



**Roberto Aponte**  
**Presidente Vicario della Corte di Appello di Bologna**

## **RELAZIONE**

### **Sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte di Appello di Bologna**

Assemblea Generale - Bologna 30 gennaio 2021

#### Introduzione

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Generale, Colleghi, Autorità civili, religiose e militari, ritengo doveroso, all'inizio del nuovo anno giudiziario, offrire un bilancio dell'attività svolta, quale Presidente f.f. di questa Corte, durante l'anno giudiziario che si è chiuso il 30 giugno scorso e riferire brevemente sullo stato dell'amministrazione della giustizia nel distretto.

Nell'accingermi a esporre i dati rilevanti, desidero rivolgere un saluto particolarmente caloroso ai rappresentanti dell'Avvocatura, in particolare alla Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna, Avvocata Elisabetta D'Errico, e al presidente dell'Unione Regionale dei Consigli degli Ordini degli Avvocati dell'Emilia-Romagna, Avvocato Mauro Cellarosi, perché è anche grazie alla loro collaborazione attenta e puntuale, sempre prestata in un'ottica di tutela dell'interesse generale dell'Istituzione Giustizia, che è stato possibile affrontare i nuovi problemi che, con cadenza quasi quotidiana, la pandemia ci ha posto di fronte. Evidentemente i semi piantati negli anni passati con gli Osservatori sulla Giustizia civile e penale - ai quali si è fatto più volte riferimento nella relazione dello scorso anno - hanno dato buoni frutti.

Il mio personale ringraziamento va poi a coloro che quotidianamente condividono con noi il compito di rendere un servizio importante per la Comunità quale è il servizio Giustizia. Anche in questo anno particolarmente difficile, l'impegno, la serietà e l'abnegazione del personale amministrativo hanno consentito di minimizzare i danni dovuti alle restrizioni imposte dalla situazione di emergenza sanitaria.

Ritengo infine doveroso, in questa sede, ricordare il dott. Paolo Giovagnoli, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena, che è mancato lo scorso luglio e che molta importanza ha avuto nella vita, non solo giudiziaria, di questo distretto. Il dott. Giovagnoli è stato un magistrato di grande valore, amato da tutti, che ha sempre esercitato le funzioni requirenti con competenza, professionalità, passione e rigore, quest'ultimo non disgiunto dalla mitezza di chi sa che chi esercita la giurisdizione non ha bisogno di mostrare una forza diversa da quella della legge che è chiamato ad affermare.

## **CONSIDERAZIONI GENERALI DI SINTESI SULLO STATO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NEL DISTRETTO**

Con la relazione sullo stato della giustizia si intende offrire alla collettività il resoconto dell'attività svolta nel corso dell'anno, la verifica critica di quanto si è fatto e l'indicazione di linee di intervento finalizzate ad assicurare un "servizio giustizia" che deve tendere a standard di efficienza propri di un Paese a pieno titolo inserito nell'Unione Europea.

Nell'introdurre la relazione dello scorso anno si osservava che la ricognizione dello stato della giustizia nel nostro distretto - a fronte dei luoghi comuni che dominano sulla giustizia e che la descrivono come una realtà immobile, perennemente in ritardo, che pesa sull'economia nazionale, non in grado di soddisfare i diritti dei cittadini - restituiva l'immagine di un sistema che, anche se tra mille difficoltà, registrava un lento ma costante miglioramento.

Si può anticipare che quella tendenza, soprattutto nel settore civile, è continuata nella prima parte dell'anno giudiziario e ha subito un rallentamento nell'ultimo quadrimestre (marzo-giugno 2020) a causa dei vincoli imposti dalla situazione di emergenza sanitaria.

I dati di riferimento, anche per questa inaugurazione, sono quelli dell'anno giudiziario che comprende il periodo tra il 1° luglio 2019 il 30 giugno 2020. Anche in questa occasione, tuttavia, si terrà conto di alcuni dati più recenti, rapportati alla fine dell'anno solare quando ciò sarà ritenuto necessario per sottolineare alcuni aspetti.

## SETTORE CIVILE

### IL PRIMO GRADO

#### Procedimenti e materie

I dati relativi ai **Tribunali** evidenziano la prosecuzione della tendenza alla **diminuzione dei procedimenti sopravvenuti** registrata nei quattro anni precedenti, mentre si segnala un calo delle definizioni, con lieve aumento delle pendenze finali (ma non dell'arretrato, come vedremo esaminando i tempi del processo).

I procedimenti civili sopravvenuti sono stati 105.322 a fronte dei 119.674 dell'anno precedente (-12%), i definiti 103.106 contro 129.397 (-20%). I pendenti finali presso i Tribunali del distretto, al 30 giugno 2020, erano 81.232 a fronte dei 79.016 dell'anno precedente (+3%). L'esame dei dati disaggregati mostra, ovviamente, una correlazione tra gravità della pandemia e riduzione di sopravvenienze e definizioni.

I dati del distretto sono analoghi a quelli nazionali, che vedono, alla fine del primo semestre del 2020, per l'area SICID, un lieve aumento delle pendenze finali rispetto a quelle al 31/12/2019 (da 2.806.344 a 2.838.847). Anche la **riduzione delle definizioni** - lo si notava già lo scorso anno - costituisce dato costante e diffuso sull'intero territorio nazionale, indizio delle difficoltà per i Tribunali di mantenere uno sforzo elevatissimo anche quando migliorano le condizioni complessive.

Discorso a parte, sul quale si tornerà, è quello relativo ai procedimenti in materia di protezione internazionale.

Sempre con riferimento agli uffici di primo grado, si può notare, per quanto concerne gli uffici del **Giudice di Pace**, la prosecuzione della tendenza alla diminuzione delle iscrizioni (-12%). Si registra invece un marcato decremento delle definizioni (-22%) e un aumento delle pendenze finali (+ 17%) dovuti, in gran parte, alla riduzione delle attività nella seconda parte dell'anno determinata dalla situazione di emergenza sanitaria.

Prendendo in considerazione i dati disaggregati, è possibile rilevare un andamento tendenzialmente uniforme dei flussi, pur con valori percentuali in alcuni casi significativamente distanti, e salvo comunque alcune eccezioni.

Quanto alle sopravvenienze, la loro variazione è compresa tra il - 6% dell'Ufficio del G.d.P. di Reggio Emilia e il -19% di Ferrara; la riduzione delle definizioni varia dal -11% di Parma al - 30% di Bologna, mentre le pendenze finali registrano significative differenze andandosi da una riduzione del 2% dell'Ufficio di Reggio Emilia ad un aumento del 36% di quello di Piacenza.

Sotto il profilo delle materie oggetto di contenzioso, le opposizioni alle sanzioni amministrative sopravvenute sono state 8.938 (erano 10.181, - 20%). Le cause di cognizione ordinaria sopravvenute sono state 6.177 (erano 7.067, -13%), i procedimenti d'ingiunzione 20.823 (erano 23.668, - 12%) ed infine i ricorsi in materia di immigrazione 470 (erano 532, - 12%). Altri procedimenti speciali e ATP iscritti sono stati 412 (486, -15 %).

I numeri indicati, anche se in diminuzione, rendono comunque l'idea della consistenza dell'apporto complessivo della magistratura onoraria, sulla quale si tornerà in seguito, dovendosi menzionare, a titolo esemplificativo, i risultati del settore civile del Tribunale di Bologna: tra il 2018 e il 2020, come segnalato dal Presidente, i giudici onorari hanno definito con sentenza il 10% delle cause della prima sezione civile, il 19% delle cause della seconda sezione, il 36% della terza, il 46% della quarta; mentre, considerando i procedimenti sommari ed ex art. 702 *bis* c.p.c. e la volontaria giurisdizione, hanno definito il 32% dei procedimenti della seconda sezione il 51% dei procedimenti della terza e il 64% dei procedimenti della quarta, oltre alle centinaia di udienze istruttorie tenute.

Per quanto concerne le materie trattate dai Tribunali deve registrarsi un'ulteriore significativa riduzione dei procedimenti sopravvenuti in materia di **lavoro** (ivi compresi quelli del pubblico impiego) e di previdenza e assistenza, che sono stati 9.000, a fronte dei 10.386 sopravvenuti nel precedente anno (- 13%); la riduzione è ancora più significativa se inserita nel trend dell'ultimo triennio (si è passati dai 12.237 sopravvenuti nell'anno 2017 ai 10.826 nell'anno 2018 ai 9.000 dell'anno 2019). Tale andamento, strutturalmente legato alle riforme legislative che hanno interessato la materia, non fa venire meno, come è ovvio, il rilievo sociale di queste controversie - tanto più in un contesto nel quale il tessuto produttivo è stato sottoposto a ripetuti stress esogeni - e la necessità che ad esse siano dedicate risorse sufficienti per contenerne i tempi di definizione. I procedimenti esauriti sono stati 8.738 (con una riduzione del 14% rispetto ai 10.193 dell'anno precedente). Le pendenze finali al 30 giugno 2020 erano 7.520 (l'anno precedente erano 7.258, +4%), di cui 408 ultra-triennali (5%, erano 475), e rappresentano il 9% degli affari civili dei Tribunali del distretto (l'anno scorso erano il 7%).

Si è registrato un aumento della durata media quanto alla materia lavoro: 735 giorni per i procedimenti definiti con sentenza contro i 582 dell'anno precedente e 383 giorni per quelli altrimenti definiti (erano 323); analoga è la situazione dei procedimenti in materia di previdenza, ove sono occorsi 628 giorni per i procedimenti definiti con sentenza (a fronte dei 561 dell'anno precedente) e 311 per quelli altrimenti definiti (contro i 291 dell'anno precedente).

I dati esaminati trovano giustificazione nelle peculiarità del rito del lavoro, che male si adatta all'utilizzo dei nuovi strumenti processuali (udienza c.d. "cartolare" e mediante

collegamenti da remoto) approntati dal legislatore per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Altre controversie di particolare rilievo sociale sono quelle in materia di **famiglia**.

Sono in ulteriore calo i procedimenti di separazione (consensuale e no), che sono sopravvenuti in numero di 4.763 (nell'anno precedente erano 5.567, -14%), e quelli di divorzio contenzioso ed a domanda congiunta, le cui nuove iscrizioni ammontano a 3.545 (erano 4.422, -20%). Le definizioni sono state rispettivamente 4.600 (con un calo del 20% rispetto ai 5.761 dell'anno precedente) e 3.707 (-19% rispetto ai 4.566 dell'anno precedente); le rispettive pendenze sono di 3.321 (erano 3.158, + 5%) e di 2.901 (erano 3.063 - 5 %). Questi procedimenti rappresentano l'8% degli affari civili pendenti davanti ai Tribunali del distretto. La durata media dei procedimenti attinenti a separazione e divorzio contenziosi è risultata essere di 834 giorni per i procedimenti definiti con sentenza (erano 787), e di 224 giorni per quelli altrimenti definiti (229). Per la volontaria giurisdizione in materia di famiglia la durata è stata di 113 giorni (+8 giorni) per le definizioni con sentenza e 128 giorni per gli altrimenti definiti (+10 giorni). Anche se leggermente aumentata, dunque, la durata è contenuta in termini ragionevoli.

Sensibile è la riduzione dei procedimenti sopravvenuti e di quelli definiti in ordine ai **rapporti in materia di impresa** anche se, per effetto della riduzione delle sopravvenienze, si è registrato un indice di ricambio positivo, con riduzione delle pendenze finali. Esclusi quelli relativi alla proprietà industriale e intellettuale, i nuovi procedimenti iscritti sono stati 1.772 (erano 2.481, -29%), mentre i procedimenti definiti sono stati 2.092 (3.155, -34%); i procedimenti pendenti sono 3.188 (3.508, -9%). Rinvio alle statistiche allegate per il dettaglio, segnalando solo che Il Tribunale delle Imprese di Bologna - investito di competenza distrettuale - ha registrato nel periodo n. 261 procedimenti iscritti a contenzioso ordinario, n. 272 definiti e n. 626 pendenti finali (in precedenza 273 sopravvenuti, 280 definiti e 637 pendenti finali). Ha anche definito 115 procedimenti cautelari dei 121 sopravvenuti (erano 166 i definiti e 179 i sopravvenuti l'anno precedente), il cui rilievo e la cui complessità, nelle materie devolute alla competenza della sezione specializzata, è superfluo sottolineare.

Anche i dati relativi alle **procedure concorsuali** e alle **esecuzioni** risentono della pandemia e della legislazione connessa che ha prorogato i termini per i concordati e stabilito la temporanea improcedibilità delle istanze di fallimento. I nuovi procedimenti iscritti in tale settore, compresi accordi di ristrutturazione, amministrazioni straordinarie, l.c.a., sono complessivamente n. 2.227 (erano 2.864, - 22%) e 2.801 i definiti (erano 3.347, -

16%), con pendenze finali di 5.499 (erano 6.073, - 9 %). Stabile la percentuale dei procedimenti pendenti da oltre 6 anni (24%).

In dettaglio, le istanze di fallimento presentate nel periodo considerato sono state 1.397 (erano 1.860, -25%), mentre le dichiarazioni di fallimento sono state 641 (erano 755, -15%). Dati che, come già evidenziato, scontano la temporanea improcedibilità delle istanze come da decreti-legge emergenziali. I concordati preventivi sopravvenuti - una volta assorbita l'ondata dei "concordati in bianco", e dopo la disciplina più rigorosa e strutturata delle riforme dell'estate 2015 - sono stati 153 a fronte dei 181 dell'anno precedente (-15%), i definiti 155 (139, +11%) i pendenti finali sono 161, esclusi quelli omologati (erano 163, -1%). I fallimenti pendenti, ancora diminuiti in modo significativo, sono 4.650, di cui 1.499, pari al 32% del totale, pendenti da oltre 5 anni e 6 mesi (erano 5.107, di cui 1.551, pari al 30%, pendenti da oltre 5 anni e 6 mesi).

Da segnalare, con riferimento alla materia in questione, l'interrelazione tra procedure concorsuali e misure di prevenzione patrimoniali, il cui numero si è incrementato con il moltiplicarsi delle indagini sui fenomeni di criminalità organizzata che hanno infiltrato il tessuto socio-economico del territorio, e che ha indotto il Presidente del Tribunale di Bologna a inserire un magistrato con esperienza nel campo delle procedure concorsuali nella costituita Sezione distrettuale per le misure di prevenzione.

Rimangono significativi presso lo stesso Tribunale, nonostante la pandemia e la conseguente limitazione degli accessi e degli spostamenti che ha impedito, in sostanza, agli OCC l'attività prodromica ai ricorsi, i numeri delle procedure da sovraindebitamento (al 30.6.2020, 9 pendenti - erano 8 - ma a fronte di 73 sopravvenienze -erano 67 - e 111 definizioni, erano 51).

Sono in sensibile calo le **procedure esecutive mobiliari**. Ne sono sopravvenute 16.188 (erano 18.836, - 14%) e ne sono state definite 14.684 (erano 19.963, - 26%), con una pendenza finale di 5.742 (erano 4.238, + 35%), di cui 236 ultra-triennali (4%). Detti procedimenti rappresentano il 7% degli affari civili pendenti davanti ai Tribunali del distretto. Ancora più netta, in termini percentuali, la diminuzione delle **procedure esecutive immobiliari** sopravvenute, che sono state 2.677 (erano 3.395, -21%); ne sono state definite 4.896 (15% in meno rispetto alle 5.732 dello scorso anno), con una pendenza finale di 9.409 (erano 11.628 -19%), di cui 4.846 ultra-triennali (52%).

È appena il caso di evidenziare che sui numeri delle definizioni ha pesantemente inciso, per le esecuzioni immobiliari, la difficoltà di far visionare gli immobili durante il periodo della pandemia, per le esecuzioni mobiliari, il blocco delle udienze in presenza e, per le procedure di rilascio, la sospensione disposta con l'art. 103 del d.l. n. 18/2020 e successive proroghe.

Le restrizioni imposte alla circolazione hanno probabilmente influenzato anche i dati relativi ai procedimenti in materia di **responsabilità civile da circolazione di veicoli**. Si è accentuato, infatti, il tasso di decremento dei procedimenti sopravvenuti registrato l'anno precedente: i procedimenti sopravvenuti sono stati 770 (erano 886, -13%), i definiti 979 (1.100, -11%), quelli pendenti 2.075 (2.284, -9%).

Tendenza del tutto analoga (riduzione delle sopravvenienze, delle definizioni e delle pendenze finali) si è verificata per le controversie in materia **diritto amministrativo** (285 sopravvenuti, con una riduzione del 5% rispetto all'anno precedente; 554 definiti, -34% e 846 pendenti finali - 8%) e di **condominio** (125 sopravvenuti, - 41% rispetto i 211 dell'anno precedente; 179 definiti, - 23% rispetto ai 233 dell'anno precedente; 348 pendenti finali, - 13% rispetto ai 402 dell'anno precedente), settori in contrazione con pendenze modeste a livello distrettuale.

In netta controtendenza, ancora una volta, sono i dati del contenzioso per i ricorsi in opposizione avverso i provvedimenti della commissione territoriale per il riconoscimento della **protezione internazionale** che costituiscono un punto di gravissima criticità per il settore civile del Tribunale di Bologna che, sulla materia, ha competenza distrettuale. Nonostante l'evidente sforzo organizzativo per farvi fronte con l'aumento dell'organico dei magistrati assegnati alla sezione specializzata a scapito degli organici delle rimanenti sezioni civili e la prosecuzione dell'applicazione interna a tempo parziale di altre 13 unità, e nonostante le udienze siano state - e siano tutt'ora - regolarmente tenute anche nel periodo di emergenza sanitaria, si è registrato un ulteriore esponenziale incremento di sopravvenienze dovuto alla situazione ancora emergenziale dei flussi migratori. I nuovi procedimenti iscritti sono stati 4.802 (+ 16% rispetto ai 4.149 dell'anno precedente), i definiti 1.765 (+ 14%) e i pendenti finali, che costituiscono il 60% delle pendenze finali del contenzioso civile ordinario del Tribunale, 8.935 (**+51%** rispetto ai 5.898 dell'anno precedente). I dati sono ancora più significativi se si considera che nel periodo di *lockdown* e in quello successivo si è registrato un calo molto consistente delle sopravvenienze legato al rallentamento delle attività della Commissione Territoriale (-75% nel primo semestre del 2020). La durata media è stata di 527 giorni contro i 120 previsti dalla legge, ma la durata prognostica (pendenti finali / definiti \* 365 = 1.847) è ben più elevata e, se i flussi continueranno ad essere gli stessi, è destinata ben presto superare il limite dei tre anni.

Nella relazione dello scorso anno si era già sottolineato come si tratti di una situazione di criticità estremamente rilevante, per la quale non si intravedono tempi di soluzione e che richiede uno sforzo insostenibile per il solo Tribunale di Bologna, che trae un beneficio assai limitato dalle applicazioni extra ed endo-distrettuali in atto e che richiederebbe

un aumento di organico più corposo di quello - di quattro unità - stabilito con il d.m. 14 settembre 2020. Un ulteriore, indispensabile, apporto di risorse utilizzabili per fronteggiare la crisi del settore potrà venire dalla pianta organica flessibile distrettuale - il cui progetto, peraltro, prevede un contingente di sei unità di magistrati giudicanti che, come si punterà in seguito, appare insufficiente per le esigenze di un distretto che conta 25 uffici e un alto tasso di scopertura media degli organici - a patto, ovviamente, che alla costituzione del contingente, segua in brevissimo tempo l'effettiva copertura dell'organico.

### **Le ricadute della normativa volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla produttività degli uffici giudiziari di primo grado.**

È opportuno dedicare qualche riflessione alle ricadute della normativa volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla produttività degli uffici giudiziari del distretto.

Va innanzitutto segnalato, con riguardo al settore civile, che già nel secondo semestre del 2019 - prima, quindi del manifestarsi dell'emergenza sanitaria - si era registrato un calo delle sopravvenienze rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente. Nello stesso periodo, tuttavia, tutti i Tribunali del distretto - con l'eccezione di Bologna, i cui flussi di lavoro, però, come già detto, sono influenzati dall'incremento esponenziale delle sopravvenienze in materia di protezione internazionale - avevano ridotto i procedimenti pendenti (in misura che varia dal - 2,6% del Tribunale di Reggio Emilia al - 7,5% di quello di Modena). Si può ribadire, quindi, che nel primo semestre dell'anno giudiziario è proseguita la tendenza alla riduzione delle sopravvenienze e delle pendenze che ha caratterizzato il settore civile di primo grado degli ultimi anni. Con l'irrompere della pandemia, mentre si è accentuata la riduzione del numero dei procedimenti sopravvenuti, si è invece fermato il processo di riduzione del numero dei pendenti finali.

Per individuare con maggior precisione le ricadute dell'emergenza sanitaria sulla produttività degli uffici si sono posti a raffronto il periodo 1/3/2020 – 30/6/2020 con lo stesso periodo dell'anno precedente e si è rilevata, nei Tribunali del distretto, una **diminuzione delle iscrizioni civili** (esclusi esecuzioni e fallimenti) **del 36%** (sono passate da 37.941 a 24.309). Distintamente per tipo di procedimento, la diminuzione è stata del 38% per gli affari contenziosi (da 8.857, esclusa la protezione internazionale, a 5.450), del 75% per le richieste in materia di protezione internazionale presso la sezione specializzata del Tribunale di Bologna (passate da 1.904 a 479: la riduzione, come già accennato, è dovuta anche alla diminuita attività delle Commissioni Territoriali del Ministero dell'Interno), del 42% per gli affari di volontaria giurisdizione (da 11.922 a 6.953). Il decremento delle iscrizioni è stato meno consistente per il ruolo del lavoro (-28%, da 3.782 a 2.712) e per i procedimenti



speciali sommari (-24%, da 11.746 a 8.715). Analizzando il ruolo degli affari contenziosi, la diminuzione delle sopravvenienze è stata maggiore presso i Tribunali di Piacenza (-56%), di Parma (-48%) e di Reggio Emilia (-41%) - zone più colpite dalla pandemia nella prima fase - mentre la riduzione è stata inferiore a Ferrara (-27%) e a Forlì (-31%), zone meno colpite dalla pandemia.

La **riduzione delle definizioni** è stata del **39%** nel complesso (da 36.984 a 22.522), del 49% per i soli affari contenziosi (da 10.267 a 5.281). Una riduzione delle definizioni inferiore al dato medio si è registrata per la protezione internazionale (-23%), per il settore lavoro (-26%) e per i procedimenti speciali (-37%) che per il loro carattere di urgenza necessitano di pronta risposta.

Un indice di ricambio superiore a 100 (definizioni superiori alle sopravvenienze) si è avuto, nel periodo considerato, presso il Tribunale di Ferrara (ad eccezione dei procedimenti speciali), presso il Tribunale di Modena quanto al ruolo del lavoro, presso il Tribunale di Piacenza, con l'eccezione dei procedimenti speciali (qui trainato dalla forte riduzione delle sopravvenienze), e presso il Tribunale di Ravenna.

Nel complesso del distretto l'indice di ricambio del ruolo contenzioso nel periodo in questione è stato del 97%, con uno scarto molto contenuto dal valore di equilibrio del 100%, mentre per i ruoli del lavoro e della volontaria giurisdizione l'indice di ricambio è stato superiore a 100%. Il ruolo dei Procedimenti speciali ha registrato una minore riduzione delle sopravvenienze (nei decreti ingiuntivi non vi è stato il calo registrato nelle cause ordinarie) e un aumento della pendenza in tutti i Tribunali del Distretto (in particolare decreti ingiuntivi e convalide di sfratto).

La riduzione delle cause trattate in udienza, per effetto delle disposizioni contenute nel D.L. legge 17 marzo 2020, n.18, è stata del 65% (da 52.202 a 18.321), con riduzioni maggiori a Parma, Modena, Piacenza e Reggio Emilia e in particolare nel Ruolo del lavoro (-73%).

### I Tempi e le forme

Nel paragrafo che precede si è fatto qualche cenno alla durata dei procedimenti con riferimento a singole materie. In linea generale, come risulta dalla tabella che segue, la **durata media dei procedimenti di contenzioso civile (esclusi separazioni e divorzi)**, rispetto al precedente anno giudiziario, è rimasta pressoché stabile per i procedimenti definiti con sentenza (per i quali si è registrato un leggero aumento da 1.014 giorni a 1.027 gg.), mentre si è avuta una riduzione sensibile (- 18%) di quelli altrimenti definiti (che da 665 giorni si è ridotta a 544 giorni; spiccano, con riferimento a tale parametro, i risultati dei

Tribunali di Parma e di Piacenza, con una riduzione della durata dei procedimenti definiti con modalità diversa dalla sentenza, rispettivamente, di 820 gg. e 188 gg. rispetto all'anno precedente).

**Durata in giorni dei procedimenti di contenzioso civile ordinario (escluse separazioni e divorzi consensuali/congiunti e giudiziali/contenziosi)**

Circondario	AG 19/20		AG 18/19		Variazione 2019/2020 vs. 2018/2019	
	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti
Circondario di Tribunale Ordinario di Bologna	805	491	818	449	-13	42
Circondario di Tribunale Ordinario di Ferrara	533	301	552	277	-19	24
Circondario di Tribunale Ordinario di Forlì	1.305	692	1.189	716	116	-24
Circondario di Tribunale Ordinario di Modena	1.077	553	1.137	608	-60	-55
Circondario di Tribunale Ordinario di Parma	1.548	914	1.457	1.734	91	-820
Circondario di Tribunale Ordinario di Piacenza	1.443	562	1.439	750	4	-188
Circondario di Tribunale Ordinario di Ravenna	738	491	717	375	21	116
Circondario di Tribunale Ordinario di Reggio Emilia	811	508	831	507	-20	1
Circondario di Tribunale Ordinario di Rimini	1.108	599	1.005	726	103	-127
<b>Totale Distretto</b>	<b>1.027</b>	<b>544</b>	<b>1.014</b>	<b>665</b>	<b>13</b>	<b>-122</b>

È stabile, sia per i procedimenti definiti con sentenza che per gli altrimenti definiti, la durata media se si comprende nell'insieme anche la durata dei procedimenti di volontaria giurisdizione. Da segnalare, anche quest'anno, la performance del Tribunale di Ferrara che registra un'ulteriore riduzione della durata media da 152 a 129 giorni.

**Durata in giorni (civile, lavoro e volontaria - escluso il giudice tutelare, le esecuzioni e i fallimenti)**

Circondario	AG 19/20			AG 18/19			Variazione 2019/2020 vs. 2018/2019		
	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti	Totale	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti	Totale	Definiti con sentenza	Altrimenti definiti	Totale
Circondario di Tribunale Ordinario di Bologna	694	191	277	682	162	252	12	29	25
Circondario di Tribunale Ordinario di Ferrara	406	70	129	465	72	152	-59	-2	-23
Circondario di Tribunale Ordinario di Forlì	1.057	150	336	869	175	320	188	-25	16
Circondario di Tribunale Ordinario di Modena	883	119	269	876	135	257	7	-16	12
Circondario di Tribunale Ordinario di Parma	1.179	183	378	1.086	380	542	93	-197	-164
Circondario di Tribunale Ordinario di Piacenza	932	146	352	1.053	185	351	-121	-39	1
Circondario di Tribunale Ordinario di Ravenna	539	110	213	532	101	202	7	9	11
Circondario di Tribunale Ordinario di Reggio Emilia	620	103	195	610	119	218	10	-16	-23
Circondario di Tribunale Ordinario di Rimini	780	146	262	668	189	281	112	-43	-19
<b>Totale Distretto</b>	<b>789</b>	<b>146</b>	<b>270</b>	<b>794</b>	<b>162</b>	<b>269</b>	<b>-5</b>	<b>-16</b>	<b>0</b>

Va altresì sottolineata, quale elemento positivo, la prosecuzione della **tendenza alla riduzione dell'arretrato**, intendendosi per tale il sottoinsieme dei procedimenti pendenti che risultano in ritardo rispetto al parametro normativo di durata ragionevole - il cui mancato rispetto fa insorgere la responsabilità patrimoniale dello Stato - di tre anni per il giudizio di primo grado e di due anni per il giudizio di appello.

In totale i procedimenti ultra-triennali del distretto, nei ruoli civile e lavoro, esclusi esecuzioni e fallimento, erano a fine periodo 6.169 (10% del totale; erano 6.857 l'anno precedente, pari al 12% del totale, mentre nell'anno 2017/2018 erano il 13,1% e nell'anno 2016/2017 erano il 14,4%). I Tribunali con una quota inferiore al 10% di procedimenti pendenti da oltre tre anni sono quattro su nove (come l'anno precedente). Il Tribunale Ravenna è quello con l'arretrato più basso (3%), dal lato opposto Parma che registra una pendenza ultra-triennale, comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente, del 23%.

Procedimenti pendenti da oltre 3 anni al 30/6/2020 e confronto con l'AG precedente. Ruoli Agraria, Lavoro, Affari contenziosi, Volontaria Giurisdizione (escluso giudice tutelare) e Procedimenti Speciali (esclusa ATP). Tribunali del Distretto

<b>TRIBUNALI DEL DISTRETTO DI BOLOGNA</b>	<b>Procedimenti pendenti da oltre 3 anni al 30/6/2020</b>	<b>Totale pendenze al 30/6/2020</b>	<b>% Pendenti da oltre 3 anni al 30/6/2020</b>	<b>Procedimenti pendenti da oltre 3 anni al 30/6/2019</b>	<b>Totale pendenze al 30/6/2019</b>	<b>% Pendenti da oltre 3 anni al 30/6/2019</b>	<b>Variazione in numero assoluto dell'arretrato ultra-triennale</b>	<b>Variazione in punti percentuali dell'arretrato ultra-triennale</b>
Tribunale di Bologna	953	22.789	4%	1.053	18.724	6%	-100	-1,4%
Tribunale di Ferrara	86	2.020	4%	74	2.026	4%	12	0,6%
Tribunale di Forlì	1.061	5.510	19%	1.089	5.483	20%	-28	-0,6%
Tribunale di Modena	945	7.735	12%	1.290	7.979	16%	-345	-4,0%
Tribunale di Parma	1.502	6.423	23%	1.675	6.614	25%	-173	-1,9%
Tribunale di Piacenza	572	3.347	17%	696	3.690	19%	-124	-1,8%
Tribunale di Ravenna	109	3.150	3%	103	3.262	3%	6	0,3%
Tribunale di Reggio Emilia	295	4.716	6%	309	4.597	7%	-14	-0,5%
Tribunale di Rimini	646	4.892	13%	568	4.702	12%	78	1,1%
<b>TOTALE</b>	<b>6.169</b>	<b>60.582</b>	<b>10%</b>	<b>6.857</b>	<b>57.077</b>	<b>12%</b>	<b>-688</b>	<b>-1,8%</b>

Si tratta di dati significativi, che inducono a ritenere possibile, qualora all'aumento dell'organico del personale di magistratura previsto dal d.m. 14 settembre 2020 e alla costituzione della pianta organica flessibile segua l'effettiva copertura degli organici, arrivare, in un futuro non remoto, ad una durata ragionevole del procedimento di primo grado. Diverso è il discorso per il giudizio di appello, che costituisce il punto di maggiore criticità del sistema della giustizia civile (e penale).

Passando alle "forme" dei giudizi di cognizione, esecutivo e concorsuale, avanti al Tribunale, va evidenziato che sono in ulteriore netto calo (ma il dato trova spiegazione nella modifica al rito introdotta dalla legge 13/4/2017 n. 46 di conversione del c.d. "decreto Minniti" in materia di richiedenti asilo, oltre che nell'effetto COVID-19) i procedimenti sommari di cognizione ex art. 702 *bis* c.p.c., essendone sopravvenuti 2.050 (2.278, -10%), i definiti sono stati 1.987 (2.669 -26%) e i pendenti sono 2.308 (2.245, +3%).

Pressoché stabile, in termini percentuali sul totale delle sentenze, il ricorso all'istituto della sentenza contestuale, ex art. 281 *sexies* c.p.c. I Tribunali hanno utilizzato tale istituto per 2.959 pronunce (erano 3.669), pari al 26% delle 11.421 sentenze definitive pubblicate del ruolo contenzioso (lo scorso anno la percentuale era pari al 25,4%). Il dato in assoluto è inferiore rispetto a quello dell'anno precedente, ma comunque significativo e, come la quasi generalità dei dati, verosimilmente risente dell'emergenza sanitaria.

Sono ormai stabilmente positivi gli effetti della mediazione, che hanno però subito un'evidente battuta di arresto a causa dell'emergenza sanitaria (5.978 procedure instaurate, contro le 7.935 dell'anno precedente e accordo intervenuto in 877 casi, pari al 16% delle procedure) che a tutt'oggi non possono comunque costituire un apporto di valore decisivo per il buon andamento del "servizio giustizia". Nel 67% si tratta di mediazione obbligatoria in quanto condizione di procedibilità ai sensi di legge, nel 15,2% dei casi si tratta di mediazione volontaria, nel 16,9% è demandata dal giudice e nell' 1% rimanente è obbligatoria in quanto prevista da clausola contrattuale. La durata media è stata tra i 68 e i 183 giorni per le diverse categorie, in aumento.

Con riferimento ai "tempi e le forme" del processo esecutivo, permangono le perplessità, cui si è fatto cenno nella relazione dello scorso anno, destinate dall'art. 164 *bis* disp. att. cpc. novellato, che consente la chiusura anticipata del processo esecutivo quando risulta impossibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori nelle esecuzioni immobiliari: strumento di apparente economia processuale e apertamente deflattivo, e come tale utilizzato per procedure chiaramente infruttuose in alcuni Uffici, che però non può non suscitare reazioni negative del ceto creditorio, che tende almeno a

recuperare le spese anticipate, e che pertanto sembra dover essere utilizzato con prudenza. Sono poi stati sollevati, da più parti, ulteriori interrogativi circa la modifica dell'art. 560 c.p.c. ex d.l. 135/2018 (conv. l. 12/2019), che consente al debitore di mantenere il possesso sino al decreto di trasferimento, essendo notorio, anche dall'esperienza delle "buone prassi", che gli immobili liberi vengono più facilmente venduti, ed anche la modifica dell'art. 495 c.p.c. che consente la conversione del pignoramento sino a 48 mesi anziché 36, con inevitabili riflessi sulla durata della procedura esecutiva. Nel medesimo campo, va segnalato l'avvio praticamente ovunque delle vendite coattive telematiche attraverso il portale unico nazionale, ma con segnalati modesti vantaggi e risultati rispetto ai maggiori compiti connessi.

L'applicazione e la conseguente maggiore esperienza in tema di procedure da "sovraindebitamento", i cui dati statistici si sono in precedenza riportati, consentono, come già si è osservato lo scorso anno, di riconoscere loro, pur nelle difficoltà interpretative, un ruolo di rilievo, non solo di supporto tecnico, ma altresì di regolazione dei rapporti sociali ed economici nel modo più ordinato e fruttuoso; ciò anche se la limitazione degli accessi e degli spostamenti nel periodo di emergenza COVID ha impedito in sostanza agli OCC l'attività prodromica ai ricorsi.

Rimane perdurante incertezza sull'effettiva piena entrata in vigore del "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza", sul quale è recentemente intervenuto il D.lgs. 26 ottobre 2020, n. 147 che ha introdotto importanti disposizioni integrative e correttive, di cui solo alcune poche norme anche sostanziali sono state anticipate, con pochi riflessi effettivi.

## **LA CORTE DI APPELLO**

Nell'ultimo anno giudiziario le sopravvenienze presso la Corte di Appello hanno registrato, nel complesso, una diminuzione consistente (-1.251 procedimenti sopravvenuti), superiore al decremento verificatosi nell'anno precedente, soprattutto per effetto della riforma c.d. Minniti in materia di protezione internazionale (-945). Il dato delle sopravvenienze scende al valore più basso dall'anno giudiziario 2002/2003: in totale sono sopravvenuti 4.292 procedimenti, di cui 2.404 di contenzioso civile (-877 cause rispetto l'anno precedente), 970 di volontaria giurisdizione e affari camerale (-132), 805 di lavoro e previdenza (-209) e 113 cause presso la sezione minori (-33 cause).

In particolare, i procedimenti sopravvenuti di contenzioso civile presso le tre sezioni ordinarie, la sezione specializzata in materia di impresa, e la sezione minorenni, sono stati 4.292 (- 877), 970 sono i procedimenti sopravvenuti di volontaria giurisdizione e affari camerale (- 132), e 113 presso la sezione minori (-33), mentre quelli della sezione lavoro – che ha registrato una ulteriore netta diminuzione – sono stati complessivamente 805 (-

209). Quanto alla sezione lavoro, più precisamente, le sopravvenienze sono diminuite solo lievemente per la materia previdenza ed assistenza (sono sopravvenuti 401 procedimenti, 18 in meno rispetto all'anno precedente), mentre sono diminuite in modo più consistente per la materia di lavoro (404 sopravvenienze, 191 procedimenti in meno rispetto all'anno precedente).

Si è in presenza, quindi, di un **consolidamento del processo di progressiva riduzione dei procedimenti di nuova iscrizione** già registrato lo scorso anno giudiziario, pur dovendosi considerare che il dato è stato amplificato dal rallentamento delle attività nel secondo semestre dovuto all'emergenza Covid. Nel primo semestre del 2020, infatti, le sopravvenienze di contenzioso civile (esclusa la protezione internazionale) hanno raggiunto il valore più basso del decennio (993, -403 rispetto al primo semestre 2019 e - 495 rispetto la media dei primi semestri 2011-2019); anche in materia di lavoro nel primo semestre 2020 si è registrato il valore più basso del decennio con 316 iscrizioni (-172 rispetto al primo semestre 2019 e -260 rispetto la media dei primi semestri 2011-2019). **In controtendenza la volontaria giurisdizione**, che ha registrato un numero di iscrizioni superiori nel primo semestre 2020 (540) rispetto al secondo semestre 2019 (520). Il numero di iscrizioni del primo semestre 2020, per tale tipo di procedimenti, è anche superiore (+131) alla media dei primi semestri 2011-2019 (409): il dato è dovuto, principalmente, all'incremento del numero dei procedimenti in materia di c.d **Legge Pinto** (ricorsi per equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo), che nel primo semestre del 2020 sono stati 328, 40 in più rispetto a quelli iscritti nel secondo semestre del 2019, verosimilmente per la natura esclusivamente telematica dei relativi ricorsi monitori.

Analizzando le sopravvenienze per materia presso le sezioni civili della Corte di Appello nel corso dell'ultimo anno giudiziario, spicca ancora la forte diminuzione delle cause in materia di "Stato della persona e i diritti della personalità", (246, - 428 rispetto all'anno precedente, in ragione della riforma legislativa che ha escluso l'appello sui provvedimenti in materia di protezione internazionale) che sono ora pari al 7% delle sopravvenienze (erano il 33% al 30/6/2018 e il 15% al 30/6/2019), ora precedute, con il 25% delle sopravvenienze, dalle controversie in materia di "Contratti e obbligazioni varie" (854, però ancora in calo rispetto all'anno precedente, - 208) e dalle cause iscritte nel "Ruolo Generale degli Affari Civili non contenziosi e da trattarsi in Camera di Consiglio" (1.058, -169), pari al il 31%. Seguono i procedimenti in materia di "Responsabilità extracontrattuale" che, anche se in lieve calo (259, -14), costituiscono l'8% delle sopravvenienze e gli "Altri istituti e leggi speciali" (252 - 64) che sono pari al 7%.

Per quanto concerne, in particolare, i procedimenti si è avuta una riduzione di sopravvenuti del 72% (da 612 a 169), un aumento delle definizioni del 53% (da 909 a 1.391) e una riduzione dei pendenti finali del 59% (da 2.072 a 850).

I procedimenti sopravvenuti in materia di "Famiglia", in leggero aumento (182, + 12), sono il 5% del totale.

Seguono i procedimenti in materia di "Diritti reali, possesso, trascrizioni" al 3% (110, + 4), quelli in materia di "Contratti bancari" (101, -29) che pure sono pari al 3% delle sopravvenienze complessive.

Sono in netto calo i procedimenti sopravvenuti in materia di "Fallimento e procedure concorsuali" (93, - 34), pari al 3%, probabilmente per il blocco legislativo in primo grado a seguito dell'emergenza pandemica, così come le "Locazioni" (76, - 28) che sono al 2%.

Stabili le sopravvenienze delle "Controversie di diritto amministrativo" (67 - 2 iscrizioni), che sono pari al 3% e in sensibile calo le "Persone giuridiche e diritto societario" con 37 iscrizioni (- 15), pari al 1%; stabili pure le "Successioni" (42, -2), pari all'1%. Seguono poi le altre materie con un'incidenza inferiore all'1%.

**I procedimenti definiti**, anche se in calo rispetto ai tre anni precedenti, rimangono prossimi a 6.000 unità, dato superiore a quello degli anni precedenti al 2016/2017. Sono state definite 4.233 cause di contenzioso civile (-190), 990 cause di volontaria giurisdizione e affari camerale (-119), 661 cause di lavoro e previdenza (-559) e 101 cause presso la sezione minori (-27), per un totale di 5.985 cause definite (-895 rispetto l'anno precedente). Il risultato finale, se si tiene conto del periodo nel quale, per previsione legislativa, è stato disposto il rinvio generalizzato dei procedimenti e della riduzione della produttività conseguente alle restrizioni imposte dalla pandemia, è comunque buono e ha consentito, essendo diminuite anche le sopravvenienze, di ottenere una consistente riduzione delle pendenze finali complessive.

Va sottolineato che la produttività del settore civile della Corte di Appello ha risentito meno, rispetto ai Tribunali, del rallentamento dovuto all'emergenza COVID, soprattutto con riferimento alle cause di contenzioso ordinario, per le quali, nella quasi totalità dei casi, non si rende necessaria la presenza di soggetti diversi dai difensori, in ragione della più ampia possibilità di utilizzo del rito cartolare di cui all'art. 83, comma 7 lett. f) del DL n. 18/2020. Ciò ha consentito di definire, nel periodo successivo alla prima fase emergenziale, una consistente parte dei procedimenti rinviati nel periodo compreso tra il 9/3 e l'11/5/2020 (rinvii che hanno riguardato il 91,3% delle cause di contenzioso ordinario e il 72,1% dei procedimenti di volontaria giurisdizione): le definizioni, nel primo semestre dell'anno, pur

diminuite in assoluto rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, sono state comunque superiori alle sopravvenienze, con un indice di ricambio del 157% (2.962 procedimenti definiti a fronte dei 1.883 procedimenti sopravvenuti).

I buoni risultati sono stati raggiunti, evidentemente, anche grazie all'apporto dei giudici ausiliari, che contribuiscono direttamente con la redazione delle sentenze, e dei tirocinanti che sempre con maggiore efficienza collaborano con le sezioni e i singoli consiglieri. Per quanto concerne, più specificamente, il contributo dei giudici ausiliari, pur dovendosi sottolineare che il loro apporto rimane altamente significativo, anzi in aumento visto che se si è passati dalle 1.341 sentenze pubblicate nell'anno precedente alle 1.472 nel periodo 1/7/2019-30/6/2020, deve ribadirsi che il loro inserimento nell'organico della Corte ha comportato un aggravio rilevante di lavoro sia per i Consiglieri, che nella quasi totalità (solo il meno anziano di ciascuna sezione ne è esentato), per scelta tabellare, svolgono funzione di Presidenti nei collegi in cui essi sono stati inseriti talvolta in numero di due, che per la Cancelleria, che deve provvedere ai necessari adempimenti. Questo deve essere un tema di riflessione con riferimento alla previsione di cui all'art. 256 del d.l. n. 34/2020 circa la nomina di ulteriori 500 giudici ausiliari al fine di agevolare la definizione dell'arretrato penale presso le Corti di appello. Se non accompagnata dalla copertura degli organici della magistratura togata e di quelli del personale amministrativo, tale misura potrebbe rivelarsi disfunzionale rispetto agli obiettivi perseguiti.

Nonostante il calo delle definizioni di cui si è detto, il ruolo contenzioso ha registrato, essendosi ridotte anche le sopravvenienze, una complessiva **riduzione dei procedimenti pendenti**. Solo per le cause pendenti del ruolo del lavoro e della sezione per i minorenni si è registrato un aumento. Più in dettaglio i procedimenti pendenti al 30/6/2020 sono 9.759 di contenzioso civile (-1.829 procedimenti, pari a -15%), 261 di volontaria giurisdizione e affari camerali (-20 cause pendenti, -7%), 1.227 presso la sezione lavoro (+144 procedimenti, pari a +13%) e 85 presso la sezione per i minorenni (+12 cause pendenti, +16%), **per un totale di 11.332 cause pendenti al 30/6/2019** (-1.693 cause nel complesso rispetto l'anno precedente, pari a una riduzione del 13%). Nella lettura di questi dati si deve peraltro tenere presente che la sezione lavoro, nella quale non sono inseriti giudici ausiliari, è stata interessata dal turn-over di quattro magistrati su sei in organico, con copertura di due posti, e che la sezione ha subito un più consistente rallentamento, rispetto a quello subito dalle sezioni ordinarie, determinato dall'emergenza Covid-19 a causa dell'impossibilità di utilizzare, nella grande maggioranza dei casi, il rito c.d. cartolare previsto dalla normativa emergenziale.



La tendenza ad una costante riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è comunque confermata dalla lettura dei dati aggiornati al **31/12/2020**. Nell'anno solare le iscrizioni sono state 4.048 (- 19% rispetto al 2019), le definizioni 5.698 (-16%); **i pendenti finali sono 10.764** (- 13%)

Anche se la **durata** dei procedimenti è tutt'ora lontana dal termine ragionevole di due anni, si registrano segnali positivi dagli indicatori relativi alla durata media, che si è ridotta di 5 mesi ed è ora attestata in 3 anni e 5 mesi, e alla data di fissazione delle udienze di precisazione delle conclusioni: alla data del 30/6/2020 le cause pendenti più lontane erano fissate a distanza di 2 anni 8 mesi, a febbraio 2023, con riduzione di 4 mesi rispetto all'anno precedente. La durata dei procedimenti del Ruolo degli Affari Camerali o da Trattarsi in Camera di Consiglio è stata di 107 giorni, circa 3 mesi e mezzo (costante rispetto all'anno precedente).

Analizzando le materie, le durate, generalmente in calo, si registrano superiori alla media per la responsabilità extracontrattuale (6 anni e 9 mesi), i contratti e le obbligazioni varie (4 anni e 11 mesi), i diritti reali (4 anni e 9 mesi), le successioni (4 anni e 8 mesi), i contratti bancari (4 anni e 1 mese), gli altri istituti e leggi speciali (4 anni) e il diritto industriale (3 anni e 6 mesi). Le durate più contenute si sono registrate per le cause in materia di fallimento e procedure concorsuali (1 anno, in forte calo), per la materia famiglia (1 anno e 4 mesi), le cause in materia minorile (1 anno e 8 mesi), per le locazioni (1 anno e 9 mesi), per l'agraria (1 anno e 10 mesi) e per lo stato della persona e i diritti della personalità (1 anno e 10 mesi).

Le cause ordinarie pendenti da oltre 3 anni (oltre 1.095 giorni), pur diminuite in numero assoluto (3.566, 327 meno dell'anno precedente), sono aumentate di tre punti percentuali e, alla data del 30/6/2020 erano il 36% delle cause civili pendenti. Le **cause ultra-biennali** (pendenti da oltre 730 giorni) al 30/6/2020 erano 5.561 (-19 rispetto l'anno precedente), pari al 57% del totale, dovendosi segnalare che nella sezione lavoro, pur leggermente aumentate, sono solo l'8%. Va comunque segnalato che il piano di smaltimento dell'arretrato per l'anno 2020 prevedeva come obiettivo di definire il 37% dei procedimenti pendenti con data di iscrizione in appello sino all'anno 2017 (anno correttamente indicato come data finale per l'arretrato rilevante ex legge Pinto, perché le statistiche si riferiscono a periodi ante 2019 e dunque dall'anno 2017 decorre il biennio): tale obiettivo è stato ampiamente superato posto che al 16/9/2020 si è definito ben il 44% di detti procedimenti.

In ultima analisi, la lettura dei dati relativi al settore civile della Corte restituisce l'immagine di un processo di miglioramento che, pur scontando il rallentamento dovuto

all'irrompere, nella seconda metà dell'anno giudiziario, dell'emergenza COVID, è proseguito anche se a ritmi che non consentono di ritenere possibile rimuovere in tempi brevi - con le risorse attuali - la situazione di sofferenza e di incidere in misura più significativa sul gravoso arretrato.

## SETTORE PENALE

### IL PRIMO GRADO

#### Le iscrizioni presso le Procure della Repubblica

Prosegue la tendenza alla riduzione dei procedimenti sopravvenuti a carico di indagati noti di cui è detto nella relazione dello scorso anno - significativa di un trend di riduzione dei reati commessi, frutto, evidentemente, dell'impegno e del controllo del territorio da parte delle forze di polizia, Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Polizie locali - accompagnata da una diminuzione delle definizioni e delle pendenze.

Le notizie di reato contro noti iscritte complessivamente nel periodo 1° luglio 2019 - 30 giugno 2020 nelle Procure della Repubblica presso i Tribunali del distretto sono state 78.460, in ulteriore diminuzione, quindi, rispetto al periodo precedente (- 5,0%), di cui 68.638 Sezione ordinaria MOD. 21 (- 4,3%), 61 Sezione DDA (- 23,8%), 9.761 Sezioni Giudici di Pace MOD 21 *bis* (-9,8%). Le definite sono state 81.334 (- 8,3%) e i pendenti contro noti alla data del 30 giugno 2020 erano 55.831, con un decremento pari a 9,3% rispetto al periodo precedente. Quanto alle notizie di reato definite come Sezione ordinaria MOD 21 (le uniche per le quali sia disponibile il dato), il 64,0% di esse risultano definite entro sei mesi, il 12,2% tra sei mesi e un anno, il 13,5% tra uno e due anni e il 10,3% oltre i due anni. La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019), quanto al Registro Noti, è la seguente: 60,7% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2019, il 20,5% a procedimenti iscritti nell'anno 2018, il 7,6% a procedimenti iscritti nel 2017, il 4,5% a procedimenti iscritti nel 2016 e il restante 6,7% a procedimenti iscritti in anni anteriori (1999-2015).

#### I Tribunali e i Giudice di Pace

In leggera diminuzione (-2%) sono i procedimenti sopravvenuti presso il **Tribunale del riesame e dell'appello cautelare in materia di misure cautelari personali**, che sono stati complessivamente 1.349 contro i 1.377 dello scorso anno, mentre i definiti sono stati complessivamente 1.339 (-1,6% rispetto al periodo precedente). I pendenti finali sono complessivamente 138 (+7,8% rispetto al periodo precedente).

In leggero aumento, invece, sono i nuovi procedimenti iscritti in materia di riesame e appello relativi a **misure cautelari reali**: ne sono sopravvenuti 704 (+ 1,4% rispetto al periodo precedente), con 687 definizioni (+ 1,0% rispetto al periodo precedente) e 58 pendenti finali (+ 41,5% rispetto al periodo precedente).

Negli **Uffici GIP/GUP presso i Tribunali** ordinari del distretto i procedimenti iscritti contro noti sono stati 48.370 (-8,7% rispetto al periodo precedente), i definiti 52.075 (-4,3%); i pendenti alla data 30/6/2020 sono 37.876 (-8,9%). La durata media è stata di 229 giorni, in calo rispetto ai 244 del periodo precedente. Il dato varia dai minimi di Forlì (82 giorni), Ferrara (102 giorni) e Piacenza (107 giorni) ai massimi di Ravenna (451). La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019, unico dato statistico disponibile), quanto al registro noti, è la seguente: 54,4% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2019, il 19,4% è relativo a procedimenti iscritti nel 2018, il 12,5% a procedimenti iscritti nel 2017 e il restante 13,7% a procedimenti iscritti in anni anteriori (2001-2016). Il 3,9% dei procedimenti è stato definito con sentenza a seguito di giudizio abbreviato, il 3,8% con sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti (lo scorso anno il dato aggregato relativo ai giudizi abbreviati e ai patteggiamenti era del 9,8%), il 7,8% con decreto penale di condanna (l'anno precedente era il 7,8%), il 5,7% con decreto che dispone il giudizio ordinario, l'8,0% con decreto che dispone il giudizio immediato e il 71,4% con decreto di archiviazione.

La percentuale dei procedimenti definiti con rito abbreviato o patteggiamento davanti al GIP/GUP è dunque addirittura diminuita rispetto all'anno precedente, con conseguente aggravamento della situazione di difficoltà in cui versano gli uffici già segnalata negli anni scorsi. Si è più volte evidenziato che è proprio nei tempi morti della fissazione dei processi (tempi estremamente lunghi in considerazione dei troppi processi che devono celebrarsi), che va individuata una delle cause principali della lentezza della giurisdizione penale. La situazione si verifica anche per i giudizi che giungono davanti al giudice monocratico. Se è vero, infatti, che il ricorso ai riti alternativi è leggermente aumentato (11,3% i processi definiti con giudizio abbreviato e 8,7% con applicazione pena su richiesta delle parti, rispetto al 9,2% e 8,0% del periodo precedente), è altrettanto vero che si tratta di un dato sempre assolutamente insufficiente a fungere da indispensabile elemento deflattivo del numero dei dibattimenti.

I procedimenti giunti al dibattimento davanti al giudice collegiale sono stati 874 (-9,3%), quelli definiti 788 (-14,3%) e quelli pendenti 1.522 (+6,0%).

I processi pervenuti al dibattimento davanti al giudice monocratico sono stati 21.536 (-17,2%), quelli definiti 17.787 (-19,8%) e quelli pendenti 36.213 (+11,5%); di questi, come già detto, l'11,3% è stato definito con giudizio abbreviato, l'8,7% con applicazione pena su richiesta delle parti, e l'1,6% con rito direttissimo.

In sensibile riduzione sono i processi pervenuti davanti al giudice monocratico, quale giudice di appello sulle sentenze dei Giudici di Pace, che sono stati 228 (-32,5%) a fronte di 314 definiti (-14,2%), con una pendenza finale di 233 (-27,0%).

Infine, i processi pervenuti davanti alle Corti di Assise del distretto sono stati 11 (-38,9%), quelli definiti 9 (-35,7%) e quelli pendenti 14 (+16,7%).

È aumentata la durata media dei processi, che è stata di 540 giorni per il rito collegiale (a fronte dei 484 giorni del periodo precedente) e di 453 giorni per il rito monocratico (a fronte dei 406 giorni del periodo precedente). In particolare, quanto alla durata media nel rito monocratico, gli uffici più celeri si sono rivelati i Tribunali di Ravenna (media 261 giorni) e di Ferrara (349 giorni); i meno celeri quelli di Rimini (593 giorni), Forlì (565), Reggio Emilia (533) e Parma (531). Nel rito collegiale si distinguono per celerità i Tribunali di Bologna (397 giorni), Forlì (413 giorni) e Ravenna (416), mentre i meno celeri risultano il Tribunale di Rimini (791 giorni) e quello di Modena (713 giorni).

La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019, unico dato statistico disponibile) è la seguente (dato comprensivo sia dei processi collegiali che monocratici): 53,9% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2019, il 26,8% è relativo a procedimenti iscritti nel 2018, il 10,2% a procedimenti iscritti nel 2017 e il restante 9,1% a procedimenti iscritti in anni anteriori (2001-2016).

Negli uffici del **Giudice di Pace** gli iscritti nel registro noti presso Ufficio GIP sono stati 5.923 (-15,7%) e i definiti 5.074 (-21,6%) con una pendenza finale di 1.395 procedimenti (+154,1%), mentre al dibattimento gli iscritti sono stati 4.179 (-14,1%) e i definiti 3.649 (-37,2%) con una pendenza di 4.824 (+12,3%). Pressoché stabile la durata media dei processi, di 359 giorni per il dibattimento (erano 363 nel 2018/2019) e di 29 giorni per il GIP (erano 23 gg nel 2018/2019).

## **Considerazioni di sintesi sulle ricadute della normativa volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla produttività del settore penale degli uffici giudiziari di primo grado.**

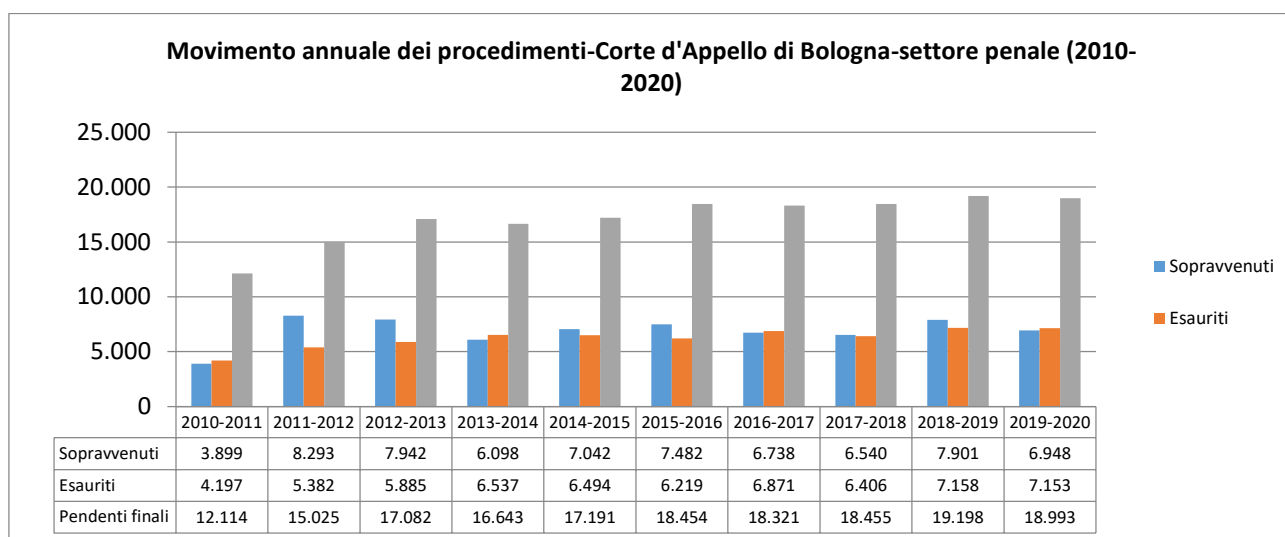
Con riferimento al settore penale può affermarsi, in generale e in estrema sintesi, che la pandemia ha comportato, da un lato, una ulteriore diminuzione del numero di notizie di reato pervenute ai vari Uffici delle Procure della Repubblica e che, a ricaduta, è pure diminuito il numero dei procedimenti poi giunti agli Uffici giudiziari posti a valle della sequenza procedimentale. D'altro canto, estremamente rilevante è stato l'impatto della pandemia sulla regolare attività degli uffici giudiziari (moltissimi i processi rinviati), di talché il risultato finale, in diversi uffici, è stato comunque quello di un aumento delle pendenze. Il fenomeno è stato più accentuato per i giudici del dibattimento di primo grado, in considerazione, ovviamente, della maggiore complessità e articolazione del giudizio dibattimentale.

La riduzione dell'attività nel periodo di emergenza è stata maggiore per gli uffici del Giudice di Pace e anche gli appelli sulle sentenze del Giudice di Pace hanno risentito in misura maggiore della sospensione, e poi riduzione, delle attività, con una punta del 77% per il Tribunale di Rimini. Ciò ha fatto sì che, pur essendo diminuite anche le definizioni (ma in misura percentualmente inferiore alle sopravvenienze), si è registrata una riduzione delle pendenze finali. Dal **raffronto tra il primo semestre del 2019 e il primo semestre del 2020** risulta che in media:

- nel dibattimento collegiale si è registrata una riduzione del 28% dei sopravvenuti, una riduzione del 31% dei definiti e un aumento dei pendenti finali del 6%;
- nel dibattimento monocratico si è registrata una riduzione dei procedimenti sopravvenuti del 29%, una riduzione dei definiti del 41% e un aumento dei pendenti finali del 12%;
- nei procedimenti di appello contro sentenze del GDP si è avuta una diminuzione del 41% dei procedimenti sopravvenuti del 27% dei procedimenti definiti e del 27% dei pendenti finali;
- nei procedimenti della sezione GIP/GUP si è avuta una riduzione del 18% dei procedimenti sopravvenuti e del 14% dei definiti.

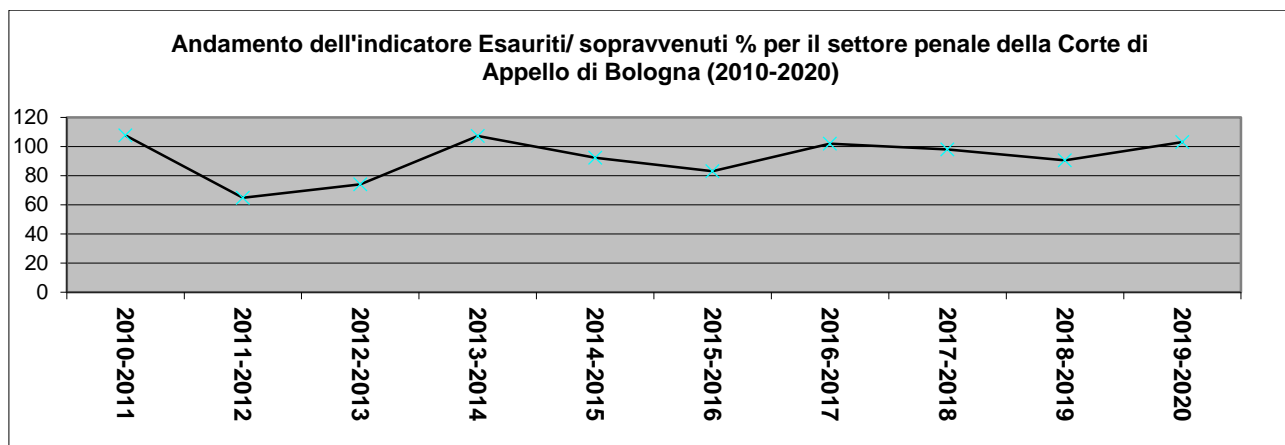
## La Corte d'Appello

L'analisi storica dei movimenti annuali dell'ultimo decennio mette in risalto la crisi del settore penale della Corte.



Nell'ultimo anno si è avuta una lieve diminuzione del numero di procedimenti pendenti finali, in apparente controtendenza rispetto all'andamento, in costante crescita, con l'eccezione dell'anno 2013-2014, dell'ultimo decennio (i procedimenti pendenti erano 18.321 nel 2016/2017, 18.455 nel 2017/2018 e 19.198 nel 2018/2019).

Il grafico che segue evidenzia come l'indice di ricambio sia aumentato da 91 a 103 con gli esauriti che hanno superato i sopravvenuti, mentre l'indice di smaltimento, pur lievemente aumentato (da 27,1% a 27,3%) sconta l'impossibilità di aggredire efficacemente l'elevatissimo arretrato in presenza di sopravvenienze



Più in dettaglio i nuovi procedimenti iscritti davanti alle tre sezioni ordinarie sono stati 6.826 (-11,8% rispetto ai 7.740 del precedente periodo), 26 davanti alle due sezioni di Corte d'assise d'appello (-13,3% rispetto ai 30 del precedente periodo) e 92 davanti alla sezione minorenni (-31,8% rispetto agli 135 del precedente periodo).

Le definizioni, sostanzialmente invariate rispetto al periodo precedente, sono state complessivamente superiori alle sopravvenienze. Le tre sezioni penali hanno infatti definito 7.014 procedimenti (dato sostanzialmente invariato rispetto ai 7.009 del periodo precedente), di cui 6.705 con sentenza e 309 altrimenti definiti. Le due sezioni della Corte di assise d'appello hanno definito 23 processi (-11,5% rispetto ai 26 del periodo precedente), mentre la sezione minorenni 116 procedimenti (-5,6% rispetto ai 123 del periodo precedente). Complessivamente, dunque, sono stati definiti 7.153 processi (7.158 le definizioni del periodo precedente).

I procedimenti sopravvenuti riguardano per la gran parte (74,4%) sentenze pronunciate dai Tribunali in composizione monocratica, per il 15,0% sentenze di rito abbreviato pronunciate dai GUP dei Tribunali del distretto, per l'8,7% sentenze dei Tribunali in composizione collegiale (1,7% sono i procedimenti di rinvio dalla Corte di Cassazione, e 0,1% revisioni di precedenti sentenze di condanna).

La durata media dei processi nelle tre sezioni penali ordinarie della Corte di appello è aumentata da 750 giorni (alla data del 30/6/2019) a 972 giorni, mentre è rimasta sostanzialmente invariata la durata media dei procedimenti davanti alle due sezioni della Corte d'assise d'appello che è stata di 169 giorni (170 l'anno precedente), e quella dei procedimenti davanti alla sezione minorenni di 234 giorni (rispetto ai 231 dell'anno precedente).

La lieve riduzione delle pendenze registrata non può ritenersi indicativa di una effettiva controtendenza, essendo dovuta, principalmente, a parità di numero di definizioni,

alla riduzione dei sopravvenuti, sul cui numero ha sicuramente inciso l'emergenza sanitaria.

Va considerato, poi, che la normativa emanata per fronteggiare la situazione di emergenza ha imposto il rinvio dei procedimenti non urgenti fissati nel periodo compreso tra il 9 marzo e il 12 maggio 2020, il che consente di comprendere le ragioni dell'aumento registrato nella durata media dei processi in appello (con un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, che aveva visto una riduzione da 876 a 750 giorni), mentre il numero delle definizioni, invariato, è stato raggiunto anche grazie al sensibile aumento delle sentenze di non doversi procedere per prescrizione del reato, che nel periodo considerato sono state 2.722 (ben il 46,1% in più rispetto al periodo precedente), pari al 38,8% dei processi definiti (26,6% nel 2018/2019, 27,0% nel 2017/2018 e 23,6% nel 2016/2017): il dato trova in parte spiegazione nella circostanza che sono stati definiti numerosi appelli, che pur riguardando reati oramai prescritti, erano stati accantonati, accumulandosi in considerevole numero.

Meno elevato è il numero dei procedimenti definiti con declaratoria di intervenuta prescrizione nei precedenti fasi e gradi del procedimento: 3,6% innanzi al GIP/GUP (con una punta dell'8,2% presso il tribunale di Reggio Emilia), 3,7% innanzi al giudice collegiale (con un massimo dell'8,5% a Forlì) e 8,8% innanzi al giudice monocratico (massimo 15,1% a Reggio Emilia).

Per comprendere meglio le **ricadute della normativa volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla produttività del settore penale della Corte**, è sufficiente considerare che nel periodo tra il 9 marzo e il 12 maggio 2020 sono stati rinviati 1.197 procedimenti su 1.461 fissati (il rinvio ha dunque riguardato l'81,9% del totale dei procedimenti). Nel periodo successivo alla ripresa dell'attività, peraltro, la Corte ha raggiunto livelli di produttività più che buoni, il che ha consentito di definire, nel primo semestre, un numero di procedimenti (2.927) leggermente superiore a quello del numero dei sopravvenuti (2.883). Raffrontando i dati del primo semestre 2020 con quelli del primo semestre 2019 (dati complessivi, relativi alle tre sezioni ordinarie, a Corte di Assise e Sezione Minorrenni) si evidenzia un calo delle definizioni di 1.287 unità (-31%), leggermente superiore al calo registrato dalle sopravvenienze (-1.163 iscrizioni, pari al -29%) e un lieve decremento delle pendenze (-44 procedimenti, pari al -0.2%).

I dati relativi alla Corte di Appello danno conto dello sforzo con il quale l'ufficio cerca di rispondere a una domanda di giustizia rilevantissima, che si traduce in un numero di procedimenti sopravvenuti talmente elevato da competere con distretti ben più grandi come Milano, e comunque superiori come organico, come ad esempio Torino. Dai dati relativi



all'anno solare 2019 (che non risentono degli effetti della pandemia) risulta, infatti, che la Corte di Appello di Bologna, è la terza Corte dopo Napoli e Roma per le pendenze (con un'incidenza sul dato nazionale del 7,3%) ed è la quarta Corte d'Italia, dopo Roma, Napoli e Milano - tutte Corti con dotazioni di organico incomparabilmente superiori - sia per numero di procedimenti sopravvenuti che per numero di procedimenti definiti. Per comprendere meglio le dimensioni del fenomeno è sufficiente ricordare che, ad esempio, la Corte di Appello di Milano (che ha un organico di 133 magistrati a fronte dei 66 di Bologna) ha registrato, nell'anno solare 2019, 8.359 sopravvenuti e 8.638 definiti, contro i 7.940 sopravvenuti e gli 8.241 definiti di Bologna (la nostra Corte, in estrema sintesi, ha introitato e definito un numero di procedimenti di poco inferiore a una Corte che ha un organico doppio). I nuovi iscritti presso la Corte di Bologna sono poi notevolmente superiori della Corte d'Appello di Torino (5.707), che però ha un organico di 76 magistrati, così come sono di un terzo superiori ai nuovi iscritti presso la Corte d'Appello di Firenze (5.961) che ha un organico inferiore di sole due unità e del 42% superiore a quelli di Venezia (4.545) che ha un organico di 62 magistrati.

Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte con riferimento al settore civile della Corte.

Si evidenziano questi dati, ovviamente, non ai fini di una comparazione di "merito" tra uffici, ma per sottolineare che l'analisi dell'efficienza di una qualsiasi organizzazione non può prescindere dalla verifica delle risorse umane e materiali disponibili rispetto ai flussi di lavoro che devono essere affrontati e che l'adozione di buone prassi e nuovi modelli organizzativi, pur auspicabile, non può risolvere, ma solo attenuare, le criticità che nella palese insufficienza di risorse trovano causa. Di ciò, del resto, si è reso conto, con una sensibilità istituzionale della quale dobbiamo essere grati, il Ministero della Giustizia che, come già detto, sia in occasione della rideterminazione delle piante organiche disposta con d.m. 2 agosto 2017 che, soprattutto, di quella, recente, alla quale si è già fatto riferimento (d.m. 14 settembre 2020), ha previsto per la Corte di Bologna (e per gli Uffici del distretto in genere) incrementi consistenti, ma, purtroppo, ancora non sufficienti per far fronte ad una domanda di giustizia che proviene da una delle Regioni più popolate, dinamiche, economicamente e socialmente avanzate d'Italia.

L'analisi storica dei dati pone in risalto, dunque, che la Corte, in tempi normali, con le sue risorse non riesce a definire i numericamente rilevantissimi flussi di entrata, con conseguente continuo aumento delle pendenze e delle definizioni con sentenze di prescrizione del reato. Per far fronte a questo problema, e per individuare criteri comuni di gestione dei flussi di lavoro, è stata organizzata una conferenza con i Presidenti dei Tribunali

e i Procuratori della Repubblica del distretto alla quale si è già fatto riferimento nella relazione dello scorso anno. Dopo la prima riunione del 3/10/2019, si è più volte riunito il gruppo di lavoro ristretto composto dai delegati degli uffici e nella riunione del 24/6/2020 è stato illustrato un complesso e articolato report sui criteri di priorità nella trattazione degli affari penali - integrativi di quelli previsti dell'art. 132 *bis* disp. att. c.p.p. - individuati al fine di evitare, tra l'altro, per quanto possibile, che giungano in appello procedimenti con certezza destinati a concludersi con la prescrizione del reato. Il report, che ha trovato il consenso, quanto all'individuazione dei criteri di priorità, di tutti gli Uffici giudicanti, è stato sottoposto ai rappresentanti dei Consigli degli Ordini forensi del distretto in sede di Osservatorio della Giustizia penale nell'ottobre del 2020, mentre proseguono i lavori della conferenza distrettuale su argomenti ulteriori (quali, a titolo esemplificativo, la catalogazione e "pesatura" dei processi giacenti, lo studio delle cause degli arretrati patologici, la riorganizzazione delle udienze con la previsione di udienze tematiche e l'ulteriore specializzazione dei magistrati etc.), al fine di individuare comuni prassi organizzative. È superfluo sottolineare l'importanza di questo lavoro di riorganizzazione in previsione della sopravvenienza, in appello, nei prossimi anni, di procedimenti relativi a fatti commessi dopo l'1/1/2020 ai quali trova applicazione la sospensione della prescrizione prevista dall'art. 159 c.p. novellato dall'art. 1, co. 1, lett. e) della Legge n. 3/2019.

Già l'anno scorso si era osservato come la prescrizione, che comunque rappresenta una sconfitta per la giustizia, abbia assunto negli anni un ruolo di chiusura del sistema per colmare la differenza numerica tra fatti teoricamente perseguibili e capacità di arrivare, in tempi ragionevoli, all'accertamento dei reati (differenza alla quale una volta si poneva rimedio con periodiche amnistie). Un sistema che unisce all'obbligatorietà dell'azione penale una politica legislativa che, sotto la spinta di forza eterogenee, tende a moltiplicare le condotte sanzionate penalmente per sottolinearne il disvalore etico, non può reggere. Il diritto "penale totale" di cui parla nel suo ultimo saggio il compianto prof. Sgubbi deriva anche dalla "convincione sempre più diffusa che nel diritto penale si possa trovare rimedio giuridico a ogni ingiustizia, a ogni male sociale", a ogni condotta ritenuta non conforme all'etica pubblica. Si assiste inoltre, sempre più spesso, ad un uso demagogico del diritto penale (si è parlato di "populismo penale") finalizzato a riflettere e ad alimentare la paura quale fonte di consenso, con la conseguenza che ci troviamo spesso di fronte ad una moltiplicazione delle condotte sanzionate penalmente, quasi che la sanzione penale fosse l'unica risposta possibile ai comportamenti ritenuti connotati da disvalore sociale. In questo modo, però, si affida alla prescrizione il compito di ricondurre a ragione il sistema, demandando alla magistratura scelte di politica penale che le dovrebbero essere estranee. Né sembra che la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado - che

può certo scoraggiare le impugnazioni meramente dilatorie - possa costituire rimedio risolutivo, posto che la prescrizione matura, come è noto, anche nella fase delle indagini preliminari e nel processo di primo grado. Si è inoltre non a torto prefigurato, come già si rilevava lo scorso anno, il pericolo che gli imputati possano rimanere sottoposti a procedimento per un tempo indefinito e comunque lunghissimo; e, come sappiamo tutti, il processo è esso stesso una pena.

Una estesa depenalizzazione, la semplificazione del processo, l'adozione di misure idonee a rendere davvero convenienti i riti alternativi (una riduzione, in definitiva, dell'area di intervento penale) sono forse misure impopolari, ma potrebbero contribuire a decongestionare il sistema e a rendere compatibili i flussi di lavoro con le risorse della giustizia penale.

### **I procedimenti rilevanti**

La ricognizione dei procedimenti di maggiore rilievo celebrati nel distretto deve necessariamente prendere avvio dall'esame dei procedimenti in materia di 'ndrangheta. Già nelle relazioni degli anni precedenti si dava conto della lettura dei dispositivi dei processi Aemilia (che, come è noto, hanno per oggetto un pericoloso insediamento di 'ndrangheta in Emilia-Romagna) celebrati davanti al Tribunale di Reggio Emilia, lettura avvenuta il 31 ottobre 2018 con 118 condanne, quanto al rito ordinario, e 24, quanto al rito abbreviato celebrato contestualmente, relative a 150 imputati, e del deposito delle motivazioni nelle date del 10 luglio 2019, quanto al rito ordinario, ed il 2 agosto 2019, quanto all'abbreviato. La fase di appello dei procedimenti in questione, di particolare mole (le sole sentenze per il rito ordinario e per quello abbreviato constano, rispettivamente, di 3.168 e di 5.059 pagine, oltre allegati), ha avuto inizio a partire dal 19 febbraio 2020 presso la nuova aula Bunker realizzata all'interno del carcere della Dozza, ristrutturata grazie ad una encomiabile opera di collaborazione tra i diversi dipartimenti del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'organizzazione Giudiziaria e Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria: tali direzioni hanno infatti stipulato, prima ancora che fossero depositate le motivazioni delle sentenze di primo grado, apposita convenzione per il riattamento dell'aula inserita all'interno del carcere Rocco D'Amato di Bologna ed i lavori sono conclusi in modo soddisfacente nel giro di meno di un anno). Dopo l'udienza del 3 marzo 2020, nel periodo di maggiore gravità della diffusione della pandemia da COVID-19, le udienze dei due procedimenti sono state sospese e sono riprese il 14 maggio. Il procedimento, grazie allo straordinario impegno di tutti i protagonisti (magistrati, avvocati, personale amministrativo), è stato defi-

nito all'udienza del 17 dicembre 2020 con sentenza che ha confermato l'impianto accusatorio e che impegnerà il collegio, per la redazione della complessa motivazione, ancora per un semestre.

Deve poi ricordarsi che, come segnalato dal Procuratore Generale, dalla conclusione in primo grado del maxiprocesso Aemilia la D.D.A. ha gettato le basi per nuove ed importanti attività di indagini riguardanti l'azione della 'ndrangheta in Emilia incaricando le diverse polizie giudiziarie operanti sui vari territori di Reggio Emilia, Modena, Parma, Piacenza di approfondire talune figure centrali e talune vicende di rilievo emerse nel corso del dibattimento "Aemilia", anche incrociando i dati con quelli emersi da precedenti attività di indagine. Tale corposo lavoro di studio, approfondimento e recupero di informazioni è confluito in informative di P.G. che, nel 2019/2020, hanno consentito di avviare nuove attività di indagine (con intercettazioni), in parte ancora in corso ed in parte sfociate in operazioni di P.G. con arresti e sequestri" (rel. PG pag. 37/38). Va segnalato, in proposito, il procedimento derivato dalla c.d. operazione Grimilde, costituente la naturale prosecuzione della indagine "Aemilia", riguardante 85 indagati, nei confronti della 'ndrangheta di Brescello (RE) e, in particolare, della famiglia di GRANDE ARACRI Francesco (fratello del boss GRANDE ARACRI Nicolino) e dei figli GRANDE ARACRI Salvatore e GRANDE ARACRI Paolo. L'udienza preliminare, iniziata dopo il periodo di sospensione dovuto all'emergenza sanitaria, si è conclusa il 13 luglio 2020 con l'emissione da parte del G.U.P. di Bologna del decreto di rinvio a giudizio nei confronti di 22 imputati; 48 imputati hanno invece scelto il rito ordinario abbreviato concluso il 26 ottobre con sentenza del gup che ha accolto pressoché integralmente le richieste del PM; 9 imputati hanno scelto invece il patteggiamento.

Altri procedimenti strettamente connessi alle vicende del processo Aemilia sono stati celebrati nel recente passato davanti a questa Corte potendosi ricordare, come già si fece lo scorso anno, l'originario giudizio abbreviato, celebrato avanti al Gup di Bologna e che si concluse in appello con sentenza in data 12.9.2019, pressoché integralmente confermata dalla Corte di Cassazione (con la sentenza n.15041 udienza del 24 ottobre 2018 e deposito del 5.4.2019), e il procedimento a carico di Giglio Giuseppe ed altri e la sentenza, redatta dal dott. Stefano Valenti, Presidente della II<sup>a</sup> Sezione penale, è stata depositata il 26.6.2019.

Il Procuratore Generale ricorda, poi, nella sua relazione diversi altri procedimenti (dibattimento "Aemilia bis" nei confronti di GIGLIO Giuseppe; dibattimento "Aemilia omicidi 1992", celebrato davanti alla Corte di Assise di Reggio Emilia e concluso in data 2 ottobre 2020, relativo a due omicidi commessi il 22/10/1992 nell'ambito della guerra di mafia tra il

gruppo DRAGONE-CIAMPA'-GRANDE ARACRI-ARENA e il gruppo VASAPOLLO-RUGGIERO-BELLINI-BONACCIO; dibattimento nei confronti di un imputato risultato dall'indagine EMILIA referente del sodalizio 'ndranghetistico emiliano per un'importante operazione di reimpiego di somme provenienti dall'attività della cosca grande Aracri di Cutro: cd. "affare Sorbolo", in quanto avente ad oggetto la costruzione di diversi palazzi e villette in Sorbolo, provincia di Parma) che evidenziano, per un verso, la profondità delle infiltrazioni di stampo mafioso nel territorio del distretto, per altro verso, una risposta del "sistema giustizia" che, pur tra molte difficoltà accentuate dall'emergenza sanitaria, non si è mai fermata.

Nel corso dell'anno giudiziario è stato definito, in grado di appello, anche il cosiddetto processo "Femia": i capi di imputazione riguardavano 21 imputati con 14 parti civili (tra le quali: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, Ministero dell'interno, Agenzia delle dogane e monopoli, regione Emilia-Romagna, comune e provincia di Modena, consiglio nazionale ordine dei giornalisti) per i reati, tra gli altri, di cui agli artt. 416 bis, 605, 629, 628, 617, 640 ter c.p. Si sono svolte avanti alla Corte 13 udienze dal 2 luglio 2019 al 29 ottobre 2019: la complessa motivazione della sentenza pronunciata in pari data, è stata depositata il 24 gennaio 2020.

Avanti al Tribunale di Bologna è stato definito il procedimento a carico di Gilberto Cavallini per la strage di Bologna che provocò 85 morti e oltre 200 feriti e per la quale sono già stati condannati in via definitiva Francesca Mambro, Valerio Fioravanti e Luigi Ciavardini. All'esito di un dibattimento, iniziato il 21/3/2018, nel corso del quale sono stati sentiti quasi un centinaio di testi, è stata svolta una perizia chimico-esplosivistica sui reperti conseguenti alla strage (rinvenuti con un massiccio sforzo di ricerca in tutti i siti possibili e la partecipazione di numerose persone), sono state svolte anche altre perizie (grafologica, crittografica, sui dna, su video dell'epoca), la Corte di Assise, con sentenza pronunciata in data 9 gennaio 2020, ha riconosciuto l'imputato Cavallini colpevole del reato di concorso in strage di cui all'art. 422 c.p. La complessa motivazione (di oltre 2.000 pagine), redatta dal Presidente della Corte dott. Michele Leoni, è stata depositata il 7 gennaio 2021.

Per connessione di argomento va poi riferito che in data 18 marzo 2020 la Procura Generale, all'esito di complesse indagini portate avanti a seguito di avocazione, ha depositato richiesta di rinvio a giudizio per quattro soggetti coinvolti nell'inchiesta sulla strage del 2 agosto 1980. L'udienza preliminare è iniziata per il 27 novembre 2020 ed è ancora in corso.

Il Procuratore Generale, nella sua relazione, riferisce della “indagine dolorosissima e complessa, ma condotta con solerzia e impegno” riguardante “altro episodio che ha coinvolto, e sconvolto il distretto...relativo agli arresti dei carabinieri della stazione di Piacenza Levante avvenuto il 22 luglio 2020”. In relazione a tale episodio “è stata avanzata la richiesta di giudizio immediato e quindi a breve si avrà una prima pronuncia del giudice sulla fondatezza dell’impianto accusatorio”. Va sottolineato, in proposito, che, come parimenti riferito dal P.G., “massima è stata la collaborazione del Comando Generale dell’Arma nella gestione di questa emergenza con la sostituzione della catena di comando a Piacenza e la ripresa della funzionalità della stazione CC coinvolta nelle indagini”.

### **La magistratura onoraria**

I dati, in precedenza esposti, relativi al lavoro svolto dai Giudici di Pace, sia con riferimento al settore civile (p. 3) che a quello penale (p. 20), confermano l’importanza del contributo offerto dalla Magistratura onoraria, oramai insostituibile nel panorama complessivo dell’amministrazione della giustizia (ai Giudici di Pace dovendosi naturalmente aggiungere i Giudici onorari di Tribunale, e, quanto alle Procure della Repubblica, i Vice-Procuratori onorari).

La grave situazione di disagio nella quale versa la categoria, che risente della carenza di strumenti di tutela giuridico-economica generalmente riconosciuti a tutti i lavoratori, costituisce dunque, tanto più in una situazione come quella attuale, caratterizzata da periodi di assenza forzata dovuti all’emergenza sanitaria che non danno diritto ad alcun trattamento economico (il regime del "cottimo" legato ai provvedimenti depositati e alle udienze tenute ha dimostrato tutti suoi limiti, posto che in un assetto strutturale in cui il Giudice di Pace non era in precedenza informatizzato, ai magistrati onorari addetti a tale ufficio non è stato possibile alcun “lavoro agile” e quindi il deposito a distanza dei provvedimenti, con conseguente crollo delle precedenti indennità), questione che necessita di risposte ragionevoli ed adeguate nell’interesse generale del sistema.

### **La Giustizia minorile**

Lo scorso anno si è fatto ampio riferimento al processo c.d. “Angeli e Demoni”, allorché l’indagine era nelle sue fasi iniziali. L’indagine, secondo la prospettazione dell’accusa riguardante un ipotizzato illecito sistema di ‘gestione minori in affidato, ha portato alla formulazione di 102 capi di imputazione, tra i quali la maggior parte riguardano i delitti di frode processuale, depistaggio e falsi ideologici contestati ad alcuni operatori dei servizi sociali dell’Unione Val d’Enza (i cosiddetti fatti di Bibbiano), alla psicologa ASL ed ai professionisti della Onlus Hansel e Gretel. In data 15 giugno 2020 è stato chiesto il rinvio a

giudizio a carico di 24 persone ed è stata fissata udienza preliminare in data 30 ottobre 2020.

Si era osservato, nella relazione dello scorso anno, che i riflessi di tale inchiesta avevano impegnato duramente il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna, destinatario dei falsi ideologici contestati dalla Procura della Repubblica di Reggio Emilia per la necessità, evidenziata dal Presidente del Tribunale, di procedere ad un'approfondita analisi di tutti i procedimenti originati da segnalazioni provenienti dal suddetto servizio, in primis di quelli oggetto dell'inchiesta penale.

Il procedimento, per effetto di una martellante campagna mediatica, ha esposto tutto il sistema della Giustizia minorile e familiare, come era prevedibile, al sospetto generalizzato e alle rivendicazioni di soggetti interessati. Il Presidente del Tribunale per i Minorenni segnala, nella sua relazione, come, durante le indagini, "il lavoro di tutti i magistrati dell'Ufficio sia stato fortemente e negativamente condizionato in termini di delegittimazione dai riflessi riverberati dalle deprecabili fughe di notizie ... nonché da una vera e propria strumentalizzazione, ad opera di gran parte dei media, dell'inchiesta" in questione; strumentalizzazione che ha provocato "lo scatenarsi del triste fenomeno del c.d. odio del web, nonché una vera e propria gogna mediatica" nei confronti dei magistrati del TM, "vittime di innumerevoli episodi di minacce che, comunque, non hanno minimamente scalfito il sereno svolgimento dell'attività giurisdizionale dei colleghi".

Ma l'ombra del dubbio e del sospetto ha investito in modo indistinto tutto il sistema di aiuto, assistenza, cura e protezione; ha investito le stesse famiglie e le comunità che hanno accolto minori in difficoltà. Quello che preme ribadire, in questa sede, è la validità, pur nella consapevolezza di indubbie criticità da affrontare con spirito libero da pregiudizi, dell'impianto del sistema della nostra giustizia minorile. L'esperienza maturata ci ha insegnato che, se è necessario rafforzare i servizi di sostegno alla genitorialità e investire nella formazione e supervisione di chi opera nel campo delle fragilità familiari; se è necessario, per la magistratura, dotarsi di un bagaglio sempre più approfondito di conoscenze non solo di natura strettamente giuridica, perché solo la capacità di valutazione acquisita mediante una formazione multidisciplinare può evitare il sospetto di un appiattimento della giurisdizione su valutazioni esterne dei servizi o degli ausiliari, è assolutamente indispensabile, come già si è osservato lo scorso anno, combattere il messaggio volto a dipingere il Tribunale per i Minorenni come uno strumento cieco, condizionato da chi vuole solo togliere i figli ai genitori. Un grande giurista del secolo scorso descriveva la "famiglia" come "un'isola che il mare del diritto può solo lambire"; ma quest'isola, purtroppo, non sempre è il luogo più sicuro e migliore per crescere, e il compito del Tribunale per i Minorenni è quello di salvaguardare i minori, se è assolutamente necessario, anche nei confronti del loro ambiente naturale.

Passando all'esame dei dati statistici della giustizia minorile, si rileva una generale riduzione dei flussi di lavoro dovuta all'emergenza sanitaria che ha inciso, con particolare rilievo, su uffici, quali quelli minorili, privi di strutture logistiche adeguate (aule di udienza e spazi di attesa) e che scontano il rallentamento delle attività degli altri soggetti istituzionali impegnati nella verifica delle situazioni di disagio, nella tutela dei soggetti fragili e nell'aiuto alle famiglie in difficoltà (servizi sociali, centri anti violenza servizi pubblici e privati della rete locale, presidi sanitari).

Per quanto concerne il **settore penale**, presso la **Procura presso il Tribunale per i Minorenni** si registra una riduzione delle iscrizioni contro minori noti dell'1,4% (da 2354 a 2320); una riduzione delle definizioni del 17,7% (da 2412 a 1985) e un aumento delle pendenze finali del 40,7%, (da 765 a 1076). La Procura minorile ha registrato anche una diminuzione degli iscritti dell'8,8% contro minori ignoti, e dei definiti del 17,9%. L'indice di smaltimento è stato pari a 1,06 per gli ignoti, con una riduzione della pendenza finale del -15,9%: il flusso completo nel periodo è stato di 196 scritti, 207 definiti e 58 pendenti finali.

Quanto al **Tribunale per i Minorenni** si registra, presso la **sezione G.I.P.**, rispetto all'anno precedente, un decremento dei procedimenti sopravvenuti dell'11% (1.595, rispetto ai 1.793 dell'anno precedente), una più consistente riduzione del numero dei procedimenti definiti (1.300, -24,5% rispetto ai 1.722 dell'anno precedente) e un aumento delle pendenze finali (6.800, + 4,5% rispetto all'anno precedente). La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019, unico dato statistico disponibile, e con riferimento al registro noti) è la seguente: 24,5% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2019, il 17,1% è relativo a procedimenti iscritti nel 2018, il 14,8% a procedimenti iscritti nel 2017, il 11,0% a procedimenti iscritti nel 2016, il 14,9% a procedimenti iscritti nel 2015 e il restante 17,7% a procedimenti iscritti in anni precedenti (2005-2014).

Presso la **sezione GUP** sono sopravvenuti 398 procedimenti (-38,3%), i definiti sono stati 344 (-27,4%) e sono pendenti 1.628 (+ 3,4%). La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019, unico dato statistico disponibile) è la seguente: 16,4% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2019, il 21,3% è relativo a procedimenti iscritti nel 2018, il 9,0% a procedimenti iscritti nel 2017, il 17,0% a procedimenti iscritti nel 2016, il 21,3% a procedimenti iscritti nel 2015 e il restante 15,0% a procedimenti iscritti in anni precedenti (2003-2014).

Si sono incrementati, invece, i processi giunti a **dibattimento**, che sono stati 522 (+20,3%). I definiti sono stati 316 (-33,8%) e i pendenti finali, conseguentemente, hanno



registrato un considerevole incremento (sono 448, +85,1% rispetto ai 242 dell'anno precedente). La distribuzione percentuale delle pendenze per anno di iscrizione (con riferimento alla data del 31 dicembre 2019, unico dato statistico disponibile) è la seguente: nessuno è relativo a procedimenti del 2019, l'89,4% delle pendenze è relativo a procedimenti iscritti nell'anno 2018, l'8,5% è relativo a procedimenti iscritti nel 2017, il 2,1% a procedimenti iscritti nel 2016.

La **sezione minorenni della Corte di Appello**, infine, ha registrato una riduzione sia degli appelli sopravvenuti che dei definiti ma, avendo comunque definito più procedimenti di quelli pervenuti, ha registrato altresì una riduzione dei pendenti finali. Gli appelli pervenuti sono stati 92 (-31,8% rispetto al periodo precedente), i definiti 116 (-5,6% rispetto al periodo precedente), pendenti 60 (-28,6% rispetto al periodo precedente).

Per concludere l'analisi anche del settore penale minorile con osservazioni di carattere più generale, va rilevato che, nonostante il lieve calo di iscrizioni presso la Procura della Repubblica, il carico di lavoro resta comunque assai elevato e, come emerge dalle relazioni dei dirigenti degli Uffici, del tutto sproporzionato rispetto alle risorse umane disponibili. Peraltro, al di là del mero dato statistico, ciò che, come già per gli anni precedenti, maggiormente rileva è la qualità del lavoro di detti uffici giudiziari, che diviene via via più complessa, in presenza di un numero sempre più elevato di minorenni stranieri non accompagnati e di nuclei familiari (immigrati e non) fortemente problematici. Continua, cioè, il trend evidenziato nella relazione dello scorso anno: si assiste, da un lato, ad un modesto ma costante decremento nel distretto del numero complessivo delle notizie di reato a carico di minori, dall'altro si deve constatare che aumentano i delitti di maggiore gravità, e cresce sia il numero degli autori di reato, sia il numero dei minori infra-quattordicenni che si rendono responsabili di azioni delittuose. Ci si riferisce, in particolare, come segnalato dal Procuratore minorile, "alle rapine, cresciute del 28%, e alle estorsioni, aumentate del 32%, nonché al considerevole incremento dei delitti di pornografia minorile che crescono del 37%". La tipologia dei reati, annota ancora il Procuratore della Repubblica, sembra strettamente connessa alla condizione di isolamento proprio di parte del periodo considerato, poiché si assiste ad un notevole incremento dei reati informatici, a fronte di un calo degli abusi sessuali in passato sempre in costante crescita (l'anno scorso del 29%), dei furti e dei reati di spaccio di sostanze stupefacenti che diminuiscono del 41%. Il decremento non appare interpretabile, dunque, come una tendenza in atto nelle condotte giovanili, essendo più verosimilmente riconducibile alle limitazioni di movimento e all'assenza di frequentazione scolastica per diversi mesi. Anche la diminuzione dei reati commessi dai minori di anni 14, che quest'anno sono stati 390 a fronte dei 495 dello scorso anno, può essere

interpretata come effetto dell'interruzione della frequenza scolastica e della limitazione di movimento proprio dei mesi da marzo a maggio 2020.

Quanto al Tribunale, il Presidente sottolinea lo sforzo compiuto "per definire i procedimenti instaurati innanzi al GIP (a seguito di richiesta del PM di irrilevanza del fatto o di richiesta di archiviazione), i quali si erano accumulati in gran numero, in ragione dell'esiguo personale amministrativo presente nella cancelleria GIP, che era stato impiegato per tentare di regolarizzare i servizi amministrativo-contabili sostanzialmente "congelati", come perentoriamente indicato a seguito della ispezione ministeriale avvenuta nell'anno 2017".

Relativamente al **settore civile del Tribunale per i Minorenni** si registra nel periodo una accentuata diminuzione dei procedimenti iscritti, passati da 4.426 a 3.625 (-18%), una diminuzione dei definiti, passati da 3.873 a 2.628 (-31%), e un aumento delle pendenze, passate da 7.636 a 8.633 (+13%). In particolare, i procedimenti iscritti in materia di adozione nazionale sono diminuiti da 528 a 413 (-22%), così come si è ulteriormente ridotto il numero di quelli in materia di adozione internazionale, passati da 255 a 182 (-29%). Come lo scorso anno, si registrano pochi provvedimenti (5) in materia di sottrazione internazionale di minori, di cui alla legge n. 64/1994.

Vengono segnalate diminuzioni nei procedimenti di volontaria giurisdizione (i sopravvenuti sono 2.219 da 3.279 che erano) con definizioni invece, comunque, significative (1.871 rispetto a 2.117) evidenziandosi che si tratta, in realtà, di procedimenti sostanzialmente contenziosi, con conflittualità genitoriale ampia e vicende familiari delicate, spesso necessitanti provvedimenti provvisori e di urgenza (1.424, erano 1.702), CTU in situazioni anche rapidamente mutevoli. Il numero di detti procedimenti, pur con la sospensione temporanea, causa coronavirus, delle attività scolastiche, in cui spesso emergono le situazioni di pregiudizio, rimane comunque consistente.

Altrettanto significative le richieste di accesso alle origini da parte di persone adottate la cui madre biologica aveva scelto l'anonimato nel momento del parto: anche in tale materia è stato necessario affrontare le problematiche poste dal noto intervento della Corte Costituzionale che ha dichiarato parzialmente illegittima la norma di riferimento senza che ne sia seguita un'apposita disciplina giuridica.

il Presidente del Tribunale per i Minorenni, nella sua relazione, sottolinea, ancora una volta, come le già segnalate gravi carenze negli organici del personale amministrativo (50%) oltre all'organico sempre insufficiente della pianta dei magistrati, solo col recente d.m. aumentata di 2 unità (e il trasferimento di 2 magistrati su 7 nel 2020), rendano oltremodo difficile anche la gestione del settore civile, resa ancor più gravosa dalla ulteriore attribuzione di competenze in materia di minori stranieri non accompagnati ex legge n. 47

del 7 aprile 2017 (667 richieste di nomina di tutore, 167 definite), dunque in materia estremamente sensibile, specie in un momento storico caratterizzato da notevoli flussi migratori, che comporta notevole sforzo lavorativo.

### **Il Tribunale di Sorveglianza e la situazione carceraria**

Il tema delle condizioni di vita all'interno degli istituti e dell'esecuzione penale, pur essendo lo specchio della nostra civiltà giuridica, emerge nella narrazione pubblica solo al verificarsi di eventi negativi, mentre dovrebbe essere oggetto di continua e attenta riflessione, così come particolare attenzione dovrebbe essere prestata al lavoro di quel settore della magistratura - la magistratura di sorveglianza - che di tali temi si occupa. Negli scorsi anni si è sempre posto l'accento sulle criticità del Tribunale di Sorveglianza e delle sue articolazioni degli uffici di Modena e Reggio Emilia, da molti anni caratterizzato da carichi di lavoro sempre maggiori (anche per effetto di sempre nuove competenze attribuite), inadeguatezza dei mezzi, delle risorse e delle strutture a fronte di un numero di soggetti carcerati sempre elevatissimo rispetto alla possibilità di capienza degli istituti penitenziari. L'anno giudiziario non solo non ha visto una sostanziale inversione di tendenza, ma ha posto la magistratura di sorveglianza, che lavora a diretto contatto con il modo carcerario, di fronte ai drammatici problemi che il cronico sovraffollamento carcerario ha fatto esplodere con l'irrompere dell'emergenza pandemica. La necessità, imposta dalla situazione sanitaria, di adottare misure di restrizione dei contatti con l'esterno ha creato i presupposti per drammatici episodi di violenta sommossa verificatisi nelle Case Circondariali di Modena e Bologna.

Sotto un profilo statistico, in questa sede, è necessario sottolineare, ancora una volta, che il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza (Tribunale e Uffici di Sorveglianza) continua ad aumentare in maniera consistente: nel periodo 1.7.2019 – 30.6.2020 risultano globalmente iscritti 68.602 affari tra Tribunale ed Uffici di Sorveglianza di tutto il distretto (l'anno scorso erano 66.226) di cui 36.394 definiti

Con riferimento ai dati statistici relativi ai provvedimenti più significativi in materia di misure alternative si registra un incremento dei procedimenti sopravvenuti, al quale si accompagna una riduzione dei definiti (con conseguente aumento dei pendenti finali) addebitabile al rallentamento delle attività causato dall'emergenza sanitaria. Sono in aumento, in particolare, le istanze di affidamento in prova al servizio sociale sopravvenute

sono (3.121, +27,2%); le istanze di affidamento in prova al servizio sociale ex art. 94 DPR 309/90 (511, +12,1); le istanze di detenzione domiciliare sopravvenute sono (2.776, +42,9%); le istanze di semilibertà (787, +10,7%). Va segnalato anche l'incremento delle richieste di espulsione dello straniero a titolo di sanzione alternativa (299, + 50,2%) e dei procedimenti sopravvenuti di differimento pena per incompatibilità con la detenzione (709, +20% rispetto all'anno precedente), dovendosi ricordare, con riferimento a tali procedimenti, che il distretto penitenziario dell'Emilia-Romagna è sede di SAI Servizio Assistenza Intensificata, ex centro clinico, sezione per paraplegici, sezioni per detenuti alta Sicurezza presso l'istituto di Parma.

È proseguita la tendenza, sulla quale si appuntata l'attenzione nella relazione dello scorso anno, all'**incremento delle misure alternative** concesse, dovendosi evidenziare che, dai dati acquisiti dall'UEPE, risultano in corso nel distretto 3.093 misure a cui occorre aggiungere 333 libertà vigilate. L'incremento registrato nei tre anni precedenti si è mantenuto costante negli anni. Si registra una decisa prevalenza, nonostante l'emergenza Covid-19, della misura più ampia (affidamento in prova al servizio sociale) che riguarda 1.893 soggetti. Il dato nazionale è di 29.767 soggetti in carico agli UEPE: nel distretto emiliano-romagnolo le misure complessive in corso sono dunque pari al 10% del dato nazionale.

La situazione carceraria, nonostante il consistente ricorso alle misure alternative, è sempre critica, anche se si è registrata un'attenuazione del fenomeno del sovraffollamento determinata principalmente dagli effetti deflattivi legati all'emergenza sanitaria ancora in corso e ai già ricordati gravi eventi di sommossa verificatisi presso gli Istituti di Modena e Bologna, che hanno comportato il trasferimento di un rilevantissimo numero di detenuti. Dopo il costante aumento degli ultimi tre anni (con 3.467 detenuti al 30.06.2017, a fronte di una capienza regolamentare di 2.824 posti, 3560 detenuti alla data del 30.06.2018, a fronte di una capienza regolamentare di 2.808 posti e, infine, n. 3.695 alla data del 30.06.2019 a fronte di una capienza regolamentare di n. 2795 posti) al 30.06.2020 i detenuti presenti in Emilia-Romagna erano 3.033 a fronte di una capienza di 2.995 posti. L'indice di affollamento degli Istituti della regione alla data del 30.06.2020 risultava, dunque, essere del 101,20%, certamente più basso rispetto al passato (il 30.06.2019 la media regionale era del 132,20%), ma condizionato dalla chiusura quasi totale dell'Istituto modenese. Alcuni Istituti, infatti, hanno mantenuto indici importanti di sovraffollamento come la C.C. Ravenna (145,45), la C.C. Ferrara (142,62) e anche la C.C. Bologna (134,80), sebbene tale Istituto sia stato interessato a diversi interventi di sfollamento dopo la rivolta del 9 e 10 marzo.

Nel periodo di riferimento è rimasto sostanzialmente stabile il rapporto tra imputati e condannati, con lieve aumento della percentuale di questi ultimi. Al 30/06/2020 il numero di imputati era di 718 e quello dei condannati 2.262 mentre al 30/06/2019 gli imputati erano 949 e i condannati 2.676.

Continua ad essere molto alto, sebbene in decremento, il numero dei detenuti stranieri: sono 1.489 a fronte di 1.898 dell'anno precedente con una percentuale del 48,99% sul totale della popolazione detenuta, rispetto al 51,73% dell'anno precedente, con il picco presso la C.C. Piacenza del 68,4%.

In leggero aumento, rispetto al 30.06.2019, è la percentuale regionale dei detenuti tossicodipendenti che si è attestata al 36,83% al 30.06.2020 (al 30/6/2019 era al 35,99%), mentre la media nazionale è del 28,48%. Le donne con prole complessivamente detenute sono 7; 173 sono i condannati all'ergastolo e 159 con pene superiori a 20 anni, mentre i condannati con pene da uno a 2 anni sono 156 e quelli con pene fino ad un anno 64.

Si è detto che la riduzione dell'indice di sovraffollamento è dovuta principalmente alle politiche adottate per affrontare il diffondersi della pandemia (particolari criticità si sono avute presso gli Istituti penitenziari di Bologna e Piacenza, il primo a causa di un focolaio di contagio che ha interessato sia la popolazione detenuta che il personale sanitario e in parte quello penitenziario, il secondo che ha interessato il personale penitenziario e quello sanitario, rendendo necessario integrare il personale penitenziario di tale Istituto con personale in missione da altro Istituto; alcuni casi di positività al Covid sono avvenuti anche tra il personale penitenziario degli II.PP. Parma), che si sono articolate in due direzioni:

- 1) riduzione della densità della popolazione detenuta mediante applicazione degli artt. art. 123 e 124 del D.L. 17.3.2020 n. 18 che hanno introdotto una modalità speciale di accesso alla detenzione domiciliare e l'estensione delle licenze concesse ai soggetti ammessi a fruire del regime di semilibertà. Il decremento della popolazione detenuta – come evidenziato dalla Presidente del Tribunale di Sorveglianza – è, tuttavia, da attribuire anche alla “flessione degli ingressi in carcere nello stesso periodo dovuta al minor numero di reati commessi nel periodo del *lockdown* e all'adozione contenuta di misure cautelari in adesione al suggerimento del Procuratore Generale della Corte di Cassazione di cui alla nota 1.4.2020. Di assai scarsa entità, viceversa, i provvedimenti di scarcerazione dovuti a differimento della pena ex art. 147 c.p. motivati da motivi legati al rischio di contrarre il virus in carcere per soggetti portatori di patologie croniche, tant'è che si sono avuti solo tre casi di “riesame” imposto dalla normativa del D.L. 29/2020 per detenuti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis O.P”;

- 2) la prevenzione dell'ingresso del contagio in carcere grazie ad una serie progressiva di provvedimenti da parte dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Autorità di governo destinati a limitare al massimo l'accesso dall'esterno di persone diverse dagli operatori penitenziari e la circolazione da istituto a istituto per trasferimenti: ciò ha fatto sì che fossero interrotti i contatti con i familiari e sospese le attività trattamentali, quelle di socialità, quelle educative in senso lato, di studio e di lavoro rendendo il carcere un contesto "vuoto" aperto solo a coloro che vi entravano per garantire i servizi essenziali.

Proprio le doverose misure di contenimento pandemico, tra le quali il divieto di colloquio tra detenuti e familiari, hanno però creato nella popolazione carceraria una situazione di disagio sfociato in rivolte e proteste; le più gravi, alle quali si è già fatto riferimento, verificatesi nelle case circondariali di Modena e Bologna nel marzo 2020. Le conseguenze più drammatiche si sono registrate nella Casa Circondariale di Modena, nella quale, nella giornata dell' 8 marzo 2020, la rivolta interna è degenerata in veri e propri atti di saccheggio e devastazione dei locali carcerari con il decesso di ben nove dei detenuti coinvolti, la cui morte, secondo gli accertamenti espletati, è attribuibile ad insufficienza respiratoria, complicazioni cardiache e intossicazione acuta dovuta alla massiccia assunzione di metadone e altre sostanze psicotrope che sarebbero state sottratte dal reparto infermeria nel corso della rivolta.

Analoghe manifestazioni di protesta si sono verificate all'interno della casa circondariale di Bologna il 9 marzo 2020. Circa 350 detenuti hanno danneggiato incendiato diverso materiale (infissi, suppellettili ecc.), mentre la notte del 10 marzo 2020, a causa del lancio di alcuni oggetti incendiari da parte dei detenuti in rivolta, quattro veicoli delle forze di polizia utilizzati per il controllo delle vie di uscita della struttura sono stati dati alle fiamme. Anche in questo caso, in occasione delle sommosse che hanno interessato il carcere di Bologna, l'11 marzo 2020 è stato rinvenuto il cadavere di un detenuto nella propria cella, privo di segni di violenza, il cui decesso sarebbe sopraggiunto in conseguenza di un'overdose di farmaci prelevati dall' infermeria, già oggetto di saccheggio, assunti volontariamente dalla vittima.

Le sommosse di cui si è detto si inseriscono in una generalizzata situazione di tensione negli istituti della Regione. Nel periodo preso in considerazione le manifestazioni di protesta collettiva (astensione vitto, battitura inferriate ecc.) sono state 154 a fronte dei 56 episodi registrati nell'anno precedente. In sensibile incremento anche gli episodi di aggressioni al personale, minaccia, oltraggio, resistenza a P.U. che sono stati 451 a fronte dei 220 registrati nel periodo luglio 2018-30 giugno 2019. Altro dato rivelatore del disagio della

popolazione detenuta è quello relativo agli scioperi della fame individuali, 857 fino al 30 giugno 2020, anche se leggermente inferiore rispetto al periodo precedente dove sono stati invece 902 nonché i danneggiamenti ai beni dell'Amministrazione, 507 nell'ultimo periodo contro i 285 riscontrati fino al 30 giugno 2019.

A fronte del disagio della popolazione detenuta, è molto importante l'impegno dell'amministrazione, del quale bisogna dare atto, nel moltiplicare le opportunità trattamentali finalizzate al reinserimento sociale, parzialmente interrotte a causa dell'emergenza sanitaria dal marzo scorso. Anche i colloqui dei detenuti con i famigliari in presenza, sospesi durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, sono stati rimodulati in remoto attraverso video-colloqui, tramite *smartphone* messi a disposizione dall'Amministrazione penitenziaria o tramite piattaforma *Skype*.

I servizi scolastici hanno continuato parzialmente la loro erogazione in alcuni casi attraverso forme di modalità della didattica a distanza o con consegna del materiale scolastico in forma cartacea ai detenuti studenti tramite le aree educative degli istituti, laddove non era possibile organizzare lezioni *online*. È stato comunque attivato un progetto regionale che ha consentito ai detenuti studenti di fruire di lezioni dedicate attraverso una radio ed una emittente televisiva a diffusione regionale. Con la conclusione del *lockdown* è ripresa l'attività trattamentale nel rispetto delle linee guida in tema di prevenzione del contagio da COVID-19 e delle limitazioni relative agli accessi degli operatori esterni (laboratori teatrali delle compagnie afferenti al coordinamento regionale teatro carcere Emilia-Romagna, laboratorio di lettura e scrittura quali quello di Ferrara), mentre i primi eventi culturali organizzati hanno avuto svolgimento nel periodo immediatamente successivo alla fine dell'anno giudiziario. Sul versante dell'inclusione sociale va segnalato il progetto regionale territori per il reinserimento finanziato da Cassa Ammende e gestito dalla Regione Emilia-Romagna in collaborazione con il Prap, finalizzato all'inserimento in strutture del territorio di detenuti senza fissa dimora con fine pena non superiore ai 9 mesi appunto al 30 giugno la cabina di regia del progetto ha provveduto all' abbinamento di 18 detenuti alle strutture a bassa soglia (comunità e gruppi appartamenti) che partecipano al progetto.

A fronte di una situazione oggettivamente critica e soggettivamente spesso drammatica per i ristretti come quella descritta va doverosamente evidenziata la valenza e l'efficacia della presenza e della partecipazione del Volontariato Penitenziario, organizzato in varie forme e comunque nel complesso ben funzionante e collaborativo anche per le attività di accompagnamento dei detenuti ai permessi premio e per l'ospitalità esterna sia per i permessi che per le misure alternative. Da ricordare anche la sinergia costante e proficua con l'ufficio del Garante Regionale per i diritti dei detenuti e dei garanti comunali e, non

ultimi, i positivi rapporti con l'Università di Bologna che ha portato all'adozione di una convenzione per l'effettuazione dei tirocini curriculari.

Particolarmente significativa la sinergia con l'intero Foro per la risoluzione condivisa delle molteplici gravi criticità esistenti.

Da segnalare, infine, la permanente disponibilità della Curia bolognese che ha consentito anche in questo anno di attivare due tirocini formativi presso questo Tribunale ove sono stati inseriti due detenuti del carcere della Dozza che stanno proficuamente provvedendo al riordino degli archivi.

I dati che si sono esposti dipingono un quadro che continua a mostrare condizioni di vita all'interno degli istituti ancora critiche. La Presidente del Tribunale di sorveglianza, nelle sue riflessioni finali, osserva che il sempre più problematico efficace svolgimento delle attività trattamentali determina "un'inaccettabile accentuazione del carattere afflittivo della pena e della sofferenza ad essa connessa" che incide sulla sicurezza interna degli istituti, "ove le condizioni di disagio tendono a moltiplicare le situazioni di conflittualità quotidiana rendendo non sempre agevole il mantenimento dell'ordine interno". Per uscire dalla situazione di crisi, a prescindere dall'incremento delle misure alternative registrato nel distretto, occorre dunque "l'investimento mirato e coerente di risorse che da un lato aumentino i progetti riabilitativi e li rendano efficaci per perseguire un effettivo reinserimento (anche attraverso un reale coordinamento con i settori pubblici della scuola, del lavoro, della sanità, della protezione sociale, dell'edilizia abitativa), dall'altro conducano al riammodernamento o sostituzione delle strutture esistenti, avendo cura di distinguere - e dunque organizzare - quelle necessarie e mirate per soggetti di elevata pericolosità sociale, da altre, per così dire di tipo "leggero" a custodia attenuata, fondate su attività trattamentali anche praticabili parzialmente all'esterno".

## **I PROFILI ORGANIZZATIVI**

### **Le risorse umane**

Si è già avuto modo di osservare che Il distretto dell'Emilia-Romagna ha usufruito degli aumenti di organico riconosciuti, in questi ultimi anni, ai Tribunali e alle Corti di Appello in misura quasi sempre superiore a quella degli altri distretti. Come è noto, infatti, il Ministro della Giustizia dell'epoca, con decreto in data 1.12.2016, ha implementato di 23 unità gli organici dei Tribunali del distretto Emilia-Romagna e, con decreto 2.8.2017, di quattro unità l'organico dei Consiglieri della Corte di Appello di Bologna, aumentando di quattro unità le



Procure della Repubblica e lasciando immutata la Procura Generale. A tale aumento virtuale è peraltro corrisposto solo in parte un effettivo incremento, perché, alla data del 10 settembre 2020, i posti di giudice vacanti nei Tribunali erano complessivamente 26 (nessuno ad organico pieno); sono in corso di delibera 11 posti vacanti presso i Tribunali e 8 posti vacanti di Consiglieri della Corte di Appello.

Gli aumenti del 2016/2017, come osservato nella relazione dello scorso anno, erano chiaro indizio della insufficienza del numero dei Giudici operanti evidenziata anche da ricerche di enti esterni all'amministrazione (si ricorda la ricerca effettuata dal CGIA di Mestre del dicembre 2018, che ha avuto anche ampia eco sulla stampa, secondo la quale la Corte di Venezia e quella di Bologna erano tra le più svantaggiate dell'intera nazione quanto ad organico).

Alla situazione di rilevante sottodimensionamento degli organici della Corte e degli Uffici di primo grado è stato posto rimedio (ad avviso dello scrivente, almeno per quanto riguarda il Tribunale di Bologna e la Corte di Appello, in misura solo parziale) in occasione dell'attuazione dell'aumento di organico della magistratura ordinaria - il più importante dell'ultimo ventennio, secondo solo a quello disposto con la legge 13 febbraio 2001 n. 48 - disposto con l'art. 1, comma 379 della legge 30 dicembre 2018 n. 145. Con il già citato d.m. 14.9.2020, la pianta organica fissa del distretto di Bologna ha infatti beneficiato di un aumento complessivo di 35 unità, 28 per gli uffici giudicanti e 7 per quelli requirenti. In particolare, la pianta organica della Corte di Appello è stata aumentata di 8 unità, mentre sono stati disposti incrementi di 4 unità della pianta organica del Tribunale di Bologna, di 2 unità ciascuno per il Tribunali di Piacenza, Parma, Reggio Emilia e Modena, 3 per il Tribunale di Rimini, 2 per il Tribunale per i Minorenni, 2 per il Tribunale di Sorveglianza di Bologna, 1 per l'ufficio di Sorveglianza di Reggio Emilia. Per gli uffici requirenti gli aumenti sono stati di 1 unità per la Procura Generale, e 1 unità ciascuna per le Procure della repubblica presso i Tribunali di Bologna, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e Rimini.

Da sottolineare, inoltre, che con l'art. 1, comma 432 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è stata prevista l'istituzione delle "piante organiche flessibili distrettuali" da destinare alla sostituzione di magistrati assenti ovvero all'assegnazione agli uffici giudiziari del distretto che versino in situazioni critiche di rendimento. La proposta ministeriale di determinazione delle piante organiche flessibili presentata al C.S.M. per il parere in data 30.10.2020 prevede, per quanto concerne il distretto di Bologna, una pianta flessibile di complessive 9 unità di cui 6 destinate alle funzioni giudicanti e 3 a quelle requirenti.

Si diceva che i menzionati aumenti di organico, pur consistenti, non possono ritenersi pienamente sufficienti per la Corte d'Appello, che vede un costante incremento del trend delle iscrizioni di procedimenti penali (alcuni dei quali, come si è già visto, di eccezionale complessità: si pensi, tra i tanti, ai processi "Aemilia" e Femia" dei quali si è detto),

e per il Tribunale di Bologna le cui iscrizioni pro-capite sono superiori al dato medio nazionale. Non senza motivo, del resto, il parere del CSM aveva indicato come necessario un aumento delle piante organiche della Corte di Appello e del Tribunale di Bologna, rispettivamente, di 10 e 5 unità. Anche la pianta distrettuale flessibile indicata nella proposta ministeriale non appare adeguata, dovendosi richiamare, in proposito, l'articolato parere del Consiglio Giudiziario che ha indicato in 9 unità giudicanti e 4 requirenti la dotazione organica necessaria per far fronte ad assenze e crisi di rendimento degli uffici del distretto. Comunque, il bando di concorso per i posti previsti in aumento è ben lontano dall'essere esperito, sicché permarranno fino alla copertura degli organici le criticità di cui si è detto, alle quali si è tentato di porre temporaneo rimedio con applicazioni endodistrettuali.

Attualmente gli Uffici giudicanti del distretto presentano una copertura media degli organici della magistratura del 15%. Particolarmente critica è la situazione della Corte di Appello (ove sono vacanti 17 posti consigliere, pari ad una copertura del 25%, ma solo 8 sono in corso di copertura), del Tribunale per i Minorenni (copertura 33%) e del Tribunale e Uffici di Sorveglianza (copertura 36%).

In ultima analisi, solo la piena copertura dell'organico così come rideterminato con il d.m. 14/9/2020 (ad oggi non prevedibile) potrà consentire, se non di risolvere pienamente, di iniziare a porre rimedio ad una situazione che appare estremamente grave.

Rimane altresì molto preoccupante, sotto il profilo delle scoperture, la situazione degli **organici del personale amministrativo**, nonostante il lodevole impegno del Ministero, che da febbraio a settembre del 2018 ha immesso nel distretto 206 assistenti giudiziari, tutti provenienti dal concorso 18.11.2016, e 16 funzionari da scorrimento delle graduatorie. Ovviamente per tale via le scoperture non si sono azzerate, sia per i pensionamenti che sopravvengono e che sono numerosi per l'elevata età media dei dipendenti amministrativi, sia perché permangono rilevanti quelle tra funzionari e cancellieri; significativo in proposito è il caso del Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna, che presenta una copertura del 44%. La copertura media per gli uffici di Bologna è del 25,37% (+2% rispetto l'anno precedente) e nel distretto del 28% (+4,32%) (dati ad agosto 2020), dovendosi evidenziare, in proposito, (oltre a quella del Tribunale per i Minorenni) anche la situazione del Tribunale di Sorveglianza, che, come segnalato dalla sua Presidente, ha una copertura effettiva del 40%.

Permane anche il problema in tutti gli Uffici dell'aumento di incumbenti che dovrebbe nascere dagli aumenti di organico dei magistrati, cui non ha sin qui corrisposto un proporzionale incremento degli organici del personale amministrativo. L'auspicio è che in tempi brevi possa essere portato a conclusione il concorso di recente indetto dal Ministero

per il reclutamento di complessive n. 400 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato per il profilo di Direttore e che possano essere indetti al più presto gli annunciati concorsi per 150 funzionari e per 2.700 cancellieri esperti.

Con riferimento specifico alla copertura della pianta organica del personale amministrativo della Corte di Appello va segnalato che l'Ufficio soffre da tempo di una carenza che oscilla intorno alla percentuale del 30-35% (attualmente è del 35%): questo perché, a fronte dell'ingresso di nuove unità, vi sono già stati molti pensionamenti negli ultimi anni ed altri sono programmati nel corso del 2021. Nel periodo di emergenza sanitaria, inoltre, sono state numerose le assenze per ragioni non condizionabili alle esigenze di servizio (malattia, permessi ex legge 104/92, distacchi ed assegnazioni temporanee ad altri uffici): nel mese di marzo vi sono state assenze per complessivi 571 giorni (oltre a 264 giorni di ferie fruiti, per l'esigenza di diminuire presenze e spostamenti delle persone); nel mese di aprile vi sono state assenze per complessivi 465 giorni (oltre a 192 giornate di ferie utilizzate). In tale situazione, ha potuto effettuare lavoro agile – tenuto conto delle attività effettuabili da remoto, della necessità di svolgere in presenza la gran parte dell'attività delle cancellerie civile e penale e dell'esigenza di garantire comunque un presidio in presenza – circa il 34% del personale in servizio nella fase 1 e circa il 45 % nella fase 2.

Le applicazioni di personale da altri Uffici, pur indispensabili per mantenere la funzionalità dei servizi, non sempre garantiscono la continuità della gestione, che sarebbe invece necessaria in una Corte d'Appello, dove si svolgono attività amministrative e contabili che interessano l'intero distretto: occorrerebbero, inoltre, professionalità tecniche, che potessero sviluppare una consistente esperienza specifica nell'ambito della contabilità di Stato, della contrattualistica pubblica, della gestione degli immobili sedi degli uffici.

Elevatissima, infine, è la scopertura degli organici dei magistrati degli Uffici del Giudice di Pace, ove sono vacanti 101 posti sui 160 dell'organico dei giudici (scopertura media del 63%, con punte del 78% e 70% per gli Uffici di Bologna/Imola e Rimini). Per il personale amministrativo di tali uffici la scopertura media è del 26% con una punta del 46% per l'ufficio di Reggio Emilia (in controtendenza Ferrara, che si trova in situazione di pieno organico).

Per agevolare la comprensione dell'attuale situazione degli uffici giudicanti del distretto si riporta di seguito la tabella relativa alle coperture degli organici della magistratura giudicante (nelle tabelle si tiene conto della pianta organica rideterminata con d.m. 14/9/2020) e del personale amministrativo, aggiornata alla data del 24/11/2020.

**Distretto di Corte di Appello di Bologna - Scoperture organici di magistratura e del personale amministrativo - situazione al 24/11/2020**

UFFICIO	MAGISTRATI			PERSONALE AMMINISTRATIVO		
	TOT.ORG.	VACANTI	% VACANTI	TOT.ORG.	VACANTI	% VACANTI
CORTE APP.BOLOGNA	67	17	25%	130	43	33%
TRIB. MINORENNI BO	9	3	33%	25	11	44%
TRIB. E UFF. SORVEGLIANZA	14	5	36%	49	16	33%
TRIBUNALE BOLOGNA	82	9	11%	256	69	27%
TRIBUNALE FERRARA	22	2	9%	72	10	14%
TRIBUNALE FORLI'	22	2	9%	75	20	27%
TRIBUNALE MODENA	41	7	17%	113	37	33%
TRIBUNALE PARMA	29	4	14%	88	22	25%
TRIBUNALE PIACENZA	17	1	6%	58	12	21%
TRIBUNALE RAVENNA	24	1	4%	85	25	29%
TRIBUNALE REGGIO EMILIA	29	5	17%	76	15	20%
TRIBUNALE RIMINI	25	3	12%	73	22	30%
<b>TOTALI</b>	<b>381</b>	<b>59</b>	<b>15%</b>	<b>1.100</b>	<b>302</b>	<b>27%</b>

*Situazione aggiornata al 23/11/2020*

UFFICIO	GIUDICI DI PACE			PERSONALE AMMINISTRATIVO		
	TOT.ORG.	VACANTI	% VACANTI	TOT.ORG.	VACANTI	% VACANTI
GDP BOLOGNA E IMOLA	59	46	78%	38	12	32%
GDP FERRARA	9	3	33%	11	0	0%
GDP FORLI'	9	3	33%	12	2	17%
GDP MODENA	14	9	64%	13	4	31%
GDP PARMA	19	12	63%	17	2	12%
GDP PIACENZA	9	6	67%	10	3	30%
GDP RAVENNA	9	5	56%	11	3	27%
GDP REGGIO EMILIA	12	3	25%	13	6	46%
GDP RIMINI	20	14	70%	16	5	31%
<b>TOTALI</b>	<b>160</b>	<b>101</b>	<b>63%</b>	<b>141</b>	<b>37</b>	<b>26%</b>

*Situazione aggiornata al 23/11/2020*

Per quanto concerne gli uffici requirenti del distretto, il Procuratore Generale, nella sua relazione, cui si rimanda per maggiori dettagli, segnala che è nettamente migliorata la situazione degli uffici di primo grado. Alla fine del periodo preso in considerazione, sono interamente coperti gli organici di tutte le Procure del Distretto ad eccezione della Procura di Modena, ove alla carenza di 2 Sostituti Procuratori su 12 previsti in organico (scopertura del 16%) va aggiunta la scopertura del posto di Procuratore per effetto dell'improvviso ed imprevedibile decesso del dott. Giovagnoli. Con riferimento alla Procura Generale, attualmente ad organico pieno, è da considerare che dal 1° febbraio 2021 l'ufficio si troverà ad avere, tra i sostituti, una scopertura del 10% per effetto della cessazione dal servizio di un Sostituto Procuratore Generale.

Il Procuratore Generale evidenzia, inoltre, come l'organico della Procura Generale sia stato incrementato di un solo posto, a fronte di un organico dei magistrati della Corte d'appello proporzionalmente maggiore (11 consiglieri, tenendo conto anche dell'aumento

del 2017 che non interessò l'ufficio requirente) e sottolinea che tale situazione “non può che preoccupare, non solo nella prospettiva che la procura generale si trovi a sostenere, in primo grado, il processo per la strage del 2 agosto, ma anche per gli impegni che dovrà sostenere, in secondo grado, per il moltiplicarsi dei procedimenti per reati di mafia scaturiti dall'indagine Aemilia, già definiti o in fase di definizione in primo grado” (dovendosi considerare, inoltre, anche l'aumento dei magistrati di sorveglianza che comporterà un ulteriore aumento delle udienze cui i magistrati della Procura Generale, rappresentanti dei PM davanti al Tribunale di sorveglianza, dovranno partecipare e interloquire).

Attorno al 25 % sono, nel distretto, le scoperture relative ai vice-Procuratori Onorari.

Più grave è la situazione degli organici del personale amministrativo, essendo scoperto circa il 25% per cento (contro il 20% del dato medio dell'anno precedente), con punte particolarmente allarmanti per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (-27,86%, rispetto al 19% dello scorso anno), di Reggio Emilia (-31,42% rispetto al 22,22% dello scorso anno) e di Forlì (29,03%). Sono rimaste invariate, rispetto all'anno precedente, le gravi percentuali di scoperture nella procura di Rimini (30%) e nella Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bologna (27%).

Preoccupa, in particolare, la carenza delle figure apicali essendo ancora peggiorata la situazione rispetto a quella evidenziata nella relazione dell'anno scorso.

Segnala il Procuratore Generale che, “ad eccezione di Bologna e Reggio Emilia, tutte le Procure del distretto sono prive del dirigente amministrativo titolare e che il pensionamento, data l'età media elevata, di direttori e funzionari sta comportando una perdita progressiva di competenze acquisite sul campo che non vengono trasmesse ai nuovi assunti”. Tale situazione è particolarmente preoccupante “in quanto un supporto adeguato del personale amministrativo con qualifica direttiva è condizione essenziale per garantire la piena efficacia dell'azione dei pubblici ministeri, anche con riferimento ai tempi di gestione dei procedimenti; né sono sufficienti le iniziative (stage di affiancamento al personale delle segreterie da parte di borsisti e studenti universitari; collaborazione del personale delle sezioni di polizia giudiziaria delle procure della Repubblica all'interno degli uffici per coadiuvare i pubblici ministeri; tirocini formativi ex art. 73 l. n. 98/2013) che, pur avendo apportato contributi significativi al miglioramento dell'efficienza delle attività, possono costituire solo misure “tampone”.

### **Le risorse materiali - l'edilizia giudiziaria**

Va innanzitutto ricordata la difficoltà in cui versano gli uffici giudiziari bolognesi per l'insufficienza di spazi, le cui carenze hanno moltiplicato le criticità di gestione derivanti dal diffondersi dell'epidemia.

Particolarmente difficile rimane la situazione del Tribunale per i Minorenni, ubicato in immobile del quale è stata più volte segnalata dal Presidente e dal Procuratore della Repubblica presso quel Tribunale l'assoluta inidoneità per obsolescenza e carenza di spazi. La situazione dei locali ove si svolge tale delicatissima funzione giudiziaria costringe spesso gli utenti (quali genitori in forte conflitto, maltrattanti, inadeguati o comunque in difficoltà) ad attendere sulle scale la "chiamata" del processo, civile o penale. Una soluzione definitiva - essendo insufficienti i lavori di riattamento intrapresi - potrà aversi solo a seguito della realizzazione della Nuova Cittadella Giudiziaria nel complesso dell'ex Caserma STA.VE.CO., di cui si dirà: infatti, a seguito delle attività di indagini preliminari, si è verificata la possibilità di collocare nel nuovo complesso - originariamente destinato agli uffici aventi sede in immobili condotti in locazione - anche gli Uffici minorili che sono attualmente ubicati in un immobile demaniale concesso in uso governativo.

L'emergenza sanitaria ha posto in primo piano anche le criticità del Tribunale di Bologna, ubicato in palazzo prestigioso ma dotato di aule e spazi di attesa che, per carenza di spazio, non consentono un distanziamento adeguato tra le persone.

La situazione si attenuerà a seguito della recente conclusione dei lavori all'interno degli immobili denominati "ex Convento di San Procolo" o "ex Maternità", dei quali si è riferito nella relazione dello scorso anno, destinati al polo penale del Tribunale di Bologna. Pur trattandosi di eventi verificatisi in epoca successiva alla conclusione del periodo di riferimento, va segnalato, in proposito, che gli immobili "ex Maternità" sono stati presi in consegna dal Presidente del Tribunale di Bologna in data 9 novembre 2020 e che nel mese di gennaio 2021 sono finalmente iniziati i lavori per il trasloco del polo penale. Detto trasferimento consentirà al Giudice di Pace, all'Ufficio NEP e agli uffici Cisia di trovare collocazione nei locali di via Farini, oggi occupati dal polo penale del Tribunale, giungendosi così ad un risparmio sui canoni di affitto e ad una collocazione migliore di tutti gli Uffici bolognesi, raggruppati a poca distanza gli uni dagli altri, con la sola eccezione del Tribunale per i Minorenni, posto a maggior distanza.

Si tratta di una soluzione indispensabile, ma transitoria, in attesa della realizzazione della Nuova Cittadella della Giustizia nel complesso immobiliare della ex Caserma STA.VE.CO. alla quale si è fatto cenno in precedenza, area nella quale dovranno essere collocati tutti gli Uffici attualmente in locazione (Tribunale, Giudice di Pace e UNEP) nonché, come si è detto, del Tribunale per i Minorenni e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni collocati in immobile concesso in uso governativo ma assolutamente inadeguato.

Anche il percorso di questo progetto è ormai consolidato.

In data 31/8/2020 si è concluso il servizio di indagini conoscitive preliminari al Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica. I risultati delle complesse indagini sono stati presentati in occasione della riunione del Tavolo tecnico Operativo (TTO) tenutasi il 20/10/2020, e in data 3/12/2020 Il Ministero della Giustizia e l'Agenzia del Demanio hanno stipulato la convenzione con la quale sono state affidate all'Agenzia del Demanio la funzione di stazione appaltante e tutte le attività tecnico-amministrative. L'atto, che prevede uno stanziamento di risorse da parte dell'Amministrazione della Giustizia di oltre 105 milioni di euro, rinviando a una convenzione successiva il reperimento di eventuali risorse integrative, è un ulteriore passo di un progetto ambizioso, che investe risorse sul recupero e la rigenerazione di un asset in disuso, i cui tempi di realizzazione sono ancora lunghi, ma che assicurerà alla città spazi adeguati, idonei e funzionali all'amministrazione della giustizia.

Devono infine essere evidenziate, in questa sede, le criticità relative ai locali della Corte di Appello e della Procura Generale ubicati nello storico palazzo Baciocchi.

Come esposto anche dal Procuratore Generale nella sua relazione, rimangono immutate le problematiche relative all'ottenimento del Certificato di Prevenzione Incendi, essendo necessario individuare congiuntamente con il Provveditorato alle Opere Pubbliche e la Soprintendenza alle Belle Arti le soluzioni che consentano di utilizzare appieno i locali del Palazzo i cui spazi, anche in considerazione del recente aumento delle piante organiche della Corte di Appello e della Procura Generale, nonché del previsto ingresso di nuovo personale amministrativo, già nella situazione attuale presentano elementi di criticità funzionale per carenza di spazi adeguati. Il progetto di adeguamento alle norme tecniche di prevenzione incendi elaborato dallo studio professionale incaricato dal Provveditorato OO.PP. prevede la inutilizzabilità di una superficie pari al 10% del Palazzo che però è concentrata, per la maggior parte, nella parte attualmente utilizzata dalla Procura Generale. Sono allo studio soluzioni alternative per addivenire ad una rimodulazione del progetto idonea a superare problemi emersi.

Infine, sono ancora in corso le attività, delle quali si è riferito lo scorso anno, volte ad ottenere dal Ministero della difesa la ex caserma Gamberini, di rilevanti dimensioni, posta nel comune di Ozzano dell'Emilia, da destinarsi a sede degli archivi degli Uffici giudiziari bolognesi, attualmente collocati in edifici condotti in locazione ed in situazione di grande sofferenza sia per le insufficienti dimensioni sia per la fatiscenza dei locali. L'ultimo sopralluogo, alla presenza del Direttore Regionale dell'Agenzia del Demanio, è stato effettuato il 22 settembre 2020.

## **Le risorse materiali – Gli strumenti informatici**

Le dotazioni di apparecchiature informatiche sono, mediamente e complessivamente buone e adeguate sia per quanto concerne l'hardware che il software. Le ulteriori forniture di scanner, pc e stampanti multifunzione - implementate nel periodo di emergenza sanitaria - hanno posto rimedio alle situazioni di criticità segnalate nelle relazioni dello scorso anno dalla Procura Generale e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni. Presso il Tribunale di Parma è stato completato l'intervento di cablaggio a fibra ottica con posa in opera di nuovi armadi di distribuzione e attivazione di nuovi apparati di rete che dovrebbe porre la rete informatica al riparo dagli inconvenienti e rischi segnalati in passato. Anche presso il Tribunale di Ferrara è stato ultimato il cablaggio dell'intera sede e sono stati realizzati i punti rete mancanti. Il Presidente del Tribunale per i Minorenni lamenta, per contro, la permanente obsolescenza e insufficienza delle dotazioni dell'Ufficio ed evidenzia come l'installazione del nuovo applicativo SIGMA, costituendo sostanzialmente un registro informatico, abbia procurato benefici esclusivamente al lavoro svolto dalla Cancelleria. Il Tribunale di Ravenna segnala di avere allestito un'aula multimediale, dotata di 10/15 postazioni, WI-FI ad accesso limitato, schermo 28 pollici a parete collegato con il pc in uso al magistrato o formatore, polifunzionale quale aula di udienza, sala riunioni e corsi.

Resta da osservare che, in caso di consolidamento delle modalità di udienza da remoto previste dalla normativa emergenziale, sarebbe necessario che ogni aula di udienza avesse un secondo schermo (da mostrare alle parti fisicamente presenti) e una webcam (per mostrare le parti fisicamente presenti a quelle collegate da remoto), dotazioni ad oggi sostanzialmente mancanti.

Permangono le segnalazioni da parte di diversi Uffici circa le disfunzioni relative alla tempestività degli interventi di risoluzione dei problemi informatici anche e soprattutto per carenza di personale a ciò designato. Viene segnalato che i tempi di configurazione delle nuove strumentazioni sono spesso dilatati a causa dell'insufficienza del servizio di assistenza tecnica, così come previsto dal contratto stipulato a livello centrale. Il Procuratore Generale, nella sua relazione, evidenzia che "gli interventi dei tecnici vengono richiesti dagli utenti allo SPOC nazionale mediante posta elettronica o numero verde, ma il sistema della richiesta di intervento "a chiamata" risulta poco funzionale e i tempi di intervento, pur nel rispetto delle tempistiche contrattuali sono lunghi rispetto alle necessità immediate dei vari uffici" (p. 12). Anche presso la Corte di Appello la criticità maggiore è rappresentata dagli interventi sul software, che, con una certa frequenza, per velocizzare i tempi di riso-



luzione dei problemi, sono richiesti al Magrif il quale segnala, nella sua relazione, l'eccessiva lunghezza dei tempi di attesa dell'intervento dell'unico tecnico informatico presente presso l'ufficio.

### **Cenni sul processo telematico**

#### **Settore civile.**

Il PCT è una realtà ormai consolidata nel Distretto. Il suo utilizzo è generalizzato sia tra i soggetti esterni al processo (avvocati e consulenti d'ufficio) che tra i soggetti interni (personale di cancelleria e magistrati). Infatti, già prima dell'emergenza sanitaria e delle modifiche normative che hanno imposto l'obbligo di deposito telematico degli atti introduttivi, la stragrande maggioranza degli stessi erano depositati dagli avvocati in forma telematica. Nella stessa forma è depositata dai c.t.u. la quasi totalità degli elaborati peritali, così come la quasi totalità dei provvedimenti giudiziari è depositata dai magistrati, sia togati che onorari, in forma telematica. Da segnalare che dal 1° gennaio 2020, nel settore civile, gli scambi informativi tra la Corte di Appello e la Procura Generale avvengono in via esclusiva con gli applicativi del PCT. Sia l'Avvocato Generale che i Sostituti Procuratori che seguono la materia civile utilizzano la "Consolle del PM" e la Segreteria Civile utilizza a regime il SICID.

#### **Settore penale.**

Nell'anno giudiziario 2019/2020 il settore maggiormente coinvolto nella realizzazione del processo telematico, sotto la spinta dovuta alle esigenze di riduzione della presenza fisica negli uffici di magistrati, personale amministrativo e avvocati, connesse situazione di emergenza sanitaria, è certamente il settore penale, perché in piena evoluzione. È di pochi giorni fa (13/1/2021) l'ultimo Decreto Ministeriale che ha ampliato il ventaglio di atti e istanze rispetto alle quali è previsto il deposito per via telematica nel procedimento penale.

Diffuse note positive si registrano quanto all'utilizzo delle notifiche penali per via telematica e, più moderatamente, quanto all'uso di piattaforme informatiche quali il SICP per l'iscrizione dei nuovi procedimenti e il GIADA per l'assegnazione degli stessi, in via automatica, ai magistrati. Presso il tribunale di Bologna a decorrere dal 31/3/2018 la fissazione delle prime udienze dibattimentali, collegiali e monocratiche, è gestito con utilizzo del software GIADA2, presentato agli uffici del distretto, nel Marzo 2017 dalla DGISIA in collaborazione con la CRUI: superata la laboriosa fase di configurazione del programma e di rodaggio, stipulato apposito protocollo tra gli uffici interessati, l'applicativo è regolarmente adoperato dalla Procura della Repubblica e dall'ufficio gip.

Quanto al TIAP, è in atto nell'ambito del distretto un esteso tentativo di utilizzarlo per la trasmissione degli atti penali relativi alle impugnazioni cautelari e per consentire in tempi brevi una sua seria implementazione quanto agli atti inseriti: molti Uffici di Procura e qualche Tribunale hanno riferito di aver provveduto a creare postazioni per gli Avvocati.

In particolare va ricordato che si è svolto in data 17.6.2019 nell'Aula Bachelet della Corte d'Appello - presenti il Presidente della Corte d'Appello, il Procuratore Generale, il dirigente amministrativo di Corte d'Appello e Procura Generale (all'epoca la dott.ssa Vilma Zini ricopriva entrambi gli incarichi) i RID del settore penale, i Magrif, i Capi degli Uffici ed i dirigenti amministrativi o loro delegati, appartenenti all'intero distretto, e dunque con una partecipazione apicale pressoché completa, - un incontro volto ad individuare l'effettiva diffusione del TIAP, proprio al fine di sensibilizzare gli Uffici al suo più esteso utilizzo, con specifico riferimento ai rapporti con il Tribunale del Riesame per le impugnazioni cautelari ed anche per semplificare i rapporti tra Procure e Uffici GIP con riferimento alle istanze di misure cautelari. In tale sede si è pubblicizzata la possibilità, frutto di una (in allora) recente implementazione, di trasferire i dati già inseriti a Sicp in Tiap, con la funzione "trasferisci atti a Tiap", cosicché agevole è ora l'acquisizione a quest'ultimo applicativo anche degli atti di polizia giudiziaria tramite il portale NDR, anch'esso oggetto di recente implementazione, che dovrebbero condurre in tempi brevi ad un suo uso generalizzato. Si deve richiamare, al riguardo, quanto già evidenziato nella relazione dello scorso anno circa gli effetti positivi di tale ulteriore possibilità, perché ciò consentirà anche di evitare la scansione di atti - con conseguente problematicità conseguente alla utilizzazione a tale scopo di personale, che la carenza di risorse rende, come segnalato, problematico - attraverso una sensibilizzazione rivolta a tutti gli agenti di polizia giudiziaria per l'uso del portale NDR ed il conseguente immediato inserimento dei dati con il successivo costante utilizzo dello strumento informatico, che consentirà a TIAP di contenere in formato digitale l'intero procedimento.

Come segnalato dal Procuratore Generale, la comunicazione telematica dell'avviso di deposito delle sentenze ai sensi dell'articolo 548 c.p.p., attivata dal 1 gennaio 2019 con un rilevante investimento organizzativo non solo all'interno dell'ufficio, ma anche attraverso un intenso raccordo con tutti gli uffici giudiziari del distretto, si è mostrata abbastanza duttile da adattarsi, anche grazie al tempestivo intervento di bonifica massiva sui dati presenti nel ReGeWEB del SICP realizzato dalla DGSIA, alle novità legislative introdotte per fronteggiare l'emergenza COVID-19. Come noto, infatti, l'art. 83, comma 2, DL 17 marzo 2020 n. 18, convertito con Legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 36 DL 8 aprile 2020 n. 23, ha introdotto la sospensione di tutti i termini processuali dal 9 marzo all'11 maggio 2020 incidendo anche sui termini di impugnazione sia per il Procuratore della Repubblica che per il Procuratore Generale.

E' proseguito l'utilizzo da parte di tutti gli uffici del distretto, sia giudicanti che requiranti, del modulo di Assistenza Giudiziaria Internazionale (AGI) del SICPP per la tenuta dei registri ufficiali per le rogatorie all'estero e per le richieste di internazionalizzazione di ricerche all'estero in forza di Mandato di Arresto Europeo (MAE) e/o ai sensi dell'art. 720 c.p.p. L'esperienza ha dimostrato, tuttavia, come evidenziato dal Procuratore Generale, che per rendere effettivo l'utilizzo di tale strumento, che gestisce una materia che per gli uffici circondariali può definirsi "di nicchia", è necessaria una costante interlocuzione della Procura Generale con coloro che, di volta in volta, emettono la richiesta destinata all'estero.

### **I profili organizzativi**

L'irrompere della pandemia - purtroppo ancora in corso - ha posto la Pubblica Amministrazione in generale, e il sistema Giustizia in particolare, nella necessità di affrontare problemi nuovi, per la soluzione dei quali non esisteva un "manuale di istruzioni". In una situazione in costante divenire e nell'incertezza degli sviluppi della situazione sanitaria, si è reso necessario procedere per "passi successivi", disciplinando ogni situazione come si presentava e intervenendo ad integrare le disposizioni, quando ciò si rendeva necessario per modifiche normative e/o della situazione di fatto. A questi fini si è rivelata preziosa la già ricordata esperienza di collaborazione intrapresa ormai da molti anni con gli "Osservatori" sulla giustizia civile e sulla giustizia penale, diffusi nella massima parte dei Tribunali del Distretto, oltre che in Corte. L'abitudine alla riflessione comune e alla ricerca di soluzioni condivise ha reso possibile individuare, attraverso un dialogo quasi quotidiano con i rappresentanti del ceto Forense e il personale amministrativo, strumenti e soluzioni che hanno consentito di andare avanti anche nel periodo di maggiore disorientamento collettivo.

Tutti gli Uffici del distretto sono stati costantemente impegnati nell'adozione di misure eccezionali ed urgenti per fronteggiare l'emergenza. Innumerevoli sono stati i provvedimenti adottati, con il costante supporto del Capo Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria e del C.S.M. i quali, con linee guida ed incontri a distanza, hanno fornito indispensabili indicazioni operative agli Uffici giudiziari.

Nella Corte di Appello di Bologna, all'insorgere dell'emergenza sanitaria, si sono avviati con urgenza i progetti di lavoro agile per il personale amministrativo, al fine di ridurre le presenze in sede ed evitare alle persone gli spostamenti con la costituzione di un gruppo di lavoro per la gestione coordinata degli interventi urgenti ed indifferibili. È stato costante anche il contatto con l'Autorità sanitaria regionale, in particolare con il Direttore del Dipartimento di sanità pubblica, dott. Paolo Pandolfi; costante altresì il coordinamento con la Procura Generale e con il Presidente dell'Ordine degli Avvocati, Uffici che condividono la sede con la Corte d'Appello.

Sono stati effettuati sopralluoghi, congiuntamente agli Uffici sopra indicati, nella sede giudiziaria e presso l'Unep, con il supporto dei rispettivi Medici competenti e Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione, per valutare l'affollamento massimo di ciascun ufficio e delle aule di udienza, per valutare i percorsi per lavoratori e utenti e - in generale - per individuare ogni opportuna misura organizzativa per contrastare il rischio di diffusione del virus. In definitiva, ogni intervento organizzativo - sia nella cosiddetta "fase 1", con l'obbligo di garantire le attività urgenti ed indifferibili, sia nella "fase 2", di ripresa dell'attività - ha cercato di conciliare l'esigenza di assicurare la continuità dell'attività giudiziaria, secondo le indicazioni normative che si sono succedute nel periodo, con la preminente tutela della salute, senza dimenticare la periodica interlocuzione anche con le Organizzazioni sindacali, le R.S.U. ed i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza.

Analoghe misure sono state adottate da tutti gli Uffici del distretto.

La legislazione emergenziale ha per più versi favorito, particolarmente nel settore civile, l'implementazione delle modalità telematiche di svolgimento delle attività processuali, sia attraverso l'applicativo "Consolle" (reso obbligatorio per il deposito di tutti gli atti e i provvedimenti), sia attraverso la piattaforma "*Microsoft Teams*", adottata dal Ministero per le udienze da remoto. Detto strumento è stato utilizzato sia per lo svolgimento delle udienze civili non richiedenti la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti che per le udienze penali di cui al dodicesimo comma dell'art. 83 del D.L. 17 maggio 2020, n. 18, ove non fosse possibile l'utilizzo degli strumenti di videoconferenza già a disposizione degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 146 *bis* del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Tali implementazioni hanno trovato in generale, soprattutto per il settore civile, buona accoglienza anche presso il Foro, con il quale tutti gli Uffici hanno stipulato protocolli per la gestione delle udienze con le nuove modalità. Il notevole sforzo di aggiornamento tecnologico di tutti gli attori del processo (magistrati, avvocati, personale amministrativo) ha quindi consentito una buona operatività degli uffici già nell'immediatezza della ripresa delle attività seguente al periodo di sospensione, pur dovendosi tenere conto che l'alternativa alle udienze in presenza è stata soprattutto non la modalità "a distanza", ma la trattazione scritta, che richiede però, come segnalato da più parti, la gestione di un flusso ben più copioso di atti telematici da parte delle Cancellerie.

Le più estese modalità telematiche si sono tuttavia dovute confrontare con una iniziale invariata disponibilità di strumentazione materiale, strutture di assistenza, "alfabetizzazione" degli utenti, con le connesse difficoltà che sono state superate anche grazie al particolare impegno dei Magrif per la diffusione tra tutti i magistrati delle istruzioni di installazione ed utilizzo del programma Teams. L'utilizzo di detto programma per la gestione delle udienze, peraltro, è stato reso molto impegnativo e critico, come segnalato da diversi

uffici, dalle significative carenze di portata della rete giustizia e dal necessario adattamento, per l'attività giudiziaria, di un programma evidentemente strutturato per usi aziendali. Vi sono poi diverse materie che mal si prestano - o non si prestano affatto - alla trattazione scritta o "a distanza" quali la famiglia e, soprattutto, i minori.

Sono state utilizzate modalità "a distanza" asincrone anche per le esecuzioni immobiliari, presso gli studi dei professionisti delegati ed è stato avviato presso il Tribunale di Forlì il "portale di liquidazione delle spese di giustizia" per i compensi dei difensori a spese dello Stato. Presso il Tribunale di Ravenna era già operativo il sistema dell'ascolto in videoconferenza degli amministrati intrasportabili.

La piattaforma Teams è stata altresì costantemente utilizzata per tenere, in videoconferenza, anche le riunioni della conferenza dei dirigenti degli Uffici del distretto finalizzate all'armonizzazione delle linee guida adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria, le riunioni organizzative all'interno degli uffici, le riunioni con le Autorità sanitarie e quelle degli organismi collegiali (Conferenza Permanente e Consiglio Giudiziario).

Con particolare riferimento alla Corte di Appello, va segnalato che l'utilizzo da parte del personale amministrativo degli applicativi e sistemi informatici messi a disposizione dal Ministero per un utilizzo "da remoto" (SCRIPT@ per il Protocollo informatico; CALLIOPE, Protocollo documentale Uffici amministrativi; SICOGE per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze e SIAMM per la gestione delle spese di giustizia) ha consentito al personale collocato in *smart working* di ridurre (quasi azzerare) l'arretrato nelle liquidazioni dei compensi ai difensori e di mantenere in pari l'attività dell'Ufficio Ragioneria (funzionario delegato alle spese di gestione e funzionario delegato alle spese di giustizia; adempimenti legati alla Legge Pinto; attività negoziali per l'acquisizione di beni e servizi, anche per gli Uffici del distretto) e dell'Ufficio del Consegnatario. Sono inoltre stati utilizzati da remoto i sistemi di protocollo informatico, di gestione del personale ed i collegamenti con gli Enti con i quali si scambiano le informazioni di carattere istituzionale (es. Inps, Ragioneria dello Stato).

Si è osservato che gli strumenti informatici a disposizione, adeguati in situazione di "normalità", sono stati implementati nel corso del periodo emergenziale per lo svolgimento del lavoro da remoto. La pronta disponibilità dei dipendenti, che hanno utilizzato dotazioni hardware personali, compresi i collegamenti di rete, ha tuttavia consentito di organizzare, anche nel periodo iniziale della pandemia, tutti i progetti di *smart working* previsti. Il personale amministrativo, dopo alcune limitate difficoltà iniziali, ha poi acquisito ottima familiarità con l'accesso da remoto agli applicativi; il che ha consentito di gestire i servizi (gestibili, appunto, da remoto) con una efficienza non molto inferiore a quella ordinariamente garantita con il lavoro in sede.

Si è già riferito che ha potuto effettuare lavoro agile - tenuto conto delle attività effettuabili da remoto, della necessità di svolgere in presenza la gran parte delle attività delle Cancellerie Civile e Penale e dell'esigenza di garantire comunque un presidio in presenza - circa il 34% del personale in servizio nella fase 1 e circa il 45% del personale nella fase 2 (giugno 2020). In rapporto alla media nazionale, la percentuale di lavoratori della Corte d'Appello in *smart working* è stata pertanto apprezzabile e - nella citata carenza di personale - si è riusciti a sopperire alla scarsità delle risorse umane con consistenti interventi organizzativi, attuati sempre in sinergia con il dirigente amministrativo. Da evidenziare che solo successivamente al periodo di riferimento, nel novembre 2020, il Ministero ha iniziato l'installazione di modifiche evolutive sui sistemi al fine di consentire al personale di cancelleria del settore civile dei Tribunali e delle Corti di Appello l'accesso da remoto anche ai registri SICID e SIECIC (operazione che, tra l'altro, ha determinato blocchi di operatività dei servizi informatici del settore civile, con difficoltà, per i magistrati, ad accedere all'applicativo Consolle).

Successivi al periodo di riferimento sono anche l'emanazione del d.l. 28/10/2020 n. 137, con il quale sono state adottate disposizioni per la semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze nella vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché del provvedimento DGSIA del 2/11/2020, con il quale sono stati individuati gli strumenti di partecipazione a distanza per lo svolgimento delle udienze civili, delle udienze penali e degli atti di indagini preliminari, come previsto dall'art. 221, commi 6, 7 e 9, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Tali novità inducono a ritenere che, nel futuro, potranno essere implementati progetti di lavoro agile idonei a consentire in modo sistematico ed efficiente la celebrazione delle udienze in modalità "cartolare" e che potrà altresì essere meglio garantita la funzionalità della celebrazione delle udienze da remoto.

Da segnalare, infine, che in numerosi uffici si è fatto ricorso, per regolare gli accessi, a sistemi di appuntamenti su piattaforme *on line*. Specifica attenzione è stata posta agli UNEP e, in particolare, all'Ufficio NEP di Bologna, la cui collocazione in un immobile storico connotato da spazi insufficienti e inadatti da sempre vedeva assembramenti di avvocati e utenti sulle scale di ingresso in attesa di poter accedere agli uffici per la consegna e il ritiro atti. Per tale ufficio il sistema di gestione degli appuntamenti tramite la piattaforma *on line* FALLCOWEB si è rivelata efficace e funzionale: il ceto forense ha riscontrato una forte riduzione nei tempi di attesa, la facilitazione dell'accesso ai servizi con la possibilità di meglio programmare le proprie attività nel corso della giornata. Il sistema, adottato per fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria, è stato pertanto adottato in via permanente.

Con riferimento ai profili organizzativi non legati all'emergenza epidemiologica vanno in gran parte richiamate, per quanto concerne la Corte, le iniziative già indicate nella

relazione dello scorso anno, cui se ne aggiungono altre che verranno maggiormente specificate.

Tra le prime va ricordata, innanzi tutto la creazione dell'Ufficio per il processo (decreto n. 133 in data 28.7.2016) che attualmente in Corte è oggetto di revisione ed aggiornamento ad opera di alcuni componenti del cosiddetto "Gruppo per il Cambiamento", composto su base volontaria da Presidenti, Consiglieri, e personale amministrativo. Permane quindi la importante collaborazione dei Tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/2013, che costituiscono il fulcro essenziale dell'Ufficio. Il loro numero, dopo essere sensibilmente diminuito, sta nuovamente crescendo (al 30.10.2020 sono 77 su di un numero complessivo nel distretto di 214) e che rimangono strumento indispensabile per l'Ufficio per il processo e per la Corte in generale (sulle attività nei settori penale e civile ci si permette di richiamare, per non appesantire la relazione, quanto già esposto gli scorsi anni). Questa dei tirocinanti è una iniziativa ormai di generale utilizzo anche nei Tribunali dell'intero distretto, pur nella varietà delle esperienze. Tutti i Tribunali hanno altresì provveduto all'istituzione e alla regolamentazione degli Uffici del processo.

Prosegue altresì l'attività del "*Nuovo Patto per la Giustizia dell'area metropolitana*", nato il 10.7.2017 dal precedente "*Patto per la Giustizia della città di Bologna*" (sottoscritto il 14.12.2012 e annoverato tra le buone prassi con delibera del CSM in data 7.7.2016). Prima dell'inizio del periodo di emergenza sanitaria (il giorno 8.11.2019) si è tenuto un convegno dal titolo "Patto per la Giustizia a Bologna: la trasformazione digitale per servizi efficienti, tutela dei diritti e inclusione sociale", nel corso del quale si sono individuate le linee evolutive del Patto e, tra queste, l'inclusione della Regione Emilia-Romagna nella evoluzione delle iniziative digitali, con riferimento soprattutto agli Uffici di prossimità, dei quali già si è riferito lo scorso anno relativamente ad una sperimentazione nell'area della città metropolitana di Bologna, che ha condotto nel corso dell'anno già ad alcuni significativi risultati ed altri se ne attendono in un prossimo futuro. L'ultima riunione degli Enti sottoscrittori del Patto si è tenuta, a mezzo Teams, il giorno 23/11/2020 ai fini della realizzazione del progetto di digitalizzazione degli atti di indagine del processo della c.d. "Uno Bianca".

Ma è stato proprio dall'allargamento del "Patto" alla Regione che, come già si è scritto nella relazione dello scorso anno, sono nati i frutti più rilevanti, dei quali si è anche trattato nel richiamato convegno. Infatti, anche grazie all'iniziativa del Ministero della Giustizia, si è giunti in data 18/2/2019 alla sottoscrizione di una convenzione tra Ministero della Giustizia, Corte d'Appello di Bologna, Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bologna e Regione Emilia-Romagna, che vuole favorire l'interoperabilità tra i sistemi informativi della giustizia ed i sistemi locali (regionali e territoriali) e l'accesso delle istituzioni e dei cittadini al sistema giudiziario, così da garantire una più agevole tutela dei

diritti, anche attraverso il coordinamento tra pubbliche amministrazioni territoriali e sistema giudiziario. Sono a disposizione di tale progetto fondi europei per 2.153.000 euro, derivanti dal Programma operativo nazionale - Governance 2014-2020, per attivare fino a un massimo di 64 Uffici di prossimità; è stato pubblicato in data 18.4.2019 l'invito ai Comuni a candidarsi per l'attivazione di detti Uffici e in ventidue hanno già aderito (tra i quali vanno segnalati, oltre a Bologna, anche Parma e Ravenna) ed ora dovranno seguire le convenzioni per poter poi iniziare l'attivazione dei progetti.

Nel medesimo novero di collaborazione istituzionale con la Regione Emilia-Romagna va ricordato che, a seguito del rinnovo della convenzione in atto dal 10.11.2016, avvenuto il 13.9.2018 e che scadrà nel 2021, gli Uffici Giudiziari del distretto possono continuare ad avvalersi delle unità di personale già assegnate.

Si è inoltre completato il terzo ciclo del Progetto "Justice ER: pratiche di giustizia e di comunità", realizzato grazie al citato interesse della Regione Emilia-Romagna, con la collaborazione della Fondazione C.R.U.I., degli Atenei e naturalmente degli Uffici giudiziari, che hanno accolto con convinzione e impegno attivo i giovani Borsisti, al fine di condividere l'analisi e la sperimentazione di prassi di miglioramento organizzativo, che già lo scorso anno fu oggetto di specifica trattazione, cui si rimanda per brevità. Aggiungo che la Regione Emilia-Romagna ha dimostrato una particolare sensibilità per la Giustizia, avendo previsto, alla fine dell'anno solare 2019, una integrazione del Progetto con l'assegnazione di ulteriori Borse di studio (5 destinate alla Corte di Appello, 1 alla procura generale) per una ricerca collegata alla complessità dell'organizzazione degli Uffici giudiziari in occasione della celebrazione di processi penali di particolare rilevanza, con riferimento in primo luogo alla celebrazione della fase dibattimentale di appello del processo cd. "Aemilia".

In esito alla positiva esperienza di "Justice ER", la Regione Emilia Romagna e la Fondazione CRUI hanno voluto investire ulteriori risorse nella prosecuzione del Progetto, che costituisce una evoluzione dell'originario Justice ER e lo scorso 15 dicembre hanno illustrato ER4 JUSTICE a Corte d'Appello e Procura Generale: per il Progetto - che si pone in continuità con Justice ER - è stato previsto un numero maggiore di borse di ricerca e la presenza di Borsisti cosiddetti "senior", i quali avranno anche un ruolo di coordinamento e di raccordo con gli altri Borsisti e gli altri Attori del Progetto. I quattro macro-obiettivi individuati per ER4Justice conciliano le strategie di crescita del territorio emiliano-romagnolo con gli obiettivi strategici del Ministero della Giustizia: digitalizzazione e innovazione dei processi lavorativi, integrazione delle dimensioni organizzative e comunicative, lavoro agile e alta qualità dei servizi all'utenza. Grazie ad una stretta sinergia tra tutti gli Attori del Progetto, si potrà continuare a valorizzare il bagaglio di conoscenze teoriche sull'organizza-



zione e di studi specifici nelle materie giuridiche dei borsisti, per un'analisi mirata dei processi di lavoro, delle possibili semplificazioni in termini di tempo e delle migliorie in termini di qualità del servizio, anche con l'utilizzo degli applicativi informatici in uso, che il Ministero della Giustizia ha fortemente implementato, per poter adeguatamente affrontare il lavoro giudiziario durante l'emergenza pandemica.

Ancora una volta ritengo di evidenziare l'impegno profuso dal dott. Francesco Raphael Frieri direttore della Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, dalla dott.ssa Caterina Brancaleoni, responsabile del Coordinamento delle politiche Europee, programmazione, cooperazione per la Regione Emilia-Romagna e dalla sua collaboratrice, dott.ssa Elena Zammarchi, la quale ha costantemente e proficuamente tenuto i contatti con gli Uffici giudiziari di vertice distrettuale.

Voglio inoltre ricordare il supporto fornito dalla Dott.ssa Francesca Romano Decorato, della Fondazione C.R.U.I. e l'impegno costante della dottoressa Vilma Zini, dirigente amministrativa della Corte d'Appello, che ha coordinato le attività degli Uffici giudiziari, i cui dirigenti, a loro volta si sono molto impegnati. Da ultimo, ma non per importanza, va dato adeguato risalto all'impegno della Prof. Daniela Piana, coordinatore scientifico del progetto.

Ulteriore supporto continua ad essere fornito anche da due importanti Fondazioni della nostra città - Fondazione Cassa di Risparmio e Fondazione Del Monte - che hanno rinnovato l'attenzione e la sensibilità per la Corte d'Appello di Bologna consentendo di continuare a realizzare progetti con borse di studio per giovani laureati in giurisprudenza: sono stati così realizzati tirocini extra-curricolari in materia di sviluppo del Processo Civile Telematico e del Processo Penale Telematico, con il supporto, per gli adempimenti legati alla gestione dei Tirocinanti, della Fondazione Aldini Valeriani. I progetti attuati hanno consentito ai Tirocinanti di sperimentare la "complessità" legata alla celebrazione di importanti processi: a tale complessità, si sono aggiunte, al manifestarsi dell'emergenza sanitaria, le criticità derivanti dalle profonde modifiche organizzative nel frattempo intervenute nella giurisdizione, proprio a causa del momento eccezionale che stiamo vivendo. Pertanto, per il corrente anno, la Corte d'Appello ha voluto proporre progetti che consentissero ai giovani laureati di verificare e sperimentare le conoscenze acquisite nel percorso di studio, organizzando la loro partecipazione alle attività dell'Ufficio giudiziario, in un momento di particolare crisi.

Con l'occasione, voglio condividere il pensiero espresso dalla Presidente della Fondazione Del Monte, Prof.ssa Avv. Giusella Finocchiaro, nella relazione introduttiva al Bilancio di Missione 2019, che ancora una volta testimonia l'attenzione rivolta a rilevanti iniziative sociali del territorio, da parte della Fondazione medesima: la grave emergenza sanitaria in corso impone di volgere lo sguardo in avanti e così anche la Corte d'Appello

intende proseguire nell'impegno progettuale per offrire un supporto formativo ai giovani laureati.

## LE CONCLUSIONI

A conclusione della relazione, sento il dovere di rivolgere uno speciale ringraziamento al gruppo di lavoro che ha collaborato, con impegno e professionalità, alla raccolta e organizzazione dei dati necessari per la stesura. Devo ringraziare, in particolare, i magistrati collaboratori dott. Michele Guernelli e dott. Maurizio Passarini, i Presidenti di sezione della Corte, che hanno collaborato con accurate analisi dei flussi di lavoro delle singole sezioni, i funzionari statistici e la Dirigente amministrativa dott.ssa Vilma Zini.

Nel corso di questo anno giudiziario tutti noi abbiamo dovuto affrontare sfide tanto imprevedibili quanto difficili che hanno messo a dura prova non solo - come è stato osservato - il sistema di salute pubblica e l'economia, ma anche il tessuto della nostra società, così come l'abbiamo finora conosciuta. I dati esposti nella relazione sono indicativi dello straordinario impegno di tutti, magistrati, personale amministrativo, avvocatura, e consentono di affermare, con umiltà, ma allo stesso tempo con orgoglio, che sono stati ottenuti risultati che - in considerazione delle condizioni date e delle risorse disponibili - possono ritenersi soddisfacenti, non solo in un'ottica di limitazione del danno, sia in termini quantitativi che qualitativi. Il "servizio giustizia", anche nel periodo più duro della pandemia, non si è fermato. Dovremo confrontarci probabilmente ancora per un periodo non breve con i problemi indotti da una situazione sanitaria che impone, a tutela di un bene primario quale la salute pubblica, limitazioni a tutte le attività. Sono convinto, però, che l'esperienza fatta, la sperimentata collaborazione e sinergia, sui temi organizzativi, con gli Avvocati, nostri indispensabili compagni di viaggio, l'ampliamento delle dotazioni materiali e delle risorse umane, l'approntamento di strumenti flessibili per la gestione dell'attività giurisdizionale, consentiranno di esaltare le doti di resistenza e adattamento del sistema.

Siamo sicuri, del resto, che dopo la pandemia tutto tornerà come prima? Desideriamo proprio che tutto torni come prima? Siamo certi che non sia utile conservare almeno parte degli strumenti - organizzativi e processuali - che stiamo utilizzando per governare le difficoltà dovute al pericolo di contagio? Abbiamo nostalgia delle aule stracolme di avvocati che restano in attesa per ore per poi verbalizzare che precisano le conclusioni come da atti introduttivi? Rimpiangiamo le file disordinate e interminabili (vorrei dire: rimpiangiamo gli assembramenti) davanti all'Ufficio Nep e alle cancellerie? Non sarà opportuno stabilizzare la possibilità (con il consenso delle parti) di trattare alcuni tipi di udienza in modalità cartolare o da remoto nei casi in cui non siano previste attività che rendono necessaria l'udienza in presenza?

Sono domande che dobbiamo porre prima di tutto a noi stessi e poi a chi ha la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Penso all'occasione irripetibile che è data dalla possibilità di utilizzare parte dei fondi previsti dal piano Next Generation EU per la modernizzazione e implementazione del PCT e del processo penale telematico; per la dotazione di strumenti informatici per la regolazione degli accessi e l'erogazione dei servizi amministrativi; per un'edilizia giudiziaria al passo con i tempi; per il reclutamento e la formazione del personale amministrativo; per una formazione continua comune dell'avvocatura e della magistratura.

Del resto, è sufficiente leggere la recente proposta del CNF per il "Piano nazionale di ripresa e resilienza", che parte dall'idea che il ruolo del sistema giustizia sia quello di "assicurare lo sviluppo di una società inclusiva e caratterizzata da più ampi livelli di benessere collettivo", con un approccio che pone al centro del sistema la persona e il suo bisogno di tutela, per comprendere come i tempi siano maturi per un salto di qualità. Molte delle proposte contenute in tale piano (ridefinizione dell'accesso alla giurisdizione mediante la ridefinizione del perimetro della giurisdizione volontaria e contenziosa; semplificazione e razionalizzazione dei riti; revisione del catalogo dei comportamenti di rilevanza penale e dei reati perseguibili a querela; tecnologia e celebrazione tradizionale del processo, come sperimentato nel periodo emergenziale determinato dalla pandemia; investimento nella giustizia complementare; specializzazione del giudice) corrispondono a temi ineludibili e condivisi da gran parte degli studiosi.

L'ex Presidente della BCE, parlando degli effetti della pandemia sull'economia e sugli strumenti di governo della crisi, ha affermato che tre sono le qualità indispensabili a coloro che sono in posizioni di potere:

la conoscenza, per cui le decisioni sono basate sui fatti, non soltanto sulle convinzioni;  
il coraggio, che richiedono le decisioni specialmente quando non si conoscono con certezza tutte le loro conseguenze, poiché l'inazione ha essa stessa conseguenze e non esonera dalla responsabilità;

l'umiltà di capire che il potere che hanno è stato affidato loro per offrire un servizio alla comunità e per raggiungere gli obiettivi che il legislatore ha loro assegnato.

Ebbene, le stesse qualità, a mio avviso, sono indispensabili a chi dirige e organizza il sistema giustizia e a chi esercita la giurisdizione. Nessuno si sottrarrà alla sfida, ma solo potendo contare su idonee risorse sarà possibile proseguire il percorso intrapreso negli ultimi anni e avvicinare l'obiettivo di offrire una risposta alla domanda di una giustizia degna - per tempestività, qualità ed efficienza - del livello che il nostro territorio già occupa, sotto molteplici aspetti, in Italia e in Europa.

Spero che l'anno giudiziario che si apre possa essere ricordato come un passo importante in tale direzione.