto Jemolo della Regione Lazio la realizza senza costi nei Comuni della Regione; Camere di Commercio ed Ordini degli Avvocati hanno aperto sportelli di conciliazione).

La conciliazione pre-processuale può essere praticata anche senza una specifica previsione normativa, fondando la sua efficacia sul consenso delle parti. Alla sperimentazione della conciliazione volontaria, potrebbe seguire la previsione di procedure di conciliazione pre-processuale obbligatoria ma non vincolante, nei limiti consentiti dall'art. 24 cost.

Anche in questo contesto il Ministero potrebbe assumere l'iniziativa di incontri con i diversi attori sociali, professionali ed economici. Ma il circuito di questi è meno determinabile, ed in parte meno recettivo.

Il diffuso potenziamento di (ed il riconoscimento di efficacia a) strumenti di conciliazione stragiudiziale è in linea con gli indirizzi della Comunità Europea. Potrebbe essere specificamente promosso in alcune materie nelle quali vi è una rilevante commistione tra valutazioni tecniche e giuridiche, in particolare per il risarcimento di danni. In altri Paesi, è stata sperimentata con buoni risultati la conciliazione affidata ad apposite Commissioni istituite presso ordini professionali, con la partecipazione di medici e di giuristi, per la valutazione della responsabilità per pratiche sanitarie.

Le caratteristiche comuni ad ogni sistema di conciliazione pre-processuale dovrebbero essere: il breve tempo della procedura conciliativa (per non essere di ostacolo all'esercizio del diritto costituzionale di azione, salvo accordo delle parti anche sulla durata della procedura), la informalità, la non onerosità, la professionalità e la imparzialità

dell'organismo di conciliazione, la possibilità di rappresentanza e difesa tecnica, la attribuzione (diretta o indiretta) della forza di titolo esecutivo all'atto di conciliazione, la previsione che sia comunque formulata una proposta conciliativa, il possibile rilievo di valutazioni tecnico-peritali (es. ammontare del danno a cose, percentuali di invalidità) per una (libera) valutazione del giudice in giudizio.

5.2. – Strumenti di conciliazione interna al processo:

Le norme in vigore, e le modifiche proposte al processo civile, prevedono il tentativo di conciliazione dinanzi al giudice della causa e tendono a rafforzarne il ruolo.

Può essere opportuno introdurre la possibilità di una breve fase conciliativa (30/60 giorni) ad opera di un terzo imparziale, nominato dal giudice, dinanzi al quale le parti più liberamente possono esporre le soluzioni alle quali addiverrebbero alla composizione della controversia (cfr. la disciplina della conciliazione in sede di consulenza tecnica contabile), e che potrebbe concludersi o con la conciliazione, convenuta dalle parti o con una proposta conciliativa formulata dal terzo. La conciliazione potrebbe essere incentivata dalla esenzione (o riduzione) dell'imposta di registro in caso di accordo di conciliazione.

5.3. - Riduzione di fattori di contenzioso

La asistematicità della legislazione sostanziale è elemento inflativo della domanda giudiziaria, per la incertezza che determina nella definizione dei rapporti. Ne può essere valutato e prevenuto l'effetto.

Come è noto, l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva, in ordine alle ipotesi di intervento normativo, sugli effetti che ricadono sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. L'AIR costituisce, in altre parole, un supporto alle decisioni dell'organo politico in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

L'art. 14 della legge n. 246 del 2005 impone ormai alle amministrazioni di procedere all'analisi di impatto della regolamentazione, attraverso l'istituzione di uffici appositamente incaricati di svolgere tale compito. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) dovrà poi controllare la correttezza dell'analisi compiuta dall'amministrazione proponente.

È evidente come uno studio preventivo sull'impatto delle norme debba essere condotto tenendo conto del possibile contenzioso, che si potrebbe sviluppare a seguito della loro introduzione nell'ordinamento giuridico; in altre parole, sarebbe auspicabile valutare se, ad esempio, la nuova normativa può produrre questioni di diritto intertemporale o se essa presenti aspetti di ambiguità, etc., nel qual caso vi sarebbero inevitabili riflessi sul contenzioso e, quindi, sui suoi tempi di applicazione e suoi sui costi, nonché sul carico di lavoro del sistema giustizia.

In alcuni casi, l'introduzione di opportune norme transitorie potrebbe evitare tali effetti negativi. A questo proposito, sarebbe utile che la metodologia di analisi di impatto della regolazione anticipasse anche valutazioni in tal senso, inducendo le Amministrazioni a porsi nell' ottica di chi deve anche considerare i costi in termini di carico della giustizia che una nuova normativa può determinare.

Non va inoltre sottaciuta, al riguardo, l'importanza della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), la quale consiste nella valutazione *ex post* (laddove l'AIR effettua una valutazione *ex ante*), anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Per sottolineare questo particolare aspetto (i c.d. costi giudiziari delle leggi), si ritiene non sia necessaria una modifica legislativa (in particolare dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, che attualmente disciplina la materia dell'AIR e della VIR), bastando piuttosto, al riguardo, lo strumento della direttiva del Presidente del Consiglio. Tale strumento, nel delineare metodi e modelli di AIR e di VIR (art. 14, comma 6, della citata legge), potrebbe infatti dedicare una apposita sezione allo studio di questi particolari aspetti.

In ulteriore analisi, tale attività di valutazione e monitoraggio riguardante gli effetti delle norme sul contenzioso ben potrebbe essere svolta dall'ufficio AIR individuato all'interno del Ministero della giustizia (ai sensi dell'art. 14, comma 9, della legge in questione), sicuramente in grado di poter svolgere tale compito, con particolare riferimento alle verifiche *ex post*, anche per le competenze ed i dati in possesso (si pensi alla specifica direzione di statistica giudiziaria presente all'interno del Ministero stesso).

6. - Degiurisdizionalizzazione di procedure

La deflazione della domanda può essere perseguita anche alleggerendo il carico giudiziario mediante la de-giurisdizionalizzazione di alcune procedure, in settori nei quali le domande ed i ricorsi potrebbero avere trattazione amministrativa, reclamabile dinanzi al giudice.

Si segnalano due materie di consistente rilievo quantitativo, che impegnano rispettivamente le Corti d'Appello ed i Giudici di Pace, nelle quali potrebbe essere seguita questa impostazione:

(a) la liquidazione dell'indennizzo per "Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo" (L. 24.03.2001, n 89) (c.d. Legge Pinto) (v. tav. 3.20 § 3.3).

Essendo pressoché stabilizzati i criteri di valutazione quantitativa dell'indennizzo, ancorato alla durata del procedimento oltre il limite convenzionalmente previsto per ogni grado processuale, la liquidazione dell'indennizzo potrebbe essere decisa e determinata in via amministrativa, con provvedimento ricorribile dinanzi al giudice, con spese del giudizio a carico del ricorrente in caso di soccombenza.

(b) in modo analogo si potrebbe procedere per le opposizioni a sanzioni amministrative dinanzi al Giudice di pace, che presentano il seguente andamento quantitativo:

Tav. 6.1 – Opposizioni a sanzioni amministrative dinanzi al Giudice di Pace.

Anno	Sopravvenuti	% sul tot. sopravvenuti
Anno 2001	339.489	28,3%
Anno 2002	358.480	29,9%
Anno 2003	350.505	26,6%
Anno 2004	417.330	27,9%
Anno 2005	633.447	42,1%
Anno 2006	683.827	44,2%

In alcuni distretti le opposizioni a sanzioni amministrative rappresentano fino al 50% delle sopravvenienze (Bologna, Palermo, Roma).

A fronte del vistoso incremento percentuale nella sequenza temporale considerata, della incidenza sul carico annuale complessivo e dei costi di trattazione, potrebbe essere incentivata (o resa pregiudiziale) la via del ricorso amministrativo, costituendo eventualmente per la decisione collegi amministrativi presso le Prefetture, la cui composizione manifesterebbe evidente imparzialità .

(c) le strutture giudiziarie possono essere inoltre liberate da attività amministrative che possono trovare collocazione in altre Amministrazioni, liberando risorse per lo svolgimento delle attività essenziali. Nella tavola seguente è riportato il personale amministrativo in servizio presso le Corti nel 2005 secondo l'area di appartenenza: si può notare che in media circa il 40% del personale in servizio svolge la propria attività nel settore amministrativo-contabile, a conferma del grande peso che ormai riveste tale tipo di attività nelle Corti, soprattutto dopo l'entrata in vigore del T.U. sulle spese di giustizia.

Tav. 6.2 - CORTI DI APPELLO. Personale amministrativo in servizio secondo l'area di appartenenza nell'anno 2005

Corte di Appello	Area giurisdizionale		Area amm.vo-contabile		
	penale	*civile*	*anticipazioni e riscossioni*	*amministrativa*	*ragioneria e contabilità*
ANCONA	29,5%	24,6%	8,2%	29,5%	8,2%
BOLOGNA	45,7%	21,9%	3,8%	20,0%	8,6%
CAGLIARI	23,4%	10,8%	11,4%	36,7%	17,7%
CALTANISSETTA	39,7%	18,9%	13,2%	17,0%	11,1%
CAMPOBASSO	20,0%	32,6%	5,5%	24,7%	17,1%
CATANZARO	34,7%	25,5%	2,0%	27,6%	10,2%
FIRENZE	29,1%	24,8%	9,4%	27,4%	9,4%
GENOVA	33,8%	23,6%	5,9%	30,6%	6,1%
L'AQUILA	22,8%	35,1%	0,0%	31,6%	10,5%
LECCE	25,8%	31,8%	5,5%	24,9%	12,0%
MESSINA	37,3%	24,0%	8,0%	21,3%	9,3%
MILANO	40,2%	21,4%	11,6%	21,0%	5,8%
NAPOLI	35,0%	25,2%	5,6%	30,4%	3,9%
REGGIO CALABRIA	41,2%	20,6%	8,8%	22,5%	6,9%
ROMA	25,3%	34,2%	8,3%	28,4%	3,7%
SALERNO	24,5%	23,5%	3,0%	39,4%	9,6%
SASSARI	33,6%	30,2%	10,1%	20,8%	5,4%
TARANTO	37,9%	27,3%	7,6%	18,2%	9,1%
TORINO	33,8%	26,5%	7,3%	23,2%	9,3%
TRENTO	23,8%	16,2%	6,5%	29,0%	24,4%
TRIESTE	30,2%	17,6%	7,9%	27,7%	16,6%
VENEZIA	23,8%	25,6%	12,5%	31,3%	6,9%

N.B. Elaborazione sui dati del "Questionario attività Corti di Appello – Anno 2005", compilato solo da 22 Corti su 29.

Si segnala il recupero delle spese di giustizia, la cui quantificazione resterebbe rimessa alla Amministrazione giudiziaria, con la competenza per la sola formazione del titolo, mentre la esazione potrebbe seguire la via della esecuzione esattoriale attivata dall'Amministrazione finanziaria o affidata ad enti esterni.

7. – Incremento della capacità di smaltimento

Il riequilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti deve essere perseguito sopratutto dal lato della capacità di smaltimento: (*a*) accrescendo la produzione, e (*b*) rendendo più efficiente il sistema.

7.1. – Organici della magistratura

Il primo obiettivo che può essere perseguito e conseguito è la completa copertura degli organici previsti per la magistratura e per il personale amministrativo.

La integrale copertura degli organici è il presupposto per svolgere completamente la effettiva capacità produttiva del sistema, nel suo attuale previsto dimensionamento. Il prevedibile incremento della produzione, deriverebbe non solo dall'aumento degli addetti (nei limiti dell'organico stabilito), ma dalla eliminazione o riduzione di fattori di inefficienza legati allo squilibrio nella copertura degli organici dei singoli uffici, ai trasferimenti degli addetti, al non allineamento quantitativo del rapporto tra magistratura e personale amministrativo.

La situazione attuale è la seguente:

(a) **magistratura**:

PREVISIONE DI SCOPERTURA DEI POSTI DI ORGANICO IN MAGISTRATURA

RUOLO ORGANICO DELLA MAGISTRATURA

Posti di funzione	**Organico**
Magistrato con funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità: *Primo Presidente della Corte di Cassazione*	*1*
Magistrato con funzioni direttive apicali requirenti di legittimità: *Procuratore Generale Corte di Cassazione*	*1*
Magistrati con funzioni direttive superiori di legittimità: *Presidente Aggiunto della Corte di Cassazione* *Procuratore Generale Aggiunto Corte di Cassazione* *Presidente Tribunale Superiore Acque Pubbliche*	 *1* *1* *1*
Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità	*59*
Magistrati con funzioni direttive: *Procuratore nazionale antimafia* *Magistrati con funzioni direttive di merito di secondo grado, giudicanti e requirenti* *Magistrati con funzioni direttive di merito di primo grado elevato giudicanti e requirenti* *Magistrati con funzioni direttive di merito di primo grado, giudicanti e requirenti*	 *1* *52* *36* *381*
Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e secondo grado, di collaborazione al coordinamento presso la Direzione Nazionale antimafia e semidirettive di primo e di secondo grado	*9207*
Magistrati ordinari in tirocinio	*Numero pari ai posti vacanti in organico*
Totale	***10109***

Previsione di ulteriore scopertura nel 2007 e nei cinque anni successivi

Anno	Pensionamento (età 75)	Vacanze prevedibili annue secondo stime
2007	22	180
2008	47	180
2009	53	180
2010	64	180
2011	60	180
2012	92	180
	338	**1080**

Alle vacanze previste per il pensionamento a 75 anni vanno aggiunte le vacanze per pensionamento anticipato rispetto a tale limite di età o per altra causa, e che possono essere stimate sulla base del trend di cessazioni degli ultimi anni in una media di circa 180 posti complessivi all'anno. Nei sei anni considerati gli ulteriori posti vacanti sono stimati in circa 1000, da aggiungere a quelli già oggi scoperti.

Posti impegnati

Codice concorso	Posti	Nota
2004B – Grillo	319	Posti banditi 380. Candidati vincitori 319.
2004C – Fumu	350	Posti banditi per i quali devono ancora essere espletate le prove scritte.
Posti impegnati	**669**	

Previsione calcolata di scopertura di organico

Vacanze ad oggi	832
Vacanze future (previste sino al 2012)	1080
Posti impegnati	669
Previsione di scopertura	**1243**

Le vacanze previste per il pensionamento a 75 anni per i prossimi sei anni sono 338, ma il trend di cessazioni dal servizio è in costante aumento (dai 78 del 2003 ai 184 del 2005 e ai 200 stimati per il 2006). Questo a fronte di un formidabile ritardo dei concorsi per l'accesso alla magistratura. Attualmente sono in atto due concorsi: uno (c.d. Commissione Grillo) per

380 posti ha finito gli orali in ottobre reclutando 319 vincitori, l'altro (c.d. Commissione Fumu) per 350 posti ha tenuto gli scritti in ottobre. Semplici calcoli temporali ci consentono di affermare che quando agli uditori del primo concorso verranno conferite le funzioni saremo a metà del 2009, mentre per il secondo concorso ciò avverrà nella migliore delle ipotesi alla fine del 2010. Le previsioni che si possono formulare sono assai preoccupanti: nel 2010 avremo una scopertura di circa 1200-1300 unità (dovendosi sommare alle attuali vacanze, due anni di pensionamenti previsti prudenzialmente nella misura di 180 l'anno e gli ultimi 116 posti di aumento di organico della Legge n. 48/2001). Ne consegue che i vincitori dei due concorsi riusciranno unicamente a riassorbire le cessazioni dal servizio che avverranno in tre anni. Questo comporterà una scopertura che diventerà attorno al 10% nel 2008 e attorno al 12% nel 2009 che, come l'esperienza insegna, non sarà spalmata uniformemente sul territorio nazionale, ma insisterà in particolare sulle sedi meno richieste della Calabria e della Sicilia, le più difficili, le meno ambite e le più esposte alla criminalità organizzata. La nuova disposizione dell'art. 1 della L. n. 111/2007 consente di prevedere, alla luce della durata media degli ultimi concorsi, di stimare in due anni e quattro mesi il tempo minimo necessario dal bando del concorso all'entrata dei nuovi magistrati senza funzioni. Per sopperire all'attuale scopertura degli organici si può provvedere programmando tre concorsi nel prossimo biennio di cui per il primo per 500 posti è stato richiesto al C.S.M. il bando. D'altra parte si rende necessario adottare interventi che incoraggino la permanenza di magistrati esperti nella zona a maggiore presenza criminale.
Per il futuro, superata questa fase di particolare difficoltà, occorre procedere con concorsi ordinari con cadenza annuale e predeterminata (anche in relazione alla data di espletamento delle prove scritte, alla scansione temporizzata degli adempimenti e all'espletamento delle prove scritte ed orali).

Considerando il completamento degli organici come la prima condizione per aumentare la capacità produttiva e la efficienza del sistema, è da segnalare che l'ordinario svolgimento dei concorsi, con le modalità ed i tempi sperimentati negli ultimi 10 concorsi (dal 1993) non consente di raggiungere questo obiettivo.
Si segnala pertanto la necessità:
a) di bandire due ulteriori concorsi ordinari ciascuno per 350 posti;
b) di consentire che detti concorsi, banditi a tempi brevi, siano svolti contestualmente ed in parallelo, in modo da dimezzare la platea dei partecipanti a ciascuno di essi e quindi di ridurre i tempi di correzione delle prove scritte e di svolgimento delle prove orali, i cui tempi prevedibili sono di due anni e quattro messi dal momento del bando all'ingresso in magistratura.
c) di bandire i successivi concorsi ordinari con cadenza annuale e predeterminata (anche nella data di espletamento delle prove scritte), e scansione temporizzata degli adempimenti e dell'espletamento delle prove scritte e orali.

(b) **personale amministrativo**:

Parallelamente occorre procedere alla copertura del personale giudiziario (attuale scopertura 3006 di posti, pari all'11,75% scopertura nel quinquennio prevista in 4382 posti) mediante concorsi regionali, con priorità sulle qualifiche tecniche e di elevata professionalità, connesse alle innovazioni tecnologiche. La politica di blocco di turn over seguita per anni in un settore che tutti riconoscono privo di esuberi ed anzi bisognoso di un rafforzamento qualitativo e quantitativo, non solo ha avuto l'effetto di un forte e costante depauperamento numerico (nascosto nelle percentuali dai tagli

effettuati sugli organici), ma ha prodotto un invecchiamento dei dipendenti (età media 47 anni) incompatibile con il processo di innovazione in corso e da attuare. La riqualificazione del personale da destinare a incarichi di altro valore aggiunto, e l'assunzione di un nuovo personale in particolare delle qualifiche tecniche e di elevata professionalità sono quindi obiettivi essenziali per migliorare il rendimento del servizio. Tale assunzione andrà attuata con concorsi su base regionale che consentono un più sollecito svolgimento e prevedibilmente riducono la propensione a successivi trasferimenti e conseguenti disfunzioni.

Personale amministrativo in organico e presente nel 2007 negli uffici giudiziari giudicanti (esclusa la Corte di Cassazione) raggruppati per distretto. Percentuale di scopertura

Distretto	Organico	Presenze	Vacanze	% scopertura
ANCONA	620	547	73	11,77
BARI	1.030	928	102	9,90
BOLOGNA	1.311	1.108	203	15,48
BOLZANO	214	114	100	46,73
BRESCIA	651	545	106	16,28
CAGLIARI	520	461	59	11,35
CALTANISSETTA	382	370	12	3,14
CAMPOBASSO	263	228	35	13,31
CATANIA	967	864	103	10,65
CATANZARO	945	914	31	3,28
FIRENZE	1.307	1.155	152	11,63
GENOVA	946	843	103	10,89
L'AQUILA	698	621	77	11,03
LECCE	567	562	5	0,88
MESSINA	473	442	31	6,55
MILANO	2.035	1.696	339	16,66
NAPOLI	2.655	2.451	204	7,68
PALERMO	1.258	1.202	56	4,45
PERUGIA	372	316	56	15,05
POTENZA	383	329	54	14,10
REGGIO CALABRIA	543	513	30	5,52
ROMA	2.706	2.389	317	11,71
SALERNO	613	556	57	9,30
SASSARI	331	284	47	14,20
TARANTO	284	251	33	11,62
TORINO	1.598	1.293	305	19,09
TRENTO	173	136	37	21,39
TRIESTE	493	412	81	16,43
VENEZIA	1.240	1.042	198	15,97
Totale nazionale	**25.578**	**22.572**	**3.006**	**11,75**

Previsione calcolata di scopertura di organico

Vacanze ad oggi	3.006
Vacanze future (previste sino al 2012)	1.376
Previsione di scopertura	**4.382**

7.2. – Incremento di produzione ed equilibrio procedimenti sopravvenuti e definiti

A organico completo (magistrati e personale amministrativo), l'aumento di produzione atteso può essere stimato come percentualmente prossimo alla percentuale di incremento effettivo del numero degli addetti.

Non disponendo di dati dettagliati riguardanti la distribuzione dei magistrati tra i settori civili e penali si è proceduto ad un'analisi su un campione di tribunali e corti di appello per avere informazioni sulla distribuzione tra i due settori. Dall'analisi campionaria è risultato che in media il 45% dei magistrati è assegnato al settore penale ed il restante 55% a quello civile. Tali percentuali sono state utilizzate per l'ipotesi di lavoro che segue.

Tribunali – (totale materia civile - lavoro e previdenza, escluso cognizione ordinaria stralcio)

Sulla base di quanto detto precedentemente nella seguente tabella è riportato per ogni anno il numero dei magistrati assegnati al settore civile secondo le percentuali utilizzate in questa ipotesi di lavoro:

Anno	In organico	In servizio	In organico settore civile (55%)	In servizio settore civile (55%)
Anno 2001	4.873	4.562	2680	2509
Anno 2002	4.871	4.486	2679	2467
Anno 2003	4.899	4.599	2694	2529
Anno 2004	4.899	4.635	2694	2549
Anno 2005	5.011	4.631	2756	2547
Anno 2006	5.011	4.663	2756	2565

Nel seguente prospetto è invece riportata la capacità produttiva per magistrato, *stimata sulla base del rapporto tra procedimenti esauriti e numero di magistrati assegnati al settore civile in ciascun anno:*

Periodo	Esauriti totali	Produttività pro-capite
Anno 2001	2.431.277	969
Anno 2002	2.508.308	1017
Anno 2003	2.483.688	982
Anno 2004	2.553.238	1002
Anno 2005	2.569.360	1009
Anno 2006	2.521.213	983
Media		***993***

La differenza tra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti nell'anno 2006 è pari a: 2.576.633-2.539.484 = 37.149 procedimenti. Con la produttività pro capite rilevata nel 2006, ad organico completo (2.756) potrebbero essere esauriti in un anno 2.709.148 procedimenti,

consentendo una riduzione delle pendenze di circa 130.000 procedimenti*, ad andamento costante della domanda,* pari al 4% circa annuo.

*** Inserire tabella con le indicazioni delle percentuali di ripartizione tra magistrati addetti al penale ed al civile**

Per raggiungere l'equilibrio tra i sopravvenuti e i definiti, tenendo costante la produttività per magistrato e l'andamento della domanda, sulla base dei dati del 2006, sarebbero necessari 2.621 magistrati in servizio (contro i 2.565 effettivamente in servizio).

Corti di Appello (totale materia civile – lavoro e previdenza)

Nella seguente tabella è riportato per ogni anno il numero dei magistrati assegnati al settore civile secondo le percentuali utilizzate in questa ipotesi di lavoro:

Anno	In organico	In servizio	In organico settore civile (55%)	In servizio settore civile (55%)
Anno 2001	1.096	970	603	534
Anno 2002	1.098	958	604	527
Anno 2003	1.256	994	691	547
Anno 2004	1.256	1.124	691	618
Anno 2005	1.256	1.123	691	618
Anno 2006	1.256	1.124	691	618

Nel seguente prospetto è invece riportata la capacità produttiva espressa per magistrato, *stimata sulla base del rapporto tra procedimenti esauriti e numero di magistrati in ciascun anno*:

Periodo	Esauriti totali	Produttività pro-capite
Anno 2001	66.349	124
Anno 2002	84.368	160
Anno 2003	90.689	166
Anno 2004	102.271	165
Anno 2005	115.316	187
Anno 2006	115.459	187
Media		***165***

La produttività media annuale per magistrato nel periodo 2001-2006 è pari a 165 procedimenti esauriti pro-capite.

La differenza tra i sopravvenuti ed i definiti nell'anno 2006 è pari a: 146.577-115.459 = 31.118 procedimenti.

Con la produttività pro capite rilevata nel 2006, ad organico completo potrebbero essere esauriti, in un anno, 129.018 procedimenti.

Per raggiungere l'equilibrio tra procedimenti sopravvenuti e definiti, tenendo costante la produttività per magistrato, sulla base dei dati del 2006, sarebbero necessari 785 magistrati

(contro i 691 previsti in caso di organico completo, considerando sempre solo la quota del 55% destinata al settore civile), con un incremento dell'organico di 95 unità.

La insufficienza di magistrati nelle Corti d'Appello è strutturale, non dovuta solo alla carenza di presenze effettive, ma alla insufficienza dell'organico.

L'aumento di organico dei magistrati assegnati alle Corti d'Appello, per riportare ad equilibrio il rapporto tra procedimenti sopravvenuti e procedimenti definiti, dovrebbe essere di circa 95 unità. La provvista può avvenire o con un aumento di organico, o preferibilmente attingendo all'organico dei Tribunali (da portare in corrispondente diminuzione).

In tal caso nel tribunale si avrebbe una riduzione dell'organico destinato al settore civile pari a 95 unità: l'organico passerebbe da 2.756 a 2.661; sulla base dei dati e della produttività per magistrato rilevati nel 2006, ad organico di 2.661 unità nei tribunali si potrebbero definire 2.615.763 procedimenti in un anno, consentendo una lieve riduzione delle pendenze.

Altrimenti, per raggiungere l'equilibrio tra i sopravvenuti e i definiti, tenendo costante il numero dei magistrati (effettivamente presenti) in Corte di Appello, sulla base dei dati del 2006, la produttività per magistrato dovrebbe essere pari a circa 230 procedimenti, con un incremento di produttività media di circa il 25%.

8.- Riassorbimento straordinario dei procedimenti pendenti oltre il limite di equilibrio:

La riconduzione ad equilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti non produce gli effetti voluti, di accelerazione dei processi e riconduzione della durata ai termini (minimi) consentiti dalla disciplina processuale, se non si elimina la giacenza arretrata.

Per eliminare l'arretrato sono necessari interventi straordinari e temporanei (che richiedono interventi normativi), idonei ad esaurire i procedimenti pendenti, per quanto supera la giacenza fisiologica, nell'arco di cinque anni: (*a*) mediante un adeguato aumento del numero delle decisioni annuali, (*b*) riducendo altrimenti lo stock di partenza dei procedimenti pendenti.

Il numero richiesto di procedimenti esauriti annualmente, aggiuntivo rispetto a quello di equilibrio in rapporto alle sopravvenienze, è pari allo stock esistente diviso per gli anni (tre- cinque) nei quali si intende raggiungere il riequilibrio.

Gli interventi che possono essere prefigurati per raggiungere tale risultato sono i seguenti:

a) <u>un nuovo ricorso a GOA</u> <u>o figure simili</u>, ai quali assegnare (anche selettivamente, per materie o con altri criteri oggettivi non legati alla sola "anzianità" di ruolo) i procedimenti pendenti dinanzi ai Tribunali.

Nel seguente prospetto è riportata la produttività per singolo GOA negli anni 2001-2006: si è passati da una produttività pro-capite di 178 procedimenti di cognizione ordinaria definiti nel 2001 ad una produttività di 45 procedimenti nel 2006. La produttività media annuale per GOA nel periodo risulta pari a 128 procedimenti esauriti pro-capite.

Anno	GOA in organico	GOA in servizio	N. procedimenti di cognizione ordinaria esauriti dai GOA	Produttività pro-capite
Anno 2001	1.000	723	128.881	*178*
Anno 2002	1.000	678	107.271	*158*
Anno 2003	1.000	683	75.002	*110*
Anno 2004	1.000	600	53.838	*90*
Anno 2005	1.000	321	32.927	*103*
Anno 2005	1.000	402	18.271	*45*
Media				***114***

b) La riduzione dello stock di procedimenti pendenti potrebbe essere in parte perseguita incentivando in via straordinaria le conciliazioni. [*dei procedimenti già pendenti, con agevolazioni fiscali (es.: esenzione della transazione dall'imposta di registro). Ciò richiede interventi normativi]*

9. – Innovazione tecnologica e misure organizzative

L'incremento della produttività e della efficienza del sistema giudiziario può essere perseguita mediante misure organizzative e di innovazione tecnologica, con la appropriata informatizzazione delle procedure (di gestione) e degli adempimenti.

La informatizzazione deve tendere ad ottimizzare le ricadute organizzative e gestionali, e offre la opportunità di non replicare con uno strumento diverso le attuali strutture e procedure.

L'informatizzazione deve inserirsi in un progetto di complessiva riorganizzazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie che deve passare attraverso diverse fasi:

a) L'analisi delle modalità attuali di organizzazione anche comparata al fine di individuare le best practices da esportare e di verificare i punti di criticità.
b) La focalizzazione sulle possibilità di semplificazione sia del lavoro interno, sia dell'accesso degli utenti con l'adozione delle misure organizzative regolamentari per superare incongruenze.
c) La ricognizione delle risorse necessarie sia ai fini dell'architettura tecnologica, sia delle professionalità del personale giudiziario necessario sia dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario.
d) La stesura di un progetto organizzativo con elencazione degli obiettivi perseguiti e dei tempi.
e) La verifica dei risultati ottenuti e della tempistica.

Il primo segmento omogeneo da informatizzare in tutti gli uffici giudiziari è costituito dalla dorsale dei ruoli. Ciò è indispensabile sia per conoscere, aggiornare in tempo reale senza l'onere delle periodiche rilevazioni e repliche nell'inserimento dei dati, elaborare i dati relativi all'andamento dell'intero sistema, sia per la gestione, la determinazione degli obiettivi ed il controllo dei risultati a livello locale.

E' opportuno concentrare la ulteriore informatizzazione nelle procedure più agevolmente standardizzabili negli adempimenti e nella scansione degli atti, di maggiore impatto quantitativo e negli uffici nei quali si determina una rilevante economia di scala.
Si segnalano con queste caratteristiche:

a) *per i Giudici di pace, i procedimenti relativi a ricorsi contro sanzioni amministrative, (la cui procedura può essere attuata, a normazione vigente e secondo una buona pratica, comunicando all'atto del deposito del ricorso la scansione degli atti che richiederebbero notificazioni ed avvisi)*

b) *per il Tribunale le procedure relative a decreti ingiuntivi ed in materia previdenziale (anche in questo caso la cui procedura può essere attuata, a normazione vigente e secondo una buona pratica, comunicando all'atto del deposito del ricorso la scansione degli atti che richiederebbero notificazioni ed avvisi)*

c) *per le Corti d'appello le procedure relative alla legge Pinto (anche in questo caso la cui procedura può essere attuata, a normazione vigente e secondo una buona pratica, comunicando all'atto del deposito del ricorso la scansione degli atti che richiederebbero notificazioni ed avvisi)*

Le misure organizzative riguardano: (*a*) la organizzazione degli apparati e delle procedure, (*b*) i rapporti con gli utenti.

La razionale riorganizzazione degli apparati presuppone una analisi delle funzioni e delle procedure che richiede una apposita analisi e la elaborazione di modelli organizzativi per i diversi tipi e dimensioni degli uffici giudiziari, da sperimentare in casi pilota. In carenza di una analisi adeguata, si suggerisce di individuare gli uffici che, nell'ambito di ambiti dimensionali omogenei, hanno offerto nell'ultimo triennio (quinquennio ?) le migliori prestazioni per individuare le pratiche esemplari, e stabilire benchmark di riferimento, da indicare come obiettivo per gli altri uffici di analoghe dimensioni per domanda giudiziaria espressa (e per composizione e numero di addetti ?).

La informatizzazione implica la completa rivisitazione delle procedure, perché la innovazione possa portare ad effettivi incrementi di produttività, evitando di replicare con il supporto informatico le procedure esistenti. La "conversione" informatica implica una pianificazione complessiva degli interventi strutturali ed organizzativi, e della formazione del personale.

10. – Rapporti con grandi utenti:

I rapporti con gli utenti richiedono di considerare in modo specifico i grandi utenti, individuali o collettivi, ai quali si riferisce una elevata percentuale della domanda giudiziaria (INPS, INAIL, Ferrovie dello Stato, Poste, Assicurazioni, Banche, Avvocatura dello Stato e Amministrazioni pubbliche, Patronati). La cooperazione con questi utenti consente l'allineamento delle procedure informatiche, in particolare per i procedimenti monitori ed esecutivi, la individuazione alla sorgente delle cause seriali, la standardizzazione ed informatizzazione delle procedure processuali. La efficientizzazione delle procedure che vedono coinvolti i grandi utenti presenta una rilevante incidenza sul sistema ed ha una ricaduta positiva indiretta anche per gli altri utenti.

Si segnala la opportunità che il Ministero apra tavoli di confronto con (ciascuno de)i grandi utenti per individuare, progettare e realizzare linee di cooperazione.

La organizzazione dei servizi giudiziari deve garantire funzionalità ed economicità anche nei rapporti con gli altri utenti, eliminando passaggi, attese, appesantimenti burocratici che determinano un costo (aggiuntivo) per gli utenti. Es.: istituire front-desk unificati negli uffici di maggiori dimensioni (e call-center ?), idonei a svolgere molteplicità di funzioni per il pubblico indistinto (informazioni, richiesta e rilascio di certificati, copia di atti, consultazione di dati, etc.) limitando attese, percorsi, circolazione negli uffici.

La semplificazione delle procedure e la eliminazione delle attese e degli appesantimenti burocratici (es.: sistemi taglia-code, pagamento allo sportello con carta di credito, richiesta e/o acquisizione telematica delle copie di sentenze e di atti, a richiesta invio per posta di atti richiesti in alternativa al ritiro, modalità di consegna semplificate degli atti da notificare) dovrebbe riguardare in particolare gli utenti professionali, con l'effetto di ridurre i costi della loro attività.

Si suggerisce di aprire un confronto con le categorie professionali, per individuare, progettare e realizzare linee di cooperazione e semplificazione organizzativa e delle procedure.

11. – Rapporti con gli utenti e qualità organizzativa del servizio;

Inserimento di sintesi del testo CASTELLI aggiornato

12. – Le esecuzioni mobiliari e immobiliari

- **Inserire un capoverso che sarà inviato**

TRIBUNALI. Procedimenti esecutivi mobiliari – Anni 2001-2006. Dati nazionali

Anno	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti finali	Indice di ricambio	Variazione delle pendenze
Anno 2001	331.884	384.928	403.189	116,00%	
Anno 2002	339.502	374.329	368.235	110,30%	-8,70%
Anno 2003	370.892	380.552	350.204	102,60%	-4,90%
Anno 2004	393.623	401.385	342.851	102,00%	-2,10%
Anno 2005	395.252	396.999	340.232	100,40%	-0,80%
Anno 2006	385.909	390.236	336.151	101,12%	-1,20%

TRIBUNALI. Procedimenti esecutivi immobiliari - Anni 2001-2006. Dati nazionali

Anno	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti	Indice di	Variazione delle

			finali	ricambio	pendenze
Anno 2001	37.249	59.949	296.929	160,90%	
Anno 2002	37.842	56.051	278.917	148,10%	-6,10%
Anno 2003	39.283	56.586	261.678	144,00%	-6,20%
Anno 2004	42.775	55.263	248.886	129,20%	-4,90%
Anno 2005	44.912	61.429	231.992	136,80%	-6,80%
Anno 2006	43.645	53.949	222.202	123,61%	-4,22%

L'andamento dei dati rende evidente un generale miglioramento delle pendenze, particolarmente significativo in uffici nei quali sono state attuate innovazioni organizzative e funzionali.

I procedimenti pendenti nelle esecuzioni mobiliari sono inferiori alla capacità di smaltimento in un anno. Per le esecuzioni immobiliari la capacità di smaltimento è significativamente superiore alle sopravvenienze, ma non tale da ridurre drasticamente, come sarebbe necessario, le pendenze finali, più di quattro volte superiori allo smaltimento annuale.

[x De Santis: è possibile inserire le tabelle relative all'andamento su base distrettuale e individuare gli Uffici virtuosi ?] E' opportuno estendere le buone prassi: quali sarebbero i risultati applicando le medesime percentuali di smaltimento degli uffici virtuosi alla massa nazionale ?

Parte III - La Giustizia Penale

1. La valutazione dell'efficienza del sistema processuale penale risulta particolarmente significativa, in ragione dei delicati interessi in gioco, quanto alle problematiche connesse al rispetto del principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, co. 2, Cost.

L'analisi si prefigge dunque lo scopo di individuare – attraverso l'esame dei dati statistici relativi all'attività dei Tribunali e delle Corti d'Appello italiane – le eventuali inefficienze del sistema giudiziario penale e le possibili cause che ad esse danno luogo, indicando, ove possibile, rimedi praticabili alla luce dell'ordinamento processuale vigente e/o proposte di modifica attuabili nel medio/lungo periodo nell'intento di pervenire al difficile equilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti.

Al riguardo, vale la medesima premessa da cui prende le mosse il documento relativo alla giustizia civile: l'obiettivo primario che deve essere perseguito al fine di razionalizzare, nella tempistica e nei contenuti, il procedimento penale è quello di garantire un'ordinata scansione degli atti previsti dalle regole processuali.

È evidente peraltro che l'attuazione del principio di ragionevole durata del procedimento passa, anche nel contesto penale, attraverso l'adozione di misure composite ed integrate di natura organizzativa, extraprocessuali e normative.

A tale proposito, appare opportuno ed utile ritagliare e specificare ambito e scopo dei lavori della Commissione. Essi si collocano infatti all'interno di una serie di progetti di riforma, destinati ad incidere radicalmente sul codice di procedura penale, sul codice penale e sui più importanti raggruppamenti di legislazione penale speciale (responsabilità della persona giuridica, reati fallimentari). Per essi, non può che auspicarsi un esame ampio e sereno da parte del Parlamento, nei tempi più brevi consentiti dal dibattito politico.

Come peraltro si legge nella relazione illustrativa al D.d.l. Mastella, per raggiungere il risultato di un giusto processo di ragionevole durata "occorre anche agire sull'organizzazione e sulle prassi, in quanto nessun processo può funzionare bene in una realtà organizzativa ammalata o inefficiente".

E' proprio su questo aspetto che si incentra la presente analisi, essendosi constatato che la situazione di difficoltà in cui attualmente verte il processo penale pare da imputarsi anche, in notevole misura alle disfunzioni organizzative della struttura deputata a gestirlo. Dall'esame dei dati si riscontra, infatti, l'eccessivo protrarsi degli intervalli fra le varie fasi processuali e l'altrettanta eccessiva durata della fase dibattimentale: in entrambi i casi, un aspetto problematico è collegato proprio agli ostacoli di tipo gestionale (carenze di organico, sia dei magistrati che del personale amministrativo, mutamenti dei collegi giudicanti, nullità o tardività delle notifiche, sovraccarico dei ruoli d'udienza).

Sul piano sostanziale, si riscontra una sempre costante richiesta di giustizia penale, cui, in assenza di un serio intervento di depenalizzazione, si associa l'elevato numero di procedimenti inerenti reati connotati da scarso allarme sociale, se non, addirittura, evidentemente bagattellari.

Sotto il profilo processuale, si manifesta l'esigenza di un'incentivazione al ricorso ai riti alternativi: le misure deflattive – introdotte nel contesto del vigente codice di procedura penale nel dichiarato scopo di ridurre il numero dei procedimenti che pervengono alla fase dibattimentale – non risultano allo stato sufficientemente "appetibili" rispetto al rito ordinario.

La ragione sembra in realtà doversi rinvenire nelle medesime patologie che affliggono il rito ordinario: eccessiva durata del procedimento ed ineffettività della pena che rendono in qualche misura "remota" la minaccia della pena. Tale ultima patologia appare riconducibile sia a ragioni strutturali, sia a ragioni contingenti: sotto il primo profilo, si individuano problematiche prevalentemente inerenti il diritto penale sostanziale, quali, in particolare, la crisi della sanzione detentiva e del sistema carcerario, l'aumento dei reati di pura creazione legislativa e/o bagatellari; sotto il secondo, iniziative quali indulti, condoni, sistemi premiali di abbreviazione della pena, "sconti" sulla esecuzione delle condanne.

L'eccessiva durata dei procedimenti, dal canto suo, oltre ad essere l'effetto della crisi di efficienza del sistema punitivo penale finisce, paradossalmente, con l'esserne la causa: la scarsa fiducia nelle *chance* di conclusione del processo in tempi ragionevoli e la conseguente prospettiva di una sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione[4]; la sostanziale

[4] Sotto il profilo degli interventi normativi, il disegno di legge 2664/C recante: "Disposizioni per

insussistenza di conseguenze giuridiche derivanti da un'eventuale sentenza in primo grado e/o in appello; l'attenuazione dell'interesse dell'opinione pubblica, con conseguente perdita dell'efficacia stigmatizzante della sanzione; la frustrazione della domanda di giustizia avanzata dalla eventuale persona offesa, inducono il sostanziale abbandono dei riti alternativi in favore di una (remota e comunque non particolarmente afflittiva) sentenza emessa all'esito di un tradizionale giudizio dibattimentale.

Gli interventi attuati negli ultimi anni al fine di rendere più "appetibile" il ricorso ai riti alternativi (ampliamento dei casi di ricorso al patteggiamento e al giudizio abbreviato) non sembrano invero aver prodotto l'effetto sperato, proprio in ragione del fatto che il ricorso ai procedimenti speciali può risultare favorito ed incoraggiato solo in presenza di un giudizio ordinario rapido ed effettivo[5].

2. L'individuazione di un ventaglio di interventi, che razionalizzino l'esercizio della giurisdizione e conferiscano efficienza al sistema, presuppone una pur sommaria analisi diretta a conoscere la situazione esistente, quale mostra la elaborazione dei dati quantitativi disponibili.

Si prende anzitutto in esame il dato relativo ai procedimenti sopravvenuti in Corte di Appello (solo appello ordinario, esclusi assise di appello e sezione minorenni) ed i procedimenti definiti con sentenza in Tribunale (dibattimento monocratico e collegiale, udienza preliminare) negli anni 2001-2005, riportato nella seguente tabella:

Tav. 1

Anno	Sopravvenuti in Corte di Appello	Definiti con sentenza in Tribunale dibattimento	GUP	sopravvenuti/ definiti
2001	74.652	270.026	31.521	24,8%
2002	81.538	282.546	32.692	25,9%
2003	80.658	288.623	31.254	25,2%
2004	76.182	298.525	32.828	23,0%
2005	82.826	310.184	30.715	24,3%
2006	85.340	282.477	28.892	27,4%

2.1 Nelle tabelle che seguono è riportato il dettaglio dei dati nazionali relativi al movimento dei procedimenti penali e relative modalità di definizione rilevati presso i Tribunali nel periodo 2001-2006, con riguardo al RITO COLLEGIALE.

Tav. 2

Procedimenti	**Anno**	**Anno**	**Anno**	**Anno**	**Anno**	**Anno**

[5] Sempre nel disegno di legge 2664/C recante: "Disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, tenuità del fatto , recidiva, confisca e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie" vengono indicate alcune possibili soluzioni di modifica della disciplina dei riti speciali (allungamento dei termini per la proposizione del rito immediato e del rito per direttissima ed ampliamento delle ipotesi di ricorso al decreto penale di condanna, nonché modifiche della disciplina del patteggiamento e del rito abbreviato.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sopravvenuti	18.370	14.561	13.480	13.884	12.499	12.187
Esauriti totali	28.344	17.595	14.734	14.729	13.120	12.097
di cui:						
A) Giudizio ordinario						
sentenze di condanna	6.558	5.690	5.027	5.137	5.045	4.691
sentenze di assoluzione	4.910	3.774	2.862	2.895	2.781	2.528
sentenze promiscue	1.388	815	653	588	726	514
B) Giudizio direttissimo						
sentenze di condanna	213	153	137	88	99	81
sentenze di assoluzione	59	42	28	30	33	35
sentenze promiscue	46	27	42	17	10	7
C) Applicazione pena su richiesta						
sentenze di condanna	2.031	956	1.450	1.797	689	545
D) Giudizio abbreviato						
sentenze di condanna	916	660	502	457	374	359
sentenze di assoluzione	255	123	62	53	43	27
sentenze promiscue	125	31	23	14	9	4
E) Giudizio immediato						
sentenze di condanna	761	763	755	831	856	877
sentenze di assoluzione	223	149	183	194	162	185
sentenze promiscue	71	47	52	45	58	55
F) Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale						
sentenze di condanna	9	3	3	5	2	6
sentenze di assoluzione	47	-	9	8	10	14
sentenze promiscue	1	-	1	-	-	-
Pendenti finali	37.003	30.873	26.649	23.832	21.772	21.378

Per quanto riguarda il RITO COLLEGIALE, si rileva:

1. Il costante calo del numero dei processi celebrati innanzi al Collegio, influenzato dalla graduale applicazione della normativa sul giudice unico, che ha rimodulato la competenza monocratica e quella collegiale
2. un elevato numero di sentenze di assoluzione, in particolare nel giudizio ordinario, in una misura che oscilla tra il 38,19% ed il 32,51% del 2005.
3. il ridotto ricorso ai riti alternativi, in favore del rito ordinario; l'esame dei dati relativi agli anni precedenti mostra un costante calo delle sentenze emesse all'esito dei riti alternativi, che in parte si spiega con le modifiche normative che hanno ridotto le fasi processuali in cui può ricorrersi al rito abbreviato ed al patteggiamento;
4. l'esperienza inoltre attesta l'esistenza di un grave pregiudizio al principio di rapida definizione dei procedimenti motivato anche dal pericolo di sostituzione del giudice naturale nel contesto di esigenze di organizzazione degli uffici giudiziari. Ciò comporta – in assenza del consenso delle parti alla acquisizione degli atti compiuti – la necessità di ripetizione dell'intera istruttoria dibattimentale con evidente dispendio di tempo. La problematica colpisce, all'evidenza, con maggiore ricorrenza il rito collegiale.

2.2 Nelle tabelle che seguono è riportato il dettaglio dei dati nazionali relativi al movimento dei procedimenti penali e relative modalità di definizione rilevati presso i Tribunali nel periodo 2001-2006, con riguardo al RITO MONOCRATICO

Tav. 3

Procedimenti	**Anno 2001**	**Anno 2002**	**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**
Sopravvenuti	318.424	353.178	352.642	339.956	337.615	329.072
Esauriti totali	280.721	301.445	304.030	311.669	324.989	295.283
di cui:						
A) Giudizio ordinario						
sentenze di condanna	67.419	77.443	80.795	85.758	91.626	78.663
sentenze di assoluzione	38.134	40.231	39.994	42.465	45.329	41.087
sentenze promiscue	7.858	6.406	5.785	5.012	6.185	5.133
B) Giudizio direttissimo						
sentenze di condanna	2.024	2.018	2.758	3.183	3.516	3.536
sentenze di assoluzione	369	498	1.015	1.730	1.505	1.994
sentenze promiscue	356	424	767	1.016	1.078	1.178
C) Applicazione pena su richiesta						
sentenze di condanna	50.728	51.640	53.261	55.191	57.424	51.279
D) Giudizio abbreviato						
sentenze di condanna	8.257	10.613	12.719	14.491	17.592	19.763
sentenze di assoluzione	1.246	1.879	3.001	4.130	5.945	7.530
sentenze promiscue	515	407	442	440	571	556
E) Giudizio immediato						
sentenze di condanna	1.557	1.513	1.316	1.525	1.647	1.589
sentenze di assoluzione	329	341	355	362	380	430
sentenze promiscue	158	106	102	71	94	82
F) Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale						
sentenze di condanna	1.369	1.850	2.424	2.542	2.779	2.749
sentenze di assoluzione	1.429	1.816	2.581	2.887	2.947	2.644
sentenze promiscue	96	118	132	147	167	164
Pendenti finali	252.919	291.487	328.129	345.425	350.075	376.892

Con riguardo all'esame dei dati relativi al RITO COLLEGIALE e al RITO MONOCRATICO si rileva che, a fronte di una diminuzione dei processi penali pendenti con rito collegiale (scesi da 26.649 del 2003 a 21.378 del 2006), si è registrato un aumento del 15% circa dei procedimenti penali con rito monocratico: da 328.129 del 2003 a 376.892 del 2006. Circostanza che induce ad un ripensamento dei rapporti tra rito monocratico e rito collegiale, basato non unicamente sul dato edittale, ma anche sulla complessità della materia processuale.

Dal confronto con i dati relativi al RITO MONOCRATICO, pare rilevarsi una certa sproporzione del carico di lavoro (a sfavore del Giudice monocratico) cui peraltro pare fare riscontro una maggiore celerità (in ragione verosimilmente della minore complessità dei procedimenti di competenza del monocratico e della semplificazione del rito) ed un rilevante ricorso all'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, che giunge ad una percentuale del 40% rispetto al giudizio ordinario (in ragione verosimilmente proprio della maggiore celerità del procedimento e della natura dei reati contestati).

2.3. Nella tabella che segue è riportato il dettaglio dei dati nazionali relativi al movimento dei procedimenti penali rilevati presso le Corti d'Appello (incluse assise appello e sezione minorenni) nel periodo 2001-2006.

Tav. 4

Procedimenti	**Anno 2001**	**Anno 2002**	**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**
Sopravvenuti	77.134	83.902	82.757	78.497	85.031	87.570
Esauriti totali	77.287	74.898	70.795	73.471	79.542	73.321
di cui:						
A) Con rito ordinario						
sentenza di proscioglimento	18	143	378	330	405	306
sentenza nel merito ai sensi dell'art. 604 co.6	19	19	1	39	4	68
sentenza di riforma	25.447	24.457	21.318	22.507	24.785	21.782
sentenza di conferma	20.425	21.004	21.002	22.301	23.520	21.356
sentenza dichiarativa di nullità	764	828	747	688	672	501
altrimenti esauriti	2.493	2.857	2.607	2.348	1.595	1.555
B) Con rito camerale						
sentenza di riforma	13.795	11.570	10.374	10.596	11.787	11.246
sentenza di conferma	7.601	7.853	8.340	8.411	9.126	8.587
sentenza dichiarativa di nullità	75	163	91	116	79	84
ordinanza dichiarativa di inammissibilità	1.819	1.479	1.379	1.199	1.244	3.516
altrimenti esauriti	4.830	4.525	4.558	4.936	6.325	4.320
Pendenti finali	108.930	117.959	130.395	135.322	140.822	154.853

Nella tabella seguente (tav. 4bis) sono invece riportati i dati nazionali relativi al movimento dei procedimenti penali rilevati presso le Corti d'Appello considerando esclusivamente la sezione ordinaria nel periodo 2001-2006.

Tav. 4bis

Procedimenti	**Anno 2001**	**Anno 2002**	**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**
Sopravvenuti	74.652	81.538	80.658	76.182	82.826	85.340
Esauriti totali	74.898	72.486	68.703	71.357	77.333	71.144
di cui:						
A) Con rito ordinario						
sentenza di proscioglimento	17	143	378	330	405	306
sentenza nel merito ai sensi dell'art. 604 co.6	19	18	1	38	4	68
sentenza di riforma	24.761	23.843	20.772	21.943	24.239	21.376
sentenza di conferma	19.727	20.317	20.416	21.687	22.900	20.775
sentenza dichiarativa di nullità	729	815	734	673	662	493
altrimenti esauriti	2.450	2.808	2.556	2.316	1.551	1.512
B) Con rito camerale						
sentenza di riforma	13.456	11.157	9.962	10.129	11.334	10.822
sentenza di conferma	7.171	7.358	7.943	8.058	8.692	8.005
sentenza dichiarativa di nullità	70	87	85	108	73	79

ordinanza dichiarativa di inammissibilità	1.708	1.448	1.349	1.181	1.226	3.443
altrimenti esauriti	4.790	4.492	4.507	4.894	6.247	4.265
Pendenti finali	107.434	116.507	128.996	133.713	139.204	153.180

Per quanto riguarda il procedimento innanzi la Corte d'Appello, si rileva:

- l'incremento negli anni dei procedimenti pendenti finali e, dunque, l'incremento dell'indice di sproporzione tra sopravvenuti ed esauriti totali;
- l'elevato numero di sentenze di riforma dei provvedimenti oggetto di impugnazione.
-

Quest'ultimo dato sembra meritare tuttavia una precisazione. Infatti, dall'analisi dei dati relativi agli esiti delle sentenze penali in Corte di Appello, distinti per anni (dal 2003 al 2006) e sezioni, ordinaria e di assise (tav. 4ter), si evidenzia che in media:
- nelle sezioni ordinarie circa il 45% dei procedimenti è definito con la riforma della sentenza di primo grado e circa il 40% con la conferma;
- nelle sezioni di assise circa il 58% con la riforma e il 27% con la conferma.

Tav. 4ter

Sezione		**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**
ordinaria	Procedimenti definiti in totale	68.703	71.357	77.333	71.144
	% definiti con riforma della sentenza	*45%*	*45%*	*46%*	*45%*
	% definiti con conferma della sentenza	*41%*	*42%*	*41%*	*40%*
assise	Procedimenti definiti in totale	719	706	663	650
	% definiti con riforma della sentenza	*65%*	*69%*	*62%*	*54%*
	% definiti con conferma della sentenza	*27%*	*25%*	*31%*	*32%*

Tav. 4quater[6]

[6] Si rappresenta che questi dati e le valutazioni che se ne possono ricavare potrebbero essere imprecisi. In molte Corti di Appello, infatti, tali dati sono ricavati per estrazione dai programmi, più o meno ufficiali, che hanno sostituito i registri cartacei. Le modalità tecniche di caricamento dei dati di particolare dettaglio, come quelli in esame relativi all'esito delle sentenze, ed anche quelle di estrazione e corretta imputazione a delle macrovoci sono tali da non garantire una accurata affidabilità degli stessi dati.
Per poter inoltre attribuire il giusto peso alle percentuali precedentemente indicate relative agli esiti dei procedimenti penali di Corte di Appello si forniscono i seguenti dati:
- circa il 10% dei procedimenti delle sezioni ordinarie e il 5% di quelle di assise sono definiti "in altro modo" a causa spesso della prescrizione;
- il totale dei definiti delle Corti di Appello, sulla cui base si sono calcolate le percentuali, è in media pari al totale delle sopravvenienze delle stesse Corti, ovvero al numero di procedimenti appellati ogni anno. Questi ultimi rappresentano in media il 44 % dei procedimenti definiti con sentenza di merito di primo grado per le sezioni ordinarie, ovvero di quelli appellabili. Ne consegue che le riforme rappresentano appena il 20 % dei procedimenti definiti in primo grado e appellabili in via generale;
- le sentenze di merito e appellabili di primo grado rappresentano soltanto il 70% del totale dei definiti di primo grado e di queste solo il 70% sono di condanna (si tratta di valori medi che si differenziano in modo significativo a seconda della composizione del giudice, monocratico, collegiale o specializzato dell'assise);
- si richiama infine l'attenzione sui dati di dettaglio dei definiti in "altro modo" dalle sentenze di merito, la cui distribuzione per motivo fornisce elementi interessanti di valutazione dei rapporti tra uffici giudiziari.

Numero di procedimenti penali definiti nel merito nei Tribunali, sopravvenuti presso le Corti di Appello e relativo rapporto percentuale, distinti per sezione, negli anni 2002-2006
Dato nazionale

	Anno 2002	**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**	**media**
Definiti nel merito Assise primo grado	359	339	256	250	228	
Sopravvenuti Assise Appello	722	679	660	582	622	
% Sopravvenuti su totale definiti di merito periodo precedente		*189,14%*	*194,69%*	*227,34%*	*248,80%*	214,99%
% Sopravvenuti su totale definiti di merito stesso periodo	*201,11%*	*200,29%*	*257,81%*	*232,80%*	*272,81%*	232,97%
Definiti nel merito collegiale	12.277	10.339	10.362	10.208	9.383	
Definiti nel merito monocratico	145.663	154.186	165.759	181.361	167.098	
Definiti nel merito GUP	8.393	8.325	8.427	8.715	8.028	
Totale definiti nel merito penale primo grado Tribunali	166.333	172.850	184.548	200.284	184.509	
Sopravvenuti Corte Appello penale	81.538	80.658	76.182	82.826	83.793	
% Sopravvenuti su totale definiti di merito periodo precedente		*48,49%*	*44,07%*	*44,88%*	*41,84%*	44,82%
% Sopravvenuti su totale definiti di merito stesso periodo	*49,02%*	*46,66%*	*41,28%*	*41,35%*	*45,41%*	44,75%

2.4. Un dato di interesse per la completa interpretazione delle statistiche riportate è anche quello relativo alle pronunce dei Tribunali e delle Corti d'Appello dichiarative della prescrizione dei reati.

Al riguardo, si precisa che per i Tribunali viene rilevato il numero dei procedimenti definiti con sentenza di prescrizione, mentre nelle Corti d'Appello viene rilevato il numero dei reati estinti per prescrizione.

Uffici	**Materia**		**Anno 2001**	**Anno 2002**	**Anno 2003**	**Anno 2004**	**Anno 2005**	**Anno 2006**
Corte di Appello	Appello dibattimento penale	Reati estinti per prescrizione	10.796	9.027	9.618	8.609	12.031	9.031
Corte di Assise	Dibattimento assise	Procedimenti definiti con sentenza di non doversi procedere per prescrizione	0	5	1	0	2	2
Tribunale e relative sezioni	Dibattimento collegiale	Procedimenti definiti con sentenza di proscioglimento prima del dibattimento per prescrizione	0	34	32	27	15	43

		Procedimenti definiti con sentenza di non doversi procedere per prescrizione	909	591	425	294	258	433
	Dibattimento monocratico	Procedimenti definiti con sentenza di proscioglimento prima del dibattimento per prescrizione		2.813	2.233	1.758	2.007	2.199
		Procedimenti definiti con sentenza di non doversi procedere per prescrizione	17.141	16.291	16.121	15.811	16.733	18.035
	Indagini preliminare (Reg. Noti)	Procedimenti definiti con sentenza di non doversi procedere per prescrizione	5.794	5.713	6.465	6.912	5.198	4.255
	Udienza preliminare	Procedimenti definiti con sentenza di non luogo a procedere per prescrizione	308	1.037	914	926	784	1.290

3. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, i dati statistici hanno consentito di individuare il c.d. "indice di ricambio", ossia la misura dello smaltimento del lavoro giudiziario in contrapposizione alla domanda dichiarata di giustizia con riferimento agli anni 2004-2006:

Indice di ricambio dei procedimenti penali (rito collegiale) dei tribunali raggruppati per distretto nel periodo 2003-2006

Tribunali raggruppati per distretto	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006		
	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti
Gruppo "piccoli"												
Distretto di BOLZANO	40	34	**85,0%**	54	48	**88,9%**	52	55	**105,8%**	55	66	**120,0%**
Distretto di CAGLIARI	143	206	**144,1%**	169	154	**91,1%**	131	136	**103,8%**	131	116	**88,5%**
Distretto di CALTANISSETTA	131	174	**132,8%**	154	215	**139,6%**	128	176	**137,5%**	147	130	**88,4%**
Distretto di CAMPOBASSO	58	54	**93,1%**	92	60	**65,2%**	69	81	**117,4%**	74	72	**97,3%**
Distretto di PERUGIA	139	149	**107,2%**	130	120	**92,3%**	142	102	**71,8%**	134	102	**76,1%**
Distretto di POTENZA	160	234	**146,3%**	146	237	**162,3%**	163	231	**141,7%**	160	183	**114,4%**
Distretto di SASSARI	123	139	**113,0%**	144	130	**90,3%**	95	135	**142,1%**	135	79	**58,5%**
Distretto di TARANTO	149	421	**282,6%**	166	290	**174,7%**	141	215	**152,5%**	126	193	**153,2%**
Distretto di TRENTO	47	36	**76,6%**	32	41	**128,1%**	32	23	**71,9%**	25	32	**128,0%**
Totale gruppo	**990**	**1.447**	***146,2%***	**1.087**	**1.295**	***119,1%***	**953**	**1.154**	***121,1%***	**987**	**973**	***98,6%***
Peso sul totale Italia	***7,3%***	***9,8%***		***7,8%***	***8,8%***		***7,6%***	***8,8%***		***8,1%***	***8,0%***	
Gruppo "medio-piccoli"												
Distretto di ANCONA	225	239	**106,2%**	235	238	**101,3%**	279	248	**88,9%**	216	211	**97,7%**
Distretto di L'AQUILA	260	203	**78,1%**	285	248	**87,0%**	275	302	**109,8%**	301	209	**69,4%**
Distretto di LECCE	368	574	**156,0%**	303	589	**194,4%**	271	547	**201,8%**	248	369	**148,8%**
Distretto di MESSINA	182	307	**168,7%**	212	247	**116,5%**	215	209	**97,2%**	227	270	**118,9%**
Distretto di REGGIO CALABRIA	196	228	**116,3%**	203	239	**117,7%**	157	240	**152,9%**	159	156	**98,1%**
Distretto di SALERNO	376	340	**90,4%**	366	354	**96,7%**	463	315	**68,0%**	376	429	**114,1%**
Distretto di TRIESTE	267	207	**77,5%**	299	235	**78,6%**	294	235	**79,9%**	270	271	**100,4%**
Totale gruppo	**1.874**	**2.098**	***112,0%***	**1.903**	**2.150**	***113,0%***	**1.954**	**2.096**	***107,3%***	**1.797**	**1.915**	***106,6%***
Peso sul totale Italia	***13,9%***	***14,2%***		***13,7%***	***14,6%***		***15,6%***	***16,0%***		***14,7%***	***15,8%***	
Gruppo "medio-grandi"												
Distretto di BARI	464	677	**145,9%**	551	669	**121,4%**	491	615	**125,3%**	492	623	**126,6%**
Distretto di BOLOGNA	705	780	**110,6%**	719	817	**113,6%**	605	796	**131,6%**	637	702	**110,2%**
Distretto di BRESCIA	424	414	**97,6%**	540	477	**88,3%**	411	396	**96,4%**	450	367	**81,6%**
Distretto di CATANIA	525	667	**127,0%**	620	637	**102,7%**	513	531	**103,5%**	428	440	**102,8%**
Distretto di CATANZARO	525	395	**75,2%**	424	557	**131,4%**	369	340	**92,1%**	340	243	**71,5%**
Distretto di FIRENZE	553	471	**85,2%**	603	418	**69,3%**	617	518	**84,0%**	693	525	**75,8%**
Distretto di GENOVA	372	384	**103,2%**	371	364	**98,1%**	379	323	**85,2%**	272	253	**93,0%**
Distretto di PALERMO	600	611	**101,8%**	520	550	**105,8%**	472	474	**100,4%**	415	453	**109,2%**
Distretto di TORINO	571	533	**93,3%**	576	484	**84,0%**	402	397	**98,8%**	445	393	**88,3%**
Distretto di VENEZIA	600	571	**95,2%**	528	550	**104,2%**	475	487	**102,5%**	478	390	**81,6%**
Totale gruppo	**5.339**	**5.503**	***103,1%***	**5.452**	**5.523**	***101,3%***	**4.734**	**4.877**	***103,0%***	**4.650**	**4.389**	***94,4%***
Peso sul totale Italia	***39,6%***	***37,3%***		***39,3%***	***37,5%***		***37,9%***	***37,2%***		***38,2%***	***36,3%***	
Gruppo "grandi"												
Distretto di MILANO	1.405	1.581	***112,5%***	1.437	1.476	***102,7%***	1.210	1.256	***103,8%***	1.180	1.239	***105,0%***
Distretto di NAPOLI	1.843	1.859	***100,9%***	1.983	2.273	***114,6%***	1.603	1.929	***120,3%***	1.639	1.874	***114,3%***
Distretto di ROMA	2.029	2.246	***110,7%***	2.022	2.012	***99,5%***	2.045	1.808	***88,4%***	1.934	1.707	***88,3%***
Totale gruppo	**5.277**	**5.686**	***107,8%***	**5.442**	**5.761**	***105,9%***	**4.858**	**4.993**	***102,8%***	**4.753**	**4.820**	***101,4%***
Peso sul totale Italia	***39,1%***	***38,6%***		***39,2%***	***39,1%***		***38,9%***	***38,1%***		***39,0%***	***39,8%***	
Totale Italia	**13.480**	**14.734**	**109,3%**	**13.884**	**14.729**	**106,1%**	**12.499**	**13.120**	**105,0%**	**12.187**	**12.097**	**99,3%**

Indice di ricambio dei procedimenti penali (rito monocratico) dei tribunali e relative sezioni distaccate raggruppati per distretto nel periodo 2003-2006

Tribunali raggruppati per distretto	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006		
	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti
Gruppo "piccoli"												
Distretto di BOLZANO	2.706	2.485	**91,8%**	2.181	2.145	**98,3%**	2.410	2.353	**97,6%**	2.281	2.247	**98,5%**
Distretto di CAGLIARI	6.348	6.066	**95,6%**	5.539	5.995	**108,2%**	4.855	5.433	**111,9%**	4.533	4.389	**96,7%**
Distretto di CALTANISSETTA	2.632	2.432	**92,4%**	2.610	2.800	**107,3%**	2.454	2.680	**109,2%**	2.555	1.986	**77,7%**
Distretto di CAMPOBASSO	1.468	1.488	**101,5%**	1.900	1.950	**102,6%**	1.988	2.040	**102,6%**	2.063	1.924	**93,3%**
Distretto di PERUGIA	4.534	3.568	**78,7%**	4.511	3.573	**79,2%**	5.054	4.246	**84,0%**	5.097	3.828	**75,1%**
Distretto di POTENZA	4.523	2.989	**66,1%**	4.035	3.365	**83,4%**	3.356	3.322	**99,0%**	3.417	3.267	**95,6%**
Distretto di SASSARI	4.384	3.960	**90,3%**	4.422	3.420	**77,3%**	4.302	3.567	**82,9%**	4.098	3.208	**78,3%**
Distretto di TARANTO	5.514	4.120	**74,7%**	5.567	5.046	**90,6%**	4.408	4.925	**111,7%**	3.900	4.109	**105,4%**
Distretto di TRENTO	2.057	1.957	**95,6%**	2.229	2.176	**97,6%**	2.213	2.184	**98,7%**	1.993	2.026	**101,7%**
Totale gruppo	**34.163**	**29.095**	***85,2%***	**32.974**	**30.470**	***92,4%***	**31.040**	**30.749**	***99,1%***	**29.937**	**26.980**	***90,1%***
Peso sul totale Italia	***9,7%***	***9,6%***		***9,7%***	***9,8%***		***9,2%***	***9,5%***		***9,1%***	***9,1%***	
Gruppo "medio-piccoli"												
Distretto di ANCONA	9.271	8.318	**89,7%**	8.235	8.298	**100,8%**	8.904	8.508	**95,6%**	8.992	7.287	**81,0%**
Distretto di L'AQUILA	11.418	9.978	**87,4%**	10.897	10.058	**92,3%**	10.768	10.832	**100,6%**	10.072	9.904	**98,3%**
Distretto di LECCE	7.236	6.725	**92,9%**	6.902	6.768	**98,1%**	6.100	6.608	**108,3%**	5.998	6.095	**101,7%**
Distretto di MESSINA	5.901	5.664	**96,0%**	4.969	5.070	**102,0%**	4.811	5.064	**105,3%**	4.913	4.311	**87,7%**
Distretto di REGGIO CALABRIA	4.706	4.643	**98,7%**	5.476	4.079	**74,5%**	4.440	5.397	**121,6%**	4.590	4.624	**94,6%**
Distretto di SALERNO	8.363	6.814	**81,5%**	7.659	5.851	**76,4%**	7.727	7.063	**91,3%**	7.797	6.306	**80,9%**
Distretto di TRIESTE	9.466	7.345	**77,3%**	7.751	7.156	**92,3%**	7.266	7.263	**100,0%**	6.642	6.043	**91,0%**
Totale gruppo	**56.363**	**49.487**	***87,8%***	**51.889**	**47.280**	***91,1%***	**50.016**	**50.755**	***101,5%***	**49.302**	**44.570**	***90,4%***
Peso sul totale Italia	***16,0%***	***16,3%***		***15,3%***	***15,2%***		***14,8%***	***15,6%***		***15,0%***	***15,1%***	
Gruppo "medio-grandi"												
Distretto di BARI	9.021	7.514	**83,3%**	8.715	7.981	**91,6%**	9.345	9.084	**97,2%**	9.870	8.871	**89,9%**
Distretto di BOLOGNA	18.763	17.489	**93,2%**	18.841	18.662	**99,0%**	21.661	19.282	**89,0%**	19.968	19.090	**95,6%**
Distretto di BRESCIA	10.496	9.275	**88,4%**	10.853	10.204	**94,0%**	11.275	10.848	**96,2%**	10.872	10.144	**93,3%**
Distretto di CATANIA	10.878	9.720	**89,4%**	9.956	9.598	**96,4%**	10.513	9.715	**92,4%**	10.184	8.545	**84,1%**
Distretto di CATANZARO	13.583	10.387	**76,5%**	11.681	10.242	**87,8%**	9.230	9.324	**101,0%**	8.812	8.063	**91,5%**
Distretto di FIRENZE	23.368	19.180	**82,1%**	22.681	19.603	**86,5%**	21.106	20.746	**98,3%**	20.497	19.654	**95,9%**
Distretto di GENOVA	14.308	13.345	**93,3%**	15.165	13.532	**89,2%**	15.542	14.708	**94,6%**	14.139	12.738	**90,1%**
Distretto di PALERMO	11.645	11.018	**94,6%**	11.790	10.852	**92,0%**	11.255	9.915	**88,1%**	10.717	9.757	**91,0%**
Distretto di TORINO	23.107	19.863	**86,0%**	22.950	21.457	**93,5%**	20.939	20.977	**100,2%**	20.202	18.140	**89,8%**
Distretto di VENEZIA	15.010	13.713	**91,4%**	13.544	13.977	**103,2%**	15.926	15.400	**96,7%**	16.039	13.922	**86,8%**
Totale gruppo	**150.179**	**131.504**	***87,6%***	**146.136**	**136.108**	***93,1%***	**146.792**	**139.997**	***95,4%***	**141.276**	**129.924**	***91,9%***
Peso sul totale Italia	***42,6%***	***43,3%***		***43,0%***	***43,7%***		***43,5%***	***43,1%***		***42,9%***	***43,7%***	
Gruppo "grandi"												
Distretto di MILANO	28.210	26.828	**95,0%**	27.176	26.868	**98,9%**	30.314	28.731	**94,8%**	27.700	26.421	**95,4%**
Distretto di NAPOLI	31.799	25.312	**79,6%**	33.195	28.369	**85,5%**	33.421	30.056	**89,9%**	35.701	28.364	**79,4%**
Distretto di ROMA	51.898	41.804	**80,6%**	48.586	42.554	**87,6%**	46.032	44.701	**97,1%**	48.156	40.024	**83,1%**
Totale gruppo	**111.907**	**93.944**	***83,9%***	**108.957**	**97.811**	***89,8%***	**109.767**	**103.488**	***94,3%***	**109.557**	**94.809**	***87,3%***
Peso sul totale Italia	***31,7%***	***30,9%***		***32,1%***	***31,4%***		***32,5%***	***31,0%***		***33,0%***	***32,1%***	
Totale Italia	**352.642**	**304.030**	**86,2%**	**339.956**	**311.669**	**91,7%**	**337.615**	**324.989**	**96,3%**	**329.072**	**295.283**	**89,7%**

3.1 Per quanto concerne il RITO COLLEGIALE, si osserva:

- GRUPPO "piccoli"[7]: l'indice di ricambio appare particolarmente positivo, ancorché in (incostante) decremento negli anni: con riferimento al 2005, in particolare, fatta eccezione per Perugia (71,8%) e Trento (71,9 %), i distretti interessati risultano connotati da una marcata produttività che raggiunge addirittura, con riferimento a Taranto, il dato di 152,5%. È evidente peraltro che il dato, ancorché interessante, risulta poco influente rispetto al contesto nazionale;
- GRUPPO "medio-piccoli"[8]: anche in questo caso l'indice risulta in decremento, benché in un trend tendenzialmente positivo (al 2005, il dato nazionale è del 107,3%): a fronte di distretti con ridotta capacità di "smaltimento" (in particolare, Ancona 88,9%; Messina 97,2%, Salerno 68,0% e Trieste 79,9%), si riscontra la presenza di distretti molto produttivi (in particolare Lecce 201,8%)
- GRUPPO "medio-grandi"[9]: in questo caso il dato si presenta in sostanziale equilibrio, denotando la scarsa capacità dei distretti in considerazione a smaltire l'arretrato esistente: in particolare, risultano operare al di sotto della media i distretti di Brescia (96,4%), Catanzaro (92,1%), Firenze (84,0%) e Genova (85,2%). Ampiamente positivi, invece, i risultati di Bari (125,3%) e Bologna (131,6%);
- GRUPPO "grandi"[10]: il dato si prospetta in sostanziale equilibrio, seppur leggermente più positivo rispetto a quello del GRUPPO "medio-grandi" (102,8% nel 2005). Preoccupante, in particolare, il dato relativo a Roma, in costante decremento nel tempo (da 110,7% nel 2003 a 88,4% nel 2005).

3.2 Interessante appare la verifica dei dati sopra riassunti con riferimento al RITO MONOCRATICO:

- GRUPPO "piccoli": l'indice di ricambio, ancorché in miglioramento, appare di indice negativo (nel 2005, 99,1%). Anche in questo caso Perugia (84,0%) e Trento (98,7%) presentano un indice negativo, accompagnate, in questo caso, da Bolzano (97,6%), Potenza (99,0%), Sassari (82,9%). Sempre positivi, ancorché in percentuale ben più bassa rispetto al Rito collegiale, i risultati di Taranto (111,7%). Anche in questo caso, che pure attesta la sproporzione tra carico di lavoro imputabile al monocratico e al collegiale, si deve rimarcare che il dato risulta poco influente rispetto al contesto nazionale (circa 9%);
- GRUPPO "medio-piccoli": al contrario di quanto riscontrato con riferimento al Rito collegiale, in dato risulta in (lieve) incremento, passando dall'87,8% del 2003 al 101,5% del 2005. Anche in questo caso Ancona (95,6%) e Salerno (91,7) presentano l'indice più basso, seppur, e il dato è interessante, comunque superiore rispetto a quello che si riscontra nel caso del Rito monocratico. Spicca la situazione di Reggio Calabria che presenta un indice di ben 121,6%.
- GRUPPO "medio-grandi": il dato si presenta al di sotto del livello di equilibrio (laddove era invece in sostanziale pareggio per il Rito collegiale), denotando la scarsa capacità dei distretti in considerazione a smaltire l'arretrato esistente: tutti i distretti considerati, ad eccezione di quello di Catanzaro (101,0%), presentano un

[7] Il Gruppo "piccoli" comprende i distretti di Bolzano, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Perugina, Potenza, Sassari, Taranto, Trento.
[8] Il Gruppo "medio piccoli" comprendi i distretti di Ancona, L'Aquila, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Trieste.
[9] Il Gruppo "medio-grandi" comprende i distretti di Bari, Bologna, Brescia, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Palermo, Torino e Venezia.
[10] Il Gruppo "grandi" comprende i distretti di Milano, Napoli e Roma.

deficit di produttività

- GRUPPO "grandi": anche in questo caso il dato si prospetta – a differenza di quanto riscontrato con riferimento al rito collegiale – al di sotto del limite di equilibrio, seppur in aumento nel tempo (da 83,9% nel 2003 a 94,3% nel 2005). Il dato è sostanzialmente omologo a quello del GRUPPO "medio-grandi" (94,9% nel 2005). Preoccupante, in questo caso, il dato relativo a Napoli, rispetto al quale si riscontra un leggero incremento nel tempo (da 79,6% nel 2003 a 89,9% nel 2005).

In definitiva, il dato relativo al rapporto tra procedimenti sopravvenuti, pendenze iniziali ed esauriti denota una difficoltà nello smaltimento dell'arretrato che condiziona fortemente la produttività finale (soprattutto nelle Procure incluse nel raggruppamento "grandi" o "medio grandi") ed induce ad una riflessione sull'opportunità di iniziative al riguardo.
È peraltro da notare che, contrariamente al convincimento diffuso nell'opinione pubblica, il dato risulta omogeneamente distribuito sul territorio nazionale, non risultando alcuna discriminante particolare tra distretti del nord e distretti del sud. Come detto, in realtà, ciò che condiziona il livelli di produttività risulta piuttosto essere la dimensione del distretto considerato, essendosi riscontrati livelli di efficienza maggiori nei distretti piccoli e medio piccoli.

3.3 Un'attenzione particolare merita l'analisi dell'indice di ricambio dei procedimenti penali con autore noto degli uffici GIP presso i Tribunali.
Il tema assume particolare delicatezza in considerazione della natura di filtro che tale funzione è chiamata ad esercitare nel contesto del riformato processo penale, affinché arrivino al vaglio dibattimentale (monocratico o collegiale) quei soli procedimenti che risultino effettivamente meritevoli di approfondimento.

Indice di ricambio dei procedimenti penali con autore noto degli Uffici GIP presso i tribunali raggruppati per distretto nel periodo 2003-2006

Uffici GIP presso il Tribunale raggruppati per distretto	Anno 2003			Anno 2004			Anno 2005			Anno 2006		
	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti	Sopravvenuti	Esauriti	Esauriti/ sopravvenuti
Gruppo "piccoli"												
Distretto di BOLZANO	6.366	7.235	**113,1%**	8.930	10.272	**115,0%**	7.513	7.641	**101,7%**	8.030	5.552	**69,2%**
Distretto di CAGLIARI	10.998	10.212	**92,9%**	12.066	12.933	**106,9%**	10.250	9.652	**94,2%**	11.662	10.471	**89,8%**
Distretto di CALTANISSETTA	4.902	7.373	**134,5%**	4.836	7.600	**157,2%**	4.858	6.155	**126,7%**	4.226	4.039	**95,6%**
Distretto di CAMPOBASSO	4.829	6.696	**138,7%**	5.548	5.319	**95,9%**	5.353	5.091	**95,1%**	5.009	4.905	**97,9%**
Distretto di PERUGIA	13.471	9.320	**69,2%**	14.912	12.897	**86,3%**	12.189	16.864	**138,4%**	12.192	12.413	**101,8%**
Distretto di POTENZA	9.011	12.714	**141,1%**	11.042	10.800	**97,8%**	9.077	7.124	**78,5%**	8.426	7.480	**88,8%**
Distretto di SASSARI	7.811	8.844	**113,2%**	8.487	10.275	**121,1%**	8.014	7.858	**98,1%**	8.466	7.469	**87,9%**
Distretto di TARANTO	11.145	7.900	**70,9%**	9.637	9.368	**97,2%**	7.877	7.223	**91,7%**	7.267	5.979	**82,3%**
Distretto di TRENTO	12.041	10.689	**88,8%**	14.213	13.874	**97,6%**	10.752	11.308	**105,2%**	8.330	8.095	**97,2%**
Totale gruppo	**80.603**	**81.183**	**100,7%**	**89.700**	**93.308**	**104,0%**	**75.883**	**78.916**	**104,0%**	**73.631**	**66.403**	**90,2%**
Peso sul totale Italia	***8,8%***	***8,8%***		***9,0%***	***10,1%***		***8,3%***	***9,2%***		***8,3%***	***8,2%***	
Gruppo "medio-piccoli"												
Distretto di ANCONA	18.669	18.646	**99,9%**	24.749	23.094	**93,3%**	23.233	21.508	**92,6%**	26.867	22.173	**82,5%**
Distretto di L'AQUILA	28.187	28.347	**100,6%**	31.323	28.992	**92,6%**	26.637	25.398	**95,3%**	28.045	27.801	**99,1%**
Distretto di LECCE	15.472	17.755	**114,8%**	14.783	17.234	**116,6%**	16.635	13.231	**79,5%**	18.213	16.169	**88,8%**
Distretto di MESSINA	11.208	13.339	**119,0%**	11.099	10.328	**93,1%**	11.677	9.888	**84,7%**	12.984	11.918	**91,8%**
Distretto di REGGIO CALABRIA	9.270	11.986	**129,3%**	13.504	10.890	**80,6%**	11.900	6.911	**58,1%**	11.950	8.415	**70,4%**
Distretto di SALERNO	23.531	22.321	**94,9%**	22.581	21.257	**94,1%**	20.958	19.186	**91,5%**	18.134	18.477	**101,9%**
Distretto di TRIESTE	21.824	20.665	**94,7%**	22.213	20.749	**93,4%**	22.549	21.257	**94,3%**	21.576	19.485	**90,3%**
Totale gruppo	**128.161**	**133.059**	**103,8%**	**140.252**	**132.544**	**94,5%**	**133.589**	**117.379**	**87,9%**	**137.769**	**124.438**	**90,3%**
Peso sul totale Italia	***14,1%***	***14,5%***		***14,0%***	***14,3%***		***14,6%***	***13,7%***		***15,6%***	***15,4%***	
Gruppo "medio-grandi"												
Distretto di BARI	25.847	25.980	**100,5%**	34.070	28.706	**84,3%**	41.146	31.954	**77,7%**	38.102	31.212	**81,9%**
Distretto di BOLOGNA	58.562	53.533	**91,4%**	73.539	67.426	**91,7%**	76.693	62.285	**81,2%**	70.972	61.016	**86,0%**
Distretto di BRESCIA	42.782	41.000	**95,8%**	46.453	42.017	**90,5%**	43.006	36.361	**84,5%**	41.676	35.310	**84,7%**
Distretto di CATANIA	35.766	30.129	**84,2%**	29.911	23.688	**79,2%**	33.448	24.085	**71,9%**	28.507	26.601	**93,3%**
Distretto di CATANZARO	25.517	24.625	**96,5%**	27.014	23.356	**86,5%**	24.589	27.512	**111,9%**	24.345	21.571	**88,6%**
Distretto di FIRENZE	57.458	56.005	**97,5%**	57.121	60.151	**105,3%**	57.249	52.008	**90,8%**	56.685	50.582	**89,2%**
Distretto di GENOVA	31.391	33.670	**107,3%**	32.897	33.612	**102,2%**	30.654	30.282	**98,8%**	28.395	29.032	**102,2%**
Distretto di PALERMO	23.975	23.802	**99,3%**	24.591	20.610	**83,8%**	22.493	22.457	**99,8%**	24.666	22.878	**92,8%**
Distretto di TORINO	74.228	67.898	**91,5%**	70.429	67.333	**95,6%**	54.500	53.744	**98,6%**	51.820	49.403	**95,3%**
Distretto di VENEZIA	71.294	66.647	**93,5%**	77.394	63.610	**82,2%**	64.414	56.304	**87,4%**	59.553	56.984	**95,7%**
Totale gruppo	**446.820**	**423.277**	**94,7%**	**473.419**	**430.509**	**90,9%**	**448.192**	**396.972**	**88,6%**	**424.721**	**384.589**	**90,6%**
Peso sul totale Italia	***49,0%***	***46,1%***		***47,4%***	***46,6%***		***49,0%***	***46,3%***		***48,0%***	***47,6%***	
Gruppo "grandi"												
Distretto di MILANO	75.859	78.495	**103,5%**	114.041	95.672	**83,9%**	89.342	81.259	**91,0%**	85.401	63.710	**74,6%**
Distretto di NAPOLI	107.954	113.262	**104,9%**	109.230	97.310	**94,3%**	95.022	107.269	**112,9%**	94.414	108.020	**114,4%**
Distretto di ROMA	72.545	88.918	**122,6%**	78.764	74.619	**94,7%**	72.090	74.816	**103,8%**	68.695	60.531	**88,1%**
Totale gruppo	**256.358**	**280.675**	**109,5%**	**296.035**	**267.601**	**90,4%**	**256.454**	**263.344**	**102,7%**	**248.510**	**232.261**	**93,5%**
Peso sul totale Italia	***28,1%***	***30,6%***		***29,6%***	***29,0%***		***28,1%***	***30,7%***		***28,1%***	***28,8%***	
Totale Italia	**911.942**	**918.194**	**100,7%**	**999.406**	**923.962**	**92,5%**	**914.118**	**856.611**	**93,7%**	**884.631**	**807.691**	**91,3%**

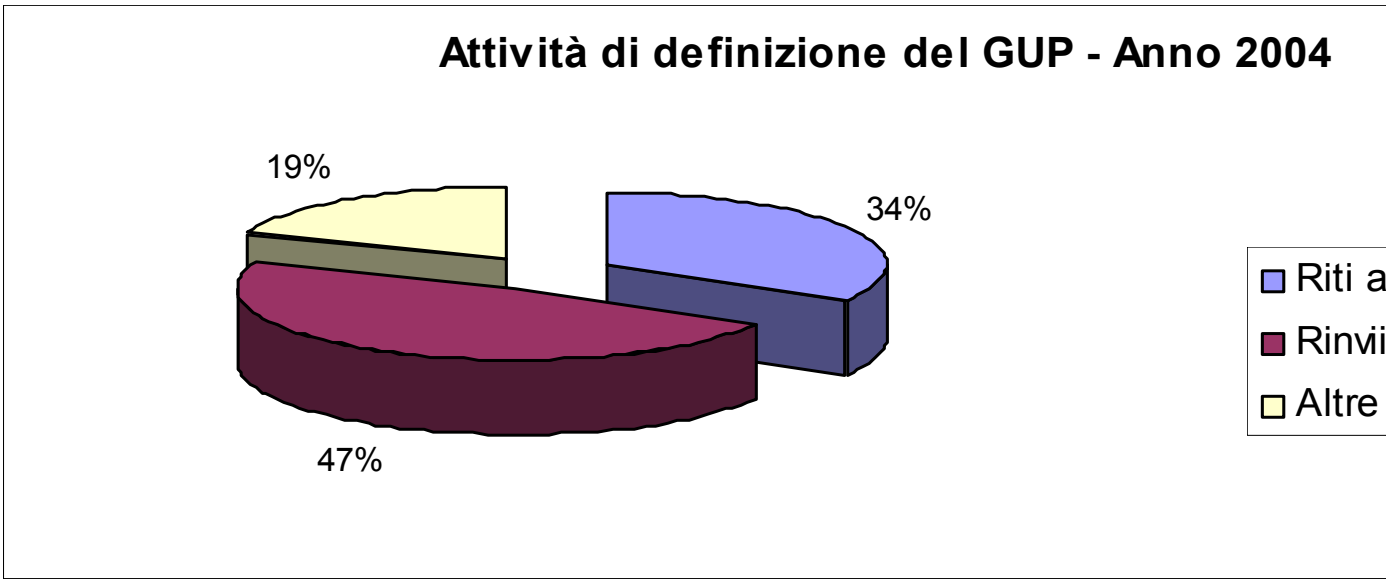
- GRUPPO "piccoli": l'indice di ricambio, sostanzialmente costante nel tempo, si mostra moderatamente positivo (104,0% nel 2005), con picchi di produttività che appaiono in controtendenza rispetto a quelli del giudizio di merito: in particolare il

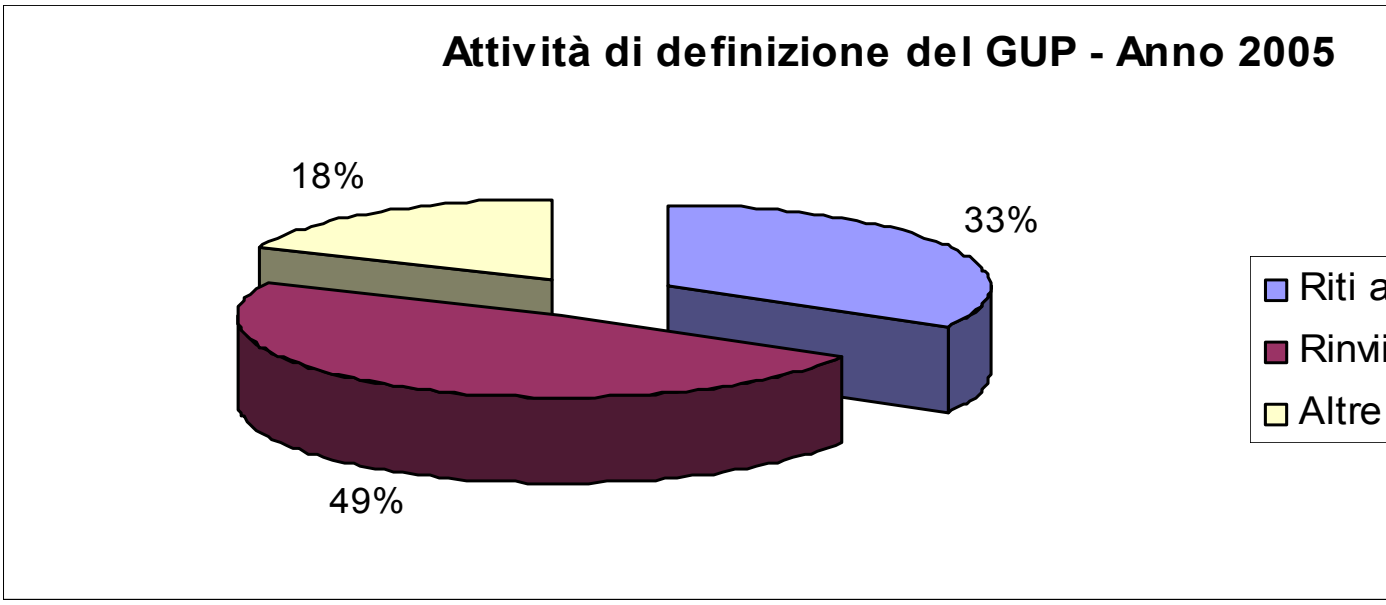
distretto di Perugia presenta un indice del 138,4%;

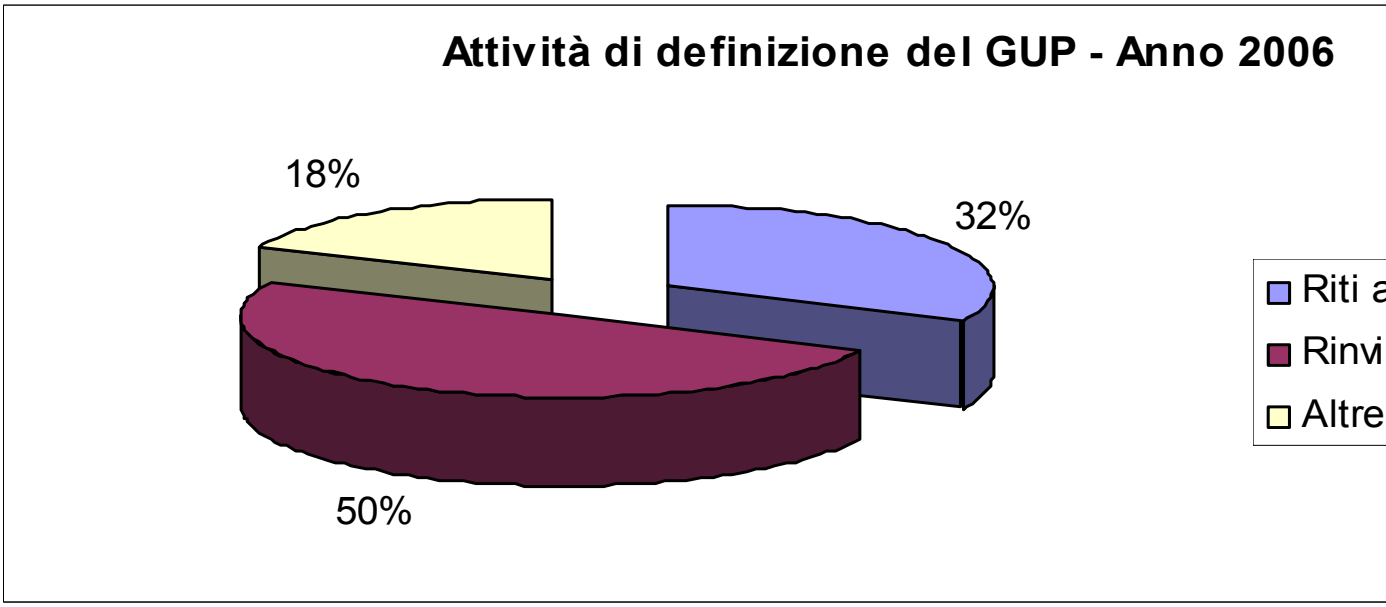
- GRUPPO "medio-piccoli": il dato si pone al di sotto del limite di equilibrio (87,9% nel 2005) ed appare peraltro in decremento (103,8% nel 2003). In un contesto in cui nessun distretto raggiunge il pareggio, appare preoccupante il dato riscontrato nel 2005 a Reggio Calabria che, con riferimento al Rito monocratico presenta invece un indice di ben 121,6%.
- GRUPPO "medio-grandi": il dato è, anche in questo caso, sotto il livello di pareggio ed in peggioramento negli anni: si passa infatti dal 94,7% del 2003 all'88,6% del 2005, con il dato particolarmente preoccupante di Bari pari al 77,7% nel 2005 (nel 2003 era del 100,5%)
- GRUPPO "grandi": la situazione si presenta incostante nel tempo: si passa infatti da 109,5% del 2003, al 90,4% del 2004, infine al 1102,7% del 2005. Il distretto di Milano presenta maggiori segnali di sofferenza con un indice di efficienza inferiore al 100%.

Il dato relativo all'ufficio del GIP appare particolarmente significativo della situazione di sofferenza in cui pare versare la fase prodromica al processo penale. Il dato nazionale dell'indice di efficienza appare in sostanziale decremento rispetto a quello degli anni precedenti, passando dal 100,7% del 2003, 92,5% del 2004 al 93,7% del 2005.

Sono stati altresì presi in esame i dati relativi all'attività del GUP (valori nazionali 2004 – 2006).







Attività del GIP (solo NOTI)- Valori nazionali. Anni: 2004-2006

Periodo			Totale
Anno 2004	Riti alternativi	Applicazione pena su richiesta	15.226
		Giudizio abbreviato	5.421
		Decreti che dispongono il giudizio immediato	4.755
		Decreti di condanna esecutivi	60.605
	Provvedimenti Gip	Decreti penali di condanna emessi	145.696
		Opposizioni ai decreti penali di condanna emessi	37.925
Anno 2005	Riti alternativi	Applicazione pena su richiesta	15.651
		Giudizio abbreviato	5.476
		Decreti che dispongono il giudizio immediato	4.750
		Decreti di condanna esecutivi	59.048

	Provvedimenti Gip	Decreti penali di condanna emessi	140.394
		Opposizioni ai decreti penali di condanna emessi	36.824
Anno 2006	Riti alternativi	Applicazione pena su richiesta	15.813
		Giudizio abbreviato	6.486
		Decreti che dispongono il giudizio immediato	5.258
		Decreti di condanna esecutivi	53.172
	Provvedimenti Gip	Decreti penali di condanna emessi	149.629
		Opposizioni ai decreti penali di condanna emessi	37.707

Attività del GUP (solo NOTI)- Valori nazionali. Anni: 2004-2006

Periodo	Modalità di definizione		Numero
Anno 2004	Riti alternativi	Sentenze di applicazione pena su richiesta	14.536
		Sentenze a seguito di giudizio abbreviato	8.427
		Decreti che dispongono il giudizio immediato	192
	Riti alternativi Totale		*23.155*
	Rinvii a giudizio	Rinvii a giudizio ordinario al tribunale monocratico	22.714
		Rinvii a giudizio ordinario al tribunale collegiale	9.525
		Rinvii a giudizio ordinario alla corte di assise	236
	Rinvii a giudizio Totale		*32.475*
	Altre attività di definizione	Sentenze di non luogo a procedere per prescrizione	925
		Sentenze di non luogo a procedere (art. 425 co.3)	681
		Sentenze di non luogo a procedere per altro motivo	7.343
		Sentenze di proscioglimento ex art. 129	400
		Sentenze su competenza e giurisdizione	516
		Restituiti al PM	3.223
	Altre attività di definizione Totale		*13.088*
Anno 2005	Riti alternativi	Sentenze di applicazione pena su richiesta	13.058
		Sentenze a seguito di giudizio abbreviato	8.715
		Decreti che dispongono il giudizio immediato	86
	Riti alternativi Totale		*21.859*
	Rinvii a giudizio	Rinvii a giudizio ordinario al tribunale monocratico	22.689
		Rinvii a giudizio ordinario al tribunale collegiale	8.782
		Rinvii a giudizio ordinario alla corte di assise	230
	Rinvii a giudizio Totale		*31.701*
	Altre attività di definizione	Sentenze di non luogo a procedere per prescrizione	784
		Sentenze di non luogo a procedere (art. 425 co.3)	604
		Sentenze di non luogo a procedere per altro motivo	6.670
		Sentenze di proscioglimento ex art. 129	440
		Sentenze su competenza e giurisdizione	444
		Restituiti al PM	2.881
	Altre attività di definizione Totale		*11.823*
Anno 2006	Riti alternativi	Sentenze di applicazione pena su richiesta	12.128

	Sentenze a seguito di giudizio abbreviato	8.032
	Decreti che dispongono il giudizio immediato	82
Riti alternativi Totale		*20.242*
Rinvii a giudizio	Rinvii a giudizio ordinario al tribunale monocratico	23.080
	Rinvii a giudizio ordinario al tribunale collegiale	8.516
	Rinvii a giudizio ordinario alla corte di assise	196
Rinvii a giudizio Totale		*31.792*
Altre attività di definizione	Sentenze di non luogo a procedere per prescrizione	1.290
	Sentenze di non luogo a procedere (art. 425 co.3)	572
	Sentenze di non luogo a procedere per altro motivo	6.042
	Sentenze di proscioglimento ex art. 129	392
	Sentenze su competenza e giurisdizione	436
	Restituiti al PM	2.717
Altre attività di definizione Totale		*11.449*

Il dato d'interesse concerne l'elevato numero di procedimenti definiti con rinvio a giudizio (n. 32.475 nel 2004; n. 31.701 nel 2005), rispetto a quelli definiti nel merito (con esclusione dunque delle sentenze di non luogo a procedere per prescrizione delle sentenze su competenza e giurisdizione) con sentenza di non luogo a procedere (n. 8.024 nel 2004; n. 7.274 nel 2005) ovvero ex art. 129 c.p.p. (n. 400 nel 2004; n. 440 nel 2005).
Il dato appare di particolare significatività ove confrontato con quello relativo alle sentenze di assoluzione emesse all'esito del giudizio dibattimentale ordinario (con riguardo, in particolare, al rito monocratico) che, come sopra rilevato, risultano pari a circa il 50% rispetto a quelle di condanna. Se ne desume una ridotta idoneità dell'udienza preliminare ad operare una effettiva selezione rispetto alla qualità delle richieste di rinvio a giudizio formulate.

3.4 Per quanto concerne i procedimenti pendenti innanzi alle Procure della Repubblica rilevati sul territorio nazionale, l'analisi statistica fornisce informazioni in merito all'indice di ricambio (ossia al già citato rapporto tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti).

- per le Procure del Gruppo A (peso sul totale inferiore a 0,25%) si rileva un indice di ricambio particolarmente positivo, posto che solo 9 Procure (Modica, Crema, Larino, Lanusei, Melfi, Tortona, Spoleto, Castrovillari, Sant'Angelo dei Lombardi e Sala Consilina) su 39 presentano un indice inferiore al limite di equilibrio;
- per le Procure del Gruppo B (peso sul totale tra 0,25 e 0,50) 17 Procure su 58 presentano un indice inferiore al limite di equilibrio, con elementi di produttività quale quello che si registra a Vibo Valentia con il 154,4%;
- per le Procure del Gruppo C (peso sul totale tra 0,50 e 0,75) 13 Procure su 31 presentano in indice di ricambio inferiore al limite di equilibrio;
- per le Procure del Gruppo D (peso sul totale tra 0,75 e 1%), soltanto 1 Procura (Pisa) presenta una percentuale inferiore al pareggio (99,6%), risultando la punta di produttività attribuibile a Udine con il 116,6%;
- per le Procure del Gruppo E (peso tra 1% e 3%) 6 Procure su 21 registrano risultati inferiori al pareggio, con la punta di Salerno che presenta un indice di ricambio positivo (145,9%);
- per le Procure del Gruppo F (peso sul totale superiore a 3%) Roma (108,5%) e Napoli (105,9%) presentano indici – moderatamente – positivi, mentre Milano registra un indice di ricambio del 92,1%.

Inoltre, è opportuno segnalare che i dati relativi ai "Procedimenti di autore noto presso le Procure della Repubblica" per I semestre 2006 dimostrano come in ben 75 Procure si sia registrato un decremento dei magistrati presenti (per un totale di 1774) rispetto a quelli risultanti in pianta organica (per un totale di 1913), circostanza che ovviamente si ripercuote

sul numero dei procedimenti sopravvenuti per magistrato, incidendo sulle possibilità di definizione.
In termini più generali, si è riscontrato come la fase in esame appaia caratterizzata da un'eccessiva durata delle indagini preliminari rispetto alle cadenze previste – in assenza peraltro di alcuna sanzione – dall'art. 405 c.p.p. Tale tempistica conduce ad un ritardo nell'instaurazione del processo che a sua volta, come si è in precedenza verificato, si accresce in ragione della dilatazione dei tempi che intercorrono tra le varie fasi.

4.– Deflazione della domanda

L'attuazione di interventi volti a ridurre la domanda – pur tenendo conto della fisiologica differenza esistente tra giudizio penale e giudizio civile – costituirebbe un significativo fattore di riequilibrio.

Si reputa auspicabile il "drenaggio" della domanda prima del giudizio di primo grado, al fine di ridurre i procedimenti che impegnano l'attività degli organi e dell'amministrazione della giurisdizione.

4.1 Depenalizzazione

La riduzione delle fattispecie penalmente rilevanti rappresenta la principale misura di natura normativa idonea a ridurre la domanda di giustizia penale.

Il numero degli illeciti penali, nonostante i due più rilevanti interventi di depenalizzazione succedutisi negli anni, rimane elevato e tale da accrescere la domanda di giustizia penale anche in relazione a reati, essenzialmente contravvenzionali e previsti dalla legislazione speciale, di pura creazione legislativa, ovvero scarsamente offensivi di interessi rilevanti.

Si menziona altresì al riguardo l'iniziativa dell'Ufficio legislativo volta all'introduzione nel Codice penale di una clausola generale che escluda la punibilità di chi ha commesso il fatto, previsto dalla legge come reato, quando risultano congiuntamente la particolare tenuità dell'offesa e l'occasionalità del comportamento".

4.2 Strumenti di riduzione della domanda penale

I dati dimostrano l'andamento crescente della domanda di giustizia penale da parte del cittadino. Con riferimento a talune categorie di reati – a querela di parte, offensivi di interessi individuali – la tutela penale può apparire, nel breve periodo, più rapida ed incisiva dell'azione civile, in vista ad esempio dell'ottenimento di misure cautelari reali o dell'esercizio di pressioni sulla controparte.

A ciò si accompagna la considerazione che, a differenza di quanto avviene nel giudizio civile, il procedimento penale non comporta costi di instaurazione connessi al pagamento del contributo unificato, nonché, eventualmente, dell'esigenza di fare immediato ricorso al supporto di un legale.

In tale ottica le proposte vanno nel senso di razionalizzare il ricorso al giudice penale, tramite l'introduzione di meccanismi di deterrenza rispetto all'indiscriminata domanda di giustizia penale, quali, ad esempio, quelle già previste nel contesto del giudizio civile (contributo unico parametrato alla tipologia di reato oggetto della domanda; condanna alle spese).

La domanda di giustizia penale dovrebbe inoltre essere ridotta anche con riferimento alla fase delle impugnazioni, attraverso la selezione dei provvedimenti impugnabili, tenendo conto, nel rispetto delle recenti indicazioni della Corte Costituzionale, dei pari diritti di accusa e difesa.

Con riguardo al giudizio innanzi la Corte di Cassazione, si menziona il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 2664, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri prevede, tra l'altro, l'eliminazione della facoltà per l'imputato di proporre personalmente ricorso per Cassazione e l'eliminazione di ogni formalità per la pronuncia di inammissibilità manifesta dei ricorsi.

4.3. – Strumenti di conciliazione interni al procedimento

La diminuzione della domanda, con riguardo ai procedimenti introdotti su impulso di querela della persona offesa, può essere ottenuta introducendo/accrescendo l'efficacia delle procedure di conciliazione pre-processuale allo stato previste, in materia penale, con riferimento al giudizio innanzi al giudice di pace.

Anche con riguardo al giudizio penale (quanto ai reati perseguibili a querela di parte), può essere opportuno introdurre la possibilità di una breve fase conciliativa (30/60 giorni) ad opera di un terzo imparziale, nominato dal giudice, dinanzi al quale le parti più liberamente possono esporre le soluzioni alle quali addiverrebbero alla composizione della controversia e che potrebbe concludersi o con la conciliazione, convenuta dalle parti o con una proposta conciliativa formulata dal terzo.

4.4. - Riduzione di fattori di contenzioso

Come è noto, l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva, in ordine alle ipotesi di intervento normativo, sugli effetti che ricadono sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. L'AIR costituisce, in altre parole, un supporto alle decisioni dell'organo politico in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

L'art. 14 della legge n. 246 del 2005 impone ormai alle amministrazioni di procedere all'analisi di impatto della regolamentazione, attraverso l'istituzione di uffici appositamente incaricati di svolgere tale compito. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) dovrà poi controllare la correttezza dell'analisi compiuta dall'amministrazione proponente.

È evidente come uno studio preventivo sull'impatto delle norme debba essere condotto tenendo conto del possibile contenzioso, che si potrebbe sviluppare a seguito della loro introduzione nell'ordinamento giuridico; in altre parole, sarebbe auspicabile valutare se, ad esempio, la nuova normativa può produrre questioni di diritto intertemporale o se essa presenti aspetti di ambiguità, etc., nel qual caso vi sarebbero inevitabili riflessi sul contenzioso e, quindi, sui suoi tempi di applicazione e suoi sui costi, nonché sul carico di lavoro del sistema giustizia.

In alcuni casi, l'introduzione di opportune norme transitorie potrebbe evitare tali effetti negativi. A questo proposito, sarebbe utile che la metodologia di analisi di impatto della regolazione anticipasse anche valutazioni in tal senso, inducendo le Amministrazioni a porsi nell' ottica di chi deve anche considerare i costi in termini di carico della giustizia che una nuova normativa può determinare.

Non va inoltre sottaciuta, al riguardo, l'importanza della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), la quale consiste nella valutazione *ex post* (laddove l'AIR effettua una valutazione *ex ante*), anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Per sottolineare questo particolare aspetto (i c.d. costi giudiziari delle leggi), si ritiene non sia necessaria una modifica legislativa (in particolare dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, che attualmente disciplina la materia dell'AIR e della VIR), bastando piuttosto, al riguardo, lo strumento della direttiva del Presidente del Consiglio. Tale strumento, nel delineare metodi e modelli di AIR e di VIR (art. 14, comma 6, della citata legge), potrebbe infatti dedicare una apposita sezione allo studio di questi particolari aspetti.

In ulteriore analisi, tale attività di valutazione e monitoraggio riguardante gli effetti delle norme sul contenzioso ben potrebbe essere svolta dall'ufficio AIR individuato all'interno del Ministero della giustizia (ai sensi dell'art. 14, comma 9, della legge in questione), sicuramente in grado di poter svolgere tale compito, con particolare riferimento alle verifiche *ex post*, anche per le competenze ed i dati in possesso (si pensi alla specifica direzione di statistica giudiziaria presente all'interno del Ministero stesso).

5 - Degiurisdizionalizzazione di procedure

La deflazione della domanda può essere perseguita anche alleggerendo il carico giudiziario mediante la de-giurisdizionalizzazione di alcune procedure, in settori nei quali le domande ed i ricorsi potrebbero avere trattazione amministrativa, reclamabile dinanzi al giudice. L'intervento assume peraltro – in considerazione della peculiare funzione di garanzia che governa il procedimento penale – portata più limitata rispetto a quello caratterizzante

A titolo esemplificativo, si segnalano talune attività amministrative che possono trovare collocazione in altre Amministrazioni, liberando risorse per lo svolgimento delle attività essenziali, quali, in particolare, il recupero delle spese di giustizia, la cui quantificazione resterebbe rimessa alla Amministrazione giudiziaria, mentre la esazione potrebbe seguire la via della esecuzione (esattoriale) da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Più in generale, si evidenzia l'opportunità di introdurre/rafforzare le ipotesi di estinzione anticipata previste dal sistema che consentono al reo, in relazione a contravvenzioni minori, di estinguere il reato a seguito del pagamento di una somma di denaro prima della apertura del giudizio di merito.

Si fa riferimento, anzitutto, all'opportunità di estendere e/o rivedere il meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali a seguito di oblazione oggi previsto dagli artt. 162 e 162 *bis* c.p., rispettivamente con riguardo ai reati puniti con l'ammendo o, alternativamente, con l'ammenda o l'arresto. Si cita, al riguardo, il D.L.vo n. 758 del 1994, che, agli artt. 19 ss. prevede la possibilità per colui che integri contravvenzioni in materia di sicurezza dei lavoratori puniti con l'arresto o l'ammenda, di adempiere alle prescrizioni imposte dall'autorità di vigilanza entro un dato termine, in tal modo accedendo, in relazione alla ravvisata violazione, al pagamento di una sanzione amministrativa che determina l'estinzione del reato.

6. – Incremento della capacità di smaltimento

Il riequilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti deve essere perseguito soprattutto dal lato della capacità di smaltimento accrescendo, in primo luogo, la produzione e, in secondo luogo, rendendo più efficiente il sistema.

6.1. – **Copertura degli organici della magistratura e del personale amministrativo (*rinvio*)**

Così come già evidenziato nella parte relativa alla giustizia civile, cui si rimanda per avere un quadro più approfondito sugli attuali dati di previsione di scopertura dei posti di organico sia dei magistrati che del personale amministrativo (vedi *retro, parte II, par. 7.1*), il primo obiettivo che può essere perseguito e conseguito è proprio la completa copertura degli organici previsti per le appena citate categorie professionali.
L'integrale copertura del personale è infatti il presupposto per svolgere completamente l'effettiva capacità produttiva del sistema nel suo attuale dimensionamento.
Il prevedibile incremento della produzione deriverebbe non solo dall'aumento degli addetti ma anche dall'eliminazione o riduzione dei fattori di inefficienza legati allo squilibrio nella copertura degli organici dei singoli uffici, ai trasferimenti degli addetti ed al non allineamento quantitativo del rapporto tra magistratura e personale amministrativo.

6.2. – **Incremento di produzione ed equilibrio procedimenti sopravvenuti e definiti**

A organico completo (magistrati e personale amministrativo), l'aumento di produzione atteso può essere stimato come percentualmente prossimo alla percentuale di incremento effettivo del numero degli addetti.

Rimanendo nell'ambito della pianta organica esistente, un dato di interesse è quello relativo alla produttività per magistrato, con riguardo sia al Tribunale (collegiale-monocratico-gip/gup), sia alle Corti d'Appello.

Il dato statistico è stato ottenuto calcolando il rapporto tra il totale dei procedimenti definiti in Tribunale ed in Corte d'Appello ed i magistrati in servizio ed assegnati al settore penale, valutandosi che al settore penale viene assegnato il 45% del personale di magistratura in organico, come riportato nella seguente tavola:

Anno	In organico	In servizio	In organico settore penale (45%)	In servizio settore penale (45%)
Anno 2001	4.873	4.562	2.193	2.053
Anno 2002	4.871	4.486	2.192	2.019
Anno 2003	4.899	4.599	2.205	2.070
Anno 2004	4.899	4.635	2.205	2.086
Anno 2005	5.011	4.631	2.255	2.084
Anno 2006	5.011	4.663	2.255	2.098

Con riguardo al dato statistico relativo alla produttività per magistrato in Tribunale (collegiale-monocratico-gip/gup), i dati sono riportati nella tabella che segue:

Periodo	Esauriti totali	Produttività pro-capite
Anno 2001	1.342.942	654
Anno 2002	1.346.212	667
Anno 2003	1.236.958	598
Anno 2004	1.239.677	594
Anno 2005	1.194.720	573
Anno 2006	1.118.345	533
Media		***603***

La produttività annuale media per magistrato negli anni 2001-2006 è pari a 603 procedimenti esauriti pro-capite. La differenza tra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti nell'anno 2006 è pari a 1.230.085 – 1.118.345 = 111.740 procedimenti.

Per raggiungere l'equilibrio tra i procedimenti sopravvenuti ed esauriti, sulla base dei dati del 2006, tenendo costante il numero dei magistrati in servizio, la produttività per magistrato dovrebbe essere pari a 586 procedimenti in un anno.

Con riguardo al dato statistico relativo alla produttività per magistrato in Corte d'Appello (inclusi assise appello e sezione minorenni), i dati sono riportati nelle seguenti tabelle:

Anno	In organico	In servizio	In organico settore penale (45%)	In servizio settore penale (45%)
Anno 2001	1.096	970	493	437
Anno 2002	1.098	958	494	431
Anno 2003	1.256	994	565	447
Anno 2004	1.256	1.124	565	506
Anno 2005	1.256	1.123	565	505
Anno 2006	1.256	1.124	565	506

Periodo	Esauriti totali	Produttività pro-capite
Anno 2001	77.287	*177*
Anno 2002	74.898	*174*
Anno 2003	70.795	*158*
Anno 2004	73.471	*145*
Anno 2005	79.542	*157*
Anno 2006	73.345	*145*
Media		***159***

La produttività annuale media per magistrato negli anni 2001-2006 è pari a 159 procedimenti esauriti pro-capite. La differenza tra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti nell'anno 2006 è pari a 87.585 – 73.345 = 14.240 procedimenti.

In definitiva, per raggiungere l'equilibrio tra i procedimenti sopravvenuti ed esauriti, sulla base dei dati del 2006, tenendo costante il numero dei magistrati in servizio, la produttività per magistrato dovrebbe essere pari a circa 180 procedimenti in un anno.

Un dato d'interesse è altresì quello relativo al peso dei tre tribunali "macro" sul totale tribunali (Dibattimento collegiale e monocratico):

Anno	Sopravvenuti nei Tribunali "macro"	Totale sopravvenuti in Tribunale	% sopravvenuti nei Tribunali "macro" sul totale
Anno 2001	4.049	18.370	22,0%
Anno 2002	3.495	14.561	24,0%
Anno 2003	3.465	13.480	25,7%
Anno 2004	3.393	13.884	24,4%
Anno 2005	3.049	12.499	24,4%
Anno 2006	2.921	12.187	24,0%

Anno	Sopravvenuti nei Tribunali "macro"	Totale sopravvenuti in Tribunale	% sopravvenuti nei Tribunali "macro" sul totale
Anno 2001	42.565	318.424	13,4%
Anno 2002	58.921	353.178	16,7%
Anno 2003	54.772	352.642	15,5%
Anno 2004	51.657	339.956	15,2%
Anno 2005	52.066	337.615	15,4%
Anno 2006	53.115	329.072	16,1%

6.3 Misure organizzative volte a garantire l'efficienza del sistema

La garanzia dell'efficiente funzionamento del sistema si persegue, altresì, attraverso una efficiente organizzazione dell'esercizio della giurisdizione in materia penale, garantendo il regolare e cadenzato svolgimento delle varie fasi del procedimento.

In termini generali, si richiama l'attenzione sull'opportunità:

- di rafforzare funzioni e controlli sul "filtro" dei procedimenti che pervengono alla fase dibattimentale. Premessa la necessità già evidenziata di un intervento a monte sul piano del diritto sostanziale (depenalizzazione), in tale contesto particolarmente delicato appare il compito affidato, nei procedimenti maggiormente complessi, al Giudice per l'udienza preliminare sul quale dovrebbe incombere l'onere di far pervenire a dibattimento soltanto i procedimenti rispetto ai quali effettivamente sussistano i presupposti concreti per una conferma dell'ipotesi accusatoria;
- monitorare e regolamentare in via organizzativa la tempistica relativa all'effettivo esercizio dell'azione penale (con particolare riferimento al lasso di tempo che intercorre tra l'emissione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e la richiesta di rinvio a giudizio);
- monitorare e regolamentare in via organizzativa la tempistica relativa alla definizione dei procedimenti a seguito di formulazione di richiesta di archiviazione;
- monitorare e regolamentare la tempistica di deposito della motivazione delle sentenze. Anche con riferimento alle ordinanze e ai dispositivi, sarebbe opportuno approntare misure informatiche tali da rendere detti documenti prontamente disponibili agli interessati;
- monitorare e regolamentare la tempistica relativa alla fissazione dei giudizi in sede d'appello e cassazione, prediligendo i procedimenti relativi a reati a rischio prescrizione ovvero con applicazione di misure cautelari personali;

razionalizzare l'organizzazione degli apparati e delle procedure organizzative. In particolare, occorre individuare criteri di collegamento tra il processo, il pubblico ministero che ha esercitato l'azione penale ed il GUP e/o Tribunale che tratterà lo stesso, in moda da garantire la presenza nel corso del processo del medesimo Pubblico Ministero che ha curato la fase delle indagini preliminari. Il Tribunale dovrà inoltre curare la programmazione delle udienze successive alla prima, predeterminando quelle dedicate all'audizione dei testi ed indicando altresì fasce orarie predeterminate. Sempre ai fini di una migliore organizzazione dell'attività, occorrerà valutare la composizione numerica delle sezioni all'interno dei tribunali, rapportandola alla valutazione dei flussi dei procedimenti relativi all'anno giudiziario[11].

6.4.- Riassorbimento straordinario dei procedimenti pendenti oltre il limite di equilibrio:

La riconduzione ad equilibrio tra procedimenti sopravvenuti ed esauriti non produce gli effetti voluti, di accelerazione dei processi e riconduzione della durata ai termini (minimi) consentiti dalla disciplina processuale, se non si elimina la giacenza arretrata.

Per eliminare l'arretrato sono necessari interventi straordinari e temporanei (che richiedono interventi normativi), idonei ad esaurire i procedimenti pendenti, per quanto supera la giacenza fisiologica, nell'arco di cinque anni: (*a*) mediante un adeguato aumento del numero delle decisioni annuali, (*b*) riducendo altrimenti lo stock di partenza dei procedimenti pendenti.

Il numero richiesto di procedimenti esauriti annualmente, aggiuntivo rispetto a quello di equilibrio in rapporto alle sopravvenienze, è pari allo stock esistente diviso per gli anni (tre- cinque) nei quali si intende raggiungere il riequilibrio.

Gli interventi che possono essere prefigurati per raggiungere tale risultato sono i seguenti:

b) un nuovo ricorso a GOA o figure simili, ai quali assegnare (anche selettivamente, per materie o con altri criteri oggettivi non legati alla sola "anzianità" di ruolo) i procedimenti pendenti dinanzi ai Tribunali.

c) una efficiente organizzazione degli uffici finalizzata allo smaltimento degli arretrati: al riguardo, si ricorda quanto previsto dalla recente delibera approvata il 15.5.2007 dal *plenum* del CSM a commento delle possibili conseguenze sul piano ordinamentale della circolare del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino in tema di trattazione dei procedimenti in conseguenza dell'applicazione dell'indulto, nonché dalla recente delibera del CSM del 13.7.2007 recante "Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo 20 febbraio 2006, n. 106";

d) sul piano normativo, la previsione di meccanismi per la riduzione dei pendenti iniziali, quali, in particolare, l'amnistia, la sospensione del processo con messa alla prova anche per gli adulti (misura già ipotizzata dal disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 2664, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri). Una norma transitoria che consenta

[11] Appare utile ricordare che nel più volte menzionato disegno di legge 2664/C recante: "Disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, tenuità del fatto , recidiva, confisca e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie" sull'accelerazione del processo penale e' stato introdotto l'obbligo per il giudice di effettuare una precisa programmazione delle attività processuali sin dalla prima udienza; la stessa sarà quindi deputata allo svolgimento delle sole attività preliminari all'apertura del dibattimento, alla celebrazione dei riti speciali nonché alla fissazione del predetto calendario di udienza.

l'applicazione della pena su richiesta delle parti per tutti i procedimenti relativi a reati che rientrino nelle previsioni delle legge 31 luglio 2006, n. 241, pendenti fino al primo grado di giudizio, con una deroga agli attuali sbarramenti; ciò per ovviare, con tutta evidenza, all'espletamento di attività processuale la quale, a seguito dell'applicazione dell'indulto, risulterebbe inutilmente effettuata).

7. – Innovazione tecnologica e misure organizzative

Anche nel settore penale, così come già rilevato nella parte relativa alla giustizia civile, cui si rimanda per un maggiore approfondimento (vedi *retro, parte II, par.* 9), l'incremento della produttività e della efficienza del sistema giudiziario può essere perseguita mediante misure organizzative e di innovazione tecnologica, con la appropriata informatizzazione delle procedure (di gestione) e degli adempimenti.

Gli interventi di questo tipo che appaiono più urgenti in questo settore sono:

d) *per le Procure, l'informatizzazione della fase funzionale all'instaurazione del procedimento a all'identificazione delle parti e del domicilio eletto ai fini delle notifiche e degli avvisi e di quelle connesse alla messa a disposizione e copia della documentazione raccolta nella fase delle indagini preliminari*

e) *per il Tribunale e la Corte d'Appello, l'informatizzazione degli adempimenti connessi alla gestione del procedimento (notifiche ed avvisi, copie, acquisizione documenti, rapporti con le parti).*

8. – Rapporti con gli utenti e qualità organizzativa del servizio (*rinvio*)

Anche nel campo della giustizia penale, l'organizzazione dei servizi giudiziari deve garantire funzionalità ed economicità nei rapporti con gli altri utenti, eliminando per quanto possibile tutti quei passaggi, quelle attese e quegli appesantimenti burocratici che determinano un costo aggiuntivo per gli utenti.

Le possibili soluzioni proposte nella parte dedicata alla giustizia civile, cui ci si riporta integralmente (vedi *retro, parte II, par. 10*), appaiono assolutamente applicabili anche nel settore penale.

Elenco allegati (direzione Generale di Statistica)**:**

1. Rinvii di udienza in materia civile presso le Corti di Appello
2. Indice di ricambio dei procedimenti civili presso le Corti di Appello. Anni 2003-2006
3. Indice di ricambio dei procedimenti penali presso le Corti di Appello. Anni 2003-2006
4. Indice di ricambio dei procedimenti civili dei tribunali e relative sezioni distaccate. Anni: 2003-2006.
5. Indice di ricambio dei procedimenti penali (rito collegiale) dei tribunali e relative sezioni distaccate. Anni: 2003-2006.
6. Indice di ricambio dei procedimenti penali (rito monocratico) dei tribunali e relative sezioni distaccate. Anni: 2003-2006.
7. Indice di ricambio dei procedimenti penali con autore noto degli Uffici GIP presso i Tribunali. Anni: 2003-2006.
8. Analisi dei procedimenti di autore noto presso le Procure della Repubblica - Anno 2005 e 1° semestre 2006