



GIOVANNI SALVI

Procuratore Generale della Corte di Appello di Roma

**INTERVENTO INTRODUTTIVO
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018**



Testo dell'Intervento del Procuratore Generale della Corte di Appello
nell'Assemblea Generale del 27 Gennaio 2018
con le integrazioni dell'intervento orale



GIOVANNI SALVI

Procuratore Generale della Corte di Appello di Roma

INTERVENTO INTRODUTTIVO
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

Testo dell'Intervento del Procuratore Generale della Corte di Appello
nell'Assemblea Generale del 27 Gennaio 2018
con le integrazioni dell'intervento orale

Signor Presidente della Corte d'Appello, desidero innanzitutto rivolgere tramite Lei, a cui vanno i miei ossequi, un saluto deferente al Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e al Ministro della Giustizia, Andrea Orlando. Saluto i rappresentanti delle Istituzioni, in particolare della Regione e della Città di Roma. Saluto il Prefetto di Roma, i rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministro della Giustizia, le autorità civili, religiose e militari. Un saluto caloroso va a tutti i colleghi di questa Corte di Appello, ai magistrati giudicanti e requirenti, alla magistratura onoraria; agli avvocati, senza il rapporto con i quali la giustizia non sarebbe; al personale amministrativo che con tanta dedizione consente alla Giustizia di andare avanti; alle signore e signori che ringrazio per la loro partecipazione a questa udienza.

Rivolgo auguri di buon lavoro ai magistrati che hanno assunto prestigiosi incarichi e che ci onorano oggi con la loro presenza, il Primo Presidente Giovanni Mammone, il Giudice costituzionale Giovanni Amorosi, il Procuratore militare Maurizio Block.

Ringrazio la Polizia Giudiziaria, in tutte le sue articolazioni, per avere così validamente operato nel distretto, con risultati di straordinario rilievo in molti settori centrali, dal terrorismo ai grandi crimini contro l'economia ai delitti di criminalità organizzata. Particolarmente significativo, per impegno, lealtà e correttezza, l'apporto dato dall'Arma dei Carabinieri di Roma in indagini delicate in materia di pubblica amministrazione.

Un ringraziamento particolare va agli appartenenti alle Sezioni e ai nuclei di polizia giudiziaria: Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria, Polizie Locali, Corpo delle Capitanerie, per la loro costante e intensa collaborazione nell'attività di indagine svolta dai pubblici ministeri.

Anche quest'anno molti valorosi magistrati, raggiunti i limiti di età, hanno lasciato il servizio attivo. Nel ringraziarli per l'apporto che in questi anni hanno dato alla giurisdizione, salutiamo i magistrati che ne hanno preso il posto e, tra questi, quanti vengono a completare il quadro di una nuova dirigenza del distretto.

La leva dei magistrati che assume oggi la direzione del distretto costituisce un'opportunità che non va sprecata. Già il passato anno ha visto il fiorire di iniziative, in ogni circondario e nella Corte, volte migliorare sia l'efficienza del servizio e all'effettività delle decisioni, che la sua qualità.

Un esempio di un metodo di lavoro innovativo, centrato sulla qualità e sui tempi della risposta alla domanda di giustizia, è offerto dalla reazione della Procura di Rieti, il cui Capo è tra coloro che presto lascerà il servizio attivo, al terribile terremoto che ha sconvolto l'Italia centrale.

La Procura della Repubblica di Rieti si è impegnata per far sì che le necessarie attività di indagine non costituissero un ostacolo per le amministrazioni impegnate nei soccorsi e nella ricostruzione.

Ciò è stato possibile attraverso la ricerca della collaborazione di tutte le istituzioni coinvolte, a partire dal Commissario Straordinario, Vasco Errani, e dal Capo della Protezione Civile, Fabrizio Curcio.

La Procura Generale vi ha contribuito sin dal primo giorno, favorendo i rapporti tra amministrazioni.

La Procura Generale non si è limitata all'applicazione di personale presso la Procura di Rieti ma ha sperimentato un'innovativa metodologia di supporto, realizzando una segreteria da remoto che, senza distaccare personale ma utilizzando lo strumento informatico, consente di intervenire nelle aree di maggiore criticità.

Molto importante è stato il ruolo svolto dal Consiglio Superiore, innanzitutto perché la sua costante attenzione, giunta fino alla presenza di una delegazione diretta dal Vice Presidente Giovanni Legnini, ha fatto sentire ai magistrati, al personale e ai cittadini tutti la vicinanza della magistratura italiana; il CSM ha poi tratto da questa esperienza un prontuario di buone prassi per reagire ad eventi catastrofici.

* * *

Questo modello di rapporto tra Istituzioni è stato alla base di molte iniziative adottate nel distretto. Esso si fonda sul rispetto reciproco dei ruoli e delle attribuzioni e sulla consapevolezza, al contempo, dell'unicità dell'agire pubblico verso l'obiettivo di una giustizia più efficace e più celere.

La qualità di tale rapporto deve essere tale, anche per trasparenza nella sua realizzazione, da impedire ogni contaminazione di responsabilità. Perseguire questo obiettivo non è sempre facile, soprattutto nelle realtà più piccole, ove maggiore può apparire la prossimità tra amministrazioni e dunque il rischio che si appanni l'immagine di imparzialità dell'amministrazione della giustizia. Anche per questa ragione abbiamo salutato con favore il passaggio all'Amministrazione centrale del Ministero della Giustizia della gestione del patrimonio immobiliare, pur se ciò ha comportato una nuova, gravosa sfida per la dirigenza degli uffici giudiziari.

È anche per questa ragione che la Procura Generale, in accordo con le Procure del distretto, ha assunto su di sé l'onere maggiore del coordinamento e della vigilanza su queste molte iniziative.

I risultati sono positivi, anche se a macchia di leopardo per ciò che concerne i rapporti di collaborazione istituzionale con le amministrazioni comunali, soprattutto in tema di demolizione degli immobili abusivi e di tutela del territorio.

Del tutto positivo è stato invece il rapporto con al Regione Lazio, che ha consentito di raggiungere risultati verificabili in diversi campi, spesso mettendo a frutto esperienze partite da uffici del distretto.

Penso alle intese organizzative in materia ambientale, che hanno posto le basi di un effettivo utilizzo delle strutture regionali per l'espletamento dei compiti diversi attribuiti alla Regione e alle sue articolazioni; a quelle in materia di demolizione di immobili abusivi e di programmi per l'uso sociale di quelli recuperabili, la cui non piena attuazione deriva dalle difficoltà che incontrano le amministrazioni locali e la stessa amministrazione della giustizia nel portare ad esecuzione i propri provvedimenti.

Un modello di "protocollo" è quello raggiunto tra Ministero dell'Interno, Regione Lazio e Procure del distretto, per il tramite della Procura Generale, in materia di attuazione delle nuove norme sulla prevenzione e tutela delle vittime da circolazione stradale (c.d. omicidio stradale).

Non si tratta di una declamazione di intenti, come spesso è per i protocolli, a volte strumento per apparire senza fare, ma di una precisa distribuzione di ruoli e di responsabilità, con l'adozione di un metodo comune di lavoro e con la predisposizione degli strumenti e delle risorse necessari.

* * *

Analoga impostazione può rinvenirsi nel protocollo sulle REMS, che vede anch'esso la Regione tra i principali protagonisti, concluso solo di recente ma che è frutto di un lavoro di anni. Tocca ora ai diversi attori far sì che gli impegni sottoscritti si traducano in effettivi risultati. Ciò è richiesto dalla drammaticità della situazione attuale, che vede persone che non dovrebbero stare in carcere, rimanervi per indisponibilità di ricovero in REMS e persone socialmente pericolose che, per la stessa ragione, non

vengono sottoposte alle cure necessarie. Il pregio dell'accordo raggiunto è che esso disciplina con chiarezza gli oneri incombenti su ciascuno degli attori. Nulla di particolarmente innovativo, dunque, ma una chiara e precisa ricognizione di responsabilità, accompagnata dall'individuazione di percorsi concordati, costituenti buone prassi. In questa prospettiva è centrale il concetto che il paziente potenzialmente pericoloso deve essere preso in carico sin dal primo momento in un percorso di cura, sotto la sorveglianza del magistrato responsabile, mantenendosi il necessario equilibrio tra esigenze di tutela della collettività e dello stesso paziente e necessità trattamentali, con l'obiettivo di restituire la persona alla vita sociale prima possibile.

Al raggiungimento di linee guida praticabili ha contribuito il Tribunale di Sorveglianza di Roma. È un ufficio di grande delicatezza, nel quale si concentrano decisioni che riguardano l'intero territorio nazionale. La Procura Generale, che rappresenta il p.m. dinanzi al Tribunale di Sorveglianza, ha operato con determinazione per consentire che esso operi in locali adeguati e dignitosi. Saluta oggi l'arrivo di una presidente esperta e fattiva, la dr.ssa Antonella Vertaldi, la cui autorevolezza aiuterà ad affrontare i molti problemi derivanti da una così delicata funzione.

Si noti, per inciso, che il 2018 sarà anche l'anno in cui si metterà alla prova l'importante riforma del sistema delle pene, completata a fine 2017. Anche in questo campo la Procura Generale proseguirà l'impegno per attuare le nuove norme e per assicurare condizioni di detenzione dignitose. Il settore delle misure alternative alla detenzione potrà vedere estendere in ambito distrettuale l'esperienza del Tribunale di Roma e dell'UEPE.

* * *

Un sincero ringraziamento è poi dovuto alla Regione Lazio per l'impegno a supplire alle gravi carenze di organico nel personale amministrativo. A ciò si è posto riparo, in parte e in via emergenziale, con

vari strumenti, tra cui progetti di lavoro per il personale regionale e delle amministrazioni provinciali che contribuissero a settori della giustizia di particolare interesse per i cittadini, al contempo consentendo al personale di formare nuove professionalità.

Il 2017 ha finalmente visto il Ministero della Giustizia porre mano, dopo oltre 25 anni!, ad assunzioni di personale amministrativo. Occorre dare atto che le nuove assunzioni sono sin qui state effettuate con ammirevole velocità, quale da tempo non si vedeva in amministrazioni pubbliche. Già a partire dai primi giorni del 2018 è stato così possibile vedere negli uffici i nuovi assistenti.

Sono ancora pochi. Presto dovrebbero essere raggiunti da altri, in numero non ancora sufficiente a coprire i vuoti e le nuove professionalità, ma certamente tale da aiutarci a fornire ai cittadini un livello minimo di effettività della giustizia, cui essi hanno diritto.

Allo stesso tempo il Ministero ha finalmente avviato la riqualificazione del personale già in servizio, così consentendo il riconoscimento del lavoro di questi anni a personale che era stato mortificato.

* * *

Dunque, vi sono le premesse perché nel 2018 si possa portare innanzi il lavoro avviato nel 2016 e 2017 per affrontare la gravissima situazione del Tribunale di Roma e della Corte d'Appello. Ormai è diffusa la consapevolezza che esiste una sproporzione strutturale tra la potenzialità di definizione dei processi nella fase del giudizio di primo e secondo grado e il numero di procedimenti che le procure della Repubblica sono in grado di inviare. È una consapevolezza recente, merito della coraggiosa scelta della Presidenza della Corte di non nascondere il dato doloroso ma di renderlo noto in tutte le sedi e di affrontarlo. La Procura Generale ha dato un contributo significativo alla conoscenza del dato statistico, disaggregandolo

e ponendo così le basi per il lavoro diretto, sui fascicoli, che viene oggi compiuto insieme e che coinvolge anche il Foro.

Non ritornerò quindi sui dati e sulla loro analisi. Gli uni e l'altra non sono modificati rispetto alla relazione del 2017.

Ciò che importa è che oggi la questione è all'attenzione di ciascuno. Il Ministero ha aperto un "tavolo" di lavoro per supportare le determinazioni della Corte. L'interlocuzione tra Corte, Procura Generale e Foro ha poi consentito alcune iniziative che potranno portare molti benefici nel raggiungimento dell'obiettivo di udienze ben organizzate e fattive.

Innanzitutto lo scrutinio preliminare dei fascicoli in attesa di fissazione. Ciò consente di trattare differenziatamente le procedure a seconda degli interessi coinvolti e della possibilità di utile definizione, secondo criteri trasparenti e non lasciati al caso.

La Procura Generale contribuisce attraverso l'esame delle impugnazioni e le richieste di definizione camerale di quelle che non possono essere trattate in udienza pubblica.

In questo contesto si inserisce la circolare della Procura Generale sul concordato in appello. Ad esigenze di trattazione uniforme e secondo criteri predeterminati si unisce quella di rendere il concordato strumento per la migliore organizzazione dell'udienza dibattimentale. Da questa iniziativa è nato il protocollo tra Foro, Corte e Procura Generale, appena sottoscritto.

Si tratta di un impegno davvero significativo per il mio ufficio. Abbiamo a tal fine anche rinnovato il nostro portale, che diviene ora un utile strumento di effettiva interlocuzione con il Foro. Vi preghiamo di servirvene per aiutarci nel nostro sforzo per l'obiettivo comune di una giustizia che funzioni, senza forzature efficientistiche, senza stravolgimento di ruoli ma anche senza inutili appesantimenti.

Particolarmente importante è l'opera di risanamento della fase esecutiva. La Procura Generale si è attrezzata per ricevere e continuare a trattare con l'attuale celerità le procedure esecutive che verranno trasmesse dalla Corte, mano a mano che gli estratti esecutivi verranno redatti, così sanandosi un vuoto che contribuisce grandemente alla percezione di ineffettività della giurisdizione.

* * *

Le difficoltà della giustizia penale nel distretto di Roma sono dunque state nell'anno in corso affrontate con importanti misure organizzative, che hanno anche portato a modifiche tabellari dei Tribunali (in particolare di quello di Roma) e della Corte e all'introduzione di misure analoghe nei Progetti organizzativi delle Procure.

Particolarmente grave resta tuttavia la situazione del Tribunale di Roma, ove l'impulso impresso dalla nuova dirigenza, in accordo con il Procuratore della Repubblica e con la dirigenza della Corte e della Procura Generale, ha consentito che i due uffici di primo grado raggiungessero, d'intesa anche con il Consiglio dell'Ordine, un accordo sui criteri di priorità da seguire nella trattazione dei procedimenti in attesa di fissazione di udienza (oltre 38.000). Unitamente alle misure di riorganizzazione del Tribunale, ciò dovrebbe portare effetti benefici nel tempo stimato di due anni.

Occorre tuttavia particolare attenzione perché siano evitati effetti indesiderati di appesantimento dell'ufficio del Giudice per le indagini preliminari, la cui centralità per il buon andamento dell'amministrazione non sarà mai sottolineato a sufficienza.

Criteri di priorità sono stati individuati anche da molti altri uffici del distretto, sia quali strumenti per meglio indirizzare le risorse dell'ufficio, sia – e si tratta di cosa diversa – per consentire al giudice la trattazione almeno

dei processi rispondenti a criteri obbiettivi. Potrebbe dirsi, in questo secondo caso, che si tratti in realtà non di priorità ma di postergazione.

Dalle indicazioni provenienti da diversi uffici appare però evidente l'insoddisfazione per questa, pur necessaria, soluzione. Essa non incide sulle cause della impossibilità di trattare tutti gli affari che il pubblico ministero riesce a definire; ciò finisce per riflettersi anche sulle modalità di lavoro e sulla effettività della giurisdizione nel suo complesso. Una scelta dettata dall'emergenza non può divenire stabile. Osserva correttamente il Procuratore di Frosinone che il vero problema non è costituito dai tempi di iniziativa del pubblico ministero ma da quelli di definizione da parte del giudice.

Appare quindi di grande importanza che le decisioni sulla priorità siano accompagnate da misure di riorganizzazione e potenziamento in grado di incidere, nei limiti del possibile, sulla capacità del Tribunale di rispondere alla domanda di giustizia. Ciò, oltre che dalla Procura e dal Tribunale di Roma, è sottolineato dal Procuratore di Viterbo, che ha concordato con la presidenza del Tribunale adeguate riorganizzazioni.

Nonostante questa grave situazione, derivante da una strutturale sproporzione tra domanda di giustizia e risorse disponibili, i risultati del lavoro degli uffici del p.m. del distretto sono davvero significativi e meritano il più grande apprezzamento.

* * *

I risultati più evidenti si sono avuti nel settore del contrasto alla grande criminalità, politica e comune.

Se non si sono avuti nel distretto fatti di terrorismo che abbiano posto in pericolo la sicurezza, ciò si deve anche al lavoro svolto in riservatezza dalla polizia giudiziaria, con l'attenta direzione della procura Distrettuale.

Nel 2017 sono giunti a decisione alcuni procedimenti che hanno portato alla luce modalità operative delle nuove strutture di terrorismo di matrice islamica. Si tratta ormai di reti molto lasche, in grado di reclutare attraverso l'utilizzo di diversi mezzi di comunicazione, spesso criptati.

A strutture organizzative complesse e sofisticate, ma create all'estero, spesso in zone sottratte a ogni controllo da parte di organismi statuali riconosciuti, si accompagnano reti relazioni che non richiedono necessariamente la creazione di articolazioni con propria autonomia. Ciò rende fondamentale la capacità di utilizzo dei nuovi strumenti investigativi (soprattutto il monitoraggio della rete e il ricorso ad agenti sottocopertura sul web) e delle nuove fattispecie di reato.

Queste ultime si rivelano in grado di colpire le manifestazioni via via diverse di un terrorismo millenaristico e universalistico, in passato relegato ad aspetti marginali, che è in grado di veicolare con mezzi diversificati un messaggio, la cui recezione è stata a lungo oggetto di lavoro di propaganda in vaste aree delle comunità musulmane.

Le prime applicazioni delle nuove fattispecie (reclutamento, addestramento e autoaddestramento, organizzazione del viaggio, apologia e istigazione ecc.) mostrano che è possibile colpire queste manifestazioni senza abbandonare la via maestra del rispetto dei principi costituzionali e tra questi, in particolare, quelli di materialità e di necessaria offensività della condotta. Le esperienze del passato, del terrorismo interno nelle varie sue forme, ci hanno peraltro fornito gli strumenti interpretativi atti a comprendere similarità e differenze rispetto a organizzazioni cellulari o reticolari, come lo spontaneismo armato.

Occorre al contempo mantenere ben chiara la distinzione tra motivazione anche religiosa del terrorismo, sue radici in un humus ideale ben identificabile e queste radici in sé considerate. Questa chiarezza

consentirà di affrontare la battaglia delle idee, fondamentale ogni volta che si tratti di terrorismo, senza coinvolgere nel giudizio di disvalore un'intera comunità.

Pericolo tanto più grave se si considera che lo spettro dell'insicurezza è ormai divenuto, anche a livello internazionale, merce apprezzata del mercato della paura. L'evoluzione della situazione in Libia e in Centro Africa, la modificazione delle rotte di traffico di esseri umani e di migranti, sono tutti elementi che possono contribuire a inquinare la chiarezza delle distinzioni e a imbarbarire il discorso politico.

A questo imbarbarimento contribuisce l'antisemitismo, alla base del fondamentalismo islamico ma purtroppo diffuso anche in movimenti radicali nostrani. Esso non si combatte solo ravvivando la memoria dei disastri del razzismo, ai quali l'Italia concorse con le infami leggi razziali del 1938. Vi sono strumenti per contrastare la diffusione dei delitti motivati dall'odio razziale ed essi vanno attivati con determinazione.

* * *

Questa sfida non si vince con i buoni sentimenti. Essa si vince se si riescono a dare risposte efficaci. Certamente un terreno importante è quello della prevenzione, anche in considerazione del fatto che i tempi di reazione rispetto all'azione terroristica sono sempre più brevi, a causa dei meccanismi di coinvolgimento anche individuale nella rete terroristica. Sempre maggiore è il ruolo delle Agenzie di Informazione, soprattutto all'estero o nei rapporti con l'estero. Ciò comporta la necessità di rendere efficace, attraverso i canali istituzionali previsti, il rapporto con le Agenzie di Informazione, al fine della condivisione, nei limiti delle rispettive attribuzioni, di ogni informazione utile.

Gli ottimi risultati ottenuti non possono far passare in silenzio lo iato, forse connaturato all'accertamento penale, tra i tempi di azione e quelli della

reazione giudiziaria. Esso deve necessariamente diminuire, prendendo atto della rapidità di movimento delle organizzazioni reticolari e della capacità di reclutamento e di attivazione di singoli, sganciati anche dalla rete organizzativa.

* * *

È continuato l'impegno della Procura di Roma per perseguire i reati commessi all'estero in danno di cittadini italiani. Ho avuto di recente occasione, parlando in materia di contrasto del terrorismo, ospite del Parlamento Arabo al Cairo, di ribadire che l'impegno del nostro Paese per l'accertamento della verità e per la punizione dei colpevoli dell'assassinio di Giulio Regeni non verrà meno. Abbiamo imparato negli anni quanto questo impegno sia difficile e al contempo parte ineliminabile di una società democratica e aperta.

* * *

Le esperienze di contrasto del traffico di migranti degli anni passati hanno poi messo in luce la necessità di rendere effettiva la capacità di indagine e lecito l'utilizzo a fini probatori di fonti di conoscenza che appaiono di fondamentale importanza, garantendo al contempo la riservatezza delle modalità operative e i diritti degli imputati.

È però davvero centrale la regolamentazione dell'epocale fenomeno migratorio, mantenendo però fermo il rispetto dei diritti umani, e tra questi i diritti (diritti, non generose concessioni) delle persone internazionalmente protette.

Un passo avanti in questa direzione è stato recentemente assunto dal Governo, nel cercare di disciplinare l'accesso al Paese attraverso il controllo libico. Va però detto con chiarezza che deve essere rapidamente portata a compimento la seconda fase del progetto, quella che prevede la selezione di

coloro che richiedono protezione internazionale, cosicché sia possibile avviarli alla salvezza con mezzi ordinari, evitando loro i rischi terribili del viaggio via mare. Sono molti i problemi giuridici e quelli di fatto che occorre affrontare per rendere percorribile questa prospettiva. Deve però essere ben chiaro che solo il completamento di questa seconda fase può consentire di ritenere non violate le Convenzioni internazionali e di evitare una nuova condanna dell'Italia in sede di Corte Europea dei Diritti Umani, dopo la sentenza Hirsi del 23 febbraio 2012.

Al di là dei rischi di condanna, costruire un effettivo corridoio umanitario è la via che consentirà di proseguire quell'impegno che ha visto l'Italia conquistare il rispetto e l'ammirazione della comunità internazionale. La Marina Militare Italiana e il Corpo delle Capitanerie di Porto, insieme ai reparti navali delle Forze di Polizia, soprattutto della Guardia di Finanza, hanno salvato decine di migliaia di migranti, spesso in zone SAR di altri Paesi, restati invece inerti¹.

Posso testimoniare personalmente questo impegno quotidiano, per mesi e mesi, che ha visto insieme militari e civili, la Polizia di Stato sulle Navi militari e poi a terra, i magistrati delle Procure, il personale medico della Sanità siciliana, i sindaci di città grandi e piccole che hanno generosamente accolto i profughi a migliaia, ogni giorno.

Se vi sono stati casi in cui il soccorso è stato colposamente non tempestivo, essi saranno perseguiti. Ma ciò che non può essere messo in discussione, perché contrario alla verità dei fatti, è l'impegno dell'Italia e delle sue Forze Armate per la salvezza dei migranti.

¹ Nel 2013 su 37.258 migranti soccorsi, 26.635 furono salvati dalla Marina o dalle Capitanerie; nel 2014, 120.999 su 166.370; nel 2015, 70.519 su 152.343; nel 2016, 71.959 su 178.415. La restante parte si divide tra le Navi mercantili, in grande parte, e Forze di Polizia, quelle militari di altre nazioni, operanti anche con Frontex, e dal luglio 2015 da ONG. La quasi totalità degli interventi italiani è avvenuta in zone SAR libiche e di Malta.

Siamo chiamati a rendere quanto più possibile celeri le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato. Questo impegno ogni giorno di più si dimostra fondamentale per impedire che prevalgano spinte al rifiuto della solidarietà per coloro che fuggono dalla miseria e al rigetto degli obblighi internazionali assunti dall'Italia per la protezione di coloro che cercano riparo dalla persecuzione. Non esistono garanzie che non considerino i tempi della decisione. Non comprendere questa semplice realtà ha conseguenze gravissime.

* * *

La Direzione Distrettuale Antimafia ha ottenuto nel settore di sua competenza risultati davvero straordinari, portando alla luce l'esistenza di una fitta rete di organizzazioni criminali, legate dai più diversi interessi, alcune delle quali facenti capo ad organizzazioni mafiose storiche ed altre del tutto autonome e originali.

Alcuni hanno gioito alla decisione del Tribunale di Roma che ha ritenuto di escludere il carattere mafioso dell'organizzazione c.d. Mondo di Mezzo. Dunque a Roma la Mafia non esiste! La Capitale deve essere risarcita per il suo buon nome infangato!

La Procura Generale ha impugnato la sentenza in questione, così come aveva impugnato quella della Corte d'Appello che escludeva il carattere mafioso del Clan Fasciani, ottenendo qualche giorno addietro una decisione della Corte di Cassazione che torna – ancora una volta – a fare chiarezza su punti di diritto, in verità già molto chiari.

Dopo aver letto attentamente la ponderosa sentenza del Tribunale, la Procura Generale ha dunque proposto appello solo su questo specifico punto, anche al fine di ricondurre ad unità le diverse decisioni, sotto i principi già fissati dalla Corte di Cassazione. E se è vero che le decisioni di legittimità in sede cautelare non costituiscono giudicato interno, è altrettanto vero che esse

costituiscono sbarramento alla possibilità di applicare nel processo principi di diritto diversi da quelli statuiti in specifico riferimento alla materia trattata.

Con la stessa chiarezza va detto che la sentenza della Prima Sezione del Tribunale ha ricostruito con serietà e precisione la gravità delle condotte che hanno inquinato per anni il tessuto politico della Capitale, portando alla spartizione di appalti di attività pubbliche, anche in settori di assoluta delicatezza, quali la gestione dell'accoglienza o dei campi nomadi. Da quella sentenza emerge con la forza delle prove la degenerazione di un sistema di rapporti tra imprese, cooperazione e pubblico, coinvolgente anche – e da ciò un ulteriore elemento di sconforto – il “terzo settore”.

È per il riconoscimento della gravità delle condotte che il Tribunale ha irrogato condanne a decine di anni di reclusione. Chi non vuol vedere non veda, ma dalla stessa sentenza emerge con forza il disvelamento di un tessuto corruttivo, basato sulla complicità e insieme sulla paura, intreccio noto da anni nelle esperienze della “impresa criminale” delle Mafie storiche.

Sono convinto che il carattere mafioso dell'organizzazione sarà riconosciuto, in questo grado o nell'altro, ma non possiamo comunque essere immemori dei fatti, gravi e duri, emersi da quel giudizio.

* * *

La minaccia che viene nel Lazio intero alla tenuta della legalità dinnanzi al diffondersi di forme diverse di criminalità organizzata può essere mortale. Alla pervasività di organizzazioni camorriste nel sud della Regione, alla lenta conquista del mercato e delle imprese da parte della ‘ndrangheta, alla persistenza delle infiltrazioni di Cosa Nostra si accompagnano nuove organizzazioni, su base etnica o che sfruttano la particolarità della struttura sociale, economica e politica della Capitale e la debolezza della struttura politica.

Alla realtà dell'infiltrazione delle Mafie storiche, si affianca stabilmente quella delle organizzazioni autoctone, che operano con modalità differenziate a seconda delle aree di interesse e dei settori economici coinvolti. Esse utilizzano quindi con duttilità il metodo mafioso, in alcune zone del distretto rendendo però anche evidente la pericolosa diffusione di una vera e propria omertà. Fenomeno nuovo e che trae forza dalla sfiducia e dal cinismo, che si radicano nell'assenza di legalità pubblica.

È per questo che la Procura Generale continuerà ad essere un baluardo nel sostenere la Procura Distrettuale e le Procure del distretto nel loro difficile impegno perché prevalga la legalità.

Centrali in questo impegno comune degli uffici del pubblico ministero sono le misure di prevenzione patrimoniali. Le recenti modifiche normative sistematizzano orientamenti già consolidati e innalzano il livello delle garanzie, anche nei confronti di terzi.

Le Procure del distretto si sono già meritoriamente coordinate tra loro e rapportate agli altri organi dell'azione di prevenzione. Meritorie sono anche le iniziative assunte dalla Sezione Specializzata del Tribunale in materia di amministrazione dei beni.

Tra le nuove garanzie vi è oggi l'impugnazione avverso le misure provvisore patrimoniali, che si svolgerà non dinanzi al Tribunale del Riesame o allo stesso collegio della prevenzione ma dinanzi alla Corte d'Appello. Ciò comporterà la necessità di un rapporto assai più stretto tra le Procure del distretto e la Procura Generale, già nella fase di richiesta della misura, al fine di consentire al nostro ufficio di rappresentare efficacemente le ragioni del pubblico ministero.

* * *

L'attenzione va mantenuta alta, per la presenza di sempre più incisivi fenomeni criminali e per la percezione di debolezza delle istituzioni nel loro complesso.

Basti pensare alle molte implicazioni, segnalate dalla Procura di Roma, del diffuso fenomeno della occupazione abusiva di immobili, anche di proprietà pubblica o di edilizia popolare. La sistematica occupazione degli immobili presenta profili associativi e persino di carattere politico; essa incide gravemente non solo sul diritto di proprietà, ma anche sul vero "diritto alla casa", quello cioè di coloro che non ricorrono alla sopraffazione e alla violenza ma che chiedono l'assegnazione di alloggi popolari attraverso la partecipazione alle graduatorie concorsuali e che si vedono privati del diritto tanto a lungo perseguito con mezzi legali.

Su questo punto occorre esser chiari. Non esiste un "diritto alla casa" che non passi attraverso il regolare concorso per l'assegnazione dell'alloggio; la nostra Costituzione non garantisce affatto il "diritto" di appropriarsi con la forza di immobili di altri, privati o pubblici non importa; essa non garantisce il "diritto" di opporsi con la violenza alla esecuzione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria per far rispettare i diritti, questa volta senza virgolette, dei proprietari e di coloro che attendono l'assegnazione dell'alloggio secondo procedure legali.

Qui il problema non è l'intervento giudiziario, visto che in genere i provvedimenti di sequestro e riconsegna dell'immobile vengono emessi con tempestività, ma l'esecuzione di detti provvedimenti da parte della forza pubblica. Il fatto che il carattere organizzato di occupazioni di massa renda difficili questi interventi, non ne sminuisce la assoluta necessità ai fini del ripristino di condizioni minime di legalità nel territorio.

Lo sgombero, avvenuto dopo anni dal provvedimento che lo ordinava, di un grande immobile nei pressi della Stazione Termini, occupato da centinaia

di persone, va salutato positivamente. Esso ha ripristinato condizioni minime di sicurezza (anche per coloro che vi abitavano, viste le condizioni di uso di gas ed energia elettrica in locali non destinati ad abitazione).

Semmai occorre interrogarsi sull'efficacia dell'intervento di supporto alla forza pubblica da parte delle istituzioni responsabili. Le inadempienze delle amministrazioni locali non possono continuare a costituire alibi per il proseguire dell'illegalità.

Ciò che è mancato, dunque, è stato l'intervento delle amministrazioni deputate a trovare soluzioni abitative, distinguendo tra le vere situazioni di emergenza e quelle derivanti dall'illegale rifiuto di far ricorso a soluzioni non gradite, o perché previste dalla legge (come quelle per l'accoglienza dei migranti) o perché non accettate dai singoli.

Da questa esperienza possono dunque trarsi lezioni utili sul necessario coordinamento tra attori pubblici, per far sì che l'intervento di sgombero si inserisca in un percorso di ricollocazione guidata. Guai, però, se invece si ritornasse all'immobilismo del passato, alla sistematica non esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria, al disconoscimento dei diritti dei miti di fronte alla forza dei violenti.

Contribuiscono ad aumentare il degrado ambientale della città, e la percezione di impunità, talune attività illegali legate ai campi nomadi, in quanto accanto alla raccolta illecita di rifiuti, cui da sempre si dedicano taluni occupanti dei campi, viene considerato normale metodo di smaltimento l'incendio dei rifiuti non utilizzabili, consumandosi in tal modo gravi reati che spesso mettono in pericolo la pubblica incolumità. Va dato atto alla Procura della Repubblica di Roma dell'impegno continuativo per contrastare anche queste forme di aggressione all'ambiente.

* * *

Le procure del distretto segnalano numerosi e significativi procedimenti in materia di reati contro la pubblica amministrazione. L'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata soprattutto sulle indagini, originate dalla Procura di Napoli, che riguardano diversi aspetti delle attività della CONSIP.

In attesa degli esiti delle indagini, che questa Procura Generale segue con attenzione e per le quali occorre menzionare il contributo essenziale fornito con lealtà e professionalità dall'Arma dei Carabinieri di Roma, alcune considerazioni possono esser fatte sin d'ora.

La prima riguarda la pervasività di un sistema di partecipazione alle gare pubbliche che ne prevede la sistematica turbativa, attraverso accordi tra grandi imprese. È questo, ritengo, l'aspetto più significativo delle prime acquisizioni, che hanno già portato all'esercizio dell'azione penale o alla chiusura delle indagini nei confronti di alcuni soggetti, tra cui un imprenditore che si aggiudicò estesi appalti.

Il secondo riguarda il rispetto delle catene gerarchiche interne al corpo della polizia giudiziaria, come premessa minima di rispetto della correttezza dell'agire e della ricostruzione delle responsabilità. A ciò si aggiunga che quanto è avvenuto getta luce negativa anche sulla modifica normativa che metterebbe in forse il rapporto di fiducia tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, oggetto di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale².

Il terzo riguarda la professionalità dell'agire della polizia giudiziaria nei complessi procedimenti in materia di pubblica amministrazione e l'indispensabilità di un rapporto di effettiva e costante direzione da parte del pubblico ministero.

² La Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile, in sede preliminare, il conflitto di attribuzioni sollevato dal Procuratore della Repubblica di Bari nei confronti del Governo con riferimento all'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 177/2016. La norma contestata stabilisce che, a seguito di apposite istruzioni, la polizia trasmetta alla propria scala gerarchica "le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del Codice di procedura penale"

Infine, non possono tacersi gli effetti negativi che sul corretto andamento dei procedimenti può avere il rapporto distorto con gli organi di informazione.

Dalle molte indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione condotte nell'anno passato risulta confermato quanto già si osservava nelle precedenti relazioni: la centralità, ai fini dell'affermazione della legalità, del funzionamento regolare non solo della rappresentanza politica, ma soprattutto delle strutture amministrative, che dalla debolezza della rappresentanza hanno tratto vigore e a volte sembrano operare in accurato disordine.

Non posso che ricordare, per l'ennesima volta visto che nulla è cambiato, quanto si scriveva in passato: "La risposta non è certo solo nell'intervento penale. Larga parte di questo impegno è al di là dell'approccio giudiziario. Chi ha la responsabilità politica e amministrativa della città e chi intende ottenerla deve acquisire una reale conoscenza dei meccanismi che hanno consentito che si arrivasse a tal punto, a partire dalla stessa selezione del personale politico.

Certamente la continuità del condizionamento pone al primo posto il tema della dirigenza amministrativa".

Risanare la macchina amministrativa è una priorità, al fine di porre le basi che rendano per il futuro sempre più difficile il condizionamento illecito della vita della città. L'impegno risanatore si presenta però come di più ampio spessore. Una dirigenza di alta caratura professionale è in realtà necessaria anche come presidio di legalità.

In questi giorni l'ANAC ha concluso la relazione sull'attuazione delle misure individuate in sede di tavolo tecnico con Roma Capitale, finalizzato alle azioni avviate in materia di corretta gestione della cosa pubblica. Se permangono ancora criticità, soprattutto nel settore del personale, viene dato

atto di risultati importanti, sia nell'incremento della capacità di spesa, che appare davvero significativo, sia nell'aumento delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di appalti e servizi. E' questa la strada maestra per il contrasto alla corruzione. Guardiamo quindi con grande interesse ai risultati dell'amministrazione di Roma Capitale per una maggiore efficienza che non sia a scapito della trasparenza.

* * *

Ecco. Da quanto sin qui detto risulta evidente che anche la stessa azione nei confronti delle organizzazioni criminali richiede che la risposta alla domanda di giustizia sia completa e parta dalle esigenze primarie dei cittadini: correttezza della pubblica amministrazione, tutela della sicurezza personale (furti in abitazione, reati violenti diffusi ecc.), tutela dell'ambiente.

È la legalità quotidiana il migliore antidoto alla illegalità più grave. È per questa ragione che è necessario assicurare il funzionamento della giustizia di ogni giorno, anche nelle cose minute.

A volte è anche l'inefficienza della giustizia che genera i presupposti della percezione di insicurezza, che ruolo così determinante svolge anche nella formazione del consenso politico, con effetti a catena che appaiono sempre più preoccupanti.

È solo l'ordinario, ragionevolmente celere procedere della giustizia nei processi di maggiore interesse per i cittadini che può contribuire a far superare l'attuale sfiducia nella legalità. Questa sfiducia induce disaffezione per le istituzioni e può addirittura portare alla ricerca di soluzioni diverse ai propri problemi, così favorendo il diffondersi della corruzione e di forme organizzate di criminalità.

Questo intreccio perverso di timore, cinismo, corruzione è infatti emerso come tema centrale di molte investigazioni degli anni recenti.

* * *

Nel ripristino della legalità quotidiana sono impegnate le Procure del distretto, che hanno posto in essere riorganizzazioni volte a meglio gestire il rapporto con i cittadini e a sollecitare la collaborazione delle altre istituzioni attorno all'efficienza del servizio giustizia.

Molte Procure utilizzano, per la trattazione di indagini c.d. bagatellari o con caratteristiche di serialità, strutture centralizzate. Questo approccio si è rivelato utile nella definizione di procedimenti semplici. Tuttavia alcuni uffici segnalano la necessità che esso non svaluti il dato qualitativo delle indagini, con riflessi negativi sull'impegno del giudice nelle fasi successive. Vi è infatti il rischio che frettolose decisioni sull'azione intasino il giudice dell'udienza preliminare o quello del dibattimento di processi che non rispettano in maniera adeguata il principio imposto dall'art. 125 disp.att.c.p.p..

Impegno comune è quello in materia di ambiente e territorio. Risultati importanti sono stati ottenuti dalla DDA di Roma, in collaborazione con le altre Procure, nel settore dell'ambiente. Sono ormai in fase dibattimentali i processi per reati di traffico di rifiuti per la gestione di grandi discariche nel Lazio. Gli elementi più significativi di queste indagini sono costituiti dall'intreccio con reati contro la pubblica amministrazione, da cui risulta il sistematico asservimento dell'interesse pubblico a quello di consorterie affaristiche.

Vengono però segnalate ancora difficoltà nei rapporti con le amministrazioni e nell'attuazione del Protocollo stipulato con la Regione. Sul primo aspetto, ad esempio, la Procura di Velletri segnala l'inadeguatezza della prevenzione in via amministrativa, con gravi riflessi sull'effettività della tutela.

Perdurano, con qualche spiraglio (Frosinone, Velletri) le difficoltà a rendere esecutive le decisioni che dispongono la demolizione di opere abusive.

Considerevole è anche il lavoro svolto nei reati contro la pubblica amministrazione. È infatti comune all'esperienza delle Procure la difficoltà di giungere in tempo utile alla pronuncia definitiva. Al fine di ridurre lo iato esistente tra la fase delle indagini e quello della fase dibattimentale propriamente considerata, si è inteso – nella Procura di Roma – valorizzare lo strumento dell'immediato cautelare, costruendo altresì modelli d'accusa fondati su pochi fatti, al fine di rendere più agevole la celebrazione del giudizio. Ancora, è stato dato impulso all'applicazione dell'istituto della responsabilità degli enti, ex d.lgs 231/01, con specifiche contestazioni in esito alle indagini e con richiesta di provvedimenti cautelari reali e interdittivi. Si è infine cercato di omogeneizzare i criteri di contestazione dei reati, realizzando all'interno del gruppo visioni omogenee e condivise.

Un settore in cui si concentra l'impegno delle Procure del distretto è quello della tutela dei c.d. soggetti deboli. Le aggressioni contro le donne non sono diminuite. Resta stabile il numero delle violenze sessuali. Nel circondario di Roma di sono stati nel periodo in esame quattro casi di "femminicidio", rispetto ai cinque del periodo precedente, ma ben sette tentativi, spesso non portati a termine per l'intervento tempestivo delle Forze dell'Ordine. Per contrastare la violenza nei confronti delle donne, soprattutto in ambito domestico o nel contesto di relazioni affettive, le Procure ricorrono alla specializzazione, anche attraverso la creazione di appositi gruppi. Tra questi, particolarmente attivo è il gruppo costituito presso l'ufficio distrettuale. Va poi segnalata l'iniziativa della Procura di Tivoli, che ha coinvolto in un approccio innovativo l'Ordine degli Psicologi, il Foro, le istituzioni. Andrà, infine, raccolta la disponibilità della Regione a mettere a disposizione risorse, anche economiche, per misure di sostegno alle vittime, a partire dalle esperienze già avviate.

* * *

Il ruolo del pubblico ministero nelle procedure civili non può essere sminuito, perché esso concorre a rendere possibile l'uniformità delle decisioni in settori di particolare sensibilità. Si è già detto negli anni passati dell'impegno della Procura Generale nelle procedure di riconoscimento dello status di persona protetta, in quelle di opposizione alle sanzioni della Banca d'Italia agli Istituti di credito, in quelle di riconoscimento di stato. Il Tribunale e la Procura dei Minori sono quotidianamente impegnati nell'affrontare il gravoso problema costituito dai minori non accompagnati, ove si registra il positivo avvio della formazione per i tutori.

Dobbiamo però guardare con molta preoccupazione al fatto che un recente intervento normativo, nel disciplinare l'impegno del magistrato onorario, ha del tutto trascurato il ruolo che i Vice Procuratori svolgono in tutti gli uffici del distretto nella materia civile, assicurando la presenza del pubblico ministero. Una tecnica legislativa disattenta ha creato un vuoto non colmabile in via interpretativa e a cui non si è inteso porre subito rimedio.

Le conseguenze possono essere molto gravi e comunque tale situazione ricade ancora una volta sugli uffici di Procura, sui quali si continuano ad addensare nuove attribuzioni, senza alcuna misura di rafforzamento strutturale.

* * *

Le Procure hanno avviato un percorso di miglioramento delle proprie "prestazioni" in termini definitivi, fatto in sé molto positivo. Deve sottolinearsi positivamente anche l'iniziativa della Procura di Tivoli di dedicare specifico impegno alla trattazione dei procedimenti pendenti da lungo tempo, prevedendo la costituzione di un'apposita struttura organizzativa.

È questo, unitamente al tema delle modalità di iscrizione della notizia

di reato, un punto molto significativo della vigilanza del Procuratore Generale, anche a seguito delle recenti modifiche normative, che hanno richiamato l'attenzione sulla responsabilità della dirigenza nelle scelte relazione alle iscrizioni.

Il Procuratore della Repubblica di Roma ha disciplinato con intelligenza il delicato settore, rendendo così trasparenti i criteri di iscrizione, depurati di quell'alone di "doverosità", troppo spesso facile schermo della deresponsabilizzazione. Nel far ciò non ha seguito la strada del facile, ma illegittimo, ricorso al modello 45, cioè all'iscrizione nel registro dei "fatti non costituenti reato", che può eludere il controllo del giudice.

Molto allarme ha destato la nuova disciplina dell'avocazione. È un allarme giustificato, perché un'applicazione letterale delle nuove norme potrebbe portare alla paralisi, insieme, delle attività d'indagine e di quelle del giudice, già sovraccarico per l'impossibilità di ricevere i molti procedimenti definiti dal pubblico ministero.

Come si è già osservato, infatti, il punto critico non è costituito dall'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero, ma dai tempi del giudizio e dal sovraccarico degli uffici del Giudice delle indagini preliminari (GIP/GUP).

La Procura Generale ha previsto un'interpretazione sistematica delle nuove norme, già a partire dalla situazione esistente, che prevede la elaborazione di criteri cui si atterrà nell'esercizio del potere di avocazione, comunque correlato all'inerzia del pubblico ministero. La Direzione Generale per i Servizi Informatici e l'Automazione (DIGSIA) ha strutturato un primo percorso di selezione informatica delle procedure che rispondono ai criteri indicati dalla legge e dal Procuratore Generale, così consentendo che la valutazione si accentri sui procedimenti che meritano un esame accurato, al fine di verificare il rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti e la tutela dell'interesse pubblico protetto dalla norma penale.

Siamo tutti chiamati a far sì che questo approccio funzioni effettivamente. L'alternativa non è che le cose continuino “come prima”, ma un nuovo intervento del legislatore, che incida ancora più gravemente sulle prerogative del Procuratore della Repubblica.

Motivo di allarme è costituito poi dall'obbligo di segnalazione dei casi di avocazione al CSM. È una preoccupazione ingiustificata. La segnalazione non deve essere finalizzata all'esercizio dei poteri disciplinari nei confronti del magistrato “inerte”, se non negli ovvi casi in cui emergano effettive ipotesi di violazioni disciplinari, ma al controllo da parte del circuito del governo autonomo delle azioni del Capo dell'ufficio volte a prevenire il ritardo e del corretto uso dei poteri di avocazione da parte del Procuratore Generale, in applicazione di quei criteri di carattere obiettivo e predeterminato di cui s'è detto.

* * *

Lavorare in condizioni dignitose e sicure è diritto del personale e di quanti accedono agli uffici giudiziari.

La sicurezza da attacchi esterni è stata finalmente affrontata in maniera sistematica ed efficace. Il gruppo di lavoro costituito dalla Procura Generale, diretto dal Dirigente Amministrativo, dr. Ferdinando Di Benedetto, e dal Sostituto Procuratore dr. Arcibaldo Miller, ha operato con modalità che sono divenute punto di riferimento a livello nazionale e sono considerate dal CSM buona prassi.

Sono ormai avviati i lavori per mettere in sicurezza gli uffici giudiziari romani e molti di quelli del distretto. Altri lavori sono stati finanziati proprio nei giorni passati. Alcuni, pochi ulteriori lavori sono in attesa dell'approvazione delle Conferenze Permanenti.

Entro il primo semestre del 2018 tutte le opere principali dovrebbero essere completate.

Nello stesso tempo è stata avviata la riorganizzazione dei servizi di vigilanza armata, in attesa che entrino in vigore le Convenzioni Consip cui ci si adegnerà.

La dignità del lavoro sarà perseguita innanzitutto attraverso la continuazione dell'impegno per l'allocazione del Giudice di Pace in locali degni dell'esercizio della giurisdizione e per la realizzazione del Polo della giustizia civile, grazie all'acquisizione ormai definitiva della Caserma Manara.

* * *

Da tutto il mio intervento credo emerga come l'azione della Procura Generale sia ispirata alla attuazione dei valori costituzionali: ne abbiamo fatto il perno del nostro progetto organizzativo, là dove si indica come centrale il principio di responsabilità, inteso come dovere di dar conto del nostro lavoro e dei suoi risultati. Obiettivo fondamentale è rendere i diritti, di cui la giurisdizione è custode, una conquista effettiva e quotidiana, che possa costituire base della convivenza civile. L'uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella rappresentanza dell'interesse pubblico dinanzi al giudice è conseguenza dei principi di legalità e di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. La ricerca costante di rapporto con il Foro è riconoscimento del valore della difesa e del contraddittorio nel processo. L'efficienza non è deriva aziendalistica, ma rispetto del principio di ragionevole durata, nella consapevolezza che un diritto non è tale se non può essere attuato in tempi utili attraverso il ricorso al giudice.

La Costituzione compie settanta anni e li dimostra: è una Costituzione matura, forte, autorevole e piena di ricchi spunti per il futuro. Auguri di lunga vita.

