

CORTE DI APPELLO DI ROMA
RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2020

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE
GIUSEPPE MELIADO'

Autorità, colleghi, signore e signori,

porgo a tutti un cordiale benvenuto, ai presenti e a quelli che ci seguono via streaming.

Un saluto in particolare rivolgo al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, l'Avvocato David Ermini, che ringrazio vivamente per la sua partecipazione a questa assemblea generale della Corte di appello di Roma.

Questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario si svolge in un contesto che nessuno di noi ha prima conosciuto e che si presumeva potesse travolgerla.

E tuttavia questa cerimonia è rimasta ferma, non solo perché prevista dalla legge (ma molte leggi in questi ultimi mesi sono state, in realtà, sospese), ma per il suo valore simbolico, come manifestazione del carattere pubblico e democratico dell'amministrazione della giustizia, secondo le direttive della Costituzione repubblicana.

Allorchè, circa sette mesi fa, mi sono insediato presso questo ufficio, ebbi a ad osservare come la risoluzione, anche solo parziale, dei problemi che l'amministrazione della giustizia presenta a Roma (su cui incidono quasi il 18% del totale delle pendenze civili nazionali e quasi il 20% di quelle penali) è destinata ad incidere sul sistema giudiziario italiano nel suo complesso, nel senso che appare decisiva per migliorare o frenare le prospettive di sviluppo e di miglioramento di questo segmento del paese sistema.

Proprio per questo, nel mettermi al lavoro, ho ritenuto che la gestione di una realtà

complessa, quale quella della Corte di appello di Roma, imponesse di non operare alcun stravolgimento repentino dei modelli operativi in concreto sperimentati nella realtà del distretto, ma ,al tempo stesso, rendesse necessario innestare senza remore quei processi di cambiamento organizzativo che sono apparsi indispensabili per migliorare e modernizzare l'organizzazione della giurisdizione, al fine di dare risposta al problema dei tempi del processo civile e penale, che emerge drammaticamente dall'analisi del contenzioso, e, in pari modo, della qualità della risposta di giustizia a fronte delle criticità sociali e civili di un contesto, quale quello di Roma e del Lazio, particolarmente esposto e problematico.

Il coinvolgimento dei magistrati della Corte intorno ad un modello organizzativo volto a lavorare “per progetti” e “per obiettivi” condivisi (all'insegna del proposito di “lavorare meglio” e non solo di più), superando una radicata concezione individualistica dei compiti del giudice, costituisce, a parer mio, la indispensabile premessa per conseguire positivi risultati nella gestione della giustizia civile e penale (con l'abbattimento dei processi civili ultrabiennali, il contenimento e la razionalizzazione dell'arretrato penale, la chiara enunciazione ed attuazione dei criteri di priorità nella gestione del contenzioso) e, se non ci si inganna, vale a dimostrare, al tempo stesso, come la crescita sostenibile del prodotto giudiziario, o in altri termini della quantità della giurisdizione, possa costituire la premessa (e non la necessaria antitesi) del miglioramento della qualità della giurisdizione.

Una visione – ritengo doveroso soggiungere - speculare al diverso e nuovo ruolo organizzativo che compete ai capi degli uffici giudiziari, partendo dall'idea, cui mi sono sempre ispirato, che *il limite dell'esistente* non costituisce il raggio di azione esclusiva dell'attività del dirigente.

Un ruolo che mi sento di dovere ribadire, in questa mia prima relazione quale presidente della Corte di appello di Roma, nel convincimento che non mi è mai parso fruttuoso nè un atteggiamento di mera denuncia, nè la pura attesa di risultati di miglioramento che dipendono *solo* da altri, si tratti del legislatore o dell'amministrazione; un atteggiamento ampiamente diffuso che esalta il ruolo

formale della dirigenza, come custode dell'osservanza delle regole e delle procedure, che può assicurare la conservazione, ma non certo il miglioramento di una struttura a torto concepita come sostanzialmente insensibile ad ogni valutazione in termini di efficienza.

Sin dal mio insediamento ho, pertanto, costituito specifici gruppi di lavoro (aperti alla partecipazione dei presidenti e dei magistrati delegati delle varie sezioni) per dare concreta attuazione, presso le sezioni civili e penali, all'Ufficio per il Processo, e con la volontà di strutturarli secondo una prospettiva teleologica ("per obiettivi", vale a dire, e non per mera "sommatoria" di competenze professionali).

Allo stesso modo, ho sin da subito introdotto strumenti di periodica verifica degli obiettivi di produttività e di qualità perseguiti dalle singole sezioni con i programmi di gestione, facendone oggetto di comunicazione a tutti i giudici dell'ufficio, in modo da coinvolgere tutti i magistrati in un metodo di lavoro per obiettivi e per progetti, che ne garantisce la responsabilizzazione e la motivata partecipazione alle scelte dell'ufficio.

Scopo del complesso di queste iniziative – che dovranno accompagnarsi ad ulteriori momenti di confronto su temi particolarmente delicati (quali la comunicazione delle decisioni fra il primo e il secondo rito, l'analisi dei criteri di priorità e l'informatizzazione delle sezioni penali, solo per citarne alcuni) – è quello di rafforzare il lavoro avviato in questi anni per ridurre l'arretrato civile e per verificare, riordinare e programmare la gestione dell'arretrato penale e, al tempo stesso, è quello di superare una radicata situazione di estraneità dei magistrati della Corte rispetto al loro ufficio, sicuramente agevolata dalle indicibili condizioni dell'edilizia giudiziaria, dalla mancanza di stanze e di ambienti di lavoro, che trasforma gli uffici giudiziari romani in una sorta di "non luogo" per la gran parte dei suoi giudici.

Le prospettive di riforma che si sono coltivate in questi ultimi anni nel distretto di Roma si sono incrociate tuttavia, nell'anno che si chiude, con l'*annus horribilis* della pandemia, che ha messo in crisi sicurezze consolidate, sconvolto le relazioni umane

e sociali, reso precarie le garanzie fondamentali, legittimato lo stato di eccezione.

La pandemia ha operato, per tutte le istituzioni, come una sorta di cartina di tornasole, ne ha messo in luce arretratezze e modernità, capacità di adattamento e assenza di flessibilità, attitudine alla programmazione e appiattimento burocratico, virtù dirigenziali e insipienze nella cultura organizzativa.

I dati che si trovano esposti nel testo scritto, ancorchè condizionati dall'evolversi della situazione sanitaria, da un lato confermano come i giudici, sia civili che penali, abbiano reagito alla situazione emergenziale mobilitando le risorse della organizzazione e della professione, in modo da non avallare un periodo di sostanziale inattività.

Al tempo stesso tali dati confermano come non sia rimasta travolta (e, quindi, come sia possibile formulare una previsione nè scettica, nè rassegnata circa) la possibilità di proseguire nella strategia di riduzione dell'arretrato avviata dalla Corte, attraverso progressivi incrementi di produttività che saranno agevolati dal nuovo incremento dell'organico, ma che restano ineludibilmente condizionati dalle risorse amministrative disponibili e dalle condizioni logistiche degli uffici.

Mi limito sinteticamente a ricordare, quanto al settore civile, che il dato complessivo del distretto per il settore civile evidenzia una riduzione finale delle pendenze nella misura dell'1% (conseguenza della diminuzione delle definizioni nella misura del 18% e di una corrispondente riduzione delle sopravvenienze del 14%).

In particolare, la Corte d'appello di Roma ha mantenuto invariate le pendenze finali ed ha assicurato un indice di ricambio pari a 99,8, ma quel che va più evidenziato è come non si sia arrestata la strategia di riduzione dell'arretrato, se si pensa che, alla data del 30 giugno 2019, i processi ultrabiennali costituivano il 65% delle pendenze civili complessive e che gli stessi, alla data del 30 giugno 2020, si sono ridotti al 48%, mentre le residue controversie sono ormai quasi tutte infraquinquennali.

Il dato accorpato dei Tribunali ordinari del distretto mostra una sostanziale invarianza delle pendenze finali , anche se alcuni uffici hanno visto aumentare le proprie pendenze finali (Cassino, Roma, Velletri e Viterbo), altri diminuire; il

Tribunale per i minorenni ha visto invece aumentare del 7% le proprie pendenze finali.

In particolare, presso il Tribunale civile di Roma si registra un aumento delle pendenze del 2% (da 185.988 a 189.076), ma i tempi medi di definizione dei procedimenti sono sostanzialmente stabili rispetto al periodo precedente e sono contenuti entro il triennio rilevante per la legge Pinto.

Per quanto riguarda il settore penale, va dato atto che, alla data del 30 giugno 2020, i processi penali pendenti presso le sezioni ordinarie della Corte sono diminuiti dello 0,2 % rispetto al precedente anno (48.133, erano 52.482 appena due anni or sono) e che soprattutto la diminuzione delle pendenze si è prodotta nonostante il numero sostanzialmente costante delle sopravvenienze e grazie ad un numero di definizioni che, sebbene inferiore a quello dell'anno precedente (-23%) si è mantenuto significativo, per come dimostra l'indice di ricambio che supera 100 e l'alta percentuale di realizzazione, alla stessa data, degli obiettivi di smaltimento previsti dal programma di gestione.

Più marcato l'aumento delle pendenze presso il Tribunale penale di Roma, ove le pendenze hanno visto un incremento del 16,41% e del 7,91 % rispettivamente nel ruolo monocratico e collegiale, e le sentenze pronunciate una diminuzione rispettivamente del 40 e del 32%.

Numeri che trovano la loro ragione nella sospensione della trattazione dei processi penali ordinari sino all'11 maggio e poi nella rallentata ripresa dell'attività giurisdizionale, in relazione alla scarsa compatibilità fra le regole di distanziamento e le condizioni logistiche degli uffici del Tribunale penale di Roma.

Quanto alla tipologia del contenzioso, si segnala il notevole impatto delle pronunce di condanna comportanti l'applicazione sempre più estesa di importanti misure di carattere patrimoniale e personale (decadenza dall'ufficio, sospensione dall'esercizio della professione), la frequente contestazione da parte della Procura di Roma di fattispecie associative di stampo mafioso, ovvero di condotte connotate in termini di mafiosità, e l'aumento esponenziale dell'attività svolta dalla sezione preposta alle

misure di prevenzione, anche a causa dell'introduzione di nuove categorie di pericolosità qualificata (tra cui soprattutto i soggetti indiziati dei delitti di cui agli artt. 612 bis c.p. e 640 *bis* c.p. nonché di numerosi reati in danno della pubblica amministrazione), e che è impegnata nella gestione di un patrimonio composto da 252 aziende, 496 unità immobiliari e 602 beni mobili, oltre a somme di denaro e valori devoluti al FUG per € 16.818.157,98.

Se non vi è stato, quindi, un crollo netto della produttività, nè un'ulteriore e drammatica crescita delle pendenze, nè un arretramento nell'impegno giurisdizionale ciò è merito degli sforzi che in questi anni si sono realizzati sul versante dell'informatizzazione degli uffici e del processo civile, ma anche della rottura di alcuni tabù, frutto di inerzia più che di consapevolezza (si pensi alla trasmissione telematica degli atti difensivi penali, per lungo tempo inopinatamente osteggiata).

Ma questo risultato è stato anche merito di atteggiamenti mentali flessibili, indotti certo dall'emergenza, ma anche da riflessioni più meditate circa la possibilità di tener fermo il nucleo forte delle garanzie (il principio del contraddittorio e del giusto processo), pur operando una revisione di forme processuali consolidate (quali il principio dell'oralità del processo e della pubblicità dell'udienza, ridimensionati dall'estensione dell'appello camerale tanto nel processo penale che in quello del lavoro).

Su questi temi il dialogo e l'azione comune fra la Magistratura e l'Avvocatura si sono rivelati decisivi.

Protocolli e intese programmatiche, attività congiunte negli organi di gestione e azioni formative comuni, tavoli di lavoro e osservatori permanenti hanno costituito in questi anni, nel nostro paese, un reticolo prezioso di esperienze che hanno inciso profondamente sulla visione comune dei problemi della giurisdizione e hanno dato corpo a quella cultura dell'autogoverno, ben diversa dall'antica separatezza, che sostanzia la libertà delle formazioni sociali, l'autonomia dell'Avvocatura e l'indipendenza della Magistratura.

Questa comune visione, nonostante inevitabili tensioni e differenziazioni, ha dato comunque nel periodo della pandemia i suoi frutti, li ha dati sicuramente qui a Roma, e ha consentito di proseguire l'attività giudiziaria in condizioni di sicurezza e di compostezza.

Resta il problema del futuro dell'amministrazione della giustizia, nel nostro distretto e nel paese, una volta finita la pandemia.

Non mi hanno mai convinto i toni millenaristi, le profezie di chi dice che “non sarà più nulla come prima” e che “usciremo migliori”; in realtà, ben più modestamente, si tratta di lavorare sin da oggi per riprendere un percorso di riforma dell'amministrazione della giustizia, e quindi per riavviare una strategia riformatrice, e non per consolidare un diritto permanente dell'emergenza.

Così non ho dubbi che il processo, sia penale che civile, debba restare un processo fra presenti, perchè solo la presenza del giudice e delle parti garantisce nel processo penale l'effettività del contraddittorio e la percezione umana della dimensione giuridica e perchè, nel processo civile, solo la riscoperta di un ruolo attivo del giudice (che conosce la causa, interloquisce con le parti e favorisce la mediazione e la conciliazione delle controversie) ha consentito in questi anni di superare la funesta concezione del processo civile come “cosa privata dei procuratori delle parti”.

Il che, però, non vuol dire (e il diritto dell'emergenza lo testimonia) che non sia lecito differenziare fra il processo di primo e di secondo grado, fra il processo di merito e quello di legittimità, fra le cause seriali e documentali e quelle dove è più rilevante l'accertamento istruttorio, il contatto fra le parti e il giudice e il ruolo della mediazione.

Se pertanto persiste, e resta attuale, tanto con riferimento al giudizio civile che a quello penale, il problema dell'arretrato e della durata dei processi, ciò vuol dire che il miglioramento organizzativo non può considerarsi una risorsa autosufficiente, ma che va coniugato con scelte del legislatore – di semplificazione e di razionalizzazione processuale- che, sfuggendo alla tentazione delle riforme epocali (tanto ambiziose nei propositi, quanto modeste nei risultati), incidano solo su alcuni snodi fondamentali

del processo civile e penale che l'esperienza ha fatto emergere in questi anni di intenso cambiamento e che l'emergenza sanitaria ha in questi ultimi mesi ulteriormente confermato.

Il favore che l'udienza camerale non partecipata, introdotta dalla legislazione emergenziale, ha rinvenuto in non poca parte del Foro e fra i giudici ne costituisce emblematica conferma e rappresenta un punto di riferimento significativo (nel momento stesso in cui ha garantito la continuità dell'attività giudiziaria in un momento fra i più drammatici) per una riforma di sistema, ormai ineludibile, del processo di appello.

La necessità di programmare interventi normativi capaci di garantire una più celere definizione del contenzioso si ripropone per il giudizio di primo grado, che evoca, a maggior ragione, il problema della semplificazione del rito (con l'eliminazione di ogni formalità che appaia non necessaria all'esercizio del diritto di difesa e all'accertamento dei fatti rilevanti, ad iniziare dai "tempi morti" che seguono all'udienza di precisazione delle conclusioni) e della diversificazione delle forme di tutela.

Per il processo penale, il problema dirimente è quello di invertire la tendenza alla progressiva emarginazione dei riti alternativi (testimoniata dalla definizione di appena il 27% di processi in tale forma presso il Tribunale di Roma), ma anche di potenziare i filtri per l'accesso all'appello, non realizzandosi le quali condizioni il rito accusatorio e il sistema delle impugnazioni penali continueranno a produrre inefficienza.

Da rifuggire è invece il giudice penale di appello monocratico, per ragioni di principio, in quanto la collegialità è un valore per il giusto processo, ma anche per gli effetti indotti, in quanto, senza incrementare la produttività dei giudici, renderebbe definitivamente ingestibili, nella Corte di appello di Roma e in molte altre, le udienze, per mancanza di aule e di collaboratori.

Nell'avviarmi a concludere questa relazione, non posso, però, sottacere che fra le risorse poste a disposizione della giurisdizione, v'è ne una, che potrebbe sembrare

impalpabile e sfuggente, in quanto non si misura in risorse date o negate, ma che in realtà condiziona ogni possibilità di effettivo miglioramento organizzativo.

Si tratta della coesione che si realizza fra le istituzioni, del rapporto positivo che si instaura fra l'amministrazione della giustizia e l'ambiente sociale, della disponibilità degli enti territoriali ad essere parte attiva dei processi di innovazione capaci di incidere sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Da questo punto di vista, va segnalato, con soddisfazione, che proseguono le procedure conseguenti alla sottoscrizione del protocollo fra il Ministero della Giustizia, la Regione Lazio e Roma Capitale per la creazione di un nuovo polo giudiziario, che consentirà, al tempo stesso, la ristrutturazione degli edifici giudiziari di Piazzale Clodio, ormai invecchiati e obsoleti.

Così come vanno segnalate le attività di collaborazione che si sono instaurate con la Regione Lazio, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza e che hanno consentito alla Corte di usufruire di distacchi di personale, che, per quanto limitati nei numeri, hanno permesso di contribuire a realizzare risultati strategici, quale la riduzione dei processi penali in attesa di esecuzione.

Io auspico – e si tratta di una delle principali priorità della mia presidenza- che lo stesso spirito di fattiva collaborazione fra le istituzioni possa risolvere il più grave dei problemi che affliggono la Corte di appello di Roma, e cioè la mancata esecuzione dei lavori di ristrutturazione della caserma Manara, che priva la Corte di aule indispensabili per realizzare i programmi di riduzione dell'arretrato civile e penale e che non consente, al tempo stesso, ai suoi giudici di lavorare in condizioni di dignità.

Non si può restare ancora indifferenti rispetto alla disdicevole stasi dell'intervento che si protrae ormai da anni, a seguito della tenace resistenza della Magistratura militare a rilasciare parte dei locali dello stabile, e sebbene gli stessi siano ormai occupati *sine titulo*, a seguito dell'intervenuta sdemanializzazione e del conseguente obbligo di consegna del compendio immobiliare all'impresa appaltatrice sin dall'anno 2018.

Appare veramente inconcepibile, e al di fuori di ogni valutazione anche solo di senso comune, che gli uffici giudiziari militari, che trattano solo poche decine di processi, possano ritardare la soluzione delle problematiche logistiche di un ufficio come la Corte d'Appello di Roma, che ha pendenti quasi 100.000 processi.

Nel concludere questa relazione, voglio ricordare come nell'anno trascorso abbiamo commemorato il trentesimo anniversario dell'assassinio di Rosario Livatino, il giudice ragazzino, la cui vicenda umana e professionale ci ha rammentato i “ valori di sempre” della magistratura, in uno dei momenti più difficili della sua storia recente.

La magistratura ha un compito preciso nel nostro ordinamento: tutelare i diritti e garantire la parità di trattamento dei cittadini e al tempo stesso promuovere l'eguaglianza sostanziale, in conformità a quella che resta a tutt'oggi la missione fondamentale della Costituzione repubblicana.

Per realizzare tale compito si possono seguire, però, seguire varie vie e diversi percorsi.

La via che preferisco è quella di una magistratura ferma nei principi, né ossequiosa né impotente, né arroccata, né missionaria, ma che sappia perseguire la propria missione dialogando con la società e comprendendo le aspettative e bisogni che essa esprime.

Con questi auspici, nel ringraziare i colleghi magistrati, il personale delle cancellerie, l'Avvocatura del distretto e le forze dell'ordine per gli sforzi che, ognuno per la sua parte, hanno operato in quest'anno per garantire, in condizioni difficili, un servizio di qualità. mi accingo a dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021.