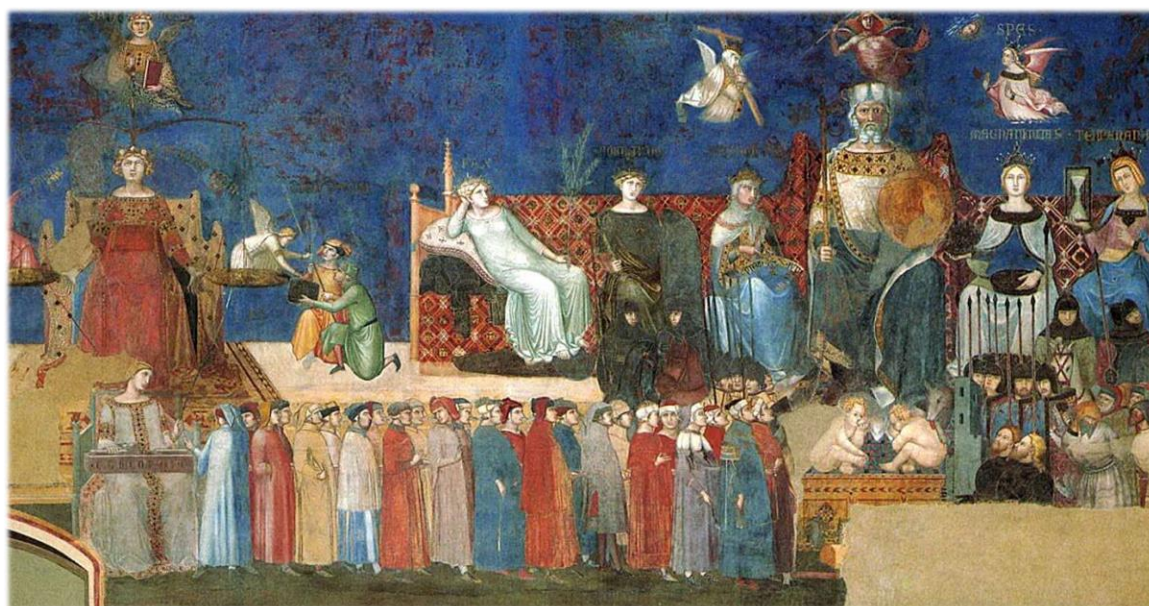




PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA
presso la Corte d'appello
ROMA

INTERVENTO INTRODUTTIVO
DEL PROCURATORE GENERALE f.f.
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO



ASSEMBLEA GENERALE DELLA CORTE D'APPELLO
DI ROMA

Dott. Salvatore Vitello

Roma, 28 gennaio 2023

Nel rivolgere un deferente saluto al **Signor Presidente della Repubblica**, sento di esprimergli il ringraziamento della magistratura requirente di questo distretto per le preziose indicazioni in materia di giustizia e di ordinamento giudiziario e per i moniti rivolti a noi magistrati che ci richiamano alla responsabilità, all'equilibrio nell'esercizio delle funzioni ed all'eticità dei comportamenti, spronandoci a non cadere nella sfiducia, nella rassegnazione o nelle sterili polemiche.

Sono convinto che questo sia il tempo in cui l'impegno, responsabile e personale è dovere di tutti. A tutti ed a ciascuno è richiesto un contributo diretto, libero e coraggioso.

“vincere il silenzio, il disimpegno, la fuga per ripercorrere i sentieri della giustizia, della pace e della libertà.” È questo il messaggio, sempre attuale, di sua Santità Giovanni Paolo II, nella storica visita ad Agrigento del 9 gennaio 1993.

Un grazie particolare deve essere oggi rivolto all'Arma dei Carabinieri, alle Forze di Polizia, ai magistrati della Procura della Repubblica di Palermo, da anni impegnati nella ricerca del latitante Matteo Messina Denaro, arrestato nei giorni scorsi con un'azione che premia l'impegno, la costanza, l'efficace e l'intelligente attività investigativa e di coordinamento.

Rivolgo un caro saluto al rappresentante del CSM ed al rappresentante del Ministro della Giustizia - dott. Antonio Mura, che oggi ho l'onore di sostituire.

L'Assemblea generale della Corte di Appello, nella quale sono riunite, alla presenza delle cariche istituzionali e religiose di maggior rilievo alle quali va il mio riconoscente saluto, tutte le componenti del servizio giudiziario del distretto, è l'occasione per ringraziare il Presidente della Corte di Appello, i Presidenti di Sezione, tutti i Consiglieri, i Presidenti ed i giudici del settore giudicante, ai quali va un sentito augurio di buon lavoro.

Ringrazio i rappresentanti della classe forense, con la quale non sono mai venute meno le ragioni e le occasioni di dialogo, che si esplicano con interlocuzioni ed incontri su tutte le tematiche che riguardano il funzionamento dei servizi giudiziari.

Ringrazio la magistratura onoraria per la disponibilità e l'attenzione con le quali svolge il servizio istituzionale.

Un ringraziamento sentito deve essere rivolto al personale amministrativo e alla polizia giudiziaria, perché il loro supporto ed i loro contributi sono essenziali e determinanti per l'efficace esercizio dell'azione di giustizia.

L'attività degli uffici giudiziari non è concepibile al di fuori di una dimensione di condivisione, resa possibile grazie alla partecipazione di tutte le componenti che l'attraversano, mediante un approccio sistemico indirizzato a un valore superiore quale la Giustizia.

È accaduto e potrà continuare ad accadere che, in alcune circostanze, si creino momenti di tensione, dovuti chiaramente alla situazione di forte affanno degli uffici, ma con la buona volontà, il buon senso ed il dialogo, è possibile avviare percorsi virtuosi che conducano ad un lavoro costruttivo.

Consentitemi un riferimento, per me doveroso, alle procure del distretto.

Grazie all'azione di indirizzo e controllo del Consiglio Superiore della Magistratura si può serenamente affermare che le decisioni organizzative delle Procure sono il frutto di confronto e dialogo con i magistrati dell'ufficio, e sono naturalmente il risultato di una condivisione interna.

Ringrazio i magistrati della Procura generale, i Procuratori ed i sostituti degli uffici requirenti di primo grado, per il lavoro che svolgono con grande professionalità e spirito di servizio.

Sento forte il bisogno di riconoscere loro la correttezza professionale, il costante impegno nel lavoro giudiziario, lo sforzo per migliorare lo stato della giustizia nei rispettivi ambiti di competenza.

Il sistema giudiziario, pur nelle sue difficoltà e criticità, è imperniato su relazioni positive tra un insieme di individui che, nella diversità delle competenze, interagiscono - si influenzano - e hanno un legame.

Ed è proprio grazie a questo legame che è possibile trovare un percorso relazionale che contribuisce a migliorare le condizioni della giustizia.

IL CONTESTO ESTERNO

Nel presente periodo permangono sofferenze legate a difficoltà contingenti, soprattutto sul piano economico, a causa di una grave quanto imprevedibile emergenza, la guerra che sta devastando l'Ucraina, con pesanti conseguenze sulla economia europea e nazionale.

Ancora oggi si continua a pensare di risolvere i conflitti tra Stati con la violenza non comprendendo che le risoluzioni delle controversie realizzate con la forza, sono quelle in cui sovrasta una minaccia permanente.

Per quanto riguarda l'aspetto che rileva in questa sede, deve essere dato atto dei lavori della Commissione ministeriale incaricata della redazione di un progetto di codice relativo ai crimini internazionali (*genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità*), istituita dal Ministro della giustizia con decreto ministeriale 22 marzo 2022.

Il progetto del codice elaborato dalla Commissione, una volta approvato e divenuto esecutivo, consentirà di disporre della leva penale per sanzionare, anche nel nostro Paese, gli orrendi crimini commessi nei conflitti tra i quali quello in atto in Ucraina.

La prospettiva di miglioramento è la base da cui partire per avviare una riflessione anche sulle riforme che riguardano due settori importanti della vita economica e sociale del Paese: **il nuovo codice della crisi d'impresa e la riforma penale.**

Nel dibattito sulla separazione del P.M. dall'ordine giudiziario, un invito alla riflessione viene offerto dalla citazione di Calamandrei che, nel 1922, quando il pubblico ministero era posto alle dipendenze dell'esecutivo, sosteneva:

“La prima forma, e la più nota, di ingerenza della politica nella giustizia, è quella che potremmo chiamare ingerenza preventiva, consistente in ciò: che l'autorità governativa, sebbene si siano verificati in concreto i precisi presupposti di fatto che richiederebbero senz'altro, in virtù di una norma giuridica preesistente, l'intervento dell'autorità giudiziaria, impedisce o ritarda, per considerazioni essenzialmente politiche, l'entrata in azione di questa....ciò può avvenire, come tutti sanno, nel campo della giustizia penale, in cui l'azione è esercitata dallo Stato come titolare del diritto di punire, e per esso dal P.M. ...Dire da un lato che la giustizia è indipendente dalla politica, e dall'altra lasciare al governo la facoltà di decidere in base a considerazioni

politiche se la giustizia debba o non debba seguire il suo corso; affermare da una parte che la legge è uguale per tutti, e dall'altra lasciare al potere esecutivo la facoltà di farla osservare, ... è tale un controsenso, che non importa spendervi molte parole per rilevarne tutta l'enormità".

CALAMANDREI, "Governo e Magistratura", «Annuario accademico della Regia Università di Siena», 1921-1922, 11

Nel nostro ordinamento la **magistratura** costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104 Cost.).

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni (art. 107 comma 3 Cost.).

Nel processo penale, il pubblico ministero ha **l'obbligo di esercitare l'azione penale** (art. 112 Cost.).

Il principio di **uguaglianza formale** (art. 3 comma 1 Cost.) impone di svincolare il potere politico da quello giudiziario, la cui natura tecnico-discrezionale resta così vincolata esclusivamente al suo fine: applicare e far rispettare la legge.

Questo è il senso profondo dell'esistenza di un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere: garantire ai cittadini di essere trattati in modo *effettivamente* uguale davanti alla legge.

L'indipendenza del singolo sostituto procuratore, esterna (dal potere politico) ed interna (rispetto agli organi sovraordinati - Procuratore, Procura Generale) risponde al disegno della Costituzione ed è disciplinata dalla legge come risultato del componimento tra la necessità di uniformità e controllo dell'azione penale da un lato e la libertà da ogni condizionamento nell'esercizio della stessa, dall'altro.

Occorre quindi tenere presente che il pubblico ministero è obbligato e indipendente allo stesso tempo: **obbligato ad esercitare l'azione penale ed indipendente nel farlo.**

È imprescindibile che l'indipendenza non sia mai slegata dalla responsabilità, perseguendo il profilo qualitativo dell'esercizio dell'azione penale ed esigendo professionalità costantemente elevate e durevoli, attente alle garanzie individuali ed ai diritti dei singoli.

Per questo occorre ribadire la centralità dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero e l'importanza della comune cultura della giurisdizione.

In realtà, si dirà, che nessuno, nel dibattito attuale, ha pensato di ri-assoggettare il P.M. al Governo, ma solo si è sostenuta la necessità di separarlo dal corpo della magistratura giudicante, proprio per evitare che lo stesso goda presso i giudici di una maggiore "credibilità" rispetto alle altre parti, in un meccanismo in grado di infrangere la parità delle armi nel processo.

Se questo è il fine della proposta, prima di intervenire sugli assetti costituzionali, sarebbe opportuno verificare se la rigorosa distinzione delle funzioni, pesantemente rafforzata dalla Riforma Cartabia, non ne realizzi lo spirito, allo scopo di salvaguardare la natura del pubblico ministero *"quale organo di giustizia che nella dialettica del processo riveste il ruolo formale di parte, ma con il compito di cooperare con il giudice in vista dell'attuazione del diritto ed a garanzia dei valori di legalità"*. (Luigi Salvato, *Procuratore generale della Cassazione*).

Nel sistema costituzionale un potere che non sia legislativo o è amministrativo oppure è giurisdizionale; l'istituzione di un corpo autonomo dei P.M., sottratto all'assetto ordinamentale della magistratura, è destinato ad una debolezza endemica.

Peraltro, l'appartenenza del pubblico ministero all'ordinamento giudiziario trova conforto, non solo in ambito dell'U.E. e di Consiglio d'Europa (Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 19 del 2000), ma anche nella previsione dell'art. 6 del d.lgs n. 106/2002 che istituisce la funzione di coordinamento delle Procure generali distrettuali e della Procura generale della Cassazione.

PNRR E RIFORMA PENALE

La finalità principale della riforma penale è il raggiungimento degli obiettivi del “**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**” (P.N.R.R.), che prevedono, entro l’anno 2026, “la riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio”.

La riforma ha previsto una maggiore procedimentalizzazione della fase delle indagini preliminari introducendo tutta una serie di controlli sull’attività del PM e, indirettamente, anche della polizia giudiziaria.

A ciò si aggiunga che il nuovo articolo 127 disp. att. c.p.p., fra le pieghe delle norme attuative, istituisce un’inedita forma di “flusso informativo” *settimanale* tra le Procure della Repubblica territoriali e la competente Procura generale della Repubblica.

I nuovi adempimenti minuziosi e addirittura settimanali non sembrano essere affatto risolutivi rispetto ai problemi evidenziati dal legislatore; anzi, essi potrebbero essere persino controproducenti e inutilmente dispendiosi di risorse se non gestiti interamente da *software* automatizzati.

Tutto questo aumenta gli adempimenti di segreteria senza un pari aumento del personale amministrativo, non avendo le procure ottenuto alcuna risorsa aggiuntiva dall’utilizzo dei fondi del P.N.R.R..

La regola di giudizio per esercitare l’azione penale è passata dall’essere una mera *regola formale* (elementi non idonei a sostenere l’accusa in giudizio ex art. 125 disp. att. c.p.p.) a una *regola sostanziale* (gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna...).

Una ragionevole previsione di condanna richiama una sorta di giudizio da effettuare allo stato degli atti.

Il pubblico ministero è chiamato all’esito delle indagini ad effettuare un giudizio prognostico sul fatto che l’imputato risulterà colpevole oltre ogni ragionevole dubbio.

Occorre però evitare di cadere, in questo doppio vaglio di ragionevolezza, **positivo**, sulla previsione di condanna e, **negativo**, sui dubbi che possono essere avanzati rispetto alla tesi accusatoria, in un eccesso di logicismo che potrebbe generare effetti distorsivi.

È perciò fondamentale che la valutazione del pubblico ministero circa la sussistenza o meno delle condizioni per esercitare l'azione penale non sia mai superficiale, ma si traduca in un'analisi accurata, nella quale vengano scrutinati profili non solo sostanziali, ma anche processuali, in un'ottica di proiezione dibattimentale delle scelte da assumere.

Il comma 1 dell'art. 335 c.p.p., come modificato dalla Riforma Cartabia, reca la definizione di notizia di reato, costituita dalla rappresentazione di un fatto determinato, non inverosimile, riconducibile astrattamente ad un'ipotesi di reato.

Deve ritenersi che la precisazione normativa costituisca una opportuna specificazione dei criteri che devono presiedere all'utilizzazione del modello 45 - fatti non costituenti notizia di reato - poiché ne limitano il ricorso ai casi di fatti non determinati, inverosimili o non astrattamente riconducibili a ipotesi di reato.

Il comma 1 *bis* dell'art. 335 c.p.p., consente l'iscrizione di una persona identificata in presenza di indizi.

Le modifiche introdotte hanno il pregio di evitare prassi estensive con iscrizioni a mod. 21 noti, basate sulla mera attribuzione del fatto ad una determinata persona, pur in assenza di un quadro indiziario, ancorché minimo, di riferimento.

LE PIANTE ORGANICHE DEGLI UFFICI REQUIRENTI E LO STATO DELLE RISORSE

La presenza del personale di magistratura negli uffici requirenti del distretto risulta soddisfacente, tranne che per la Procura della Repubblica di Roma, che evidenzia una pesante scopertura.

Anche presso la Procura generale incidono i vuoti di organico nei ruoli della magistratura (a fronte di 23 magistrati in pianta si registra una presenza effettiva di 16 sostituti procuratori generali).

Sul fronte del personale amministrativo permangono le criticità segnalate negli anni scorsi, rimanendo gravi le scoperture di organico. In media negli uffici requirenti del distretto la percentuale di scopertura nei ruoli del personale amministrativo si attesta al 30%.

Sempre in tema di risorse, altra importante criticità riguarda l'insufficienza ed inadeguatezza degli strumenti informatici, sia come numero che in alcuni casi per obsolescenza.

Con riguardo all'informatica, la centralizzazione dell'assistenza tecnica non consente di supportare in modo adeguato lo sviluppo del processo penale telematico.

È necessario porre le procure in condizioni di poter operare efficacemente, anche con un adeguato potenziamento e copertura degli organici delle sezioni di polizia giudiziaria, non solo per realizzare gli obiettivi di efficienza quantitativa e qualitativa, ma anche a salvaguardia della funzione del pubblico ministero come *“primo tutore dei diritti fondamentali i quali non costituiscono per la parte processuale pubblica meri limiti al suo potere: configurano, piuttosto, obiettivi primari della sua azione.”* (relazione Procuratore generale dott. Antonio Mura – anno giudiziario 2022).

ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ NEL DISTRETTO DI ROMA

La Direzione Distrettuale Antimafia di Roma conferma che nel territorio metropolitano di Roma, nell'area limitrofa e nel basso Lazio sono radicate numerose organizzazioni criminali qualificabili ai sensi dell'art. 416-*bis* c.p. e tra loro diversificate per quanto riguarda la struttura, i modelli operativi praticati e l'origine della forza di intimidazione.

In tale contesto, si configura quello che viene definito come **pluralismo strutturale**: alle organizzazioni mafiose di matrice autoctona si affianca una galassia criminale fatta di singoli o gruppi, articolazioni delle organizzazioni mafiose tradizionali. Tali gruppi, proprio mediante la sistematica adozione del metodo mafioso, vengono ricompresi nel paradigma dell'associazione per delinquere di tipo mafioso.

Le risorse illecitamente ottenute dalle organizzazioni criminali vengono utilizzate per acquisire il controllo di attività imprenditoriale o per penetrare il mondo degli appalti.

In questo contesto l'azione di contrasto di fenomeni così invasivi del tessuto economico ed amministrativo, anche se non inseriti nel perimetro della criminalità organizzata, non può prescindere dall'attività di intercettazione, che potrà essere meglio puntualizzata per evitare indebite propalazione nei confronti di persone estranee al procedimento, ma senza restringerne l'uso, anche perché l'esperienza investigativa ha dimostrato abbondantemente che le intercettazioni disposte per delitti comuni, comunque gravi (come la corruzione) hanno permesso di disvelare pericolosi intrecci mafiosi.

La Procura della Repubblica di Roma evidenzia un aggravamento delle **rapine** e dei **furti in appartamento** all'interno del circondario di Roma e la non più episodica presenza sul territorio di soggetti e gruppi che pongono in essere condotte violente nel corso di eventi sportivi e manifestazioni di piazza.

Un ultimo dato riguarda l'allarmante diffusione, particolarmente nel circondario di Roma ed in quello di Velletri, di azioni criminali commesse con modalità fraudolente e minacciose nei confronti di persone anziane.

Sul piano delle tipologie delle fattispecie criminose, risulta pertanto:

- ✓ un costante aumento dei reati in materia di criminalità organizzata, oltre ad una significativa presenza di gruppi criminali riconducibili alle mafie tradizionali, nei territori dei circondari, di Roma, Tivoli e Latina;
- ✓ la stabilità dei reati relativi alle violenze di genere e in danno di persone vulnerabili;
- ✓ un incremento dei decessi e delle lesioni da infortuni sul lavoro, anche a cagione della notevole ripresa dell'attività nei cantieri edili a seguito della cessazione delle limitazioni imposte dalla pandemia e per i numerosi incentivi statali nel settore.

Nell'ambito delle attività delle procure del distretto, un particolare riferimento merita la segnalazione del **Procuratore della Repubblica per i minorenni** sui reati commessi dalle c.d. "*baby gang*", in ordine ai quali ha precisato che trattasi di situazioni emergenziali numericamente contenute, legate a particolari territori, a fatti di cronaca talvolta enfatizzati che richiedono, invece, una analisi realistica dei diversi contesti e dei reati commessi, che spaziano dalla rissa aggravata e lesioni, alle violenze private, atti persecutori, danneggiamenti, furti o rapine.

Per quanto attiene, infine, alla Procura generale, si evidenzia l'impegno a sostenere un incremento del carico di lavoro, dovuto ad un aumento dei processi inseriti nei ruoli di udienza da parte di tutte le sezioni della Corte d'Appello.

Il rito cartolare è oramai utilizzato nell'80% dei processi.

L'abrogazione da parte della Riforma Cartabia, delle preclusioni oggettive al concordato in appello sta determinando un aumento notevole delle proposte di accordo.

Ad oggi, l'istituto del concordato è stato complessivamente attivato in 1.243 casi, rispetto ai 1.063 casi dell'anno precedente.

CONCLUSIONI

È sotto gli occhi di tutti il massiccio carico di lavoro che affligge gli uffici giudiziari.

Il P.N.R.R. ha indicato nella riduzione della durata dei tempi dei processi un obiettivo, il cui raggiungimento condiziona la fruizione dei finanziamenti europei.

Nonostante la risposta collaborativa della magistratura italiana a questo importante impegno e i segnali positivi di una inversione di tendenza che incominciano a cogliersi, il sistema continua ad essere in crisi di efficienza, funzionalità e conseguentemente di credibilità, la cui caduta è dipesa anche, in misura significativa, da fenomeni di abbassamento del livello etico della magistratura, emersi dai recenti scandali.

All'origine della dilatazione dei tempi di durata dei processi non vi è soltanto un aumento della litigiosità nel campo civile o della criminalità in campo penale.

Le cause sono molteplici e hanno le loro radici anche nelle trasformazioni in atto nelle società moderne, caratterizzate da rapida evoluzione dei processi economici e di accrescimento dei diritti e interessi diffusi.

È allora inevitabile che la giurisdizione sia massicciamente interpellata e sia chiamata a dare risposte pur in assenza di un definito quadro normativo dell'assetto degli interessi in gioco.

Aumentano i carichi di lavoro dei magistrati, senza che a tale incremento corrisponda un adeguamento delle risorse necessarie e un potenziamento della struttura informatica.

Anche da questa dimensione originano le insoddisfazioni per la lentezza dei giudizi e i timori che la sovraesposizione della magistratura possa alterare il delicato equilibrio istituzionale che deve segnare il rapporto tra i Poteri dello Stato.

Nel panorama rappresentato la magistratura avanza una semplice richiesta: porre la giurisdizione nelle condizioni per esercitare, con pienezza di legittimazione e credibilità sociale, l'essenziale funzione di tutela dei diritti e della legalità.

Il nostro collettivo sforzo dovrebbe costantemente tendere a comprendere cosa funziona e cosa si può migliorare, a confrontarsi nel comune intento di corrispondere sempre meglio alle aspettative dei cittadini che richiedono risposte tempestive in termini di giustizia.

Dal confronto umile su problematiche concrete, senza cadute in inutili quanto dannosi individualismi, possono nascere proposte migliorative di tutto il servizio.

Il nostro comune paradigma deve essere l'albero della realtà che affonda le sue radici nel terreno della lealtà.