

Progetto “Giustizia Agile”

UNIVERSITA’ DEGLI STUDI TOR VERGATA
REPORT SINTETICO ATTIVITA’:
RICOGNIZIONE QUALITATIVA DELL’ARRETRATO
TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA

INDICE

I.	L’arretrato.....	1
a)	Premesse metodologiche.....	1
b)	Integrazioni documentali.....	4
II.	Tribunale di Civitavecchia: struttura.....	4
III.	Sezione civile. Analisi dei dati contenuti nel “kit statistico”.....	5
IV.	Somministrazione dei questionari e raccolta dei dati	7
V.	Analisi dei dati raccolti e criticità.....	9
VI.	Proposte e piano operativo.....	10
VII.	L’arretrato penale: premesse metodologiche.....	11
VIII.	Sezione penale. analisi dei dati contenuti nel “kit statistico.....	12
IX.	Somministrazione dei questionari e raccolta dei dati.....	13
a)	Statistiche dibattito collegiale <u>ALLEGATO “A”</u>	
b)	Statistiche dibattito monocratiche <u>ALLEGATO “B”</u>	
c)	Statistiche Gip ignoti <u>ALLEGATO “C”</u>	
d)	Statistiche Gip noti <u>ALLEGATO “D”</u>	
X.	Analisi dei dati raccolti e criticità.....	16
XI.	Proposte e piano operativo.....	17

- I. L’arretrato**
a) Premesse metodologiche

Il presente report intende fornire il quadro più analitico possibile dell’arretrato nel Distretto del Tribunale di Civitavecchia sia con riferimento alla sezione civile, sia con riferimento a quella penale.

Come la maggior parte dei Progetti generali degli UPP elaborati dagli Uffici giudiziari a livello nazionale, anche nel progetto redatto dal Tribunale di Civitavecchia l’obiettivo principale consiste

nella riduzione dell'arretrato e nella conseguente possibilità di riduzione della durata dei procedimenti civili e penali secondo l'indicatore del *disposition time*.

Le fonti normative di riferimento sul tema sono:

- la **Circolare del 12.11.2021** del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del Personale e dei Servizi – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, avente ad oggetto gli “indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”, che quantifica gli obiettivi di riduzione del *disposition time* complessivo e dell'arretrato civile;
- la **classificazione proposta dalla Commissione europea** per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) e recepita dalla Commissione europea in sede di EU Justice Scoreboard (*civil and commercial litigious case*);
- la legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. “**legge Pinto**”.

La Circolare Ministero della Giustizia del 12.11.2021, recante «Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)»¹, ricorda quali siano gli obiettivi da raggiungere² negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del PNRR, e illustra brevemente le metodologie di calcolo degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi.

Dalle prime due fonti emerge come rilevino, ai fini del calcolo della riduzione sia dell'arretrato, sia del *disposition time*, soltanto i procedimenti contenziosi di cui alla classificazione Cepej, ossia i seguenti:

A) per i procedimenti del Tribunale, l'aggregato comprende:

- il ruolo degli affari civili contenziosi, inclusi i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione *ex art. 702-bis c.p.c.*;
- il ruolo delle controversie agrarie;
- il ruolo delle controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria, inclusi gli speciali e gli accertamenti tecnici preventivi;
- il ruolo delle istanze di fallimento.

B) Sono invece esclusi:

- il ruolo delle separazioni e dei divorzi consensuali;
- il ruolo degli affari di volontaria giurisdizione;
- il ruolo dei procedimenti speciali e sommari;

¹ Di qui in avanti, per comodità espositiva, “Circolare”, consultabile in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=1_1%282021%29&facetNode_2=1_1%28202111%29&contentId=SDC354365&previousPage=mg_1_8#.

² Cfr. Circolare, p. 1 ss., «- riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026; riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024; del 90% in Tribunale e in Corte di Appello entro giugno 2026».

- il ruolo delle procedure esecutive e concorsuali (ma non, come visto, quello delle istanze di fallimento, che risultano incluse nella classificazione rilevante a livello europeo).

Quanto al calcolo dell'arretrato, la Circolare ricorda che, secondo i criteri derivanti dalla legislazione nazionale (legge n. 89 del 2001) accolti anche dalla Commissione Europea e coincidenti con quelli utilizzati dal Ministero della Giustizia per la produzione delle statistiche ufficiali, per il Tribunale, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre tre anni di area SICID (Affari civili contenziosi, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria; Affari di volontaria giurisdizione, Procedimenti speciali e sommari), con l'esclusione della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata".

Poiché l'elencazione di cui alla Legge Pinto non appare del tutto coincidente con la prima, ai fini del presente studio relativo alla fotografia dell'arretrato presso il Tribunale di Civitavecchia, si considereranno i procedimenti individuati dalla suddetta Legge Pinto in considerazione delle categorizzazioni dei dati rinvenute nella documentazione pervenuta dal cennato Ufficio giudiziario e, in particolare, da:

- Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo;
- Programma Annuale delle Attività 2021, del 26.05.2021;
- "kit statistico".

Pertanto, alla luce della predetta documentazione, ai fini della valutazione dell'arretrato:

A) si considerano tutti gli affari civili contenziosi, inclusi i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione ex art. 702-*bis* c.p.c.; le controversie agrarie; le controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria; le istanze di fallimento; le controversie di volontaria giurisdizione; i procedimenti speciali e sommari; le controversie in materia di equa riparazione.

B) Restano, quindi, esclusi, tra gli altri, i procedimenti:

- del ruolo del giudice tutelare;
- del ruolo degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale;
- del ruolo dell'attività di ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata.

Alla luce dell'analisi della *baseline* compiuta applicando i criteri di calcolo di riferimento, la Circolare conclude che «l'obiettivo di riduzione dell'arretrato civile in tribunale sarà raggiunto se il numero di procedimenti pendenti ultra-triennali sarà a pari a 118.209 (-65% di 337.740) al 31.12.2024 e a 33.774 (-90% di 337.740) al 30.06.2026. Analogamente l'obiettivo di riduzione dell'arretrato civile in Corte di appello sarà raggiunto se il numero di procedimenti pendenti ultra-

biennali sarà a pari a 44.267 (-55% di 98.371) al 31.12.2024 e a 9.837 (-90% di 98.370) al 30.06.2026.

Per quanto attiene la durata, l'obiettivo di riduzione sarà raggiunto se al 30.06.2026 il *disposition time* complessivo civile risulterà pari a 1.507 giorni (-40% di 2.512), quello penale a 1.045 giorni (-25% di 1.393)».

Gli ATP in materia previdenziale, pertanto, non rilevano ai fini del calcolo dell'arretrato, ma rilevano ai fini del calcolo del *disposition time*, sicché anche tali procedimenti andranno attenzionati e monitorati nell'ambito più generale del progetto, ed anzi per le loro caratteristiche di serialità e (almeno in molti casi) di semplicità, forse si prestano più di altri a subire gli effetti positivi dell'intervento e del lavoro diretto degli addetti all'UPP.

Si segnala, invece, che i procedimenti di volontaria giurisdizione e quelli speciali e sommari non rilevano ai fini del calcolo del *disposition time*, ma rilevano ai fini del computo dell'arretrato (con l'esclusione della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata").

b) Integrazioni documentali

All'esito dell'analisi condotta sulla base della documentazione acquisita dal Tribunale di Civitavecchia (Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo; Programma Annuale delle Attività 2021, del 26.05.2021; "kit statistico"), al fine di avere un quadro completo della situazione attuale delle pendenze, del *disposition time* e dell'arretrato nelle singole sezioni, in occasione della somministrazione dei questionari *in loco*, è stato richiesto il supporto del personale amministrativo dell'ufficio giudiziario per l'aggiornamento dei dati al 30.11.2022 che è stato per la maggior parte ottenuto come verrà evidenziato nel prosieguo dell'elaborato.

II. Tribunale di Civitavecchia: struttura

Anche nel progetto redatto dal Tribunale di Civitavecchia, come detto, l'obiettivo principale consiste nella riduzione dell'arretrato e nella conseguente possibilità di riduzione della durata dei procedimenti civili e penali secondo l'indicatore del *disposition time*.

Si precisa che il Tribunale di Civitavecchia comprende una Sezione civile e una Sezione penale. Per quanto riguarda la **Sezione civile**, al suo interno sono state previste diverse "aree", corrispondenti ai principali ambiti del settore civile e individuate in base ai criteri di ripartizione interna dell'attività giurisdizionale predisposti dal Tribunale stesso e con riferimento alla competenza dei singoli magistrati. In particolare, la Sezione civile risulta così suddivisa:

- Area del contenzioso civile ordinario;

- Area della volontaria giurisdizione;
- Area delle controversie di lavoro, previdenza e assistenza;
- Area delle esecuzioni forzate;
- Area delle procedure concorsuali per crisi d'impresa e sovraindebitamento.

Per quanto riguarda la **Sezione penale**, ad essa possono essere ricondotti l'Ufficio GIP/GUP e l'Ufficio del Dibattimento penale.

All'esito dell'analisi condotta sulla base della documentazione acquisita dall'Ufficio giudiziario (Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo; Programma Annuale delle Attività 2021 del 26.05.2021; "kit statistico"), al fine di avere un quadro completo della situazione attuale delle pendenze, del *disposition time* e dell'arretrato nelle singole sezioni, è stato richiesto, come sopra meglio esposto, il supporto del personale amministrativo dell'ufficio giudiziario per l'aggiornamento dei dati al 30.11.2022.

III. Sezione civile. Analisi dei dati contenuti nel "kit statistico"

Il kit statistico, in parte aggiornato dal personale amministrativo dell'ufficio giudiziario rispetto ai dati forniti dal Ministero, offre una prima rappresentazione degli aggregati da considerare relativi al Tribunale di Civitavecchia e agli anni 2019, 2020 e 2021 e, il file Excel che lo contiene risulta essere suddiviso nei sottoelencati 9 fogli:

- 1) «Note», in cui, tra l'altro, si espongono alcune «note metodologiche» e si definiscono il clearance rate (CR), il *disposition time* (DT), l'arretrato civile, l'aggregato penale Cepej;
- 2) «flussi e CR civ» relativo a «procedimenti civili iscritti, definiti e *clearance rate*»;
- 3) «pendenti e arretrato civ» relativo a «procedimenti civili pendenti e arretrato»;
- 4) «DT civ» relativo al «*disposition time* civile»;
- 5) «pendenti materie civ» relativo ai «procedimenti civili pendenti»;
- 6) «arretrato materie civ» relativo all'arretrato civile;
- 7) «flussi e CR pen» relativo a «procedimenti penali iscritti, definiti e *clearance rate*»;
- 8) «pendenti pen» relativo ai «procedimenti penali pendenti»;
- 9) «DT pen» relativo al «*disposition time* penale».

I dati rilevanti ai fini dell'arretrato estraibili dal file Excel sono esclusivamente quelli aggregati per gruppi di materie, e, quindi, non consentono di fotografare qualitativamente l'arretrato, se non descrivendo le percentuali di arretrato per "oggetto/materia" dei procedimenti considerati (ad es., l'arretrato del Tribunale di Civitavecchia in materia contrattuale ammonta, al 2021, a 744 pendenze ultratriennali, con una percentuale di incidenza del 40,0% sul Totale).

I kit statistici e i dati in essi contenuti consentono di elaborare una relativa fotografia qualitativa dell'arretrato suddiviso per "materie" e, quindi, di considerare l'incidenza della singola materia sul totale delle pendenze che generano arretrato (ultratriennali per il Tribunale, ultrabiennali per la Corte di Appello).

Nei file Excel contenenti i c.d. kit statistici si fa riferimento alla c.d. *Clearance rate* di Tribunale la quale «rapporta i definiti di un periodo ai sopravvenuti dello stesso periodo; è una misura della capacità di smaltimento dell'ufficio (un valore superiore all'unità indica che l'ufficio smaltisce più di quanto arriva, se è inferiore all'unità l'ufficio accumula pendenza)».

Con specifico riferimento al Tribunale di Civitavecchia, risulta la situazione di seguito descritta.

Periodo di riferimento 01.01.2019 – 31.12.2019

Procedimenti iscritti nel periodo 4114

Procedimenti definiti nel periodo 5525

Clearance Rete 1,34

Periodo di riferimento 01.01.2020 – 31.12.2020

Procedimenti iscritti nel periodo 3586

Procedimenti definiti nel periodo 3995

Clearance Rete 1,11

Periodo di riferimento 01.01.2021 – 31.12.2021

Procedimenti iscritti nel periodo 3926

Procedimenti definiti nel periodo 5166

Clearance Rete 1,32

Nell'anno 2019, a seguito dell'aggiornamento dei dati fornito recentemente dal personale amministrativo dell'ufficio giudiziario, è possibile osservare un totale di pendenze ultratriennali di 1024.

Riguardo, invece, alle singole materie indicizzate nel kit statistico, aggiornato, si evidenzia che:

- per la materia "contratti", il totale ammonta a 537 pendenze, con una incidenza pari al 52,44%;
- per la materia "diritti reali", le pendenze ammontano a 105, con una incidenza del 10,25 %;
- per la materia "responsabilità extracontrattuale" il totale ammonta a 121, con una incidenza dell'11,81 %;
- per la materia "successioni", un totale di pendenze di 43, con una incidenza del 4,20 %;

- per la materia “protezione internazionale” un totale di pendenze di 0, con una incidenza del 0,0%;
- per la materia “lavoro”, un totale di 127 pendenze, con una incidenza del 12,40 %;
- per la materia “previdenza”, un totale di 62 pendenze, con una incidenza del 6,05 %;
- per la materia “Volontaria giurisdizione-successioni”, un totale di pendenze di 29, con una incidenza del 2,83%.

Con riferimento all'anno 2021, in base ai dati forniti dal Ministero di cui al kit statistico e, in questo caso, non aggiornati dal personale amministrativo del Tribunale, il totale dell'arretrato (pendenze ultratriennali) è pari a 1860, mentre riguardo alle singole materie si evidenzia che:

- per la materia “contratti”, il totale ammonta a 744, con incidenza del 40,0%;
- per la materia “diritti reali” il totale ammonta a 127, con incidenza del 6,8%;
- per la materia “responsabilità extracontrattuale” il totale ammonta a 216, con incidenza dell'11,6%;
- per la materia “successioni” il totale ammonta a 57, con incidenza del 3,1%;
- per la materia “protezione internazionale” il totale ammonta a 0, con incidenza 0,0%;
- per la materia “lavoro” il totale è di 141, con incidenza del 7,6%;
- per la materia “previdenza” si ha un totale di 48, con incidenza del 2,6 %;
- per la materia “VG-Successioni”, il totale è di 46 pendenze ultratriennali, con una incidenza del 2,5%.

IV. Somministrazione dei questionari e raccolta dei dati

All'esito dell'analisi condotta sulla base della documentazione acquisita dal Tribunale di Civitavecchia (Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo; Programma Annuale Attività 2021, del 26.05.2021; “kit statistico”), è stato somministrato *in loco* il questionario per la raccolta delle informazioni e dati utili alla ricognizione dell'intero ufficio giudiziario.

Anzitutto, giova precisare che sono state somministrate due distinte interviste: una rivolta ai c.d. soggetti apicali (Presidente del Tribunale, Presidenti di Sezione e Magistrati) ed una alle Dirigenti amministrative di Sezione (civile e penale).

Con specifico riferimento al tema dell'arretrato, nel settore civile, è emerso che, a seguito dell'assunzione degli addetti all'UPP, alcuni vantaggi si sono registrati in materia di servizi trasversali (es. settore spese giudiziarie, liquidazione gratuito patrocinio, casellario) e in materia del c.d. patrimonio informativo delle singole cause nei settori fallimentare e famiglia. Praticamente, è stato creato un report riassuntivo del fascicolo cosicché, anche in ipotesi di subentro di un nuovo magistrato, quest'ultimo possa avere contezza dello stato della causa e della sua “storia” con conseguente semplificazione dello studio del fascicolo.

L'esistenza di schede riassuntive della singola causa, così come di bozze di verbali/provvedimenti di ausilio al lavoro del Magistrato hanno di sicuro inciso positivamente sullo smaltimento dell'arretrato.

Ruolo determinante al fine di interesse è stato svolto dall'udienza c.d. cartolare che durante il periodo di Pandemia da Covid-19 ha sostituito l'udienza in presenza per i 2/3 dei casi. Le udienze cartolari nel settore civile verranno confermate sicuramente per l'avvenire, in quanto previste espressamente dall'art. 127 *ter* del nuovo c.p.c. Anche le udienze telematiche (da remoto) saranno confermate ai sensi dell'art. 127 *bis* del nuovo c.p.c. E' emerso, tuttavia, che quest'ultima tipologia di udienze viene utilizzata in bassissima percentuale (3/4%), soprattutto, nel settore lavoro per la sottoscrizione dei verbali di conciliazione.

Nel corso dell'intervista al personale amministrativo, inoltre, al fine di aggiornare i dati forniti dal Ministero, è stato chiesto supporto per l'attualizzazione dei dati sull'arretrato. A seguito dei dovuti approfondimenti, è emersa la seguente realtà:

Dati estratti dal SICID (contenzioso civile) per il periodo di riferimento 01.01.2022 – 30.11.2022

Procedimenti iscritti nel periodo 4184

Procedimenti definiti nel periodo 4393

Procedimenti conciliati nel periodo 8

Dati estratti dal SICID (lavoro), per il seguente periodo: 01/01/2022 – 30/11/2022

Iscrizioni a ruolo: 2337

Provvedimenti definitivi: 1872

Conciliazioni: 108

Dati estratti con riferimento alla Volontaria giurisdizione nel periodo 01/01/2022 – 30/11/2022

Iscritti anno 2022: 3956

Definiti anno 2022: 3646

Clearance Rete 0.92

Pendenti al 30/11/2022: 6775, meno 27,1% rispetto ai pendenti del 2019.

Arretrati, vale a dire iscritti al 31/12/2019 ancora pendenti: 1024, meno 60,7% rispetto ai pendenti del 2019.

Nel dettaglio, **i pendenti al 30/11/2022** sono:

Contratti: 1609
Diritti reali: 386
Locazione e convalide di sfratto: 185
Responsabilità extracontrattuale: 321
Successioni: 106
Separazioni e divorzi contenziosi: 521
Protezione internazionale: 0
Lavoro: 1092
Previdenza: 722
ATP in materia di previdenza: 1755

Il totale, 6697, è minore di quello sopra individuato perché nel dettaglio non sono compresi i pendenti di Volontaria Giurisdizione.

V. Analisi dei dati raccolti e criticità

Come è emerso dall'analisi congiunta dei dati contenuti nei kit statistici, da quelli delle rilevazioni dei questionari e dei dati rinvenuti dal personale amministrativo del Tribunale di Civitavecchia, possono formularsi le seguenti considerazioni.

Anzitutto, l'eccessiva aggregazione dei dati contenuti nei kit statistici, da un lato, e la incompletezza dei dati aggiornati (nonché la presenza, tra questi, di dati non riferibili all' "arretrato" in senso tecnico), dall'altro, non hanno consentito una sovrapposizione tra le due fonti. Di conseguenza, la fotografia dell'arretrato che ne deriva è inevitabilmente parziale e non qualitativamente perspicua. All'esito della ricognizione dello stato dell'arte, sono emersi, in estrema sintesi, dei dati positivi così riassumibili.

Con specifico riferimento alle **pendenze ultratriennali**, dall'analisi dei dati statistici, relativi all'intero ufficio e non ai soli settori interessati dal PNRR, pubblicati sul sito *web* del Ministero della giustizia, si evince che da 5.396 del 1° luglio 2017 si è passati a 3381 del 30 giugno 2021 con una conseguente riduzione del 37,34% e, quindi, del 7,7% (dal 36,7% al 29%) tra le percentuali rispetto alla pendenza. La ridotta riduzione della percentuale di cause ultratriennali rispetto alle cause pendenti è una ovvia conseguenza della elevata diminuzione delle pendenze generali.

Questione di particolare interesse, in questo ambito, è che il Tribunale di Civitavecchia gestisce la procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia-S.A.I.: nell'ottobre 2021 è stato approvato lo stato passivo, conseguentemente l'Ufficio è chiamato ad esaminare un numero presumibilmente rilevante di opposizioni, in quanto le domande di ammissione ammontano circa a 12.000 (in

un'analoga procedura, in passato, le opposizioni allo stato passivo furono circa del 25%). Qualora il dato presunto dovesse essere confermato, allora, nell'arco di un anno vi sarebbe un incremento del contenzioso di circa 3.000 cause con un conseguente aumento delle pendenze annuali medie pari al 75%.

In termini di flusso statistico nella sezione civile³, nonostante la limitata copertura dell'organico, nel periodo 2019-giugno 2021 non si riscontrano particolari criticità.

Vi è ancora un numero alto di procedimenti arretrati n. 2.035, ma vi è stata una riduzione del 22% rispetto al 2019 (n. 2608), seconda maggiore nel distretto. Se si guarda alle pendenze ultratriennali al 1° gennaio 2018, rilevabili dai dati pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia, le stesse ammontavano, negli stessi settori, a n. 3538. La riduzione è stata, quindi, in tre anni e mezzo del 42,48%.

Il numero di procedimenti arretrati rispetto alle pendenze è ancora alto in percentuale (2035 rispetto a 8.137 pari al 24,86%), ma ciò dipende anche dalla riduzione delle pendenze complessive realizzato nell'ultimo quadriennio, sempre in base ai dati rilevabili sul sito del Ministero della Giustizia (nei settori in esame da 10454 a 8.137 pari 22, 16%). Al 1° gennaio 2018 le percentuali delle pendenze ultratriennali era del 33,84%; rispetto alla pendenza totale, vi è stata, quindi, anche una riduzione percentuale dell'8,98%.

Nel periodo 2019-giugno 2021 si riscontra un indice di ricambio (*clearance rate*) di 1,39, il più alto del distretto, ed una riduzione del *disposition time* da 614 giorni a 528 pari al 14%, terzo risultato del distretto.

VI. Proposte e piano operativo

Al termine della disamina descrittiva, costituente una fotografia della situazione dell'arretrato avanti al Tribunale di Civitavecchia, sezione civile, è possibile tracciare anche, con salvezza di ogni migliore specificazione in sede di successiva reportistica, delle prime linee progettuali ed operative unitamente alla definizione delle buone pratiche direttamente connesse allo smaltimento dell'arretrato.

In tema di criticità segnalate dagli Uffici giudiziari, con particolare riferimento al tema dell'aggressione dell'arretrato, il Tribunale di Civitavecchia ha lamentato la «grave scopertura del ruolo organico dei magistrati e del personale amministrativo» (v. pp. 1 e 2 del Progetto organizzativo PNNR), che incide sulla capacità di smaltire rapidamente il lavoro di rispettiva competenza, con riflessi negativi sul buon andamento dei procedimenti.

³ Per l'analisi che segue, si è tenuto conto dei dati statistici trasmessi con la nota del Ministero della giustizia del 14 dicembre 2021.

Al riguardo, l'assunzione degli addetti all'UPP e la loro destinazione (almeno in parte) a supporto delle cancellerie, ha già rappresentato un buon punto di partenza per ottenere buoni risultati e miglioramenti in tema di smaltimento del lavoro.

Il Tribunale lamenta l'insufficienza della dotazione *hardware*, che, se non colmata, rischia di rendere inefficiente l'impiego degli addetti all'UPP. L'ufficio lamenta, altresì, l'insufficienza di postazioni informatiche, idoneo a supportare l'immediata operatività dei nuovi funzionari addetti all'UPP e la dilatazione dei tempi d'intervento a cura dell'assistenza informatica, soprattutto tenuto conto che l'ufficio dispone di un solo tecnico esterno che è condiviso con il Tribunale, la Procura della Repubblica e con l'ufficio del Giudice di Pace, situato fuori dal palazzo di giustizia.

E' stata rilevata la mancanza di alcuni dati specifici che risulterebbero importanti al fine di avere un quadro completo della situazione delle pendenze, del *disposition time* e dell'arretrato nella sezione civile. Come anticipato, la materia che registra un maggior numero di pendenze è "contratti". La categoria appare particolarmente generica ai fini di un'analisi del dato. Non risulta, ad esempio, come categoria separata la materia societaria, il che farebbe supporre che sia ricompresa in "contratti", del pari alla responsabilità medica. Il dato relativo a pendenze e arretrato degli anni 2019, 2020 e 2021, è aggregato o, al più, viene distinto per macro materie, ma non anche per sezioni; appare utile, invece, l'analisi svolta per il settore penale rispetto al quale, nel Progetto organizzativo relativo al Tribunale, vengono indicati, per ciascuna sezione, i dati relativi a: procedimenti sopravvenuti, esauriti, tempi medi di definizione (c.d. *disposition time* che, insieme all'arretrato, dovrà essere oggetto di riduzione), procedimenti pendenti e pendenti ultratriennali.

In linea programmatica occorre, pertanto, ottenere i dati disaggregati in riferimento a ciascuna sezione e/o area.

Tra gli obiettivi individuati nel Progetto generale, il Tribunale di Civitavecchia attribuisce ampia rilevanza alla «*istituzione di servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale*», che deve consistere nella elaborazione e nella raccolta di massime delle pronunce più rilevanti della sezione, ordinate per materia.

L'attività dovrà essere svolta con il contributo determinate degli addetti all'UPP, che andranno previamente formati specificamente in materia di analisi e massimazione delle pronunce di merito. Tale attività si appresta ad essere estremamente utile al Giudice ed agli addetti all'UPP nella redazione dei provvedimenti, in quanto consente di reperire rapidamente da un precedente una parte di motivazione da potere usare come bozza. La banca dati che verrà creata, inoltre, potrà essere non solo ad uso interno, ma anche esterno, in quanto consultabile da tutti gli operatori della giustizia.

VII. L'arretrato penale: premesse metodologiche

Anche per l'Area penale, la Circolare illustra le metodologie di calcolo degli indicatori di raggiungimento dell'obiettivo del PNRR prioritariamente costituito, entro giugno 2026, dalla riduzione del *disposition time* complessivo (e dato dalla somma della durata in giorni nei tre gradi di giudizio) del 25% nel settore penale.

Per calcolare tali riduzioni percentuali, il valore di riferimento (*baseline*) è rappresentato dai dati relativi al *disposition time* penale dell'anno 2019 che, per il Tribunale, è di 392 giorni.

Per il calcolo del *disposition time* penale, i criteri richiesti dalla Commissione europea coincidono con quelli utilizzati per le statistiche ufficiali nazionali.

In base a questi criteri, per i procedimenti del Tribunale

A) l'aggregato comprende:

- i procedimenti delle Sezioni gip/gup con autore noto (“modello 20”; registro generale del Giudice per le indagini preliminari);
- i procedimenti nella fase del giudizio di primo grado che si svolgono innanzi al Tribunale in composizione monocratica o collegiale (“modello 16”; registro generale del Tribunale);
- i procedimenti relativi al giudizio di secondo grado (“modello 7-bis” registro delle impugnazioni davanti al Tribunale in composizione monocratica);
- i procedimenti nella fase del giudizio di primo grado che si svolgono innanzi alla Corte di assise (“modello 19” registro generale della Corte di assise).

B) Restano, invece, esclusi:

- i procedimenti di competenza del Tribunale per il riesame;
- i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione;
- le decisioni interlocutorie del Giudice per le indagini preliminari.

Alla luce dell'analisi della *baseline* compiuta applicando i criteri di calcolo di riferimento, la Circolare conclude che, per quanto attiene alla durata, l'obiettivo di riduzione sarà raggiunto se al 30.06.2026 il *disposition time* complessivo penale risulterà pari a 1.045 giorni (-25% di 1.393), ossia:

$$(1.393 \times 75) : 100 = 1.045$$

Per abbassare fino a 1.045 giorni (-25% di 1.393) la durata del *disposition time* complessivo dei procedimenti penali, si dovrà ridurre, entro il 30.06.2026, la durata del giudizio innanzi al Tribunale del 28%.

VIII. Sezione penale. Analisi dei dati contenuti nel “kit statistico”

Dall'analisi del file Excel contenente i Kit statistici, emerge che al foglio 8 («pendenti pen») sono contenuti i dati delle pendenze penali complessive del Tribunale di Civitavecchia relative agli anni

2019, 2020 e 2021, e suddivise tra Tribunale in composizione collegiale, alla Corte d'Assise, al Tribunale in composizione monocratica e all'ufficio GIP/GUP.

Dalla Tabella si evince che le **pendenze totali** per l'**anno 2019** ammontano a 12.007, di cui 250 per il collegiale, 7260 per il monocratico e 4497 per il settore GIP/GUP.

Le pendenze totali relative all'**anno 2020** ammontano, invece, a 12.522, di cui 349 per il collegiale, 8386 per il monocratico e 3787 per il settore GIP/GUP. E', pertanto, evidente un aumento complessivo delle pendenze, rispetto al 2019, del 4,3%. Quanto agli specifici settori indicati, l'aumento si attesta al 39,6% per il collegiale, al 15,5% per il monocratico, mentre si assiste ad una riduzione pari al - 15,8% per il settore GIP/GUP.

L'**anno 2021** registra un perdurante aumento delle pendenze complessive rispetto al 2019 (pari al 1,4%), ma una sensibile riduzione delle stesse rispetto al 2020. Le pendenze complessive ammontano, infatti, a 12.178, di cui 437 per il collegiale, 8849 per il monocratico e 2892 per il settore GIP/GUP. In percentuale, le pendenze relative agli specifici settori indicati possono essere così espresse: un aumento del 74,8% per il collegiale e un aumento del 21,9% per il monocratico. Una menzione a parte merita la sensibile riduzione delle pendenze relative al settore GIP/GUP, il cui totale passa da 4497 a 2892, registrando, quindi, una diminuzione percentuale del -35,7% rispetto al 2019.

A seguire, sempre dall'analisi del file Excel contenente i Kit statistici, emerge che al foglio 9 («DT pen») sono contenuti i dati relativi al *disposition time* penale del Tribunale di Civitavecchia degli anni 2019, 2020 e 2021.

Nello specifico, dalla Tabella si evince che: il *disposition time* del 2019 è pari a 489 giorni; il *disposition time* del 2020 è pari a 727 giorni; il *disposition time* del 2021 è pari a 691 giorni.

Dunque, in percentuale, nell'anno 2020, rispetto all'anno 2019, esso ha subito un aumento del 48,7%, mentre nell'anno 2021, pur essendo diminuito rispetto all'anno precedente, ha, comunque, subito un aumento del 41,4% rispetto all'anno 2019.

Tuttavia, come constatato, i dati rilevanti ai fini dell'arretrato estraibili dal file Excel sono esclusivamente quelli aggregati per ufficio giudiziario competente per materia (Tribunale in composizione collegiale e Corte d'Assise, Tribunale in composizione monocratica e ufficio GIP/GUP), ragion per cui, tramite essi, non è possibile fotografare qualitativamente l'arretrato, ripartendolo tra le singole sezioni del Tribunale di Civitavecchia.

IX. Somministrazione dei questionari e raccolta dei dati

Come già rappresentato nella sezione del presente report dedicato all'Area civile, l'attività di raccolta mirata di dati e informazioni è stata condotta, anche per l'Area penale, attraverso

l'organizzazione di incontri e riunioni con il personale degli Uffici Giudiziari e degli UPP esistenti, cui sono stati sottoposti questionari e/o quesiti specifici.

Detta attività, anche se finalizzata alla raccolta dei dati relativi alla azione 1.1, ha, comunque, permesso di raccogliere dati utili anche ai fini dell'azione trasversale costituente l'oggetto del presente report, di natura esplicativa e/o integrativa rispetto al materiale fornito dal "kit statistico" ministeriale, il quale, come sopra illustrato, anche per l'Area penale non ha consentito di compiere l'attività di ricognizione qualitativa mediante tutte le modalità di realizzazione descritte dal vademecum predisposto dall'Università della Tuscia, denominato Scheda sull'attività 1 relativa alla ricognizione qualitativa dell'arretrato (che richiama, in proposito, l'Allegato B).

Dall'analisi dei dati statistici pubblicati sul sito web del Ministero della giustizia ed aggiornati alla data del **1° gennaio 2018**, risultavano pendenti sui ruoli dell'Ufficio n. 11.256 procedimenti penali. Alla data del **30 giugno 2021** la pendenza era di n. 12.132 procedimenti, per cui è stato registrato un aumento nel periodo di riferimento pari al 7,77%.

In particolare, la sezione penale nel periodo di riferimento ha conseguito i seguenti risultati:

- l'Ufficio GIP/GUP ha avuto risultati positivi poiché si è passati nel complesso da n. 5594 procedimenti a n. 3.136 con una conseguente riduzione delle pendenze pari al 43,94%;
- il settore dibattimentale, invece, ha avuto un andamento altalenante poiché, dopo il periodo 2018-2019 nel quale è stato conseguito un risultato positivo, ha vissuto una fase fortemente critica durante il 2020-2021 a causa della drastica riduzione delle presenze dei Magistrati professionali (4 presenti su 9 in pianta organica), nonché degli effetti della emergenza Covid-19;
- il settore dibattimentale collegiale ha avuto, nel quadriennio di riferimento, un aumento delle pendenze pari al 51,5%;
- il settore dibattimentale monocratico ha registrato un aumento delle pendenze pari al 31,72%.

In termini di flusso statico, la situazione in cui versa la sezione di riferimento è piuttosto grave rispetto alla sezione civile e ciò anche a causa della significativa scopertura di fatto dell'organico verificatasi a partire da dicembre 2019.

L'indice di ricambio (*clearance rate*) nel periodo 2019-giugno 2021 è dell'1,02, con un aumento delle pendenze da 12.007 a 12.132 del 1 %. Vi è stata, tuttavia, una notevole differenza tra i settori, poiché l'ufficio GIP/GUP (che non ha sofferto di vacanze d'organico nel periodo) ha visto una riduzione delle pendenze da n. 4.497 a 3.136 pari al 30%, mentre nel settore dibattimentale collegiale vi è stato un aumento delle pendenze da 250 a 403 del 61% e nel settore dibattimentale monocratico un aumento delle pendenze da 7.260 a 8.593 del 18%. Ciò in conseguenza del fatto

che per le carenze di organico ha operato un solo collegio dibattimentale su tre e quattro magistrati monocratici su otto previsti in tabella.

Il *disposition time* è salito da 489 a 635, pari ad un aumento del 30%.

La criticità legata alla carenza di personale riguarda:

Dibattimento penale;
Settore lavoro;
Volontaria giurisdizione;
Segreteria della presidenza;
Fase postdibattimentale penale;
Campione penale;
Ufficio spese di giustizia;
Ufficio recupero crediti.

Si tratta di settori sottodimensionati (i primi cinque) o che scontano un pesante arretrato formatosi, a volte, nel corso dei decenni (es. campione penale).

Nel corso della somministrazione dei questionari e, segnatamente, dell'intervista al personale amministrativo, inoltre, al fine di aggiornare i dati forniti dal Ministero, è stato chiesto supporto per l'attualizzazione dei dati sull'arretrato. A seguito dei dovuti approfondimenti, è emersa la realtà di cui ai documenti allegati al presente report.

- Statistiche dibattito collegiale allegato **“A”**
- Statistiche dibattito monocratiche allegato **“B”**
- Statistiche Gip ignoti allegato **“C”**
- Statistiche Gip noti allegato **“D”**

X. Analisi dei dati raccolti e criticità

Dall'analisi congiunta dei dati statistici pubblicati sul sito *web* del Ministero della giustizia ed aggiornati alla data del 1° gennaio 2018, nonché dall'analisi dei documenti forniti dall'ufficio giudiziario, è possibile formulare le seguenti considerazioni. Sui ruoli dell'Ufficio risultavano pendenti n. 11.256 procedimenti penali. Alla data del 30 giugno 2021 la pendenza era di n. 12.132 procedimenti, per cui è stato registrato un aumento nel periodo di riferimento pari al 7,77%.

In particolare, la sezione penale nel periodo di riferimento ha conseguito i seguenti risultati:

- l'Ufficio GIP/GUP ha avuto risultati positivi poiché si è passati nel complesso da n. 5594 procedimenti a n. 3.136 con una conseguente riduzione delle pendenze pari al 43,94%;
- il settore dibattimentale, invece, ha avuto un andamento altalenante poiché, dopo il periodo 2018-2019 nel quale è stato conseguito un risultato positivo, ha vissuto una fase fortemente critica durante il 2020-2021 a causa della drastica riduzione delle presenze dei Magistrati professionali (4 presenti su 9 in pianta organica), nonché degli effetti della emergenza Covid-19;
- il settore dibattimentale collegiale ha avuto, nel quadriennio di riferimento, un aumento delle pendenze pari al 51,5%;
- il settore dibattimentale monocratico ha registrato un aumento delle pendenze pari al 31,72%.

In termini di flusso statico⁴, la situazione in cui versa la sezione di riferimento è piuttosto grave rispetto alla sezione civile e ciò anche a causa della significativa scopertura di fatto dell'organico verificatasi a partire da dicembre 2019.

L'indice di ricambio (*clearance rate*) nel periodo 2019-giugno 2021 è dell'1,02, con un aumento delle pendenze da 12.007 a 12.132 del 1 %. Vi è stata, tuttavia, una notevole differenza tra i settori, poiché l'ufficio GIP/GUP (che non ha sofferto di vacanze d'organico nel periodo) ha visto una riduzione delle pendenze da n. 4.497 a 3.136 pari al 30%, mentre nel settore dibattimentale collegiale vi è stato un aumento delle pendenze da 250 a 403 del 61% e nel settore dibattimentale monocratico un aumento delle pendenze da 7.260 a 8.593

⁴ Anche per l'analisi in questione, si è tenuto conto dei dati statistici trasmessi con la nota del Ministero della giustizia del 14 dicembre 2021.

del 18%. Ciò in conseguenza del fatto che per le carenze di organico ha operato un solo collegio dibattimentale su tre e quattro magistrati monocratici su otto previsti in tabella.

Il *disposition time* è salito da 489 a 635, pari ad un aumento del 30%.

Tra le criticità segnalate dagli Uffici giudiziari, con particolare riferimento al tema dell'aggressione dell'arretrato, il Tribunale di Civitavecchia ha lamentato, anche per l'area penale, la «grave scoperta del ruolo organico dei magistrati e del personale amministrativo», che si riverbera inevitabilmente anche sulla durata dei processi.

Si consideri, inoltre, che l'attività giudiziaria ha registrato un inevitabile rallentamento a causa dell'emergenza pandemica, e ciò ha comportato il rinvio di numerosi processi monocratici e collegiali con imputati liberi, con inevitabili ricadute, soprattutto nel settore monocratico.

A ciò si aggiunga che:

- manca un'integrale digitalizzazione degli atti e dei documenti dei fascicoli processuali nel Sistema TIAP;
- esistono numerosi sistemi informatici che, però, non comunicano tra loro;
- peraltro, nella maggior parte dei casi, risulta che il personale amministrativo non ha ricevuto alcuna formazione circa l'utilizzo dei cennati applicativi;
- vi è carenza di strumentazioni informatiche.

La maggiore criticità, in materia di personale, è l'assenza di un referente CISIA sul posto: la Procura ha un solo assistente informatico di una ditta esterna che è condiviso con il locale Tribunale e con l'ufficio del Giudice di Pace di Civitavecchia, situato fuori dal palazzo di giustizia.

XI. Proposte e piano operativo

Al termine della disamina descrittiva, costituente una fotografia della situazione dell'arretrato avanti al Tribunale di Civitavecchia, sezione penale, è possibile tracciare delle prime linee progettuali ed operative, con salvezza di ogni migliore specificazione in sede di successiva reportistica.

Dall'analisi dei dati messi a disposizione, le pendenze sono concentrate maggiormente nel settore dibattimentale. Questo, come già analizzato, ha avuto un andamento altalenante poiché, dopo il periodo 2018-2019 nel quale è stato conseguito un risultato positivo, ha vissuto una fase fortemente critica:

- durante il 2020-2021 a causa della drastica riduzione delle presenze dei

Magistrati professionali (4 presenti su 9 in pianta organica), nonché degli effetti della emergenza Covid-19;

- il settore dibattimentale collegiale ha avuto, nel quadriennio di riferimento, un aumento delle pendenze pari al 51,5%;

- il settore dibattimentale monocratico ha registrato un aumento delle pendenze pari al 31,72%.

Tra gli obiettivi individuati nel Progetto generale, come segnalato per l'area civile, il Tribunale di Civitavecchia attribuisce grande rilievo alla «istituzione di servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale», finalizzato all'elaborazione e alla raccolta di massime delle pronunce più rilevanti della sezione, ordinate per aree tematiche.

Al riguardo, si rimanda al report dell'area civile per ogni opportuna precisazione sulla proposta di costruzione di una banca-dati e su quella di indicizzazione di singoli periodi o parti delle pronunce, per consentire al Giudice e agli addetti all'UPP di reperire rapidamente, da un precedente, una parte di motivazione da potere utilizzare come bozza.

A seguito dell'avvio del processo telematico anche nell'area penale, si auspica ad un miglioramento del lavoro nella sezione anche in termini di smaltimento dell'arretrato.

A tale proposito, utile appare l'aggiornamento informatico e tecnico degli addetti all'UPP, per venire incontro alle rinnovate esigenze di digitalizzazione del procedimento, nonché di videoregistrazione e videoconferenza, e il potenziamento delle attività e degli applicativi funzionali alla digitalizzazione dei verbali delle udienze dibattimentali e degli atti comunque formati e/o prodotti in udienza, nella prospettiva di assicurarne il rilascio di copia all'utenza secondo modalità telematiche. La digitalizzazione di tale flusso di lavoro produrrebbe, infatti, il duplice effetto di esentare il personale addetto all'ufficio dal relativo servizio al pubblico e di ridurre l'affluenza presso le cancellerie delle singole sezioni.