



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA
INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI
MACROAREA 3**

**GIUSTIZIA AGILE
LINEA DI INTERVENTO 2**

**TRIBUNALE DI ROMA
REPORT SINTETICO ATTIVITÀ
AZIONE 2.1**

“FOTOGRAFIA DELL’ARRETRATO”

Roma – dicembre 2022

INDICE GENERALE

- UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE. DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA CIVILE presso il Tribunale di Roma (pag. 2 ss.)
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE. DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA PENALE presso il Tribunale di Roma (pag. 24 ss.)
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA. DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA CIVILE presso il Tribunale di Roma (pag. 32 ss.)
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA. DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA PENALE presso il Tribunale di Roma (pag. 42 ss.)
- UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TOR VERGATA. DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA CIVILE presso il Tribunale di Roma (pag. 49 ss.)



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE
DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA
CIVILE
presso il Tribunale di Roma**

Gruppo di ricerca in Diritto Processuale Civile (IUS/15)

Responsabili supervisor: Prof. Antonio Carratta; Prof. Angelo Danilo De Santis; Prof. Giuseppe Ruffini

Gruppo di ricerca: Dott.ssa Ginevra Ammassari; Dott. Alessandro Angelini; Dott. Piervito Bonifacio; Dott. Simone Calvigioni; Dott.ssa Marina Cordopatri; Dott.ssa Laura Costantino; Dott. Vincenzo De Carolis; Dott.ssa Cristina Lovise; Dott. Guglielmo Marmioli; Dott. Giacinto Parisi; Dott.ssa Chiara Federica Pedace; Dott. Andrea Perin; Dott.ssa Marika Ragni; Dott.ssa Annalisa Signorelli.

INDICE:

I. L'ARRETRATO

a) PREMESSE METODOLOGICHE

b) INTEGRAZIONI DOCUMENTALI

II. UFFICI DI COMPETENZA

III. ANALISI DEI DATI CONTENUTI NEL "KIT STATISTICO"

IV. SOMMINISTRAZIONE DEI QUESTIONARI E RACCOLTA DEI DATI

V. ANALISI DEI DATI RACCOLTI E CRITICITA'

VI. PROPOSTE E PIANO OPERATIVO

I. L'ARRETRATO

a) PREMESSE METODOLOGICHE

Il presente *report* costituisce una *raccolta consolidata*, a cura della Università degli Studi di Roma Tre, di tutti quelli redatti dai Gruppi di Ricerca impegnati nel Progetto in riferimento agli Uffici Giudiziari di Roma, ossia al Tribunale ed alla Corte di Appello di Roma.

Al fine di fornire, infatti, il quadro più analitico possibile dell'arretrato nel predetto Distretto, il quale presenta indubbe peculiarità, si procederà con la trattazione delle sezioni civili di competenza della Università degli Studi di Roma Tre in intestazione, area civile, a cui seguirà il *report* relativo alle sezioni di competenza della medesima Università, area penale.

Seguirà il *report* della Università degli Studi La Sapienza e, quindi, quello della Università degli Studi di Tor Vergata, assegnatarie delle altre sezioni, sia in materia civile che penale.

*

In termini generali, può premettersi, in riferimento ad entrambi gli Uffici romani, che ampia parte dei Progetti generali degli UPP elaborati dagli Uffici giudiziari nell'area di riferimento romana



è dedicata agli obiettivi da perseguire e alla individuazione di alcune azioni da realizzare (p. 26 ss. Progetto del Tribunale di Roma). **L'obiettivo fondamentale consiste nella riduzione dell'arretrato**, e nella conseguente possibilità di riduzione del *disposition time* (v. p. 26 del Progetto del Tribunale di Roma), che costituisce l'oggetto del presente report dedicato alla azione 2.1 denominata "Aggressione dell'arretrato" (da completare entro il 28.02.2023), a sua volta facente parte della più generale linea di intervento n. 2 denominata "Individuazione di modelli per la gestione dei flussi in ingresso e degli arretrati presso gli Uffici Giudiziari".

Le fonti normative di riferimento sono:

- i) 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;
- ii) 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*)¹;
- iii) 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)**»², ricorda quali siano gli obiettivi da raggiungere³ negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del PNRR, e illustra brevemente le metodologie di calcolo degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi.

Emerge dalle fonti i) e ii) come rilevino, ai fini del calcolo della riduzione vuoi dell'arretrato vuoi del *disposition time*, soltanto i procedimenti contenziosi di cui alla classificazione Cepej, ossia i seguenti:

A) per i procedimenti del Tribunale, l'arretrato 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 i riti 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 D'ora in avanti, per comodità espositiva, "Cepej".

² 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#.

³ 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 SICID⁴ (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 quella Cepej, ai fini del presente studio relativo alla fotografia dell'arretrato presso le sezioni di competenza del Tribunale di Roma si considereranno i procedimenti individuati dalla suddetta Legge Pinto in considerazione delle categorizzazioni dei dati rinvenute nella documentazione pervenuta dal Tribunale di Roma e, in particolare da:

- o Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo, del 28.12.2021;
- o Programma Annuale Attività 2021, del 19.04.2021;
- o Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni;
- o "kit statistico".

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

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

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 della 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.

⁴ Che rappresenta l'acronimo di *Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale* che gestisce i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro ed è utilizzato nei tribunali e nelle corti di appello; d'ora in avanti denominato, per semplicità espositiva "SICID".



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

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 della analisi condotta sulla base della documentazione acquisita dal Tribunale di Roma (Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo, del 28.12.2021; Programma Annuale Attività 2021, del 19.04.2021; Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni; "kit statistico") è 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 nelle singole sezioni.

Considerata l'iniziale mancanza di elementi per individuare le aree/materie in cui si registra un carico maggiore rispetto ad altre all'interno della stessa sezione, nei mesi di maggio e giugno è stato elaborato dal Gruppo di Ricerca dell'Università di Roma 3 un primo report di sintesi contenente alcuni quesiti da sottoporre ai Presidenti delle singole sezioni (di seguito denominati "questionari"). Soltanto alcune sezioni hanno inviato delle relazioni di risposta ai questionari di cui si darà conto nei paragrafi seguenti.

II. UFFICI DI COMPETENZA

Le Sezioni civili del **Tribunale di Roma** di competenza dell'Università Roma Tre sono le **Sezioni II, III, IV, X, XI, XVI, XVIII, nonché le quattro Sezioni Lavoro**. Si evidenzia tuttavia che dai predetti uffici risulta pervenuta una documentazione non del tutto esaustiva in rapporto alle richieste inoltrate dal Gruppo di Ricerca.

In particolare, dal Tribunale di Roma è stato trasmesso:

- il Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo, del 28.12.2021;
- il Programma Annuale Attività 2021, del 19.04.2021;
- alcuni Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni.
- risposte ai quesiti formulati dal Gruppo di Ricerca delle Sezioni II, III, V, VIII, X, XVI, XVIII, Sezioni Lavoro.

III. ANALISI DEI DATI CONTENUTI NEL "KIT STATISTICO"

Il kit dovrebbe offrire una prima rappresentazione degli aggregati da considerare relativi al distretto della Corte d'appello di Roma 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».

La situazione relativa agli Uffici Giudiziari romani, tuttavia, presenta delle peculiarità poiché, da un lato, detti Uffici (Tribunale e Corte di Appello) sono suddivisi in numerose sezioni assegnate per gruppi, a livello progettuale, a diverse Università *Partners* (Roma Tre, La Sapienza e Tor Vergata); dall'altro, i dati forniti appaiono tendenzialmente aggregati.

In particolare, dalla analisi del file Excel contenente i Kit statistici, emerge che ai fogli 5 (“pendenti materie civ”) e 6 (“arretrato materie civ”), ove sono contenuti i dati più “disaggregati” del file (ossia con suddivisione per alcuni gruppi di materie ricavate dal dettaglio SICID) non vi sono i dati relativi al 2020, ma solo quelli del 2019 e del 2021.

I dati rilevanti ai fini dell'arretrato estraibili dal file Excel sono esclusivamente quelli aggregati per gruppi di materie, e quindi non consentono davvero di fotografare qualitativamente l'arretrato, se non descrivendo le percentuali di arretrato per “oggetto/materia” dei procedimenti considerati (**per esempio, l'arretrato del Tribunale di Roma in materia contrattuale ammonta, al 2021, a 7.855 pendenze ultratriennali, con una percentuale di incidenza del 45,3% 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).

Tuttavia, i dati contenuti nel kit statistico in modo aggregato sono gli unici che si riferiscono propriamente all'arretrato, mentre i dati quantitativi e qualitativi riferiti alle singole sezioni si riferiscono più in generale ai procedimenti pendenti, mentre soltanto per alcune sezioni (per esempio II e la XVI) si fa riferimento ai dati (sempre senza una distinzione dettagliata per materia) riferibili all'arretrato.

Infatti, anche laddove la singola sezione ha inviato integrazioni documentali sulla base dei quesiti formulati dal Gruppo di Ricerca (ad esempio, la sezione X è l'unica che ha inviato un estratto del SICID dal quale risultano i procedimenti pendenti alla data del 30.06.2022 suddivisi per rito, materia e oggetto) questi non sono tecnicamente riferibili alle pendenze e quindi non sono fedelmente comparabili con quelli contenuti nel kit statistico.

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 pendenze)*».

Una base di partenza essenziale per il lavoro da compiere risiederebbe nell'acquisizione dei cc.dd. tassi di ricambio e di smaltimento che vengono citati, genericamente, a pag. 4 del Progetto organizzativo relativo alla Corte d'appello, ma non anche in quello relativo al Tribunale.

Con riferimento al Tribunale di Roma, nell'anno 2019 è possibile osservare un totale di pendenze ultratriennali pari a 17.296.

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

- per la materia “contratti”, il totale ammonta a 7.868 pendenze, con una incidenza pari al 45,5%;
- per la materia “diritti reali”, le pendenze ammontano a 777, con una incidenza del 4,5%;
- per la materia “responsabilità extracontrattuale” il totale ammonta a 2.036, con una incidenza del 11,8%;
- per la materia “successioni”, un totale di pendenze di 726, con una incidenza del 4,2 %;



- per la materia “protezione internazionale” un totale di pendenze di 51, con una incidenza del 0,3%;
- per la materia “lavoro”, un totale di 235 pendenze, con una incidenza del 1,4%;
- per la materia “previdenza”, un totale di 31 pendenze, con una incidenza del 0,2%;
- per la materia “Volontaria giurisdizione-successioni”, un totale di pendenze di 419, con una incidenza del 2,4%.

Con riferimento all'anno 2021 il totale dell'arretrato (pendenze ultratriennali) è pari a 17.336, mentre riguardo alle singole materie si evidenzia che:

- per la materia “contratti”, il totale ammonta a 7.855, con incidenza del 45,3%;
- per la materia “diritti reali” il totale ammonta a 803, con incidenza del 4,6%;
- per la materia “responsabilità extracontrattuale” il totale ammonta a 1.755, con incidenza del 10,1%;
- per la materia “successioni” il totale ammonta a 794, con incidenza del 4,6%;
- per la materia “protezione internazionale” il totale ammonta a 114, con incidenza 0,7%;
- per la materia “lavoro” il totale è di 217, con incidenza del 1,3%;
- per la materia “previdenza” si ha un totale di 29, con incidenza del 0,2 %;
- per la materia “VG-Successioni”, il totale è di 468 pendenze ultratriennali, con una incidenza del 2,7%.

Svolta questa analisi dei dati tecnicamente riferibili soltanto all'arretrato come risultanti dal “kit statistico”, si procederà di seguito a fornire un'ulteriore e maggiormente estesa analisi dell'arretrato, unitamente alle pendenze, per ciascuna sezione del Tribunale di Roma, sulla base dei dati ulteriormente raccolti a cura del Gruppo di Ricerca in intestazione. Si tratta in larga parte di dati derivanti da risposte fornite dalle singole sezioni ai quesiti sottoposti dal Gruppo di Ricerca dell'Università Roma Tre, e, pertanto, essi contengono anche una prima fotografia delle criticità e delle proposte operative direttamente e indirettamente riferibili al tema dell'arretrato che per opportuna completezza si riportano nelle sezioni seguenti.

➤ SEZIONE II (pubblica amministrazione)

La sezione II tratta il contenzioso in cui sia parte una pubblica amministrazione e, comunque, un soggetto pubblico. Pertanto, l'eterogeneità delle materie potenzialmente coinvolte non consente di individuare il peso di questa sezione rispetto ai dati registrati nel kit statistico.

Dal file predisposto dal Presidente e dalla direttrice di Cancelleria, contenente il programma organizzativo dell'Ufficio, nonché dalle tabelle e dai grafici ivi riportati, emerge il seguente quadro, relativamente ai procedimenti arretrati.

Alla luce di tale documento l'andamento delle pendenze su base trimestrale dal 30.09.2017 al 31.12.2021 risulta diminuito, seppure non in misura esponenziale. Invero, il grafico riportato a pagina 3 rileva una riduzione da 10136 a 7374, in termini assoluti, rilevando altresì che al 30 giugno di ciascun anno, quando sono registrati tutti i procedimenti iscritti nell'ultimo triennio, appare un incremento dell'arretrato, che viene poi riassorbito nei trimestri successivi sino al nuovo picco, che però è inferiore a quello dell'anno precedente.

Inoltre, va rilevato che l'andamento delle pendenze ultra-triennali su base annua risulta in tendenziale diminuzione dal 2019 al 2021.

È pure da precisare, ai fini della corretta lettura dei dati aggregati come sopra riportati, che alla data della redazione del richiamato programma il Presidente della sezione ha dato atto che nell'organico mancavano ben tre giudici togati.



Con riferimento al tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti (*disposition time*) viene dato atto degli obiettivi assegnati dal D.L. n. 80/2021, precisati nelle indicazioni del Ministero della Giustizia, assumendo a riferimento i dati al 31.12.2019, che sono:

- riduzione del 56% entro il 30.06.2026 del tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti;
- riduzione dei procedimenti rilevanti per la cd. legge Pinto in misura pari al 65% entro il 31.12.2024 e in misura del 90% entro il 30.06.2026.

I procedimenti ultra-triennali al 31 dicembre 2019 costituivano il 20,29% dei procedimenti pendenti, mentre al 31 dicembre 2021 l'arretrato (quantificato in 1.770 procedimenti) costituiva il 22,87% delle pendenze (che erano pari a 7.374 procedimenti).

➤ SEZIONE III (esecuzione mobiliari)

Occorre anzitutto evidenziare che la materia principale di competenza della sezione è costituita dalle procedure espropriative mobiliari la quale **non rientra tra quelle rilevanti in base ai parametri Cepej** e, ciononostante, riveste una rilevanza strategica in termini di ricaduta sul rischio di crisi d'impresa degli operatori commerciali, e quindi di ricaduta generale sul contesto economico. Come si legge nel file condiviso, il Presidente di sezione, Cons. Federico Salvati, formula le precisazioni e le risposte ai quesiti sottoposti dal Gruppo di Ricerca, con richiamo espresso al programma organizzativo dell'Ufficio nonché dalle tabelle e dai grafici ivi riportati (il riferimento è a pag. 3).

Dal richiamo operato, per vero, non emergono dati specifici riferibili ai procedimenti arretrati della sezione III con specifico riferimento al contenzioso relativo all'esecuzione forzata cd. mobiliare, che rappresenta soltanto una parte degli impegni dei magistrati in servizio.

Nel progetto organizzativo vengono individuate le attività che possono essere demandate all'UPP, al fine di smaltire l'arretrato formatosi. Fra queste attività bene illustrate nel progetto, rientrano altresì (i) la individuazione delle tematiche processuali e sostanziali di comune interesse nelle procedure di opposizione e predisposizione di relazioni generali nonché di filoni oppositivi cc.dd. "seriali", che possano essere trattati uniformemente; (ii) la creazione di una banca dati giurisprudenziale della sezione e il suo necessario conseguente aggiornamento; (iii) l'ausilio per l'esame di statistiche di sezione; (iv) la individuazione delle cc.dd. false pendenze, nonché il monitoraggio delle pendenze della sezione e dello stato dei ruoli dei contenziosi.

Si evidenzia che gli unici dati di cui si dispone con riferimento all'arretrato sono quelli contenuti nel kit statistico i quali, come già chiarito, risultano distinti per voci riferibili a più sezioni.

Sulla base delle materie in cui vengono ripartiti i dati statistici riferibili all'arretrato civile del Tribunale di Roma, "Contratti" è l'unica voce nell'ambito della quale potrebbero rientrare (almeno parzialmente) i dati riferibili alla sezione. Tuttavia, data la genericità della materia "contratti" e l'indicazione di dati numerici non ulteriormente dettagliati in sottocategorie, non è possibile evidenziare l'incidenza specifica di questa sezione rispetto ai dati aggregati di 7.868 procedimenti nel 2019 (corrispondente al 45,5% dei casi totali pendenti) e di 7.855 procedimenti nel 2021 (corrispondente al 45,3% dei casi totali pendenti).

➤ SEZIONE IV (esecuzione immobiliari)

Anche in questo caso si evidenzia che la materia principale di competenza della sezione è costituita dalle procedure espropriative immobiliari, che **non rientra tra quelle rilevanti in base ai parametri Cepej** e, ciononostante, riveste anch'essa una rilevanza strategica in termini di ricaduta sul rischio di crisi d'impresa degli operatori commerciali, e quindi di ricaduta generale sul contesto economico.



Inoltre, nell'ambito del piano programmatico generale della IV sezione (la cui declinazione specifica viene affidata a ciascun magistrato sulla base di un proprio personale piano) si dà atto che il contenzioso di competenza della sezione, che rappresenta soltanto una parte marginale degli impegni dei magistrati in servizio, togati e onorari, è ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal PNRR.

Peraltro, come noto, le materie oggetto del contenzioso trattato da questa sezione, che consiste prevalentemente nel contenzioso originato dalle c.d. opposizioni esecutive o comunque collegato al processo esecutivo, possono essere della più svariata natura a seconda della tipologia di titolo esecutivo che fonda l'esecuzione e dei motivi di censura formulati nei confronti di esso.

In particolare, tra le materie di competenza della sezione, quelle di natura contenziosa attengono a:

- le opposizioni "a precetto" (*ex* artt. 615, comma 1°, e 617, comma 1° c.p.c.) ad esclusione delle opposizioni avverso i precetti fondati su titoli in materia di lavoro e previdenza e in materia locatizia;
- la fase di merito delle opposizioni *ex* artt. 615, comma 2°, 617, comma 2°, e 619 c.p.c.;
- le divisioni endoesecutive.

Di conseguenza, si rileva che i dati contenuti nel kit statistico sono riferibili a questa sezione soltanto con riferimento al contenzioso e in ragione della materia che volta per volta costituisce oggetto di contenzioso.

Sulla base delle materie in cui vengono ripartiti i dati statistici riferibili all'arretrato civile del Tribunale di Roma, "Contratti" è l'unica voce nell'ambito della quale potrebbero rientrare (almeno parzialmente, i dati riferibili alla sezione. Tuttavia, data la genericità della materia "contratti" e l'indicazione di dati numerici non ulteriormente dettagliati in sottocategorie, non è possibile evidenziare l'incidenza specifica di questa sezione rispetto ai dati aggregati di 7.868 procedimenti nel 2019 (corrispondente al 45,5% dei casi totali pendenti) e di 7.855 procedimenti nel 2021 (corrispondente al 45,3% dei casi totali pendenti).

Sulla base dei dati riportati nel progetto organizzativo generale dell'UPP della IV sezione sembrerebbe che l'incidenza dell'arretrato di questa sezione nella materia "contratti" sia minima poiché al 30 giugno 2021 l'arretrato ultratriennale era registrato in un numero pari a 271 procedimenti, già ridotto rispetto al 2017 di circa il 43%.

➤ SEZIONE XVI (societario e imprese)

Questa sezione è competente in materia di contenzioso, forniture e servizi di rilevanza comunitaria, in comune al 50% con la IX sezione Tribunale imprese, in materia di società e consorzi, opposizione a decreti ingiuntivi per la vendita di cose mobili, opposizione a stato passivo ed insinuazioni tardive a LCA e di volontaria giurisdizione.

Dal file condiviso, non emergono dati aggregati relativamente alla materia "volontaria giurisdizione" che sembrerebbe quindi esclusa rispetto alle seguenti statistiche:

- con riferimento all'anno 2019 un totale di pendenze di 419, con una incidenza del 2,4%, su un totale di pendenze ultratriennali di 17.296;
- con riferimento all'anno 2021 un totale di pendenze di 468 con una incidenza del 2,7% su un totale arretrato (pendenze ultratriennali) pari a 17.336.

La media, pertanto, sembra essere costante.

➤ SEZIONE XVIII (IMMIGRAZIONE)

Il file *excel* "Kit statistico Roma" presenta i dati catalogati in base alla materia "protezione internazionale" tramite i quali è possibile individuare il numero dei procedimenti pendenti e arretrati della sezione immigrazione del Tribunale di Roma aventi ad oggetto tale tipo di controversie. Alla



luce di tale documento risultano mancare i dati relativi al settore **“procedimenti di riconoscimento della cittadinanza italiana”** e quelli specifici relativi ai **procedimenti definiti e sopravvenuti** della sezione XVIII - oggetto di analisi - che consentono il calcolo dell'indicatore **“Clearance Rate”**.

Per l'elaborazione di tale ultimo **indicatore**, dunque, si rinvia al paragrafo IV (Somministrazione dei questionari e raccolta dati) che contiene una descrizione accurata dei flussi delle sopravvenienze, pendenze e procedimenti definiti relativi ai settori “protezione internazionale” e “riconoscimento della cittadinanza italiana” della sezione XVIII del Tribunale di Roma. Parimenti, si rinvia al medesimo paragrafo per quanto concerne la descrizione dei procedimenti pendenti, definiti e sopravvenuti relativi al settore “diritti della cittadinanza”.

Infatti, i fogli 1 (procedimenti civili iscritti, definiti e *clearance rate*), 2 (procedimenti civili pendenti e arretrato) e 3 (*disposition time*) contengono dati aggregati dai quali non risulta possibile estrapolare valori utili ai fini della descrizione dello stato dei procedimenti della singola sezione, e, in particolare degli indicatori *disposition time* e *clearance rate*.

L'analisi de Kit statistico, con particolare riferimento al foglio n. 5 “Procedimenti civili pendenti”, presenta i seguenti dati relativi alla materia **“protezione internazionale”**:

- Il **valore baseline** dei procedimenti pendenti nell'anno 2019 in materia di protezione internazionale del **Tribunale ordinario di Roma** (dati Cepej) risulta pari a **9916**. Tale valore rappresenta l'8% del totale dei procedimenti civili pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 6,1% del **totale nazionale** dei procedimenti pendenti in materia di protezione internazionale (con ammontare pari a 94.078 casi).
- Il numero dei procedimenti pendenti nell'anno 2021 in materia di protezione internazionale presso il **Tribunale ordinario di Roma** è pari a 6586. Tale valore costituisce il 5,7% del totale dei procedimenti civili pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e il 5,5% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia di protezione internazionale (con ammontare pari a 76999 casi).

Per quanto concerne il calcolo dell'**indicatore c.d. disposition time** che fornisce la stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, occorre rilevare come sulla base del Kit statistico non risulti possibile effettuarne il calcolo, a causa della mancata stima del **valore baseline del disposition time** della specifica sezione d'interesse.

Il foglio n. 6 del file Excel “Kit statistico Roma”, in relazione ai **procedimenti pendenti ultra-triennali** (e quindi all'arretrato) in materia di protezione internazionale presso il Tribunale di Roma, riporta i seguenti dati:

- il valore *baseline* (2019) dell'arretrato è pari a 51, il quale costituisce lo 0,3% del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma e lo 0,5 % del totale nazionale dell'arretrato in materia di protezione internazionale (che ammonta a 1802 casi).
- nell'anno 2021 il valore dell'arretrato è pari a 114, il quale costituisce lo 0,7 % del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma, e il 2,0% del totale nazionale dell'arretrato in materia di protezione internazionale (che ammonta a 6637 casi).

Infine, è opportuno ribadire quanto indicato in premessa, ossia l'impossibilità di descrivere i dati relativi ai procedimenti pendenti, definiti e ultra-triennali facenti riferimento all'anno 2020 a causa della loro mancata indicazione nel Kit statistico.



➤ SEZIONE X

Le materie di competenza della Sezione X sono le seguenti: agenzia, appalto, deposito, donazione, mandato, mediazione, transazione, trasporto, gestione d'affari, arricchimento senza causa, prelazione, promessa unilaterale, ripetizione di indebito, fideiussione, *leasing*, titoli di credito, ammortamento. La competenza generica è attribuita fra tutte le sezioni, in ragione di un quarto, secondo un criterio basato sul numero di ruolo, cominciando dall'ottava sezione.

Inoltre la X sezione conosce una subspecializzazione relativa al contenzioso delle compravendite immobiliari (vendita di beni immobili e revocatorie di compravendite immobiliari), oltre ai procedimenti sommari (sequestro conservativo *ex art. 671 c.p.c.*, sequestro giudiziario *ex art. 670 c.p.c.*, sequestro liberatorio *ex art. 687 c.p.c.*, sequestro previsto da norme speciali e provvedimenti di urgenza *ex art. 700 c.p.c.*).

I procedimenti contenziosi ultratriennali pendenti presso la X sezione (esclusi i procedimenti cautelari, di accertamento tecnico preventivo e di volontaria giurisdizione) sono 1035 (dato del 31/12/2021).

In risposta ai quesiti formulati dal relativo Gruppo di Ricerca, la X sezione ha fornito i dati disaggregati di cui disponeva alla data del 30.06.2022 (allegato alla relazione di risposta ai nostri questionari) estraendoli dal sistema SICID, con l'avvertenza che i dati relativi alle singole materie potrebbero scontare delle discrasie rispetto ai dati reali a causa di eventuali errori nella selezione dei "codici oggetto" commessi in sede di iscrizione a ruolo.

Tuttavia, tali dati, seppur specifici e di dettaglio, riguardano tutti i procedimenti pendenti presso la sezione e non consentono di identificare quelli propriamente qualificabili come arretrato in base ai criteri Cepej.

Peraltro, considerata l'ampiezza delle materie di competenza della sezione e la discrepanza tra la genericità delle voci indicate nel kit statistico e il dettaglio delle materie/oggetto riportate nell'allegato di risposta ai nostri questionari, non è possibile individuare una corrispondenza puntuale rispetto ai dati indicati nel kit statistico. Pertanto, anche in questo caso è impossibile valutare fedelmente l'arretrato relativo alla sezione.

A conferma di ciò, basti rilevare che l'arretrato relativo alla X sezione può rientrare nelle tre seguenti materie indicate nel kit statistico, ossia "contratti", "diritti reali" e "responsabilità extracontrattuale", che complessivamente riportano la grande maggioranza dell'arretrato complessivo.

➤ SEZIONI LAVORO (Tribunale di Roma)

Con riferimento alle Sezioni Lavoro del Tribunale Civile di Roma, è possibile esaminare i dati contenuti nel "Kit Statistico" come suddivisi in controversie di lavoro, controversie in materia di previdenza e ATP in materia di previdenza.

Dal foglio 5, relativo a "procedimenti pendenti civile" emerge che il valore baseline 2019 (dati Cepej) dei procedimenti pendenti è rappresentato come segue:

- per la materia lavoro è pari a 12.989. Tale valore è il 10,5% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 10,5% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 161.428 casi).
- per la previdenza è pari a 5.371. Tale valore è il 4,3% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta l'11,9% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 182.502 casi).



- per ATP previdenza è pari a 11.367. Tale valore è pari al 9,1% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 12,8% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 196.773 casi).

Nel 2021 i dati appaiono in lieve diminuzione, in quanto il valore *baseline* 2019 (dati Cepej) dei procedimenti pendenti è rappresentato come segue:

- per la materia lavoro è pari a 11.242. Tale valore è pari al 9,7% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 10,2% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 142.817 casi).

- per la materia previdenza è pari a 4.279. Tale valore è pari al 3,7% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 9,9% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 139.488 casi).

- per ATP previdenza è pari a 9.367. Tale valore è pari all'8,1% del totale dei procedimenti pendenti presso il medesimo ufficio giudiziario e rappresenta il 14,3% del totale nazionale dei procedimenti pendenti in materia (con ammontare pari a 200.338 casi).

Per quanto concerne il calcolo dell'indicatore c.d. *disposition time* che fornisce la stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, occorre rilevare come sulla base del "Kit statistico Roma" non risulti possibile effettuarne il calcolo, a causa della mancata stima del valore *baseline* del *disposition time* delle specifiche sezioni d'interesse.

Il foglio n. 6 del file *Excel* "Kit statistico Roma", in relazione ai procedimenti pendenti ultra-triennali, in materia di lavoro e previdenza, presso il Tribunale di Roma, riporta i seguenti dati.

Il valore *baseline* (2019) dell'arretrato è pari:

- per i procedimenti in materia di lavoro a 235, il quale costituisce l'1,4% del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma e il 7,1% del totale nazionale dell'arretrato in materia (che ammonta a 23.834 casi).

- per i procedimenti in materia di previdenza a 31, il quale costituisce lo 0,2% del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma e il 7,3% del totale nazionale dell'arretrato in materia (che ammonta a 24.793 casi).

Il valore dell'arretrato 2021 è invece pari:

- per i procedimenti in materia di lavoro a 217, il quale costituisce l'1,3% del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma e il 6,5% del totale nazionale dell'arretrato in materia (che ammonta a 21.115 casi).

- per i procedimenti in materia di previdenza a 29, il quale costituisce lo 0,2% del totale dei procedimenti civili pendenti ultra-triennali presso il Tribunale di Roma e il 7,9% del totale nazionale dell'arretrato in materia (che ammonta a 24.780 casi).

➤ SEZIONE XI (lavoro autonomo)

La competenza specifica della Sezione XI in materia di lavoro autonomo consente di richiamare le considerazioni già svolte per le sezioni lavoro con specifico riferimento ai dati contenuti nel kit statistico.

Infatti, l'arretrato ipoteticamente riferibile a questa sezione è astrattamente riconducibile alle tre diverse materie catalogate nel kit statistico come controversie di lavoro, controversie in materia di previdenza e ATP in materia di previdenza.

Rispetto a questa sezione, come per le altre dell'Area, non è possibile individuare i dati esatti relativi all'arretrato e alle pendenze poiché il Progetto Organizzativo per l'UPP *ex art.* 12 DL 80/21 e il relativo kit statistico utilizzano criteri di catalogazione eccessivamente generici che forniscono dati aggregati. In aggiunta, peraltro, l'arretrato di questa sezione potrebbe essere astrattamente riconducibile anche alla voce "contratti", ulteriore materia riferibile ad una pluralità di sezioni.



Anche per le Sezioni Lavoro del Tribunale di Roma appare opportuno precisare l'impossibilità di descrivere i dati relativi ai procedimenti pendenti, definiti e ultra-triennali facenti riferimento all'anno 2020 a causa della loro mancata indicazione nel file "Kit-statistici Roma".

IV. SOMMINISTRAZIONE DEI QUESTIONARI E RACCOLTA DEI DATI

La attività di raccolta mirata delle informazioni mediante elaborazione e sottoposizione di questionari, nonché mediante lo svolgimento di incontri con i referenti degli Uffici giudiziari, è individuata nel «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 01.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]» come una delle principali attività da porre in essere nel periodo compreso tra il 30.06.2022 ed il 31.12.2022, ed è funzionale alla elaborazione del «report intermedio di sintesi», la cui realizzazione è calendarizzata per il periodo compreso tra il 31.12.2022 ed il 31.01.2023 (cfr. p. 2 ss.).

L'attività di ricerca è stata quindi condotta, nelle fasi iniziali, a seguito di incontri e riunioni con il personale degli Uffici Giudiziari e degli UPP esistenti, mediante la richiesta di informazioni e la somministrazione di questionari a cura degli assegnisti di ricerca, anche al fine di cercare di ottenere maggiori dati relativi alle pendenze e all'arretrato tecnicamente inteso.

All'esito della analisi condotta sulla base della documentazione acquisita dal Tribunale di Roma (Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo, del 28.12.2021; Programma Annuale Attività 2021, del 19.04.2021; Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni; "kit statistico"), come ampiamente anticipato, è stata rilevata la mancanza di alcuni dati specifici ritenuti importanti al fine di avere un quadro completo della situazione del *disposition time* e dell'arretrato nelle singole sezioni.

In conseguenza di ciò, come già illustrato, è stato sottoposto un primo questionario ai capi delle singole sezioni che hanno risposto solo parzialmente, senza però fornire informazioni esaustive e complete con riferimento specifico alla catalogazione e valutazione dell'arretrato (si ricorda infatti che i dati numerici forniti dalla sezione X, benchè siano completi ed esaustivi riguardo all'oggetto/materia, riguardano in generale le pendenze della sezione ma non l'arretrato propriamente inteso).

Dall'analisi della documentazione suddetta emerge che, con riferimento al Tribunale di Roma, le pendenze e l'arretrato sono concentrati in determinate sezioni civili, dovendosi dunque leggere il dato aggregato alla luce della distribuzione tabellare del contenzioso. Ad esempio, emerge che al 30 giugno 2021 l'arretrato si concentra per il 57% in cinque sezioni civili (XVII, VIII, II, XIII e XVI). In altre quattro sezioni civili (I, X, XI e XII) si concentra inoltre un ulteriore 26% circa dell'arretrato. Pertanto, l'82% dell'arretrato del totale dell'Ufficio si concentra in nove delle diciotto sezioni civili.

Tale dato dovrebbe essere tenuto in considerazione, da un lato, nella distribuzione dell'organico in servizio presso il Tribunale di Roma, e, dall'altro lato, nella dislocazione dei funzionari addetti all'Ufficio per il processo (inoltre, sul punto si legga anche *infra* in tema di redistribuzione della divisione tabellare tra sezioni).

La materia che registra un maggior numero di pendenze è "contratti" (22,6% tribunale media distrettuale e 31,6% Corte d'appello di Roma - % calcolata sul dato nazionale).

Tuttavia, tale ultima 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", al pari della responsabilità medica. In particolare, le categorie utilizzate ai fini della catalogazione del contenzioso non consentono di riportare il dato alle sezioni del Tribunale di Roma.



Occorre evidenziare nuovamente che ancora oggi mancano elementi per individuare le aree/materie in cui si registra un carico maggiore rispetto ad altre all'interno della stessa sezione. Detta attività, sebbene specificamente orientata alla raccolta dei dati relativi alla azione 1.1, ha condotto alla raccolta di dati utili anche ai fini della azione trasversale costituente l'oggetto del presente *report*. Si è trattato di attività di natura esplicativa e/o integrativa rispetto al materiale fornito dal "kit statistico" ministeriale il quale, come sopra illustrato, non ha consentito allo stato di completare 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)⁵.

Sono inoltre di seguito riportati, per opportuna completezza descrittiva, alcuni dati relativi alla riduzione del *disposition time* relativi a quei procedimenti non inclusi, secondo la classificazione rammentata in apertura, nella classificazione utile ai fini della definizione dell'arretrato civile.

Si riportano pertanto gli altri dati raccolti e catalogati per sezione:

➤ SEZIONE II CIVILE

La II sezione ha partecipato alla sperimentazione dell'Ufficio per il Processo nel periodo giugno 2016-settembre 2017 e successivamente ha stabilizzato questo modulo organizzativo nel triennio 2018-2020.

Nel periodo dicembre 2017-dicembre 2021 viene segnalata una riduzione tanto delle cause ultratriennali (da 2105 a 1770) che delle cause pendenti totali che sono passate da 10311 a 7374.

Riguardo agli obiettivi la relazione si concentra particolarmente sulla riduzione del *disposition time*. In particolare, viene evidenziato che il *disposition time* nel 2019 era pari a 727 giorni, a fine 2021 è sceso a 715 giorni e si prevede che debba essere di circa 320 giorni entro il 30 giugno 2026.

Per raggiungere questo obiettivo sono previste due diverse modalità:

- La soluzione preferita prevede di abbattere il *disposition time* soprattutto dopo aver precedentemente risolto una gran parte dell'arretrato più datato (quindi indicativamente dopo il 2024);
- Secondo una diversa impostazione è previsto un abbattimento costante nel corso degli anni con una riduzione media di circa 80 giorni l'anno.

Riguardo all'arretrato si prevede un abbattimento costante pari a circa il 5% annuo per i primi 3 anni e di un ulteriore 5% complessivo negli anni 2025-2026.

Per raggiungere questi risultati sono state adottate diverse misure quali: i) assegnazione al medesimo giudice di cause che presentano profili di connessione (anche solo di diritto) con cause già assegnategli; ii) maggiore applicazione del modello di decisione *ex art. 281-sexies c.p.c.*; iii) criterio prioritario di trattazione delle cause secondo il modello *first in first out* temperato per cui viene

⁵ Dette modalità di realizzazione, si ricorda, sono le seguenti: i) catalogazione delle cause, prendendo in considerazione le controversie pendenti da più di tre anni per i Tribunali e da più di due per le Corti di appello, esaminando contestualmente le specificità (ad es. per materia o procedimento) e i fattori di ritardo più ricorrenti (ad es. numero delle parti coinvolte, numero di fascicoli, provvedimenti sui quali la causa di è "arrestata"); ii) valutazione circa il ritardo osservato e la sua dipendenza dalla mancata possibilità di fare ricorso agli strumenti tecnici previsti dalla legge per la celebrazione dei processi e delle attività connesse (con particolare attenzione da dedicare allo strumento della videoconferenza); iii) analisi della letteratura scientifica e tecnica sul tema, da mettere "a sistema" con i dati empirici provenienti da Uffici Giudiziari con UPP già avviati; iv) suddivisione dell'arretrato in "fasce di gravità", da organizzare per annate di iscrizione a ruolo e da catalogare sulla base di caratteristiche processuali comuni, a seconda della fase processuale in cui si trovano e degli ulteriori elementi processuali rilevanti; v) definizione e valorizzazione delle buone pratiche direttamente connesse allo smaltimento dell'arretrato (cfr. la *Scheda sull'attività 1 relativa alla ricognizione qualitativa dell'arretrato*).



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

preferita la definizione delle cause ultratriennali accelerando il più possibile la fase istruttoria e anticipando l'udienza di precisazione delle conclusioni.

➤ SEZIONE III E IV CIVILE

Le sezioni civili III e IV (la prima tabellarmente competente in materia di espropriazione mobiliare, la seconda in materia di espropriazione immobiliare) erano già dotate dell'ufficio per il processo ('UPP') prima dell'emanazione del decreto presidenziale prot. n. 5519 del 21 marzo 2022 (che ha istituito i rimanenti UPP presso il Tribunale di Roma), in forza di quanto previsto dal decreto presidenziale prot. n. 10189 del 3 luglio 2018.

In relazione alla entità delle pendenze ultratriennali e alla collegata attività di efficiente gestione dei flussi in ingresso, si segnala l'avvio dell'attività di individuazione ed eliminazione delle c.d. false pendenze (procedimenti che dal registro informatico e nelle statistiche risultano ancora pendenti, nonostante siano estinti o comunque definiti), nonché la movimentazione d'ufficio dei procedimenti più risalenti, sospesi o comunque di fatto quiescenti, per verificare la persistenza dell'interesse del creditore alla loro prosecuzione.

La III sezione, inoltre, fissa ogni quattro settimane un'udienza di prima comparizione destinata esclusivamente alla trattazione delle procedure contro i debitori pubblici "seriali" (Agenzia delle Entrate - Riscossione, Roma Capitale, INPS e Poste Italiane s.p.a.), con carico maggiore rispetto a quello delle udienze ordinarie: ciò consente di definire un cospicuo numero di procedure, nonché di disporre la riunione di procedimenti per crediti modesti, promossi dallo stesso creditore, consentendo la totale soddisfazione degli stessi, altrimenti preclusa a causa dei limiti quantitativi di efficacia del pignoramento stabilito dall'art. 546 c.p.c.

➤ SEZIONE X CIVILE:

La decima sezione civile fa parte, insieme all'ottava, alla nona e undicesima, dell'Area del diritto del mercato. Nel riparto di competenze fra le sezioni dell'Area si è fatto ricorso alla competenza generica, attribuita fra tutte le sezioni secondo un criterio basato sul numero di ruoli, e subspecializzazioni relative al contenzioso delle compravendite immobiliari (vendita di beni immobili e revocatorie di compravendite immobiliari), oltre ai procedimenti sommari (sequestro conservativo *ex art.* 671 c.p.c., sequestro giudiziario *ex art.* 670 c.p.c., sequestro liberatorio *ex art.* 687 c.p.c., sequestro previsto da norme speciali e provvedimenti di urgenza *ex art.* 700 c.p.c.).

La relazione evidenzia come per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato individuati dal d.l. 80/2021 sia prioritaria l'urgente copertura dei posti vacanti ed è preventivabile nel primo periodo una concentrazione degli sforzi sull'abbattimento delle cause ultratriennali e un abbassamento progressivo del *disposition time*.

Al fine dell'abbattimento del cospicuo arretrato è prevista l'assegnazione di mansioni specifiche ai funzionari dell'UPP come di seguito individuate:

attività propedeutiche all'udienza, quali, a titolo esemplificativo, i) lo studio dei fascicoli e la predisposizione di schede riassuntive; ii) la verifica della completezza dei fascicoli; iii) la predisposizione di bozze di verbali d'udienza; iv) il controllo delle notifiche e del rispetto dei termini di costituzione; attività in udienza, quali, a titolo esemplificativo: i) l'attività di ausilio al giudice nell'assunzione della prova per interpellato e testimoniale; ii) la preparazione di bozze di provvedimenti semplici (liquidazione e nomina del C.t.u.); iii) la preparazione di decreti di autorizzazione alla trattazione scritta delle udienze; iv) la preparazione delle bozze in fatto delle sentenze con la ricostruzione del processo; v) l'elaborazione di massime della giurisprudenza della sezione; attività successive all'udienza ed attività amministrative di ausilio al personale di cancelleria, quali, a titolo esemplificativo i) la revisione e il monitoraggio delle liquidazioni dei patrocini a spese dello



stato; ii) l'attività di recupero dei contributi unificati non versati; iii) l'individuazione dei procedimenti cancellati da estinguere per mancata riassunzione; iv) il monitoraggio mensile dei fascicoli in decisione e/o rimessi al giudice per la sentenza, con segnalazione dei fascicoli con i maggiori tempi di attesa per l'emissione del provvedimento; v) la rilevazione di tutti i dati statistici necessari ai monitoraggi per il raggiungimento degli obiettivi del PNNR.

➤ SEZIONE XI CIVILE

A seguito di una prima rilevazione, i dati relativi al contenzioso e all'arretrato sono indicati – come del resto in riferimento a tutte le altre sezioni - in modo aggregato. Non è chiaro quando è stato istituito l'UPP, ma si dice che esso avrebbe portato consistenti risultati senza specificare quali e senza evidenziarne eventuali criticità, né si fornisce alcun dato relativo all'abbattimento dell'arretrato. Con riferimento a questa sezione si riscontrano carenze sull'individuazione delle attività specifiche funzionali alla riduzione dell'arretrato

➤ SEZIONE XVI CIVILE

La sezione XVI civile (sezione specializzata in materia di imprese) rientrava tra le sei sezioni civili del Tribunale di Roma presso le quali, prima del decreto presidenziale prot. n. 5519 del 21 marzo 2022, non era stato istituito l'Ufficio per il processo. Invero, nel Progetto organizzativo per l'Ufficio per il processo – PNRR predisposto dal Presidente del Tribunale di Roma (prot. n. 21908 del 29 dicembre 2021) si specificava che nessuna di tali sezioni prevedeva di ricorrere a questo modulo organizzativo. Si tratta di una specificazione curiosa ove solo si considerino gli evidenti profili di criticità che connotavano proprio la sezione XVI civile: nello stesso Progetto organizzativo si rilevava infatti che alla data del 30 giugno 2021 la sezione XVI civile era una di quelle maggiormente gravate dalle pendenze (6.333), con una concentrazione di circa il 10% dell'arretrato complessivo del Tribunale; si sottolineava inoltre che lo stato dei procedimenti di tale sezione desta particolare attenzione, in quanto la trattazione delle cause di cui all'art. 3 d.lgs. n. 168/2003 ne risulta inevitabilmente rallentata e la loro definizione è spesso raggiunta oltre il termine di ragionevole durata, con conseguente compromissione delle finalità sottese alla norma istitutiva delle sezioni specializzate in materia.

L'attività di aggrasso dell'arretrato è calibrata in riferimento alla istituzione dell'UPP, sulla quale si rinvia allo specifico report.

Deve qui in ogni caso rammentarsi che l'Ufficio per il processo presso la sezione XVI civile è stato articolato in quattro strutture, ciascuna delle quali è chiamata a seguire tematicamente una delle materie affidate alla competenza della sezione, ad operare per la relativa riduzione dell'arretrato e del *disposition time* e ad occuparsi della relativa banca dati, con la predisposizione – a cadenza trimestrale – di report tematici e statistici da condividere nella sezione. Viene precisato che è stato possibile articolare l'Ufficio del processo soltanto in quattro strutture interne a causa del numero esiguo di Giudici, G.O.P. e personale di cancelleria e del minor numero di addetti all'UPP assegnati. Si rammenta altresì, sempre al fine specifico della azione in oggetto, che le quattro strutture in cui si articola l'Ufficio per il processo della sezione XVI sono le seguenti:

- un ufficio trasversale condiviso con la sezione XVII, che si occupa di appalti pubblici, *class action*, esdebitazioni del debitore incapiente, predisposizione di una banca dati comune, rilevazione dei procedimenti cautelari e predisposizione di una relativa banca dati, rilevazione dei procedimenti *ex art. 702 bis c.p.c.* e predisposizione di una relativa banca dati, rilevazione delle proposte conciliative e dei flussi monitorati, analisi dei dati del sito del Tribunale inerenti alla sezione. Il gruppo si compone di un dirigente della cancelleria e di due addetti all'UPP e ha come magistrato di riferimento il Dott. Di Salvo;



- un ufficio dedicato alla materia bancaria e dell'intermediazione finanziaria, composto da due G.O.P., quattro addetti all'UPP, tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Mazzaro e Goggi;
- un ufficio dedicato alla vendita di cose mobili, alle cessioni di azienda ed alle impugnazioni di delibere societarie, composto da due G.O.P., quattro addetti all'UPP, tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Ciocca e Iannaccone;
- un ufficio dedicato alle azioni di responsabilità, alle azioni societarie diverse dalle impugnazioni di delibere ed alla volontaria giurisdizione, composto da quattro addetti all'UPP, tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Ruggiero e Manzi.

Tali gruppi dovranno svolgere delle attività comuni destinate inizialmente alla formazione dei relativi componenti (si tratterà di incontri formativi per l'introduzione alle attività della sezione, all'utilizzo della Consolle, alla massimazione delle pronunce ed alle rilevazioni statistiche). I magistrati di riferimento di ogni gruppo dovranno quindi seguire la formazione specifica dei relativi componenti e supervisionare le attività da compiere, con verifica dei risultati ottenuti.

Nel complesso, le attività da svolgere in questo primo periodo, funzionalizzate alla aggressione dell'arretrato, sono dirette a raggiungere i seguenti obiettivi: formazione degli addetti all'UPP e impostazione delle attività per il periodo successivo; bonifica delle anagrafiche dei fascicoli ed eventualmente delle false pendenze; miglioramento dei fascicoli informatici; ausilio dei magistrati nelle attività di udienza, di redazione delle schede del processo e di intestazione delle sentenze.

➤ SEZIONE XVIII E AREA LAVORO

Nell'area lavoro, l'istituzione dell'Upp è avvenuta:

- con d.p. n. 10189 del 3.7.2018 nella 1^a e nella 3^a Sezione Lavoro;
- con d.p. n. 450 del 20.1.2020 nella 2^a e nella 4^a Sezione Lavoro.

Si è rilevato che i procedimenti pendenti al **30.6.2019** (estratti dai dati Cepej e che, **in prospettiva, rischiano di divenire arretrato nel giugno 2022**):

- in materia di lavoro ammontano a 11.964, pari al 10% della pendenza totale; tra questi, 252 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari all'1% di quello complessivo;
- in materia previdenziale ammontano a 4.324, pari al 4% della pendenza totale; tra questi, 39 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari allo 0% ca. di quello complessivo;
- cui si aggiungono 8.568 ATP, pari al 7% del totale; tra questi, 450 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari all'3% di quello complessivo.

Per un totale complessivo pari a meno del **2,2% dell'arretrato complessivo**.

Nell'area immigrazione e cittadinanza (XVIII) l'istituzione dell'Upp è avvenuto con d.p. n. 9634 del 5.7.2017, all'atto della costituzione della sezione specializzata.

Quanto ai dati dei relativi **flussi**, si rileva che i procedimenti pendenti al **30.6.2019** (estratti dai dati Cepej):

- in materia di protezione internazionale ammontano a 7.856, pari al 7% della pendenza totale; tra questi, 213 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari all'1% di quello complessivo;
- in materia di Diritti della cittadinanza ammontano a 11.030, pari al 9% della pendenza totale; tra questi, 180 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari allo 1% di quello complessivo; al riguardo, giova segnalare che, in tale materia, la pendenza del Tribunale di Roma è pari al 99% di quella nazionale.



Nel prosieguo, si rileva che, alla data del 30.6.2021, la sezione XVIII registra il maggior numero di pendenze, pari a **19.455 procedimenti** (tra i quali, quelli **ultratriennali** sono pari a poco più del **2%** di quello complessivo); tuttavia, occorre tenere in considerazione che:

- a. la sezione è stata istituita nel 2017, ereditando (solo) 3.000 procedimenti ca. dalla 1^a Sezione civile;
- b. si ipotizza un cospicuo **incremento dell'arretrato** dovuto, in particolare, all'aumento (quello maggiore rispetto all'intero ufficio) di procedimenti iscritti a far data dal 2019 (6.000 procedimenti ca. all'anno, al netto di quelli decisi *medio tempore*).

Si può ancora ipotizzare che l'incremento dell'arretrato che si prospetta *sub* b. si sia parzialmente concretizzato alla luce dei dati forniti all'Università degli Studi di Roma Tre dalla sezione XVIII del Tribunale ordinario di Roma. In relazione ad uno solo dei due settori rispetto ai quali è stato costituito il progetto organizzativo dell'U.p.p., ossia l'area relativa ai procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza italiana, infatti, in data **30 giugno 2022** si rileva la seguente **variazione delle pendenze**:

- i procedimenti pendenti in materia di Diritti di cittadinanza ammontano a 19.492;
- diversamente i procedimenti pendenti in materia di protezione internazionale evidenziano un decremento, in quanto ammontano a 4200.

Il **clearance rate (CR)** che misura la capacità dei singoli uffici di smaltire i procedimenti sopravvenuti – determinato sulla base rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti – alla luce dati disponibili risulta quindi **diminuito** (dello 0,2 rispetto al 2021) in relazione ai **procedimenti di riconoscimento della cittadinanza italiana**, mentre si registra un leggero **aumento** (dello 0.01 rispetto al 2021) con riferimento ai **procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale**.

Più in particolare, infatti, l'indicatore *clearance rate*, in relazione al settore “diritti della cittadinanza”, nel 2019 individua un valore pari a 0,2 (1505 procedimenti definiti/5116 procedimenti sopravvenuti). Nel 2021, l'indicatore subisce una variazione in rialzo pari a 0,6 (6671 procedimenti definiti/11043 sopravvenuti). Nel 2022 (al 30 giugno), invece, il rapporto diminuisce fino a raggiungere lo 0,4 (4748 procedimenti definiti/10071 sopravvenuti).

Il medesimo indicatore (CR), in relazione al settore “protezione internazionale”, nel 2019 risulta pari allo 0,7 (6041 procedimenti definiti/8372 procedimenti sopravvenuti), 2021 cresce fino a raggiungere l'1,8 (6409 procedimenti definiti/3387 procedimenti sopravvenuti). Infine, 2022 (al 30 giugno) il valore è pari a 1,9 (2978 procedimenti definiti/1524 procedimenti sopravvenuti).

Per quanto concerne i **procedimenti definiti**:

- in relazione al settore “riconoscimento della cittadinanza italiana” il valore *baseline* (2019) è pari al numero di 1505 e segue un andamento di costante aumento fino a diventare pari a 4748 al 30 giugno 2022;
- in relazione al settore “riconoscimento della protezione internazionale” il valore *baseline* (2019) è pari a 6041 e segue un andamento di costante decrescita fino a diventare pari a 2879 al 30 giugno 2022.

Il **progetto organizzativo istitutivo dell'Ufficio per il processo dell'Immigrazione (UPI)** è stato redatto, in data 13.12.2021, a seguito di una concertazione che ha coinvolto tutte le sezioni specializzate presenti sul territorio nazionale.

Tale progetto, dopo aver riepilogato i dati relativi a pendenze, flussi e arretrato, elenca gli obiettivi che si intende perseguire attraverso l'adozione delle misure organizzative successivamente indicate, tra cui:

- a. **riduzione pendenze 2019** che, nel giugno 2022, rischiano di divenire arretrato;



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

- b. **riduzione del *disposition time*** limitatamente ai procedimenti oggetto di monitoraggio in sede di PNRR e, quindi:
- i. ai procedimenti volti al riconoscimento della protezione internazionale, rispetto ai quali è stimato un *disposition time* pari a 1130 giorni a fronte dei 4 mesi previsti dall'art. 35 *bis*, d.lgs. n. 25/2008;
 - ii. e quelli aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza *iure sanguinis*, rispetto ai quali la prima e unica udienza di discussione è fissata, in media, a tre anni dall'iscrizione;

A tal fine, il progetto prevede la **costituzione di una struttura centrale** a supporto dell'intera sezione; inoltre, per un giorno a settimana, gli addetti UPI a tale struttura saranno collocati a supporto del personale di cancelleria.

La struttura centrale sarà **suddivisa in due settori**, corrispondenti ai relativi procedimenti:

- a. **protezione internazionale:**
 - i. al riguardo è prevista una prima fase di **screening** e **classificazione** dei procedimenti (in prima battuta iscritti nel 2019 e 2020) in **6 diverse categorie** (procedimenti esulanti dalla materia; ricorsi manifestamente fondati; altri procedimenti a trattazione semplificata; ricorsi in materia di ammissibilità di domande reiterate; ricorsi a trattazione prioritaria e, infine, ricorsi ordinari); all'esito della classificazione, gli addetti Upi sottopongono al magistrato una bozza semplificata di motivazione;
 - ii. seguirà, poi, una seconda fase di c.d. *triaging* che, sulla base dell'attività svolta in precedenza, prevede la compilazione, da parte degli addetti UPI, di una scheda di dettaglio per ciascun procedimento.
 - iii. Questa attività permette peraltro di identificare i fascicoli da cui emergono indicatori di tratta o altri elementi di vulnerabilità, in relazione ai quali si valuta l'anticipazione dell'udienza con il coinvolgimento degli enti anti tratta che operano in Tribunale.
- b. e **cittadinanza**: rispetto a tali procedimenti, gli addetti UPI si occuperanno dello studio dei documenti allegati ai ricorsi *ex art. 702 bis* c.p.c. (iscritti nel 2019 e 2020); inoltre, dovranno compilare una scheda tecnica, evidenziando eventuali criticità riscontrate nei procedimenti maggiormente complessi e proponendo una bozza di decisione per i procedimenti di più agevole definizione.

Tra gli altri, tali attività sono volte all'individuazione dei procedimenti più semplici, i quali vengono stimati in misura pari a 20/30% di quelli complessivamente pendenti in materia di protezione internazionale; e in misura pari all'80% di quelli in materia di cittadinanza; dato, questo, che consentirà una calendarizzazione delle udienze ragionata e un più efficiente impiego delle relative risorse.

Inoltre, sulla base dei dati raccolti, vengono identificate le nazionalità ed i *claims* più frequenti tra i fascicoli considerati come ordinari, in relazione ai quali sono anticipatamente preparati specifici punti di motivazione che vengono condivisi con i giudici della Sezione e caricati in maniera razionale in una cartella condivisa, con benefici in termini di efficienza in relazione non solo ai casi pendenti ma anche a casi che potrebbero presentarsi in futuro.

V. ANALISI DEI DATI RACCOLTI E CRITICITA'

Come è emerso dalla analisi congiunta dei dati contenuti nel kit statistico e dei dati rinvenuti dalle relazioni inviate da alcune delle sezioni del Tribunale di Roma in risposta ai quesiti formulati dal Gruppo di Ricerca (che, a loro volta, originavano dalla necessità di integrare i dati contenuti nei progetti UPP), possono formularsi le seguenti considerazioni. Anzitutto, l'eccessiva aggregazione dei dati contenuti nel kit statistico, da un lato, e la incompletezza dei dati provenienti dalle singole sezioni (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.

Tuttavia, alcuni segnali positivi sono emersi dalla analisi dei dati di singole sezioni. Ad esempio, la sezione X ha estratto i dati dal SICID consentendo una rapida fotografia quantomeno numerica delle pendenze. Anche in questo caso si tratta tuttavia di dati parziali poiché riferiti soltanto alla tipologia di rito e alla materia/oggetto, consegnando una fotografia generale delle pendenze, ma non dell'arretrato tecnicamente inteso.

Sarebbe quindi opportuno estrarre dal SICID anche i dati relativi alla durata dei procedimenti pendenti, specificando per ciascuno la data di iscrizione a ruolo in modo che sia possibile verificare la durata (ultratriennale o meno) in relazione al momento di estrazione dei dati e, quindi, quantificare specificatamente l'arretrato della sezione.

Se tutte le altre sezioni procedessero in tal senso la ricostruzione dei dati anche qualitativa potrebbe essere effettuata direttamente dal gruppo di ricerca.

All'esito della ricognizione dello stato dell'arte, nonché del congiunto necessario esame dei progetti pervenuti relativi all'UPP predisposti per le sezioni II, III, IV, X, XI, XVI, XVIII e lavoro del Tribunale di Roma, sono emersi, in estrema sintesi, dei dati positivi così riassumibili:

- In alcuni casi i dati relativi all'arretrato e ai flussi in ingresso sono specificamente indicati con riguardo alle sezioni di riferimento e/o alla materia da queste trattata (sez. XVIII, lavoro);
- In alcuni casi i progetti dell'UPP sono particolarmente specifici (sez. II, XVIII);
- In alcuni casi sono indicate in modo approfondito le misure per abbattere l'arretrato, ad es. mediante l'utilizzo del modulo decisivo *ex art. 281-sexies* c.p.c., l'assegnazione di cause simili ad uno stesso giudice, e così via (sez. II);
- In alcuni casi si fa riferimento ad un meccanismo di monitoraggio dei risultati derivanti dall'utilizzo dell'UPP (sez. II, lavoro, XVIII);
- In alcuni casi si dà conto dell'implementazione di alcune specifiche attività apparentemente migliorative dell'attività giurisdizionale (ad es. per le sezioni lavoro, utilizzo della *console* del presidente e utilizzo di un doppio *monitor* in udienza).
- Una sezione, in particolare la X del Tribunale di Roma, come anticipato, attingendo al sistema di nomenclatura già esistente dal database, ha estratto i dati dei procedimenti pendenti (nr. 4604) catalogati per: rito; oggetto; materia; anno iscrizione della causa; stato del procedimento; giudice. Il prospetto, redatto con l'ausilio dell'Ufficio informatica e statistiche, consente l'immediata percezione dei dati rilevanti e dovrebbe essere integrato soltanto con riferimento al dato temporale dell'iscrizione a ruolo;
- In particolare, nell'ambito del Progetto organizzativo del **Tribunale di Roma**, si segnala quanto riportato nel paragrafo VII (p. 10 ss.), in cui sono elencati i «*Servizi di qualità attivi nell'Ufficio*», che vengono indicati come metodi di lavoro, prassi e misure organizzative di comprovato successo adottati da alcune sezioni, la cui diffusione è auspicabile anche alle altre. Ad esempio, si citano l'uso del doppio schermo in fase di verbalizzazione nelle sezioni Lavoro ed in alcune sezioni ordinarie (non meglio individuate); la assegnazione automatica dei fascicoli, con conseguente riduzione dei tempi (a regime nelle sezioni VI e XVIII)⁶, il che incide positivamente sul *disposition time*; l'elaborazione e l'aggiornamento da parte della Sezione VI di un testo degli «*orientamenti della sezione locazioni*» che tiene conto delle evoluzioni giurisprudenziali in materia; la realizzazione di una banca dati da parte della Sezione XVII (proprietà industriale e imprese) relativa ai precedenti di sezione in materia contrattuale, accessibile anche ai magistrati onorari; la fissazione mensile di una udienza dedicata alla prima udienza in procedimenti avviati contro debitori seriali (INPS,

⁶ In tema si veda anche il Programma annuale delle attività 2021 del Tribunale di Roma, p. 15 ss.



Agenzia delle Entrate, Poste italiane, ecc.) adottata dalla III sezione; l'aumento delle conciliazioni nella VIII sezione (al riguardo, sarebbe opportuno conoscere quali tipologie di strumento conciliativo vengono utilizzate - giudiziale, delegata - con relativa incidenza percentuale, nonché se sono stati individuati, e quali sono, gli indici di mediabilità delle controversie nel settore specifico).

Sono nel contempo emerse alcune criticità:

- Nella maggior parte dei progetti, ove indicati, i dati relativi al contenzioso e all'arretrato sono indicati **in modo aggregato**;
- In generale non sono indicate le principali ragioni che hanno comportato la formazione dell'arretrato e in quali materie e fasi processuali si riscontrano i maggiori ritardi;
- In alcuni casi non sono previsti meccanismi di monitoraggio dell'impatto dell'UPP sul lavoro della singola sezione ai fini della riduzione del *disposition time*;
- In quasi tutti i progetti non si fa riferimento a meccanismi di catalogazione del contenzioso (ad eccezione della sez. XVIII) al medesimo fine di aggressione dell'arretrato.

VI. PROPOSTE E PIANO OPERATIVO

Al termine della disamina descrittiva, costituente una fotografia della situazione dell'arretrato avanti al Tribunale di Roma nelle sezioni di competenza, 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 Roma ha lamentato la «*allarmante scoperta del ruolo organico del personale amministrativo*» (p. 3 del Progetto organizzativo PNNR), che incide sulla capacità di smaltire rapidamente il lavoro di rispettiva competenza, con riflessi negativi sul buon andamento dei procedimenti.

Al riguardo, la assunzione degli addetti all'UPP e la loro destinazione (almeno in parte) a supporto delle cancellerie, potrà alleviare il problema soltanto qualora il loro impiego sia ponderato in ragione alle specifiche criticità emerse per ogni sezione e con riferimento alle differenti competenze interne alla medesima sezione⁷.

Il Tribunale di Roma lamenta poi la «*complessità degli adempimenti correlati alla trascrizione delle sentenze presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari e mancanza di specifiche competenze tecniche sulla materia*» (p. 25). Questa attività, che grava sulle cancellerie, è verosimilmente una attività su cui può incidere positivamente l'intervento di alcuni addetti all'UPP che, previa idonea formazione, possono specializzarsi e occuparsene in modo sistematico.

Il Tribunale di Roma lamenta anche la insufficienza della dotazione *hardware* (p. 9), che, se non colmata, rischia di rendere inefficiente l'impiego degli addetti all'UPP.

A pag. 24 del Progetto organizzativo dell'UPP del Tribunale di Roma vengono prospettate alcune criticità concernenti gli aspetti organizzativi e i processi di lavorazione, quali, ad esempio, la

⁷ Possono porsi dubbi sulla legittimità dell'affidamento ai funzionari addetti all'UPP di mansioni più prettamente "da cancelleria"; al riguardo la Corte di appello di Roma, facendo riferimento all'all. II del d.l. 80/2021, che nell'individuare le attività demandate ai funzionari UPP parla di "raccordo con il personale addetto alle cancellerie", nonché valorizzando l'inquadramento dei funzionari nella terza area, afferma che è consentito "delineare il nuovo ruolo professionale in posizione intermedia tra l'attività giurisdizionale propriamente detta e tutte le attività che funzionalmente precedono e seguono la preparazione delle udienze e dei provvedimenti da adottare".



“complessità dell’organizzazione del ruolo di udienza (catalogazione delle cause per anno o urgenza ecc.)” e la “laboriosità della gestione delle istanze endoprocessuali”. Sarebbe utile sapere quali iniziative sono state eventualmente adottate per rimediare a tali criticità e se esse sono state coordinate con il mansionario degli addetti all’Upp. Dalla lettura del programma di azione (anche di quelli elaborati dalle singole sezioni) emerge la generale intenzione di destinare gli addetti all’UPP anche allo svolgimento di tali mansioni.

È 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 nelle singole sezioni.

Dall’analisi della documentazione suddetta emerge che, con riferimento al Tribunale di Roma, le pendenze e l’arretrato sono concentrati in determinate sezioni civili, dovendosi dunque leggere il dato aggregato alla luce della distribuzione tabellare del contenzioso. Ad esempio, **emerge che al 30 giugno 2021 l’arretrato si concentra per il 57% in cinque sezioni civili (XVII, VIII, II, XIII e XVI). In altre quattro sezioni civili (I, X, XI e XII) si concentra inoltre un ulteriore 26% circa dell’arretrato. Pertanto, l’82% dell’arretrato del totale dell’Ufficio si concentra in nove delle diciotto sezioni civili.**

Tale dato (che, come si è detto, dovrebbe essere comunque approfondito con specifico riferimento alle materie oggetto di ciascuna singola sezione) dovrebbe essere tenuto in considerazione, da un lato, nella distribuzione dell’organico in servizio presso il Tribunale di Roma, e, dall’altro lato, nella dislocazione dei funzionari addetti all’Ufficio per il processo.

Come anticipato, la materia che registra un maggior numero di pendenze è “contratti” (22,6% tribunale media distrettuale).

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. In particolare, le categorie utilizzate ai fini della catalogazione del contenzioso non consentono di riportare il dato alle sezioni del Tribunale di Roma.

Mancano elementi per individuare le aree/materie in cui si registra un carico maggiore rispetto ad altre all’interno della stessa sezione, che debbono pertanto essere acquisiti.

Del pari, una base di partenza essenziale per il lavoro da compiere risiede nell’acquisizione dei cc.dd. tassi di ricambio e di smaltimento che vengono citati, genericamente, a pag. 4 del Progetto organizzativo relativo alla Corte d’appello, ma non anche in quello relativo al Tribunale.

Nei file *Excel* contenenti i c.d. kit statistici, invece, si fa riferimento alla c.d. *Clearance rate* di Tribunale e Corte d’appello, 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)*».

Il dato relativo a pendenze e arretrato degli anni 2019, 2020 e 2021, però, è anch’esso 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 Roma** attribuisce ampia rilevanza alla «*istituzione di servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale*» (p. 27), che deve consistere nella elaborazione e nella raccolta di massime delle pronunce più rilevanti delle singole sezioni, ordinate per materia.



L'attività dovrà essere svolta con il contributo determinate degli addetti all'UPP, che andranno evidentemente previamente formati specificamente in materia di analisi e massimazione delle pronunce di merito.

Si dà atto inoltre che sul sito del Tribunale è già presente una sezione dedicata alla giurisprudenza ed al massimario e si dà atto anche del fatto che le sezioni VI (locazioni) e XVII (proprietà industriale e imprese) hanno già avviato la attività di massimazione e raccolta delle pronunce maggiormente significative (p. 12).

La XVII sezione ha anche realizzato una banca-dati dei precedenti in materia contrattuale accessibile ai giudici.

Appare opportuno estendere la raccolta e la massimazione delle sentenze più rilevanti a tutte le sezioni del Tribunale di Roma, pubblicando periodicamente i risultati del lavoro di raccolta e massimazione sui siti istituzionali degli Uffici giudiziari, in modo tale che siano accessibili a tutti gli operatori della giustizia.

Si potrebbe suggerire anche la costruzione di una banca-dati ed effettuare anche la indicizzazione di singoli brani o parti delle pronunce, consentendo di reperire, mediante la ricerca per voci o sotto-voci, oltre alle sentenze e alle massime, anche gli stralci di motivazione indicizzati. Tale attività potrebbe essere estremamente utile al Giudice ed agli addetti all'UPP nella redazione dei provvedimenti, in quanto consentirebbe di reperire rapidamente da un precedente una parte di motivazione da potere usare come bozza.

Tale sistema di indicizzazione di singoli brani contenuti nella motivazione delle sentenze (i passaggi motivazionali ritenuti più significativi e/o contenenti il principio di diritto e la argomentazione relativa) era in uso presso *Il Foro italiano* – sezione *Merito ed extra*.

Si segnala al riguardo che, nel «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 01.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]» (p. 4 ss.), si prevede, nell'ambito della Azione 1.3, di elaborare una «*Proposta di piani di gestione dell'UPP*» comprendente, tra le altre cose, una «*proposta di sistemi di indicizzazione, catalogazione e massimazione delle sentenze del tribunale e realizzazione di banche dati della giurisprudenza di merito di ciascun tribunale per agevolare la nomofilachia "orizzontale"*» (attività da porre in essere nel periodo compreso tra il 31.12.2022 ed il 31.03.2023). Tale attività appare utile e necessaria anche al fine specifico della efficiente aggressione dell'arretrato.

Il Tribunale di Roma, tra le attività cui intende destinare gli addetti all'UPP, prevede che questi siano chiamati a compiere lo «*studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, schede riassuntive per procedimento)*».

Pare opportuno, al riguardo, suggerire la predisposizione di una griglia di lavoro comune per gli addetti all'UPP, che questi ultimi saranno chiamati a compilare (ad es. tabella con spazi dedicati a: indicazione delle parti; riassunto delle prospettazioni in fatto; esposizione delle questioni di diritto; conclusioni, istanze istruttorie formulate, ecc.). Tale lavoro sarà poi utile al giudice sia per inquadrare rapidamente le questioni di fatto e diritto rilevanti, sia per estrarre brani da usare come bozza per i provvedimenti anche endoprocedimentali.

L'utilizzo di una griglia di lavoro comune almeno a livello di Sezione renderebbe più agevole per gli addetti all'UPP collaborare con più giudici e ottimizzare i tempi di lavoro.

Dalla analisi della documentazione citata in epigrafe si è riscontrata una (almeno parziale) coerenza tra le azioni programmate dagli Uffici giudiziari e le azioni di cui al «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 01.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]». Alcune delle azioni comuni sono state evidenziate già nel corpo della presente relazione, altre potranno essere evidenziate successivamente, anche alla luce della analisi dettagliata dei programmi elaborati dalle singole sezioni.



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE
DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA
PENALE
presso il Tribunale di Roma**

Gruppo di ricerca in Diritto Processuale Penale (IUS/16)

Responsabili supervisori: Prof. Luca Marafioti; Dott.ssa Federica Centorame; Dott.ssa Giulia Fiorelli

Gruppo di ricerca: Dott.ssa Katia Di Nicolantonio; Dott. Giulio Garofalo; Dott.ssa Alice Giagnoni; Dott.ssa Rosa Gaia Grassia; Dott.ssa Diletta Perugia; Dott. Fabio Pignataro

Roma - dicembre 2022

*

I. L'ARRETRATO PENALE: PREMESSE METODOLOGICHE

La sezione dedicata alla area penale seguirà il medesimo indice delineato per l'area civile, a cui si rinvia.

Rinviandosi anche alle predette fonti normative già individuate nella sezione del presente *report* dedicata all'Area civile, si rileva che, 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, 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).

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%.

II. UFFICI DI COMPETENZA

Le Sezioni penali di competenza dell'Università degli Studi Roma Tre sono, per quanto riguarda il **Tribunale di Roma, le Sezioni I, V, VI, VIII e IX.**

Dai predetti uffici risulta pervenuta una documentazione non del tutto esaustiva in rapporto alle richieste inoltrate dal gruppo di ricerca.

In particolare, dal Tribunale di Roma è stato trasmesso:

- a. il Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo del 28.12.2021;
- b. il Programma Annuale Attività 2021 del 19.04.2021; i Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni.

III. 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 Roma 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 il 2019 ammontano a 60.481, di cui 2.746 per il collegiale, 23.715 per il monocratico e 34.020 per il settore GIP/GUP.

Le pendenze totali relative all'anno 2020 ammontano, invece, a 66.590, di cui 2.879 per il collegiale, 25.176 per il monocratico e 38.535 per il settore GIP/GUP. E' pertanto evidente un aumento complessivo delle pendenze, rispetto al 2019, del 10,1%. Quanto agli specifici settori indicati, l'aumento si attesta al 4,8% per il collegiale, al 6,2% per il monocratico e al 13,3% per il settore GIP/GUP.

L'anno 2021 registra un perdurante aumento delle pendenze complessive rispetto al 2019 (pari al 9,6%), ma una sensibile riduzione delle stesse rispetto al 2020. Le pendenze complessive ammontano, infatti, a 66.285, di cui 3.230 per il collegiale, 23.040 per il monocratico e 40.015 per il settore GIP/GUP. In percentuale, le pendenze relative agli specifici settori indicati possono essere così espresse: un aumento del 17,6% per il collegiale e un aumento del 17,6% per il GIP/GUP. Una menzione a parte merita la sensibile riduzione delle pendenze relative al Tribunale in composizione monocratica, il cui totale passa da 23.715 a 23.040, registrando, quindi, una diminuzione percentuale del 2,8% 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 Roma degli anni 2019, 2020 e 2021.

Nello specifico, dalla Tabella si evince che: il *disposition time* del 2019 è pari a 439 giorni; il *disposition time* del 2020 è pari a 619 giorni; il *disposition time* del 2021 è pari a 513 giorni.

Dunque, in percentuale, nell'anno 2020, rispetto all'anno 2019, esso ha subito un aumento del 41,1%, mentre nell'anno 2021, pur essendo diminuito rispetto all'anno precedente, ha comunque subito un aumento del 17,1% rispetto all'anno 2019.

E però, 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 Roma.

Svolte, dunque, queste necessarie premesse metodologiche, si procederà di seguito a fornire una fotografia dell'arretrato per ciascuna sezione, ove possibile in base all'analisi di ulteriori dati



disponibili, ricavabili dal Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo del 28.12.2021 e dai Progetti per il funzionamento dell'UPP nelle singole Sezioni.

IV. 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 gli assegnati hanno sottoposto 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).

Di seguito, si riportano, pertanto, gli altri dati raccolti e catalogati per sezione.

SEZIONE I PENALE:

La I sezione penale è competente per l'Area Soggetti Deboli. Essa, in composizione collegiale, tratta la materia concernente i reati a sfondo sessuale, reati in materia d'immigrazione clandestina e reati in materia di prostituzione. In composizione monocratica, invece, tratta tutti i reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, nonché i reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e stalking (art. 612-*bis* c.p.).

Tale sezione è composta da 4 collegi e 10 ruoli monocratici. Nello specifico, sono presenti in organico 9 magistrati togati, 2 GOP e 15 unità del personale amministrativo, e le sono stati assegnati 13 funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Nell'anno 2019, dinanzi ad essa, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 2.578 processi e se ne sono esauriti 2.252, con un tempo medio di definizione pari a 388 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.773 e i pendenti ultra-triennali 536.

Nel medesimo anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 188 e quelli esauriti 167, con un tempo medio di definizione pari a 721 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 387 e i pendenti ultra-triennali 93.

A seguire, nell'anno 2020, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.402 processi e se ne sono esauriti 1.185, con un tempo medio di definizione pari a 474 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.990 e i pendenti ultra-triennali 302.

Nello stesso anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 140 e quelli esauriti 121, con un tempo medio di definizione pari a 698 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 406 e i pendenti ultra-triennali 109.

SEZIONE V PENALE:

La V sezione penale è competente per l'Area Soggetti Deboli. Essa, in composizione collegiale tratta la materia concernente i reati a sfondo sessuale, reati in materia d'immigrazione clandestina e reati in materia di prostituzione. In composizione monocratica, invece, tratta tutti i reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, nonché i reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e stalking (art. 612-*bis* c.p.).

Tale sezione, composta da 4 collegi, presenta un organico di 10 magistrati togati, 2 GOP e 16 unità del personale amministrativo, e le sono stati assegnati 11 funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.



Nell'anno 2019, dinanzi ad essa, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 2.457 processi e se ne sono esauriti 1.942, con un tempo medio di definizione pari a 328 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.161 e i pendenti ultra-triennali 405.

Nel medesimo anno, in composizione collegiale, invece, i processi sopravvenuti sono 178 e quelli esauriti 193, con un tempo medio di definizione pari a 515 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 238 e i pendenti ultra-triennali 32.

A seguire, nell'anno 2020, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.387 processi e se ne sono esauriti 1.289, con un tempo medio di definizione pari a 439 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.259 e i pendenti ultra-triennali 178.

Nello stesso anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 152 e quelli esauriti 111, con un tempo medio di definizione pari a 560 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 279 e i pendenti ultra-triennali 39.

SEZIONE VI PENALE:

La VI sezione penale è competente per l'Area Reati Economici. Essa, in composizione collegiale, tratta la materia concernente i reati di criminalità economica, i reati tributari, i reati societari ed i reati fallimentari. In composizione monocratica, invece, tratta tutti i reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, con esclusione dei reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e stalking (art. 612-*bis* c.p.).

Tale sezione, composta da 4 collegi, presenta un organico di 7 magistrati togati, 4 GOP e 16 unità del personale amministrativo, e le sono stati assegnati 11 funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Nell'anno 2019, dinanzi ad essa, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 2.275 processi e se ne sono esauriti 2.052, con un tempo medio di definizione pari a 369 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.695 e i pendenti ultra-triennali 499.

Nel medesimo anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 262 e quelli esauriti 293, con un tempo medio di definizione pari a 714 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 409 e i pendenti ultra-triennali 63.

A seguire, nell'anno 2020, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.406 processi e se ne sono esauriti 1.313, con un tempo medio di definizione pari a 446 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.788 e i pendenti ultra-triennali 195.

Nello stesso anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 161 e quelli esauriti 157, con un tempo medio di definizione pari a 630 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 413 e i pendenti ultra-triennali 75.

SEZIONE VIII PENALE:

L'VIII sezione penale è competente per l'Area Pubblica Amministrazione. Essa, in composizione collegiale, tratta la materia dei reati contro la pubblica amministrazione. In composizione monocratica, invece, tratta tutti i reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, con esclusione dei reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e stalking (art. 612-*bis* c.p.).

Tale sezione, composta da 3 collegi, presenta un organico di 7 magistrati togati, 1 GOP e 13 unità del personale amministrativo, e le sono stati assegnati 8 funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Nell'anno 2019, dinanzi ad essa, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.834 processi e se ne sono esauriti 1.691, con un tempo medio di definizione pari a 469 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.522 e i pendenti ultra-triennali 572.

Nel medesimo anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 134 e quelli esauriti 103, con un tempo medio di definizione pari a 564 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 153 e i pendenti ultra-triennali 23.



A seguire, nell'anno 2020, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.107 processi e se ne sono esauriti 1.126, con un tempo medio di definizione pari a 543 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 2.503 e i pendenti ultra-triennali 258.

Nello stesso anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 78 e quelli esauriti 91, con un tempo medio di definizione pari a 517 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 140 e i pendenti ultra-triennali 24.

SEZIONE IX PENALE:

La IX sezione penale è competente per l'Area Reati Economici. Essa, in composizione collegiale, tratta la materia concernente i reati di criminalità economica, i reati tributari, i reati societari ed i reati fallimentari. In composizione monocratica, invece, tratta tutti i reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, con esclusione dei reati di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e stalking (art. 612-*bis* c.p.).

Tale sezione, composta da 4 collegi, presenta un organico di 8 magistrati togati, 1 GOP e 18 unità del personale amministrativo, e le sono stati assegnati 13 funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Nell'anno 2019, dinanzi ad essa, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 2.679 processi e se ne sono esauriti 2.118, con un tempo medio di definizione pari a 448 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 3.571 e i pendenti ultra-triennali 700.

Nel medesimo anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 242 e quelli esauriti 146, con un tempo medio di definizione pari a 513 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 385 e i pendenti ultra-triennali 38.

A seguire, nell'anno 2020, in composizione monocratica, sono sopravvenuti 1.445 processi e se ne sono esauriti 1.373, con un tempo medio di definizione pari a 536 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 3.643 e i pendenti ultra-triennali 279.

Nello stesso anno, in composizione collegiale, i processi sopravvenuti sono 151 e quelli esauriti 118, con un tempo medio di definizione pari a 603 giorni, mentre i processi pendenti risultano essere 418 e i pendenti ultra-triennali 58.

V. ANALISI DEI DATI RACCOLTI E CRITICITA'

All'esito della ricognizione dello stato dell'arte, nonché del congiunto necessario esame dei progetti relativi all'UPP predisposti per le sezioni I, V, VI, VIII e IX del Tribunale di Roma, sono emersi, in estrema sintesi, dei **dati positivi** così riassumibili:

- si dispone, in relazione a ciascuna sezione, dei dati relativi all'arretrato e ai flussi in ingresso degli anni 2019 e 2020, in quanto riportati nel Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo del Tribunale ordinario di Roma;
- talune Sezioni, specialmente la V, individuano modalità di ripartizione degli addetti entro gli uffici della sezione mediante assegnazione al ruolo o al magistrato e, congiuntamente, turnazione tra i diversi servizi di cancelleria;
- il progetto della Sezione VIII individua analiticamente i compiti degli addetti all'UPP, anche attraverso la delimitazione delle mansioni specificamente loro attribuite rispetto a quelle assegnate ad altre figure parimenti presenti nell'organico della sezione - GOP e tirocinanti *ex art.* 73.
- si riscontra, nella Sezione VI e, in particolare, nell'VIII, l'espressa attribuzione ai neoaddetti dello specifico compito di concorrere all'individuazione degli orientamenti interni alla sezione e di quelli della Corte d'Appello sulle materie di interesse della sezione stessa.
- nelle Sezioni VI e VIII ci si propone di monitorare periodicamente la rispondenza del modello astrattamente adottato con quello necessario al perseguimento degli obiettivi;
- inoltre, nell'ambito del **Progetto organizzativo del Tribunale di Roma**, si segnala quanto riportato nel paragrafo VII (p. 12 ss.), in cui sono elencati i «*Servizi di qualità attivi nell'Ufficio*», che



vengono indicati come metodi di lavoro, prassi e misure organizzative di comprovato successo. Ad esempio, si citano: la chiamata ad orario o a fasce orarie dei processi, in modo da consentirne l'ordinata trattazione e da ultimo anche il distanziamento nel periodo di emergenza pandemica; l'istituzione di un punto unico per il deposito cartaceo degli atti di parte; il ricevimento della cancelleria previo appuntamento e, da ultimo, anche in una fascia oraria ridotta senza appuntamento; la predisposizione di un servizio di prenotazione delle aule di udienza più capienti, per consentire la trattazione di processi con numerose parti processuali e l'ordinato svolgimento di attività associative forensi di varia natura; l'istituzione di un'aula per le audizioni protette dei minori vittime di violenza sessuale, utilizzabile, previa prenotazione, sia dai giudici del dibattimento che dai G.I.P.; la stipula di numerosi protocolli per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità nell'ambito della messa alla prova prevista dall'art. 464-*bis* c.p.p., e l'attivazione, all'interno del Tribunale, di uno sportello MAP\LPU per facilitare il ricorso a tale modalità di definizione del processo.

Si riscontrano, al contempo, diverse criticità.

Più precisamente, tra le criticità segnalate dagli Uffici giudiziari, con particolare riferimento al tema dell'aggressione dell'arretrato, il Tribunale di Roma ha anzitutto lamentato, anche per l'area penale, la «*allarmante scoperta del ruolo organico del personale amministrativo*» (p. 3 del Progetto organizzativo PNNR), che si riverbera inevitabilmente anche sulla durata dei processi.

E però, come già segnalato nel report dell'area civile, il Tribunale di Roma segnala anche l'insufficienza della dotazione *hardware* (p. 9 Progetto del Tribunale di Roma), che, se non colmata, rischia di rendere inefficiente l'impiego degli addetti all'UPP.

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, in termini di formazione di arretrato nelle Sezioni che trattano soltanto il rito monocratico c.d. generico, rispetto a quelle che trattano la materia della c.d. "fasce deboli" o le colpe mediche.

Peraltro, la criticità nel settore monocratico era pienamente emersa già nel novembre 2016, allorquando erano pendenti circa 38.000 richieste di fissazione di prima udienza in relazione ad altrettanti processi a citazione diretta, cifra sicuramente imponente, che negli anni si è ridotta ad 8.000 unità, grazie al lavoro dei giudici e a tavoli tecnici tra il Tribunale e la Procura della Repubblica partecipati dall'Avvocatura, che hanno consentito di formulare criteri di priorità nella fissazione dei processi e una più ragionata gestione dei flussi in entrata (p. 25 Progetto del Tribunale di Roma).

Criticità si sono riscontrate altresì nello svolgimento di processi con numerosi imputati, anche detenuti, per insufficiente capienza della maggior parte delle aule del Tribunale sotto il profilo igienico-sanitario.

Numerosi collegi - ben 13 su 32 - sono stabilmente composti grazie alla presenza di un GOP, in assenza di giudici togati trasferiti o comunque legittimamente assenti, con conseguente necessità di ricorrere a giudici togati in turno di riserva per i processi che i GOP non possono trattare perché rientranti nel campo di applicazione dell'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p. In tale contesto anche la dotazione organica dei GOP si è rivelata insufficiente, giacché la quasi totalità dei 19 giudici onorari al momento disponibili sono impegnati nella funzione di componente di collegio o di titolare di un ruolo monocratico. Di conseguenza, i giudici impegnati nel turno di riserva settimanale - i componenti di due collegi - svolgono in media quattro udienze a settimana in qualità di supplenti. Tale situazione comporta da oltre due anni la rinnovazione di un considerevole numero di dibattimenti utilizzando il principio di diritto espresso dalla sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni unite n. 132/2019, Bajrami, rinnovazione che costituirà ulteriore criticità con l'attuazione dell'art. 1, co. 11, lett. d), della L. n. 134/2021 per le ipotesi di mutamento del giudice, che richiederà o la riassunzione della prova a richiesta di parte o l'utilizzo dell'esame precedentemente



videoregistrato con indispensabilità di ulteriori implementazioni informatiche per la creazione e la gestione di archivi digitali (p. 25 Progetto del Tribunale di Roma).

A ciò si aggiunga che:

- manca un'integrale digitalizzazione degli atti e dei documenti dei fascicoli processuali nel Sistema TIAP;
- si evince una gravosità degli adempimenti pre- e post-udienza, soprattutto in considerazione del numero delle udienze calendarizzate settimanalmente (circa 200), e degli adempimenti relativi al passaggio di fascicoli alle Corti superiori;
- complessi appaiono altresì gli adempimenti successivi al deposito della sentenza;
- si riscontrano problematiche nella gestione delle misure cautelari e in quella degli incidenti di esecuzione;
- laboriosa è la gestione degli adempimenti relativi al gratuito patrocinio;
- complessa è la gestione del processo per la liquidazione degli onorari a periti, custodi, interpreti, avvocati ecc., conseguente al notevole incremento delle istanze.

Ulteriori criticità, così come emerse anche dai Progetti organizzativi dell'UPP delle singole sezioni, sono così riassumibili:

- in tutte le Sezioni esaminate viene segnalata una scopertura di organico, tanto tra i magistrati professionali e onorari, quanto tra il personale di cancelleria, nonché la vacanza di alcuni ruoli, assegnati di conseguenza ai GOP. La stessa carenza di organico si registra, presso le Sezioni VIII, IX, anche con riferimento ai neoaddetti all'UPP;
- vi è una sensibile disomogeneità tra i progetti organizzativi dell'UPP predisposti dalle singole Sezioni;
- nei progetti delle Sezioni V, VIII e IX non si fa riferimento all'organizzazione logistica e manca, ad esempio nel progetto della Sezione VIII, una compiuta individuazione delle modalità di ricorso al lavoro agile;
- si riscontra una eccessiva genericità nell'individuazione delle mansioni degli addetti all'UPP che sembra non tenere conto delle concrete esigenze di ogni singola sezione;
- non sono previsti meccanismi di monitoraggio dell'impatto dell'UPP sul lavoro della singola sezione, ad esempio nella Sezione IX;
- si registra, ad esempio nelle Sezioni I e V, una sovrapposizione di ruoli e mansioni fra i funzionari addetti all'UPP e i tirocinanti già presenti in organico.

VI. PROPOSTE E PIANO OPERATIVO

Disaminata la situazione dell'arretrato dinanzi al Tribunale di Roma nelle sezioni di competenza, è possibile tracciare delle prime linee progettuali ed operative, riservando ogni migliore specificazione in sede di successiva reportistica.

Mancano, tuttavia, alcuni dati specifici, soprattutto aggiornati, che risulterebbero importanti al fine di avere un quadro completo della situazione delle pendenze, del *disposition time* e dell'arretrato nelle singole sezioni, considerato che quelli pervenuti sono datati 2020.

Ciononostante, dall'analisi della documentazione suddetta emerge che, con riferimento al Tribunale di Roma, **le pendenze sono concentrate maggiormente in determinate sezioni penali, nell'ordine la IX, la VI e la I, minori sono infatti quelle riscontrabili nella sezione V, e ancor meno quelle presenti nella sezione VIII.**

Tale dato è da considerare non solo in relazione alla distribuzione dell'organico in servizio presso il Tribunale di Roma, ma anche alla dislocazione dei funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Tra gli obiettivi individuati nel Progetto generale, come segnalato nel report dell'area civile, il Tribunale di Roma attribuisce poi grande rilievo alla **«istituzione di servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale»** (p. 27 Progetto del Tribunale di Roma), finalizzato



all'elaborazione e alla raccolta di massime delle pronunce più rilevanti delle singole sezioni, 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 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.

In merito, si avanza, tuttavia, l'idea di ripartire gli addetti all'UPP in gruppi tematici specializzati, all'interno dei quali essi potranno svolgere più proficuamente ricerche di giurisprudenza, utili per costruire la linea interpretativa della sezione, annotando i vari passaggi evolutivi, e potranno altresì cimentarsi nella stesura delle bozze di modelli di provvedimenti sulle quali il magistrato affidatario potrà costruire la motivazione, alleggerito dagli incombeni più rituali e meno decisionali, come la scrittura del "fatto" e la trascrizione dei motivi proposti.

Utile appare altresì 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.

Infine, si propone la definizione di un modello unitario, comune a tutte le sezioni, di rendicontazione e/o monitoraggio periodico delle competenze acquisite, dell'attività svolta e dei risultati raggiunti dai funzionari addetti all'UPP, e l'introduzione di un sistema di condivisione in tempo reale dei risultati positivi conseguiti per ciascuna sezione dagli addetti all'UPP, al fine di estendere, con gli opportuni adeguamenti, le attività e gli strumenti predisposti che hanno determinato un incremento migliorativo del sistema organizzativo.



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA IN ROMA
DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA
CIVILE
presso il Tribunale di Roma**

1.A. LA FOTOGRAFIA: ARRETRATO CIVILE.

Considerazioni in sede di analisi dei dati a disposizione.

Dall'analisi dei dati disponibili (riportati nella seguente tabella n. 1) si rileva che l'incidenza degli arretrati dei vari anni dal 2019 al 2021 sul totale nazionale è costante ed è nell'intorno del 5%.

	Anno 2019		Anno 2020				Anno 2021			
	pendenti CEPEJ	arretrato	pendenti CEPEJ	var pendenti vs 2019	arretrato	var arretrato vs 2019	pendenti CEPEJ	var pendenti vs 2019	arretrato	var arretrato vs 2019
TRIBUNALE ROMA	124.240	17.296	123.803	-0,4%	18.132	4,8%	116.123	-6,5%	17.336	0,2%
TOTALE NAZIONALE	1.536.496	337.740	1.515.736	-1,4%	344.083	1,9%	1.405.080	-8,6%	325.701	-3,6%
% INCIDENZA		5,1			5,3				5,3	

Tabella 1. Procedimenti civili pendenti e arretrato

Rispetto all'anno 2019 le variazioni dell'arretrato evidenziano un maggior aumento pari al 4,8% avvenuto nel 2020, mentre nel 2021 "solo" dello 0,2%. Interessante è notare che l'arretrato 2021 rispetto al relativo valore 2020 è diminuito del 4,4% (da 18.132 a 17.336).

L'analisi, invece, dei dati (riportati in tabella n. 2), strutturati per sezione e, nell'ambito di ogni singola sezione (ndr: le sezioni assegnate a Sapienza sono evidenziate in giallo), per anno di iscrizione, consente di identificare il carico di arretrato al 31/12/2021 derivante dai procedimenti iscritti ogni anno fino al 2018. Infatti, si deve sottolineare che, in base ai criteri stabiliti dalla c.d. l. Pinto (l. n. 89/2001 e s.m.i.), l'arretrato civile preso in considerazione per il tribunale è costituito da tutti i procedimenti pendenti da *oltre 3 anni* di area SICID, esclusa la materia del Giudice Tutelare, dei procedimenti di Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata".

Dall'analisi della dianzi detta tabella si evince come la maggior parte dell'arretrato dell'intero Ufficio giudiziario derivi dagli anni 2016, 2017, 2018, corrispondente all'85,6% del totale. Altro aspetto meritevole di attenzione è quello relativo ai procedimenti ultradecennali che incidono per un 4% (702 procedimenti su 17336).



	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Ultradecennali	Totale
SEZ.LAVORO	189	20	1	0	0	0	0	3	213
1a SEZ. CIVILE	638	369	100	19	8	1	1	5	1141
2a SEZ. CIVILE	1026	352	194	105	17	30	29	12	1765
3a SEZ. CIVILE	103	85	46	24	3	3	1	6	271
4a SEZ. CIVILE	64	38	29	14	7	7	3	15	177
5a SEZ. CIVILE	286	125	84	26	15	8	4	12	560
6a SEZ. CIVILE	39	16	5	1	0	0	1	1	63
7a SEZ. CIVILE	65	21	11	7	3	3	0	0	110
8a SEZ. CIVILE	759	542	525	343	227	154	73	217	2840
9a SEZ. CIVILE	0	0	2	3	2	2	1	4	14
10a SEZ. CIVILE	559	300	62	19	16	4	2	5	967
11a SEZ. CIVILE	550	261	100	34	13	5	1	7	971
12a SEZ. CIVILE	631	301	121	25	3	0	0	3	1084
13a SEZ. CIVILE	812	482	230	81	46	20	7	5	1683
14a SEZ. CIVILE	264	172	163	48	28	11	7	10	703
1°TRIB.IMPRESE	971	555	194	53	8	5	1	1	1788
2°TRIB.IMPRESE	1148	626	248	90	35	11	1	9	2168
SEZ.CIV.IMMIGR.	312	7	0	0	0	0	0	25	344
SEZ.CIV. AGRARIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPOSSIBILE ASSOCIARE	3	3	8	6	2	11	32	213	278
SEZ.VIRTUALE C.UFF.	6	3	1	1	1	0	0	4	16
ATTIV. STRAGIUDIZIALE	3	1	2	5	4	12	8	145	180
TRIB.ROMA	8428	4279	2126	904	438	287	172	702	17336

Tabella 2.

Dalla tabella soprariportata si è potuto elaborare il sottostante grafico n. 1 (dove le sezioni assegnate a Sapienza sono evidenziate in blu scuro), che consente di porre in evidenza le sezioni con maggior arretrato (sempre al 31/12/2021).

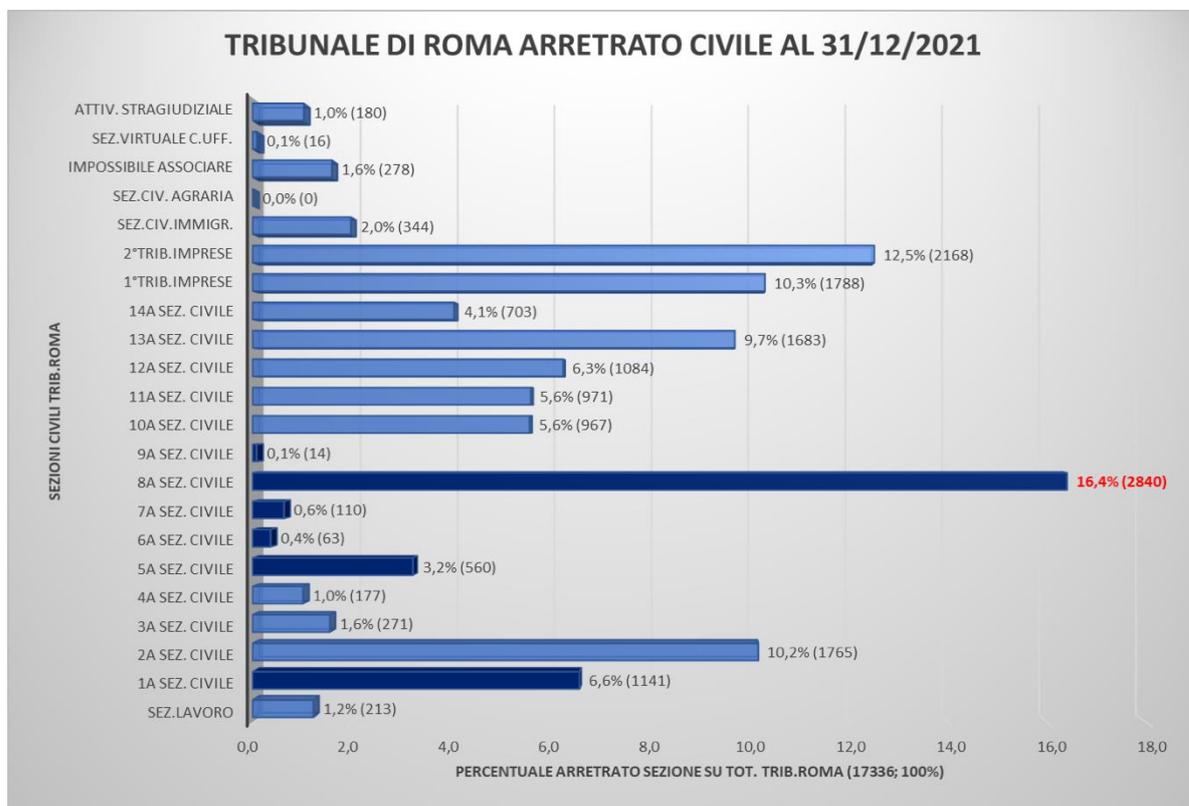


Grafico 1.

Ad esempio, la VIII^a sez. civ. riporta la percentuale più elevata dell'intero Tribunale pari al 16,4 % (cioè 2840 procedimenti su un totale di 17336). Di questi arretrati della sezione il 64% (cioè 1826 procedimenti) risultano essere stati iscritti negli anni dal 2016 al 2018; mentre il restante 36% (cioè 1014 procedimenti) si riferisce agli anni precedenti il 2016. Il che significa, come sopra anticipato, che la maggior parte dell'arretrato della sezione in questione è riferibile all'ultimo triennio indicato in tabella.

In particolare, poi, volendo mettere a raffronto solo le sezioni di competenza del partner Sapienza, risulta che dopo l'VIII^a sez. civ. che presenta più arretrato, si trovano nell'ordine la I^a sez. civ. con 6,6% (pari a 1141 proc.), la V^a sez. civ. con 3,2% (pari a 560 proc.), la VII^a sez. civ. con lo 0,6% (pari a 110 proc.), la VI^a sez. civ. con lo 0,4% (pari a 63 proc.) e, infine, la IX^a sez. civ. con lo 0,1% (pari a 14 proc.).

Nella sottostante tabella n. 3 è riportato il totale dell'arretrato civile del Tribunale di Roma al 31/12/2021 suddiviso per ruolo.



<i>Ufficio</i>	
Ruolo	Totale
PROCEDIMENTI SPECIALI SOMMARI	144
GENERALE DEGLI AFFARI CIVILI CONTENZIOSI	16301
CONTROVERSIE IN MATERIA DI LAVORO, PREV., ASSIST. OBBLIG.	246
CONTROVERSIE AGRARIE	0
GENERALE DEGLI AFFARI DI VOLONTARIA GIURISDIZIONE	645
Totale	17336

Tabella 3.

Dalla dianzi citata tabella si evidenzia che la maggior parte dell'arretrato dell'Ufficio è costituito dai procedimenti relativi agli affari civili contenziosi che rappresentano ben il 94,0% del totale. Di questo 94,0%, che costituisce il 100% dell'arretrato relativo esclusivamente al ruolo generale affari civili contenziosi, il 26,8% è l'incidenza delle sezioni di competenza del partner Sapienza. Nella tabella n. 4 sottostante sono riportati anche i dettagli per ogni singola sezione, assegnata a Sapienza, in ordine decrescente di quantità. Anche in questo caso l'VIII^a sez. civ. è quella che ha la percentuale di incidenza più elevata.

TRIBUNALE DI ROMA

Arretrato al 31-12-2021

Totale

AFFARI CIVILI CONTENZIOSI	16301
---------------------------	-------

SEZIONI DI COMPETENZA PARTNER SAPIENZA	Totale	% INCIDENZA TOTALE SINGOLA SEZ. SU INTERO UFFICIO
<i>Ottava Sezione Civile</i>	2564	15,73%
<i>Prima Sezione Civile</i>	1085	6,66%
<i>Quinta Sezione Civile</i>	559	3,43%
<i>Settima Sezione Civile</i>	95	0,58%
<i>Sesta Sezione Civile</i>	58	0,36%
<i>Nona Sezione Civile</i>	1	0,01%
SUBTOTALE SEZIONI DI COMPETENZA	4362	26,8%

Tabella 4.



1.B. SEGUE. DISPOSITION TIME CIVILE.

Si premette che l'indicatore *disposition time* (DT)⁸ è la misura di durata utilizzata a livello europeo che fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo.

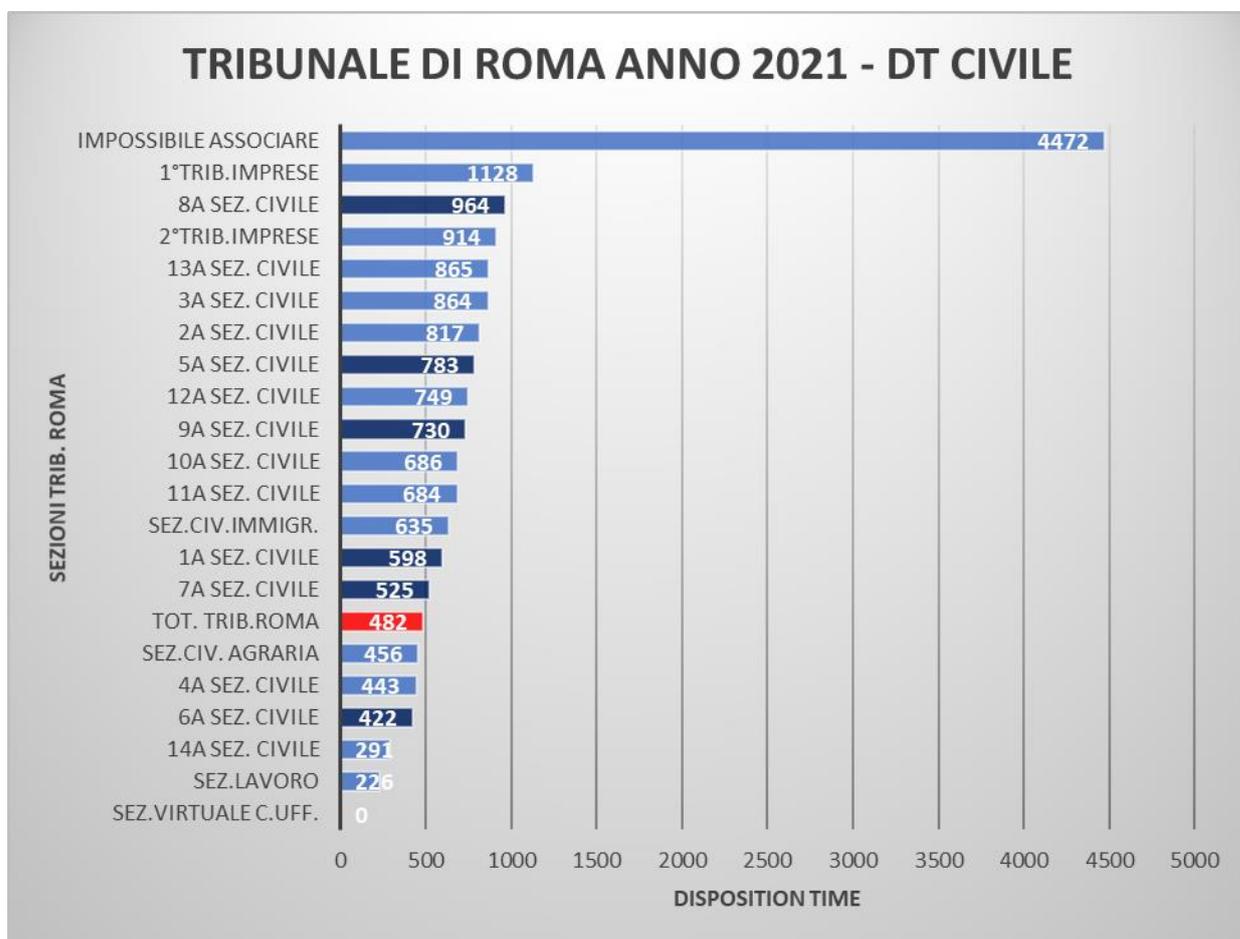


Grafico 2.

Nel grafico n. 2 soprariportato è esposto il valore del DT al 31/12/2021 di ciascuna sezione del Tribunale di Roma (in blu scuro le sezioni assegnate a Sapienza). Interessante è notare che, dai dati rilevati ed in assenza di analisi degli eventuali fattori di ritardo, ci sono 13 sezioni e la categoria “impossibile associare” che hanno valori DT superiori al valore dell’intero Ufficio ed altre 6 sezioni che hanno valori inferiori.

⁸ cfr. “kit statistico Roma 2021” – “Note”.



Grafico 3.

Laddove si prendesse in considerazione anche il CR⁹ di ciascuna sezione, l'analisi congiunta di quest'ultimo e del DT (rif. Grafico n. 3) non lascia individuare alcuna correlazione fra i due dati. Infatti, per esempio, la Prima Sezione Civile ha un DT pari a 598 ed un CR pari a 1,14, mentre la Settima Sezione Civile pur avendo un DT inferiore (525) ha, rispetto alla Prima Sezione, un indice di ricambio CR peggiore, cioè di 1,08. Ciò è dovuto proprio alla diversa metodologia di calcolo di questi indici. Interessante, invece, sarebbe stato analizzare detti indici in correlazione con gli *iter* procedurali applicati per evadere, ovvero portare a conclusione, i singoli procedimenti. Infine, oltre alla categoria "impossibile associare", sono 3 le sezioni che hanno fatto registrare un indice di ricambio CR inferiore ad 1 (sez. civ. agraria, sez. civ. immigrazione e la III^a sez. civ.). Relativamente positivo l'indice CR dell'intero Ufficio Tribunale di Roma che è di 1,09.

⁹ Il Clearance Rate (CR), che rapporta i procedimenti 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), cfr. "kit statistico Roma 2021" – "Note".



2. OBIETTIVI QUANTITATIVI (TARGET) FUTURI.

Considerazioni generali.

Come precisato nella circolare del 12/11/2021 della Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi), gli obiettivi quantitativi previsti dal PNRR a livello nazionale sono i seguenti:

1) riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale entro fine 2024; del 90% in Tribunale entro giugno 2026;

2) riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile entro giugno 2026.

Con riferimento al punto 2), per il solo Tribunale, in particolare, la durata del giudizio si dovrà ridurre entro il 30/6/2026 del 56%.

Dalle considerazioni, dai dati resi disponibili e dalle disposizioni fornite per il raggiungimento degli obiettivi previsti a livello nazionale dal PNRR, i calcoli effettuati consentono l'opportunità di presentare graficamente i seguenti risultati suddivisi per scadenze.

2.A. ARRETRATO CIVILE.

Scenario n. 1 – 1ª scadenza: 31/12/2024 obiettivo -65%.

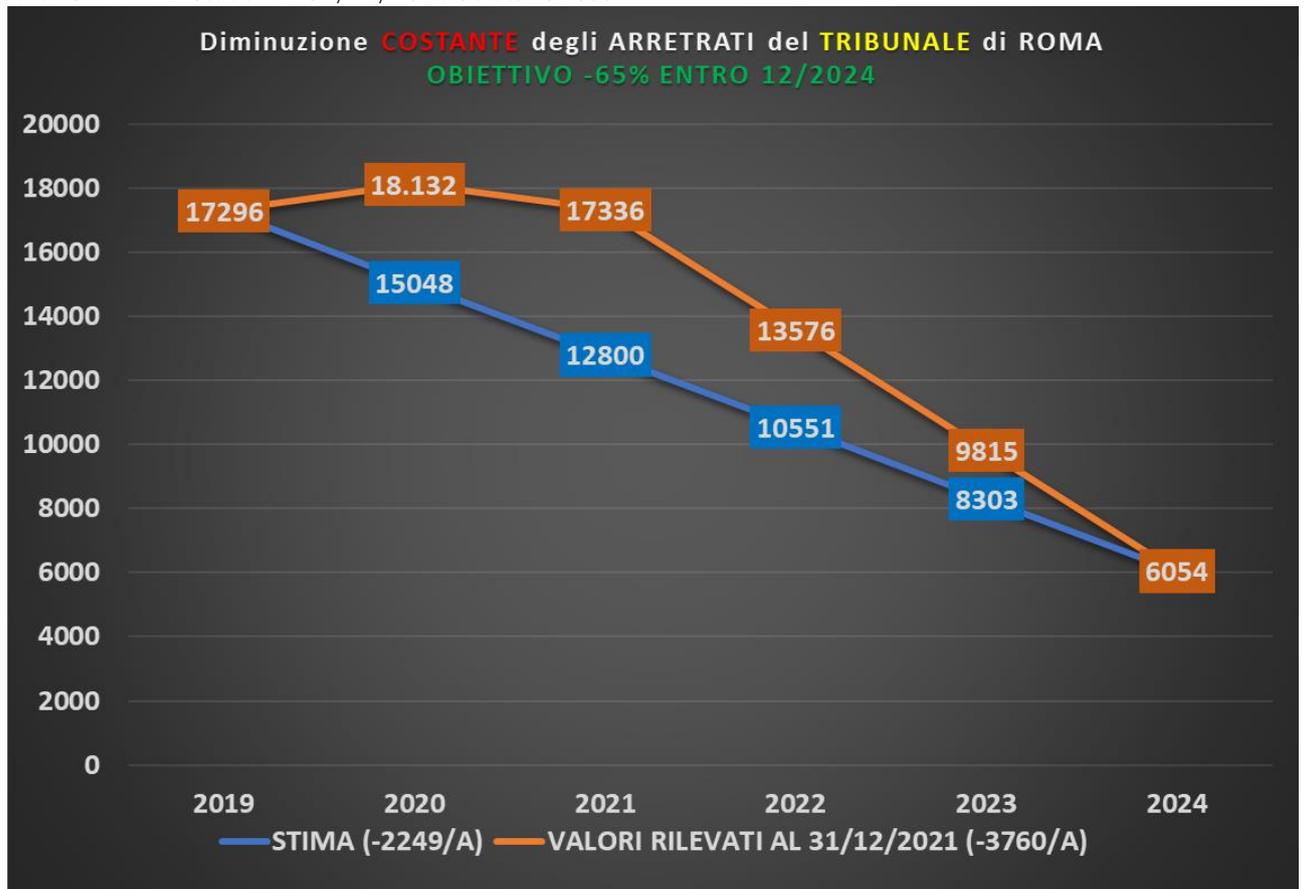


Grafico 4.

Secondo il *target* prefissato dal PNRR, il grafico n. 4 mette in evidenza un possibile modo di riduzione per ciascun anno fino al 12/2024.



Da un arretrato di 17296 procedimenti del 2019 all'obiettivo intermedio di 6054 arretrati (-65%) la riduzione ideale da operare per ciascun anno sarebbe dovuta essere di -2249 procedimenti annui (valori di stima sulla curva blu). Dal momento che, invece, i dati effettivi rilevati nel 2020 e nel 2021 presentano degli scostamenti rispetto alle quantità ideali stimate (cioè quelle sulla linea blu), per poter comunque raggiungere l'obiettivo intermedio al 31/12/2024 occorrerebbe operare in modo tale che entro il 2022 si diminuisca il numero di arretrati a 13576, entro il 2023 a 9815 e finalmente entro il 2024 a 6054 (secondo la curva arancione).

Scenario n. 2 – obiettivo in due fasi: 1^a scadenza 31/12/2024 obiettivo -65% e 2^a scadenza 30/06/2026 obiettivo finale -90%.

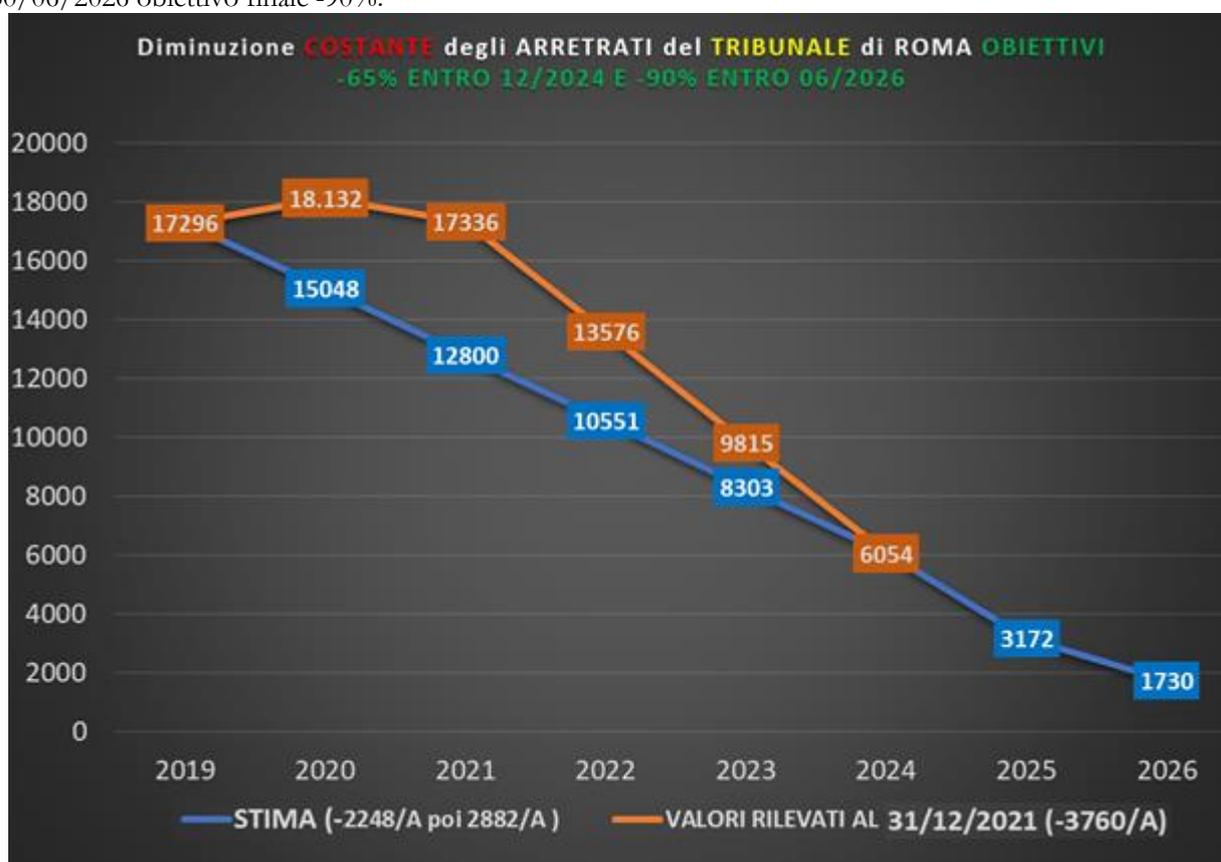


Grafico 5.

Anche in questo secondo scenario in considerazione del target prefissato dal PNRR, il grafico n. 5 mette in evidenza un possibile modo di riduzione degli arretrati questa volta suddivisi in due sotto-obiettivi: il primo uguale a quello dello scenario n. 1 (cioè -65% fino al 31/12/2024) per il quale valgono le stesse considerazioni di cui sopra; il secondo finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo finale del -90% entro il 30/06/2026. In quest'ultimo caso, la valutazione è relativamente semplice poiché si tratta di decurtare le quantità di arretrato sino a fine 2025 di 2882 procedimenti e poi, fino al 30/06/2026 di ulteriori 1442 procedimenti per raggiungere l'obiettivo complessivo.

Considerazioni finali su arretrato civile del Tribunale di Roma.



Concludendo si può affermare che potendo seguire le suesposte linee guida quantitativo-temporali si potrebbe raggiungere l'obiettivo finale prefissato di riduzione dell'arretrato civile dell'Ufficio del 90% sulla base di quanto rilevato nel 2019 (c.d. *baseline*).

Le stime dei valori di riduzione dell'arretrato indicate alle varie scadenze sono ovviamente suscettibili di variazione in sede di verifica annuale dei risultati ottenuti; il che significa che a seguito di controlli periodici, laddove si riscontrino delle differenze rispetto agli obiettivi ideali precalcolati, occorrerà apportare opportune variazioni alle quantità in modo tale da ottenere nei tempi previsti gli obiettivi desiderati.

2.B. DISPOSITION TIME CIVILE.

Scenario unico – scadenza: 30/06/2026 obiettivo -56%.

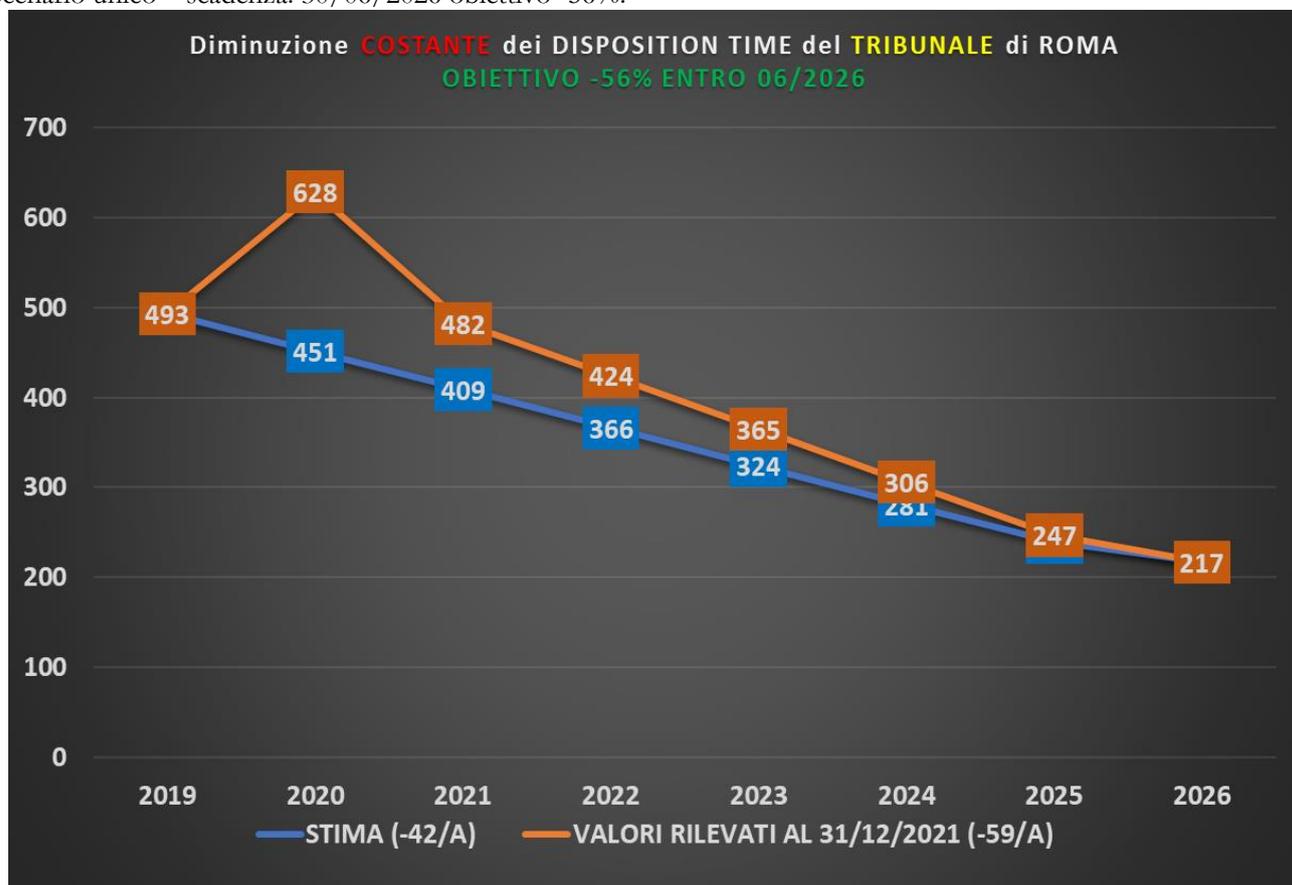


Grafico 6.

Nel rammentare che nel caso del *disposition time* la riduzione si deve operare in un'unica soluzione (-40% per i tre gradi di giudizio e nella fattispecie -56% per il solo Tribunale nel settore civile), nel grafico n. 6 sono indicati i valori ideali stimati per ciascun anno dal 2019 (c.d. *baseline*) alla scadenza del 30/06/2026.

Secondo il target prefissato dal PNRR, il grafico n. 6 mette in evidenza un possibile modo di riduzione per ciascun anno fino al 30/06/2026.

Da un *disposition time* di 493 del 2019 all'obiettivo finale di 217 (-56%) la riduzione ideale da operare per ciascun anno sarebbe dovuta essere di -42 giorni per ogni anno (valori di stima sulla curva blu). Analogamente all'arretrato, siccome, invece, i dati effettivi rilevati nel 2020 e nel 2021 presentano degli scostamenti rispetto alle quantità ideali stimate (cioè quelle sulla linea blu), per poter



comunque raggiungere l'obiettivo finale al 30/06/2026 occorrerebbe operare in modo tale che entro il 2022 si diminuisca il *disposition time* a 424, entro il 2023 a 365, entro il 2024 a 306, entro il 2025 a 247 e finalmente entro il 30/06/2026 a 217 (secondo la curva arancione).

Considerazioni finali sul disposition time civile del Tribunale di Roma.

Concludendo anche per il *disposition time* si può affermare che potendo seguire le suesposte linee guida quantitativo-temporali si potrebbe raggiungere l'obiettivo finale prefissato di riduzione del DT dell'Ufficio del 56% sulla base di quanto rilevato nel 2019 (c.d. *baseline*).

Le stime dei valori di riduzione del DT civile indicate alle varie scadenze annuali sono ovviamente suscettibili di variazione in sede di verifica dei risultati ottenuti; il che significa che a seguito di controlli periodici, laddove si riscontrino delle differenze rispetto agli obiettivi ideali precalcolati, occorrerà apportare opportune variazioni alle quantità in modo tale da raggiungere alla data di scadenza l'obiettivo desiderato.



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI LA SAPIENZA IN ROMA
DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA
PENALE
presso il Tribunale di Roma**

1. LE DEFINIZIONI E LE FORMULE RILEVANTI.

Innanzitutto, vale la pena riportare alcune definizioni e le relative formule.

Clearance Rate (CR): Il *clearance rate* è la misura utilizzata a livello europeo per monitorare la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici e di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti, durante ogni periodo di riferimento.

$$CR = \frac{\text{Procedimenti Definiti}}{\text{Procedimenti Sopravvenuti}}$$

Il clearance rate è un indicatore della performance degli uffici laddove valori superiori all'unità (ovvero al 100%) indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti con una conseguente riduzione dell'arretrato. Al contrario, valori al di sotto dell'unità (ovvero del 100%) indicano che il numero dei definiti è minore del numero dei procedimenti sopravvenuti e pertanto si verifica un aumento delle pendenze.

Di fatti, qualora sopravvenissero 200 procedimenti a fronte di 100 che vengono definiti, si avrebbe un incremento di delle pendenze pari a 100 unità, che si tradurrebbe nel

$$CR = \frac{100}{200} = 0,5 = 50\%$$

mentre se sopravvenissero 100 e ne fossero definiti 200, si avrebbe una diminuzione delle pendenze pari a 100 unità che si traduce nel

$$CR = \frac{200}{100} = 2 = 200\%$$

Disposition Time (DT): misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti rapportando il totale delle pendenze alla fine dell'anno con il numero dei procedimenti definiti nel corso dell'anno e moltiplicando il risultato per 365, il numero di giorni in un anno.

$$DT = \frac{\text{Procedimenti Pendenti}_t}{\text{Procedimenti Definiti}_{t-1}} * 365gg$$



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

È l'indicatore utilizzato a livello europeo, ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dello EU Justice Scoreboard della Commissione europea.

Questo significa che se alla fine del periodo di riferimento risultassero pendenti 1000 procedimenti e 100 risultassero definiti, si avrebbe un

$$DT = \frac{1000_t}{100_{t-1}} * 365 \text{ gg} = 10 * 365 \text{ gg} = 3650 \text{ gg}$$

Che rappresentano la durata stimata di un procedimento in una determinata fase. Questo approccio porta alcuni vantaggi:

- Orientamento prospettico in quanto la durata viene approssimata dal tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, assumendo di mantenere la medesima capacità di smaltimento osservata nell'anno;
- Fornisce un valore solo indicativo ma meno influenzato dai criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti e composizione del «magazzino»;
- Permette con più semplicità di permettere l'analisi degli avanzamenti nel raggiungimento dei target, spiegati di seguito.

Baseline: Indica il valore di partenza da considerare per i relativi valori e, per quanto qui rileva, la *baseline* del *disposition time* penale è rappresentata dal suo valore medio nazionale al 2019, cioè 1.393 gg.

Target: Indica gli obiettivi imposti dall'UE all'Italia e, con particolare riferimento alla giustizia penale, si impone all'ordinamento di raggiungere entro giugno 2026 una riduzione del *disposition time* pari al 25%, partendo dalla relativa *baseline*. Questo significa che l'obiettivo sarà quello di portare il *disposition time* nazionale a 1.045 gg (il 75% di 1.393 gg, la *baseline*).

Per consentire ciò, è stato stimato che occorre che la durata media dei procedimenti in **Tribunale** subisca una riduzione del 28%.

2. IL DISPOSITION TIME (DT) PENALE AI TRIBUNALE DI ROMA

Tutto ciò premesso, dato che la *baseline* per il Tribunale Penale di Roma è pari a 439 gg (il DT al 2019), per ottenere una riduzione pari al 28% occorrerà portare il DT entro giugno 2026 a **329 gg**.

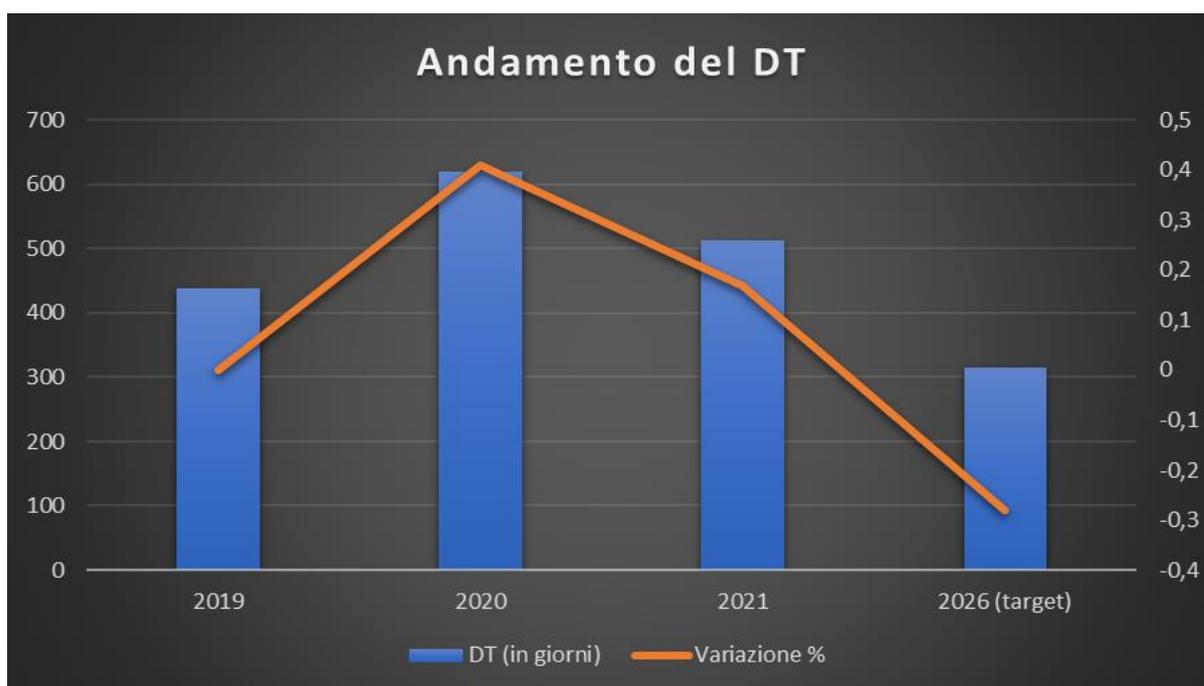
Riportiamo di seguito la tabella raffigurante l'andamento del DT dal 2019 al 2021:

Distretto	Sede	2019		2020		2021		Target	
		DT	DT	DT	Var. dal 2019	DT	Var. dal 2019	DT	Var. dal 2019



Roma	Roma	439	619	+41,1%	513	+16,9%	316	-28%
------	------	-----	-----	--------	-----	--------	-----	------

Graficamente, i medesimi dati possono essere così rappresentati:



Per quanto riguarda il passaggio dal 2019 al 2020, il Tribunale di Roma ha, dunque, registrato un drastico incremento di 180 giorni del DT (+41%), sicuramente dovuto anche all'incidenza di gravi fattori esterni che hanno inciso sul regolare svolgimento delle udienze (quali l'emergenza COVID-19) e, comunque, si è trattato di un anno in cui l'U.p.P. ancora non era entrato in funzione.

Nel passaggio dal 2020 al 2021 il *trend* ha ri-assunto un carattere positivo, probabilmente grazie all'adattamento degli uffici giudiziari nella gestione dell'emergenza, vedendo il DT ridursi di 106 gg (-17,1%). Nonostante ciò, il DT risulta ancora complessivamente aumentato rispetto al 2019, dimostrando un aumento di 74 gg (+16,9%).

Nel corso del successivo quinquennio (2022-2026), dunque, sarà necessario che il DT si riduca di ulteriori 197 giorni (-38,4%) rispetto al risultato del 2021, per una riduzione complessiva di 123 giorni (cioè, il famoso 28%) rispetto al DT registrato nel 2019.

Tutto ciò premesso, **per raggiungere l'obiettivo del 2026 sarà necessario ridurre il DT, in media, di 39,4 giorni l'anno** tra il 2022 e il 2026.

Per una migliore analisi dell'efficienza del tribunale di Roma nel periodo di riferimento si consideri il seguente grafico:



Ufficio	Macro-materia	Iscritti 2019	Definiti 2019	Iscritti 2020	Definiti 2020	Iscritti 2021	Definiti 2021
Tribunale ordinario di Roma	Assise	13	16	21	23	23	22
	Collegiale ord.	1.721	1.404	1.104	988	1.767	1.428
	Monocratico	20.392	16.823	11.978	10.446	12.050	14.401
	Appello Giudice di pace	153	184	74	95	82	67
	Gip e Gup (noti)	33.610	31.897	36.709	27.707	39.534	36.301
	Totale	55.889	50.324	49.886	39.259	53.456	52.219

Da ciò, può evincersi per ogni anno il seguente CR:

Anno	2019	2020	2021
CR	0,90	0,79	0,98

Come abbiamo anticipato, perché il CR rappresenti un risultato positivo, vale a dire se le pendenze si siano complessivamente ridotte, il suo valore dovrebbe essere superiore all'unità.



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Tuttavia, per i tre anni considerati, tale valore non ha mai superato tale soglia. Per quanto specificamente riguarda l'anno 2020, laddove il DT si è impennato con un aumento del 41,1%, si nota un corrispondente peggioramento del CR che, perdendo lo 0,11, risulta essere il peggiore del triennio.

Non vi è la stessa corrispondenza tra il DT e il CR del 2021: mentre il DT risulta peggiore rispetto al 2019 (come abbiamo detto, incrementato del 16,9%), il CR ha raggiunto il suo risultato migliore mancando di due soli centesimi il traguardo dell'unità (0,98).

Infatti, risulta che fra iscritti e definiti vi è una differenza di sole 1.237 unità e ciò è sicuramente parte della ragione per cui il DT abbia potuto tornare a ridursi quasi a livelli pre-covid.

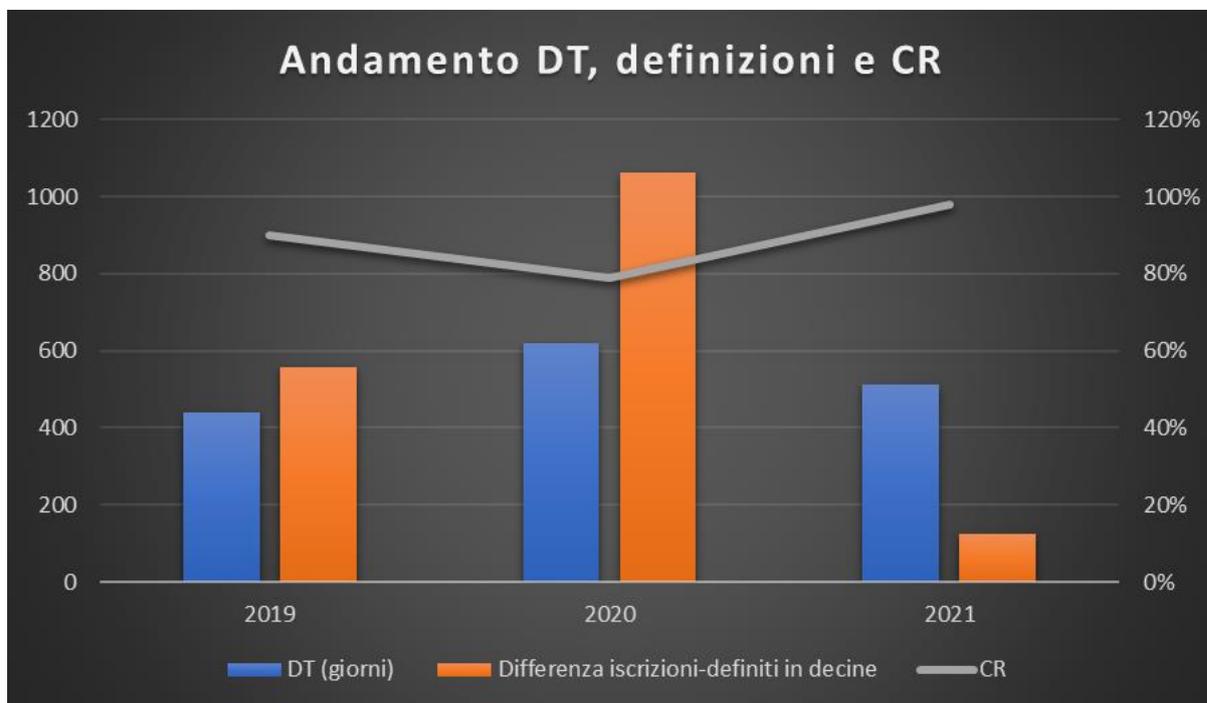
Per un'analisi delle singole voci nell'ambito del Tribunale di Roma, anno 2020, si può osservare che:

- 1) L'unica macro-materia in cui si sono definiti più procedimenti di quanti ne siano stati iscritti è stata quella degli appelli avverso le sentenze del giudice di pace, dove si è registrato un attivo di +21;
- 2) A registrare il peggior rendimento è stata la macro-materia delle indagini preliminari e udienza preliminare, dove i definiti erano di circa 9.000 unità inferiori agli iscritti;
- 3) Il numero di procedimenti complessivamente definiti nel corso del 2020 (39.259) è stato il minore in assoluto, benché anche le nuove iscrizioni (49.886) fossero le meno pervenute nel triennio.

Per un'analisi delle singole voci nell'ambito del Tribunale di Roma, anno 2021, si può osservare che:

- 1) I procedimenti definiti in primo grado di fronte al giudice monocratico sono stati quelli che hanno registrato il miglioramento più netto, passando da un negativo di -1.531 ad un rendimento positivo per cui sono stati definiti 2.351 procedimenti in più di quanti non ne siano stati iscritti;
- 2) A registrare il peggior rendimento è stata ancora la macro-materia inerente alle indagini e alle udienze preliminari, dove la forbice si è, tuttavia, ridotta fino a contare un divario di sole 3.233 unità (un terzo dell'anno precedente). Inoltre, si sottolinea anche come ciò sia stato possibile nonostante la circostanza che nello stesso anno si sia registrato il maggior numero di nuove iscrizioni del triennio (pari a 39.534) e ciò perché in un solo anno si sono definiti 36.301 procedimenti in tale fase, quasi pari a quanti ne erano stati iscritti nell'anno precedente;
- 3) A permettere il raggiungimento del miglior CR del triennio considerato ha comunque contribuito il fatto che complessivamente siano stati iscritti 2.000 nuovi procedimenti in meno rispetto al 2019, dove la maggior differenza sembra essere dipesa dal settore di competenza del giudice monocratico che ha visto le nuove iscrizioni quasi dimezzate (da 20.392 a 12.050).

Di seguito un grafico che integra il precedente (relativo a DT in giorni) con un riferimento al CR (in percentuale) e alla differenza tra nuove iscrizioni e definizioni.



Infine, vale la pena proporre i dati che seguono che, in base ad una indagine valutativa svolta dalla Sapienza presso le Sezioni di propria competenza risultano essere quelli indicati più ricorrentemente come i reati e le attività che più di tutte impegnano la cancelleria e l'U.p.P.

Per gli addetti all'U.p.P., le categorie di reati che più impegnano le loro sezioni sono:

- 1) Reati in materia di sostanze stupefacenti (e in part. art. 73 D.P.R. 309/1990);
- 2) Furto (art. 624 c.p.);
- 3) Atti persecutori (art. 612 bis c.p.);
- 4) Maltrattamenti contro familiari o conviventi (art. 572 c.p.);
- 5) Usura (art. 644 c.p.);
- 6) Associazione per delinquere (art. 416 c.p.);
- 7) Associazioni di tipo mafioso anche straniere (art. 416 bis c.p.);
- 8) Evasione (art. 385 c.p.);
- 9) Truffa (art. 640 c.p.);
- 10) Appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- 11) Lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590 bis c.p.);
- 12) Diffamazione (art. 595 c.p.);
- 13) Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri (art. 495 c.p.).

Per i direttori di cancelleria, invece:

- 1) Reati fallimentari;
- 2) Reati societari.

Per quanto, invece, riguarda le attività più procedurali sono segnalate dagli addetti U.p.P.:

- 1) attività istruttorie;



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

- 2) assistenza prestata ai Collegi o ai singoli magistrati, talvolta anche tramite «esame approfondito del fascicolo» e «redazione di schede di sintesi del fascicolo» medesimo (con «mera ed esclusiva ricostruzione della vicenda fattuale e processuale»);
- 3) assistenza prestata alle cancellerie.

Si nota, altresì, che *«l'assistenza prestata alle cancellerie sembrerebbe aver assunto carattere di netta prevalenza rispetto alle altre funzioni. A giudizio di molti addetti all'U.p.P., invero, l'attività di assistenza alla cancelleria ha finito in molti casi per portare gli stessi a svolgere mansioni che esorbitano da quelle di loro competenza e, spesso, per «rendere difficoltoso l'espletamento» dell'attività «di supporto ai magistrati»».*

Per quanto riguarda gli addetti alla cancelleria, infine, le attività procedurali risultate più dispendiose sarebbero:

- 1) studio e valutazione degli appelli incidentali per la redazione di una scheda di sintesi per il supporto dell'attività del giudice o per la loro definizione in camera di consiglio nel caso sia venuta meno la misura;
- 2) attività giurisdizionale con il magistrato nelle udienze e svolgimento dei compiti dallo stesso assegnati;
- 3) formazione «schema procedimento»;
- 4) affiancamento in udienza con il cancelliere;
- 5) sistemazione dei fascicoli relativi ai procedimenti più corposi;
- 6) studio dei procedimenti;
- 7) apposizione d'irrevocabilità delle sentenze;
- 8) supporto alla cancelleria nelle attività di inoltro dei fascicoli in Corte d'Appello.

Tutto ciò, seppur dato soltanto parziale e meramente indicativo, potrebbe fornire utile indicazione relativa alla strada da perseguire per poter ottenere l'auspicata riduzione annua di 39-40 giorni relativa al DT.

In particolare, dall'analisi che precede, potrebbe risultare da una parte decisivo lo snellimento nella macro-materia delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare (che, come esposto, è quella più incidente sul CR); dall'altra, un intervento diretto sulle materie penali e sulle attività procedurali e di cancelleria reputate più impegnative, o una migliore formazione degli addetti U.p.P. che andranno a svolgere potrebbero significare una migliore allocazione delle risorse.



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI TOR VERGATA DI ROMA
DETTAGLIATA FOTOGRAFIA QUALITATIVA DELL'ARRETRATO IN MATERIA
CIVILE**

presso il Tribunale di Roma

*

TRIBUNALE DI ROMA – XIV SEZIONE CIVILE

Sommaro

- 1. – Premessa.....
- 2. – La competenza
- 3. – La dotazione organica e l'organizzazione.....
- 4. – Le criticità e i punti di forza della Sezione.....

1. – Premessa

Il presente documento descrive la situazione organizzativa e gestionale del Tribunale di Roma, XIV sezione civile, assegnata all'Università di Roma Tor Vergata. La presente relazione è stata predisposta dal dott. Carmine Genovese e dalla dott.ssa Silvia Romanò, sotto la supervisione della Prof.ssa Valentina Bellomia.

Il presidente Dott. La Malfa si è mostrato interessato al progetto ed ha fornito riscontro alla richiesta di contatto. Sono stati somministrati entrambi i questionari ed è stato fornito efficace supporto ai fini dell'elaborazione della presente relazione.

L'estrazione dei dati statistici per l'anno 2022 (utili, a titolo esemplificativo, per il *disposition time* ed altri rilievi statistici riguardanti lo smaltimento dell'arretrato) è stata ottenuta grazie alla collaborazione dal funzionario UPP dott. Paolo Cavanna, che svolge compiti di carattere statistico presso la Sez. XIV Fallimentare, benché i dati dallo stesso raccolti non abbiano carattere di ufficialità.

2. – La competenza

La XIV sezione del Tribunale di Roma è competente per le materie tradizionali del fallimento e istituti affini, procedure concorsuali, contenzioso relativo a procedure previste nella Legge Fallimentare (oggi, Codice della Crisi di impresa), istanze di riabilitazione per protesti di assegni bancari e postali, cambiali e tratte, formulate da parte dei residenti nel circondario.

3. - Dotazione organica e organizzazione

Presso la Sez. XIV del Tribunale di Roma (Sez. Fallimentare) è attivo l'UPP istituito con decreto presidenziale n. 10189 del 3.7.2018. Inizialmente il numero degli UPP doveva essere pari a 10, sebbene al momento ne risulano 8 effettivi che affiancano in parte i giudici e, per altra parte, i cancellieri.

Sia per i fallimenti sia per i concordati 3 UPP prestano supporto in cancelleria, 5 coadiuvano prevalentemente i magistrati e, tra questi, alcuni supportano la cancelleria in modo più residuale.

Gli UPP che affiancano un giudice prestano attività di supporto nel contenzioso relativamente all'opposizione a stato passivo e alle revocatorie; in misura minore alcuni coadiuvano al buon



funzionamento della cancelleria. Più in generale, l'UPP che affianca il magistrato studia il fascicolo e relaziona il giudice, talvolta coadiuva la stesura della minuta del provvedimento.

Per l'aggressione dell'arretrato, la Sezione Fallimentare si è dotata di metodi di lavoro specifici. Innanzitutto, l'arretrato fallimentare ha un andamento ciclico legato alle procedure a monte (es. un fallimento di un'impresa più "grande" provoca una mole di lavoro assolutamente notevole che non si può smaltire in pochi mesi e questa eventualità è del tutto indipendente dall'organizzazione del lavoro Sezionale). L'arretrato e il carico sono controllati contenendo a monte gli ingressi: le pendenze della sezione fallimentari dipendono molto dalla verifica del passivo, che può essere condotta in modo molto formale oppure più elastico, per esempio chiedendo integrazioni della documentazione per evitare una futura opposizione a stato passivo. Questo metodo (non versato in una procedura stabilita e obbligatoria, ma divulgato durante le riunioni di sezione come tecnica che, in passato, ha dato esiti positivi) permette di scongiurare un futuro aumento delle pendenze.

4. - Principali criticità e punti di forza della Sezione

La Sez. XIV presenta criticità specifiche, tra cui un elevato valore del *disposition time*, la costante carenza di giudici e di personale amministrativo, la complessità della materia, la molteplicità e diversità delle attività richieste, le necessità degli aspetti gestionali che richiedono spesso provvedimenti urgenti ed impegnativi, le frequenti modifiche normative (da ultimo, il cd. Codice della Crisi) che impongono adeguamenti interpretativi e, nel settore contenzioso, il coinvolgimento di quasi tutte le branche del settore civile.

Oltre a queste difficoltà, il Presidente segnala l'alto turn over dei giudici (2 giudici negli ultimi mesi hanno lasciato la sezione, uno deve arrivare) che, unitamente all'impossibilità di avere GOP e al carattere molto tecnico della materia, che richiede a un nuovo giudice almeno un anno-un anno e mezzo per muoversi agevolmente, determina un rallentamento in sezione ogni volta che un giudice chiede il trasferimento.

A ogni modo, nonostante tutte queste criticità, la Sezione si occupa di una materia di grande tecnicismo e in continua evoluzione mantenendo un valore di *disposition time* non eccessivamente elevato.

Venendo ai dati numerici, nella relazione a firma del Presidente di sezione datata 15 febbraio 2021, i dati delle pendenze evidenziano al 30.6.2021 che gli affari contenziosi dell'anno 2021 sono stati 248, che sommati a quelli degli anni precedenti a far data dal 2015, portano l'ammontare a 2203, così distribuiti.

Anno	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Ultra	Tot
Procedimenti pendenti	248	417	709	308	214	184	58	30	13	7	15	2203

Un'ulteriore rilevazione sull'arretrato è contenuta nel Kit statistico fornito dal Ministero della Giustizia e attinente alla situazione sezionale al 31.12.2021, poiché non risultano ancora disponibili i dati relativi al 2022, che rappresenta la seguente situazione in merito ai flussi dei procedimenti per l'anno 2021 presso la sezione:

- procedimenti sopravvenuti: 3188 (433 procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenziosi e 2755 istanze di fallimento);
- procedimenti definiti: 3892 (886 procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenziosi e 2755 istanze di fallimento);
- procedimenti pendenti finali: 3106 (1990 iscritti al ruolo generale degli affari civili contenziosi e 1116 istanze di fallimento);



- procedimenti pendenti ultratriennali e ultradecennali: 703, di cui 10 ultradecennali.
- Al 31.12.2021, pertanto, presso la sezione vi sono pendenze Cepej (Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa), per un numero di procedimenti pari a 1343 (379 procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenzioni e 964 istanze di fallimento).
- Il **clearance rate (CR)**, indice che misura la capacità dei singoli uffici di smaltire i procedimenti sopravvenuti, determinato sulla base rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti, alla luce dati disponibili per l'anno 2021 risulta per la sezione fallimentare pari a 1,22 (che risulta poi suddiviso in misura pari a 2,05 per i procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenzioni e in misura pari a 1,09 per le istanze di fallimento).
- Sulla base degli stessi dati il **disposition time (DP)** è pari 291 giorni (820 giorni per i procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenzioni e in misura pari a 136 giorni per le istanze di fallimento).
- La sezione fallimentare, pur non avendo un elevato numero di pendenze in assoluto, presenta al 31.12.2021 un elevato valore del *disposition time* specialmente per i procedimenti iscritti al ruolo generale degli affari civili contenzioni.
- La Sez. XIV presenta criticità specifiche, tra cui un elevato valore del *disposition time*, la costante carenza di giudici e di personale amministrativo, la complessità della materia, la molteplicità e diversità delle attività richieste, le necessità degli aspetti gestionali che richiedono spesso provvedimenti urgenti ed impegnativi, le frequenti modifiche normative (da ultimo, il cd. Codice della Crisi di impresa) che impongono adeguamenti interpretativi e, nel settore contenzioso, il coinvolgimento di quasi tutte le branche del settore civile. Oltre a queste difficoltà, altri fattori che incidono negativamente sono l'alto turn over dei giudici (2 giudici negli ultimi mesi hanno lasciato la sezione, uno deve arrivare) che, unitamente all'impossibilità di avere GOP e al carattere molto tecnico della materia, che richiede a un nuovo giudice almeno un anno-un anno e mezzo per muoversi agevolmente, determina un rallentamento in sezione ogni volta che un giudice chiede il trasferimento.
- Per quanto riguarda la fotografia dell'arretrato della Sez. XIV, la ricognizione tiene conto dei più recenti dati trasmessi dall'UPP che si occupa, tra l'altro, delle rilevazioni statistiche circa il numero, lo stato e le caratteristiche dei procedimenti pendenti.
- In risposta ai quesiti formulati dal Gruppo di Ricerca, la XIV sezione ha fornito i dati di cui disponeva alla data del 20.12.2022 (allegato alla risposta ai questionari), con l'avvertenza che i dati relativi ai singoli procedimenti risentono inevitabilmente delle modifiche recentemente entrate in vigore con il nuovo Codice della crisi di impresa e che gli stessi sono oggetto di un'approssimativa quantificazione effettuata sulla base dei dati in possesso della sezione. Per tale ragione, tali dati, seppur specifici e di dettaglio, riguardano tutti i procedimenti introdotti presso la sezione nel corso dell'anno 2022 ma non consentono di identificare con certezza la situazione aggiornata dell'arretrato in base ai criteri Cepej.
- Secondo i dati ricevuti, nel corso dell'anno solare 2022 (dati aggiornati al 20.12.22¹⁰), le nuove iscrizioni a ruolo relative alla XIV Sezione hanno interessato i seguenti procedimenti:
- Procedimenti Pre-Fallimentari, ovvero i procedimenti preliminari diretti ad accertare la sussistenza per l'ammissione alle procedure concorsuali: n. 1000;
 - Procedimenti Unitari, ovvero il nuovo rito pre-fallimentare previsto a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge Codice della Crisi di Impresa: n. 483;
 - Procedimenti Fallimentari, cioè i procedimenti relativi ai ricorsi e alle istanze depositate fino al 15 luglio 2022: n. 662;

¹⁰ I dati statistici per l'anno 2022 sono stati trasmessi dal funzionario UPP dott. Paolo Cavanna, che svolge compiti di carattere statistico presso la Sez. XIV Fallimentare, benché i dati dallo stesso raccolti non abbiano carattere di ufficialità



- Liquidazioni Giudiziali, ovvero la “nuova” procedura fallimentare a seguito dell’entrata in vigore del Codice della Crisi: n. 4;
- Procedimenti Di Concordato Preventivo: n. 63
- Accordi Di Ristrutturazione: n. 14
- Accordi Di Composizione Della Crisi: n. 14
- Amministrazione Straordinaria Grandi Imprese: n. 0
- Concordato Semplificato: n. 4
- Esdebitazione Del Debitore Incapiente: n. 2
- Liquidazione Coatta Amministrativa: n. 10
- Liquidazione Controllata (nuovo rito a seguito dell’entrata in vigore del Codice della Crisi): n. 4
- Liquidazione Del Patrimonio Del Debitore: n. 11
- Piano Del Consumatore: n. 24

Sempre nel corso dell’anno solare 2022 (dati aggiornati al 20.12.22), i procedimenti di contenzioso/volontaria giurisdizione sopravvenuti risultano in misura pari a 830. Di questi, la maggior parte sono divisi in:

- opposizioni allo stato passivo (ex art. 98): n. 299
- azione revocatoria fallimentare (ex art. 67 e ss): n. 120
- azione di inefficacia (ex art. 44): n. 9.

Il resto dei procedimenti iscritti a ruolo nel corso dell’anno 2022 è suddiviso in oggetti diversi, come procedimenti di ingiunzione ante causam e altri istituti di diritto fallimentare.

Non si hanno a disposizione i dati dei procedimenti definiti, così che non è possibile definire con certezza la situazione aggiornata dell’arretrato in base ai criteri Cepej.

*

TRIBUNALE DI ROMA – XVII SEZIONE CIVILE

Sommaro

1. – Premessa
2. – La competenza
3. – La dotazione organica e l’organizzazione
4. – Le criticità e i punti di forza della Sezione

1. – Premessa

Il presente documento descrive la situazione organizzativa e gestionale del Tribunale di Roma, XVII sezione civile, assegnata all’Università di Roma Tor Vergata. La presente relazione è stata predisposta dall’Avv. Fabiano De Santis e dal Dott. Niccolò Lorenzotti, con la supervisione della Prof.ssa Valentina Bellomia.

La presidente Dott.ssa Pedrelli si è mostrata estremamente interessata al progetto ed ha fornito immediato riscontro alla richiesta di contatto.

Sono stati somministrati entrambi i questionari (quello apicale e quello di dettaglio), ed è stato fornito efficace supporto ai fini dell’elaborazione della presente relazione, anche mediante aggiornamento di alcuni già presenti nella proposta per l’inserimento delle imminenti risorse dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza all’Ufficio per il Processo della sezione specializzata in materia di impresa del 28.02.2022 a firma della Dott.ssa Claudia Pedrelli.

Per l’estrazione di altri dati aggiornati (a titolo esemplificativo *disposition time* ed altri rilievi statistici riguardanti lo smaltimento dell’arretrato ultratriennale) il personale di Cancelleria avrebbe necessità di supporto specializzato.



2. – La competenza

La 17^a sezione civile fa parte, insieme all'ottava, alla decima e all'undicesima, dell'Area del diritto del mercato.

Essa opera anche come sezione specializzata per il contenzioso concernente i marchi nazionali, comunitari e internazionali, i brevetti di invenzione, i modelli di utilità, i disegni, i modelli e i diritti d'autore, i brevetti e la concorrenza sleale.

È la più ampia, per consistenza delle materie e per numero di sezioni; con essa si è inteso adeguare, in rapporto alla realtà del tessuto sociale ed economico, la risposta di giustizia alle nuove istanze indotte dalla trasformazione commerciale e industriale, nel quadro dei processi di globalizzazione dell'economia creati dall'unificazione europea. Anche qui si è fatto ricorso alla competenza generica e alle subspecializzazioni.

Le materie di competenza generica sono le seguenti: agenzia, appalto, deposito, donazione, mandato, mediazione, transazione, trasporto, gestione d'affari, arricchimento senza causa, prelazione, promessa unilaterale, ripetizione di indebito, fideiussione, leasing, titoli di credito, ammortamento. La competenza generica è attribuita fra tutte le sezioni, in ragione di un quarto, secondo un criterio basato sul numero di ruolo, cominciando dall'ottava sezione. Le subspecializzazioni comprendono il contenzioso tipico del diritto industriale e cioè quello da contratti a condizioni prefissate, da contratti di compravendita in materia di multiproprietà, i contratti di mutuo, contratti di viaggio e di abbonamento.

3. - Dotazione organica e organizzazione

Il numero effettivo dei giudici e del personale amministrativo in servizio presso la 17^a Sezione è riassunto nella seguente tabella, aggiornata alla data di restituzione del questionario di Alto Livello (21.11.2022):

Magistrati assegnati	1 Presidente, 9 togati, 5 onorari
Personale amministrativo assegnato (funzionari e assistenti giudiziari)	9
Personale amministrativo assegnato (addetti all'Ufficio per il Processo)	16

La sezione lavora attualmente a organico pieno dopo due anni di scopertura di due ruoli.

Da quanto si apprende dal Progetto di Ufficio per il processo presso la 17^a Sezione, al 9.12.2021, data di ultima rilevazione da parte dell'Ufficio Statistico, le pendenze totali erano pari a n. 8.092.

4. - Principali criticità e punti di forza della Sezione

Le criticità della sezione derivano per l'appunto dalla difficoltà di trattare in contemporanea tematiche d'impresa che presuppongono un'elevata specializzazione ed evidenziano una imprevedibilità dei tempi di trattazione ed una congerie numerosissima di fascicoli di area mercato espressione di normative nazionali e sovranazionali di rilevante complessità del tutto priva di specializzazione.

Le sopravvenienze annue per le cause a cognizione ordinaria iscritte nell'anno 2022 sono pari a n. 2384. Dal 1.03.2022 ad oggi sono state definite 2706 pendenze.



Le sopravvenienze annue per le cause competenza specializzata (Impresa) sono pari a n. 607. La sezione 17[^] è tra quelle sezioni che dovrebbero essere primariamente coinvolte nel progetto relativo all'UPP, trattandosi della seconda sezione (tra le 18 del Tribunale Civile) in ordine di grandezza per consistenza del tempo medio di definizione dei procedimenti (*disposition time*); dato di gran lunga superiore alla media nazionale di n. 556 giorni.

La Sezione, peraltro, è interessata da un consistente arretrato ultratriennale inteso in misura percentuale sulle pendenze complessive del 2020 pari al 39,55%, (n.3384), e su quelle 2021, pari al 37,55% (n.3077); dato, anch'esso, assai superiore alla media nazionale di n. 2.000 procedimenti, come confermato dalla relazione diffusa con nota della Presidenza n. prot. 2988int. del 2.11.2021.

La contemporanea gestione del ruolo impresa e di un relevantissimo ruolo contrattuale privo di specializzazione, raddoppia di fatto il carico di lavoro di ogni singolo giudice togato.

Inoltre, dagli incontri e dalle comunicazioni intercorse con la Presidente di sezione, nonché dal primo esame delle risposte fornite ai due questionari, di dettaglio ed apicale, rispettivamente somministrati al Presidente di Sezione ed alla responsabile di cancelleria in data, 21.11.2022, è emerso l'eccessivo impiego di risorse in attività che dovrebbero risultare marginali, quali quelle legate all'abbinamento dei contenziosi alle sezioni corrispondenti. Tale fenomeno trarrebbe origine dalla presenza di campi "residuali" nella nota di iscrizione al ruolo quali quelli relativi ai "contratti atipici" o "altri contratti", che consentono agli avvocati, all'atto dell'iscrizione a ruolo, di non indicare con precisione l'oggetto del contenzioso. È stato fatto presente che sarebbe auspicabile l'inserimento dell'"oggetto" nell'atto di citazione (o nel ricorso), preferibilmente nella prima pagina dell'atto, per velocizzare l'eventuale ricerca del PST, o del programma utilizzato dall'Ufficio centrale del Ruolo per parole chiave. La criticità segnalata ha un forte impatto sulla Sezione, in ragione dell'affinità di alcune tematiche trattate dalla Sezione, rispetto a quelle demandate ad altre Sezioni (a titolo esemplificativo le tematiche antitrust collegate ad alcuni contratti di finanziamento, la cui cognizione è demandata a Magistrati di altre Sezioni).

E' stata poi segnalata, quale ulteriore causa di dispersione delle risorse, l'attività di recupero dei crediti generati dai casi di omesso pagamento del contributo unificato e della marca da bollo da versare all'atto dell'iscrizione a ruolo della causa. L'intera filiera della procedura recuperatoria, dal rilievo dell'omesso pagamento, fino alla comunicazione all'Agenzia delle Entrate Riscossione, passando per l'avviso bonario trasmesso agli Avvocati da parte dello stesso Tribunale, sarebbe demandata al personale di cancelleria, con ulteriore dispendio di risorse per attività che dovrebbero risultare residuali.

Per quanto concerne più strettamente i funzionari dell'UPP, viene segnalata la poca stabilità dell'impiego di detti funzionari. Infatti, questi hanno contratti biennali e al termine del periodo di formazione, proprio quando i funzionari possono dare un maggior contributo alla sezione, il loro contratto giunge a scadenza senza possibilità di rinnovo. Tra le diverse figure professionali che potrebbero coadiuvare l'UPP, la Sezione segnala la necessità di un tecnico informatico, ancor meglio se dotato di cognizioni statistiche, per poter estrapolare e leggere con maggior accuratezza i dati relativi all'arretrato e al *disposition time*. Ulteriore criticità segnalata è la mancanza di spazi idonei ai fini dell'inserimento del personale dell'UPP e un'adeguata formazione sull'utilizzo dei sistemi informatici.

Per quel che riguarda i punti di forza, è stato segnalato il buon funzionamento del consolidato percorso di formazione per gli addetti all'UPP all'interno della Sezione. Il percorso prevede una formazione di ingresso presso le Cancellerie durante la quale agli addetti UPP è impartita una formazione teorico-pratica sui servizi di cancelleria, sull'uso degli applicativi informatici in uso all'ufficio giudiziario (SICID e Gestionale), sulle spese di giustizia e sulle procedure lavorative. In seguito a questo periodo iniziale, agli addetti è impartita una formazione di prima specializzazione nei temi del diritto sostanziale e processuale trattati dalla Sezione, finalizzata a metterli in condizione di fornire supporto, nel rispetto del mansionario, alla sfera organizzativa, istruttoria e



motivazionale inferente l'esercizio dell'attività giurisdizionale. A tal fine ciascun addetto UPP opera in affiancamento a un giudice della Sezione per almeno quattro settimane. La formazione così articolata permette agli addetti di acquisire i dati di conoscenza necessari per poter svolgere funzioni di supporto all'attività giurisdizionale.

In esito al periodo di formazione i singoli addetti UPP vengono assegnati ai gruppi di lavoro tenendo conto del pregresso percorso professionale, delle attitudini rivelate nel corso della formazione e della preparazione specificamente acquisita. I gruppi di lavoro specializzati si sono dimostrati di particolare utilità a fronte della atipicità delle fattispecie contrattuali che rientrano nella competenza tabellare contrattuale della Sezione e che sono attribuite indistintamente alle quattro Sezioni dell'Area contratti. Ciascun gruppo di lavoro ha ad oggetto la trattazione di una rosa di fattispecie tipizzate.

Attraverso l'attribuzione all'Ufficio per il processo di fattispecie specializzate, distribuite tra i diversi gruppi di lavoro, è stato possibile pervenire alla definizione di un maggior numero di controversie contrattuali e allo stesso tempo valorizzare l'apporto degli addetti UPP al progetto di Ufficio per il processo della Sezione. Diversamente, la trattazione di una congerie indefinita di fattispecie contrattuali richiederebbe una preparazione di tale ampiezza da parte degli addetti UPP da non consentire loro di dare un apporto utile ai fini e nei tempi richiesti dall'UPP.