



*Procura Generale della Repubblica*  
*presso la*  
*Corte d'appello di Genova*

Signor Presidente e Signori Consiglieri della Corte,

Signor Presidente e Signor Consiglieri dell'Ordine degli avvocati,

Gentili autorità, gentili ospiti,

Cari colleghi, cari studenti;

vorrei dedicare le mie prime parole al ricordo di chi oggi non è presente al suo banco, vicino a noi colleghi ed alle sue figliole Francesca ed Irene, che sono qui con noi: perché ricordare Antonio Lucisano non significa solo esprimere il nostro sentimento di perdita e di dolore, ma anche ripensare al magistrato che è stato un esempio per ciascuno di noi: una persona che ha lavorato con gioia, coraggio e passione, sino all'ultimo: il suo nome compare ancora nel nostro calendario delle udienze di questo mese di gennaio.

Giovane presidente di Sezione penale in Calabria, poi consigliere in più Corti di Appello, poi Sostituto ed infine Avvocato Generale presso la Procura Generale, ha sempre vissuto ed espresso i valori più importanti per la nostra professione: indipendenza, cultura giuridica, attenzione e rispetto per le persone coinvolte nei casi su cui si lavora, amore per il proprio lavoro, disponibilità e capacità di trasmettere agli altri il proprio sapere.

Le parole più adatte sono state quelle di Carlo Brusco, il quale - giudice di Cassazione - aveva confermato la sentenza scritta da Antonio (all'epoca Consigliere della Corte di Appello di Venezia) sulle morti di Porto Marghera.

*Il collega ricorda "la ricchezza e l'approfondimento delle argomentazioni, la pacatezza con cui queste venivano espresse, l'umiltà con cui venivano espresse opinioni diverse, la capacità di accogliere tesi non scontate, su temi molto complessi, senza aver l'aria di possedere verità rivelate e dando sempre conto in*

*modo ragionato e comprensibile delle soluzioni accolte*". Dico a me ed ai miei colleghi: ecco, è così che dobbiamo lavorare.

Organizzo il mio intervento in due parti:

- la prima, dedicata più specificatamente al nostro Distretto, molto succinta, avendo già trasmesso dati e valutazioni in una relazione, diretta al Presidente della Corte;
- la seconda, dedicata alle più importanti novità di normazione primaria e secondaria che sono intervenute nell'ultimo anno, e che toccano da vicino l'operatività e l'organizzazione delle Procure di primo e di secondo grado.

Non mi soffermo sui ringraziamenti, pur doverosi: so bene che, se qualcosa di utile il mio ufficio é riuscito a realizzare, ciò è avvenuto per la collaborazione del personale e dei miei colleghi, e per la disponibilità dei Procuratori del Distretto, degli Avvocati e di tutte le istituzioni.

### ***Statistiche relative alle notizie di reato sopravvenute nel periodo luglio 2016 / giugno 2017.***

Vanno ribadite le valutazioni fatta lo scorso anno sulla scarsità del numero dei procedimenti per i reati di corruzione e concussione e di usura: i dati sottostimano fenomeni certamente non marginali, il che consiglierebbe di riprendere il dibattito sulla opportunità di innovativi strumenti di indagine.

Il numero delle denunce relative ai decessi per infortunio sul lavoro resta inaccettabilmente alto: ben 13.

I numeri relativi ai reati di 'stalking', ai maltrattamenti in famiglia ed agli omicidi segnalano la gravità del fenomeno della violenza di genere. E' un tema difficilmente aggredibile sul solo piano della repressione penale: si tratta di un fenomeno prima di tutto culturale, e sul terreno educativo deve essere affrontato.

Gli omicidi volontari commessi nel periodo luglio 2016/giugno 2017 assommano a 9 casi, tutti relativi a rapporti di vicinato o maturati in ambito familiare; i “femminicidi” sono tre; tutti tragicamente collegati con la incapacità del soggetto maschile di tollerare perdite e frustrazioni.

Nessun omicidio è riferibile alla criminalità organizzata, che si conferma cauta e tendenzialmente silente: ben presente nel territorio, la ’ndrangheta appare impegnata in un programma di inserimento nel tessuto economico e di tessitura di relazioni con amministratori pubblici, la cui elezione talvolta tenta di influenzare.

### ***Le indagini più rilevanti svolte dalle Procure del Distretto.***

Tutte le Procure, anche quelle che hanno sofferto e soffrono di vistose carenze di personale togato ed amministrativo, hanno condotto indagini impegnative e complesse. Rinvio alla relazione scritta.

Ora mi limito a citare:

- La Cassazione, su ricorso della Procura Generale, ha annullato una parte delle assoluzioni intervenute in appello nei due procedimenti per associazione mafiosa, che hanno ad oggetto la presenza della ’ndrangheta in tutte le province della Regione ligure; si celebreranno a breve i nuovi dibattimenti di secondo grado; le decisioni di legittimità sanciscono principi assai significativi in relazione al tipo di presenza mafiosa che caratterizza il nostro Distretto, e cioè che il reato associativo può consumarsi anche a prescindere da esplicite manifestazioni intimidatorie;
  
- Quanto alle indagini in materia di terrorismo, il protocollo sottoscritto da Procura Generale, Procuratori del Distretto e Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo nel 2016 si sta dimostrando utile in quanto – prevedendo uno scambio di informazioni tra Procure in relazione ai cosiddetti “reati spia” – consente alla Procura distrettuale, competente per le indagini, di avere cognizione di quanto avviene sull’intero territorio del Distretto; è proficua la collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, mediante periodiche riunioni di coordinamento;

- La Procura di Massa ha concluso lunghe e delicate indagini nei confronti di numerosi operatori di Polizia Giudiziaria appartenenti a Stazioni Carabinieri del Circondario; sono emersi plurimi episodi di pestaggi ed abusi ai danni di persone fermate (sovente cittadini extracomunitari), talvolta anche con l'utilizzo di storditori elettrici; nonché minacce e danneggiamenti ai danni di cittadini inermi: fatti preoccupanti, perché evidenziano – proprio tra coloro cui sono attribuiti poteri pubblici – l'esistenza di atteggiamenti di intolleranza nei confronti di persone e regole; ho segnalato ai comandi superiori dei Carabinieri l'esigenza di una azione preventiva, fondata sia su un maggiore controllo, sia sulla diffusione di valori di eguaglianza e rispetto per le persone.

### ***La realizzazione di una importante recente riforma: la REMS.***

La riforma che ha portato alla chiusura definitiva degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari ed alla istituzione delle residenze protette per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), certamente condivisibile negli obiettivi, ha comportato inizialmente acuti problemi per la giurisdizione, in ragione della mancanza in Liguria di una propria struttura.

Nel corso del 2017 la Regione ha realizzato una REMS provvisoria in Genova Prà; una struttura di grande qualità, che completa un percorso di civiltà di cui il nostro ordinamento deve essere orgoglioso.

Permangono tuttavia carenze quantitative, dovute alla insufficienza dei 20 posti preventivati dal Servizio Sanitario, a fronte del fabbisogno, che va rapportato non solo alle sentenze definitive che assolvono l'imputato per infermità psichica, ma anche ai casi di applicazione provvisoria di misura di sicurezza in indagini preliminari, qualora venga accertata la pericolosità dell' indagato.

E' certamente necessario che il magistrato riservi la REMS solo ai casi in cui una presa in carico del paziente da parte delle strutture territoriali risulti insufficiente.

Tuttavia permane, a mio parere, un problema di insufficiente caratura quantitativa della REMS, a fronte delle esigenze di sicurezza che scaturiscono da alcuni procedimenti penali. Non credo si tratti di un punto di vista troppo unilaterale: è

naturale che il magistrato, che conosce i reati commessi dai soggetti di cui si tratta, sia particolarmente attento al tema della sicurezza della collettività.

Aggiungo una osservazione finale: un eventuale incidente (cioè un caso in cui risultasse la inadeguatezza di una misura di sicurezza non coercitiva, con conseguenti pericoli o danni per l'incolumità di terzi) farebbe inevitabilmente arretrare un irrinunciabile percorso di civiltà faticosamente realizzato, e forse (in questi anni di paure più o meno motivate), non generalmente condiviso.

### *Le modifiche normative che concernono le Procure.*

#### *La 'nuova' avocazione prevista dalla legge 103/2017.*

La riforma dell'istituto della avocazione ha il palese obiettivo di accelerare i tempi dei procedimenti pendenti nelle Procure: le nuove norme indicano termini più precisi per l'attività dei PM; nel caso di superamento, è previsto che il Procuratore Generale provveda alla avocazione.

La soluzione adottata pare ovvia, ma non lo è: indica infatti, come 'rimedio' a ritardi verificatisi nella procura di primo grado, il trasferimento del procedimento alla Procura Generale, un ufficio del tutto privo (per mancanza di personale e di Polizia Giudiziaria) della concreta possibilità di svolgere quelle indagini, alle quali per di più dovrebbe assicurare una maggiore celerità.

E' evidente che l'applicazione della nuova disciplina non può consistere nel risultato paradossale di trasferire da un ufficio all'altro fascicoli la cui trattazione comunque tarderà.

Un obiettivo ragionevole, quindi, è quello di garantire una applicazione realistica ed utile all'iniziativa del legislatore; ed è in corso un lavoro interpretativo e ricostruttivo del sistema, tramite incontri tra Procuratori Generali, su iniziativa della Procura Generale presso la Cassazione.

Nel nostro Distretto ho organizzato su questi temi riunioni con tutti i Procuratori e con i Sostituti del mio ufficio.

Abbiamo condiviso alcune direttrici interpretative, che potranno attenuare l'astrattezza delle nuove norme e consentire alle Procure di primo e di secondo grado di assicurare un monitoraggio dei tempi delle indagini, dedicato soprattutto ai processi che riguardano interessi prioritari.

Le più importanti valutazioni concordemente emerse sono:

- La previsione normativa secondo cui l'avocazione sia disposta con un decreto motivato fa ritenere che la stessa sia facoltativa: la scadenza dei termini delle indagini preliminari è condizione necessaria, ma non sufficiente per l'attivarsi della Procura Generale;
- Il ritardo che legittima l'avocazione deve essere significativo o tale da mettere a rischio beni meritevoli di tutela;
- non rientra tra le ipotesi di inerzia ingiustificata la postergazione, da parte delle Procure di primo grado, della trattazione di procedimenti non compresi nei criteri di priorità previsti da fonti normative o da documenti organizzativi;
- la facoltatività dell'avocazione deve essere accompagnata da prevedibilità e trasparenza dell'azione della Procura Generale; a tal fine occorre individuare e rendere pubblici criteri generali per l'esercizio del potere di avocazione, il più possibile condivisi con i Procuratori del Distretto.

### *La Circolare del CSM sulle Procure del novembre 2017.*

La Circolare ha l'obiettivo dichiarato di rafforzare il sistema di autogoverno, ad iniziare dai Consigli Giudiziari, anche nei confronti degli uffici inquirenti e requirenti.

A distanza di undici anni dalla riforma dell'ordinamento giudiziario (la c.d. riforma Castelli - Mastella), che nel 2006 aveva accentuato fortemente l'impianto verticistico delle Procure, il Consiglio ora interviene con una Circolare, e quindi con uno strumento normativo forte.

Quanto ai contenuti, la Circolare costruisce una regolamentazione che valorizza in primo luogo i principi costituzionali; quanto al metodo, il CSM ha

opportunamente scelto di coinvolgere nei lavori preparatori tutti i Procuratori Generali e molti Procuratori e Sostituti.

Il risultato è costituito da una normativa che attenua la 'solitudine' del capo della Procura, dando spessore alla figura professionale degli Aggiunti; che coinvolge i Consigli Giudiziari nella valutazione dei criteri organizzativi predisposti dal Procuratore; che introduce una regolamentazione degli strumenti più significativi di dialogo e confronto tra sostituti e dirigente.

E' evidente l'investimento, in termini di politica della giurisdizione, fatto dal CSM; è altresì evidente che la Circolare costituisce non un risultato raggiunto, ma piuttosto un 'nuovo inizio', e cioè uno strumento messo a disposizione dei Consigli Giudiziari e prima ancora dei magistrati requirenti, per partecipare al 'governo' delle Procure, e per reagire alle tentazioni di separatezza e burocratizzazione che, negli ultimi anni, hanno pericolosamente toccato questi uffici.

Le norme potranno essere vincenti non da sole, ma attraverso la capacità di partecipazione che prima di tutto i sostituti sapranno esprimere e mettere in campo.

Mi auguro che la Circolare possa attuare anche l'altro generoso obiettivo dichiarato: quello di invertire la tendenza alla burocratizzazione degli uffici inquirenti, indotta dall'aumentato carico di lavoro, e la strisciante separazione dalla giurisdizione giudicante, indotta dalla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006.

E' indubitabile che i divieti di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa, con la loro estrema ampiezza (a mio sommo parere eccessiva, rispetto alla giusta esigenza di evitare, nella stessa sede, inopportune interscambiabilità di ruoli), hanno di fatto reso molto difficile la maturazione, tra tutti i magistrati, di esperienze e di professionalità *naturalmente* unitarie.

Sul punto, esprimo un auspicio: cari avvocati, valutate senza pregiudizio se questa accentuata separatezza non rischi di trasformare i pubblici ministeri (i quali hanno il compito di garantire i diritti dei cittadini e di controllare la correttezza delle indagini), in meri burocrati, che si limitano a dare sbocco processuale ai risultati investigativi delle Polizie.

Sul tema del rischio di burocratizzazione delle Procure, aggiungo una mia valutazione, che mi consentirà di sottolineare una positiva ed importante novità della Circolare.

Negli anni passati l'organizzazione delle Procure è stata indirizzata, nei fatti, a governare la quantità del lavoro, sovente in assenza di contrappesi diretti a monitorare la qualità.

Certamente sono serie le ragioni che hanno imposto attenzione alla capacità di 'produzione' da parte degli uffici, trattandosi di un necessario presupposto per rispondere alla domanda di giustizia dei cittadini.

Tuttavia è normalmente mancata attenzione per l'analisi dell'esito dei procedimenti (cioè per il numero delle assoluzioni); una analisi che, se riferita all'intera Procura ed estesa ad un congruo numero di anni, consente di valutare, in termini di bontà della giurisdizione, il lavoro e l'organizzazione degli uffici inquirenti.

Questo fenomeno ha avuto riflessi negativi sia sul piano dell'efficienza complessiva dei procedimenti (e cioè della durata del giudizio monocratico di primo grado), sia sul piano culturale, in termini di perdita per i PM del senso della propria appartenenza alla giurisdizione.

Ora siamo di fronte ad una novità davvero rilevante, che offre l'occasione per 'recuperare' gli uffici inquirenti alla pienezza della giurisdizione.

Mi riferisco all'art. 3 della Circolare, norma che vincola il Procuratore della Repubblica ad organizzare il proprio ufficio tenendo presente anche "*i dati sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio*".

E' la prima volta, credo, che il concetto di "*esito*" riferito all'ufficio inquirente entra nel vocabolario del CSM: questo è molto importante, perché la negatività dei risultati a giudizio danneggia i cittadini, la credibilità della nostra istituzione e l'erario.

Ora può aprirsi una nuova sfida, che richiede alle Procure delle organizzazioni sapienti, e quindi bisognose della partecipazione di più componenti.



I Procuratori del Distretto saranno certamente all'altezza del nuovo obiettivo: è da tempo che nelle nostre riunioni affrontiamo insieme il tema della qualità, e so che è condiviso lo sforzo di coniugare l'efficienza con la bontà dei risultati.

### ***La nuova normativa sulle intercettazioni.***

Esprimo un giudizio positivo, per la lealtà dell'impianto normativo: utilizzo questo aggettivo in quanto, in passato, gli interventi normativi proposti, sempre motivati con l'esigenza di tutelare i diritti alla privacy di terzi estranei alle indagini, sovente finivano per incidere sulla potenzialità dello strumento investigativo e sulla effettività del diritto di cronaca.

Al contrario la legge delega n. 103/2017 ed il decreto legislativo del Governo approvato il 29.12.2017 disegnano una normativa che pare in grado di impedire l'indebita divulgazione di notizie "sensibili", indifferenti ai fini delle indagini, mantenendo inalterata l'efficacia del mezzo di ricerca della prova.

La scelta fondamentale della riforma è stata quella di prosciugare alla fonte il materiale potenzialmente oggetto di abusiva diffusione: si è infatti vietata la trascrizione, nei c.d. brogliacci redatti dalla Polizia Giudiziaria, delle conversazioni irrilevanti e/o relative a dati sensibili: non ci potranno quindi essere successivi utilizzi o diffusioni di tale materiale.

Sottolineo che questa soluzione non comporta una perdita di conoscenza diretta di materiale potenzialmente probatorio da parte dei PM, come qualcuno ha paventato: le conversazioni ritenute dalla PG irrilevanti e non trascrivibili nei brogliacci saranno riassunte in relazioni di servizio, che consentiranno al magistrato inquirente di operare una sua valutazione autonoma su rilevanza ed utilizzabilità. Aggiungo però che questo meccanismo sarà costituzionalmente rispettoso del diritto di difesa solo se tali relazioni di PG saranno accessibili anche ai difensori, che devono essere messi in grado di operare anch'essi le proprie valutazioni dal punto di vista della difesa.

Aggiungo un'ultima osservazione: l'innovazione, con la previsione di un archivio riservato, nel quale dovranno essere collocati atti e documenti, richiede più strumenti e più lavoro; prevedo non poche difficoltà per gli uffici, in particolare per più piccoli o per i più sguarniti di personale amministrativo. E' appunto il caso, per una ragione o l'altra, delle Procure del Distretto.

Mi auguro che le meritevoli iniziative inaugurate da questo Ministero, dopo molti anni di inerzia, sul terreno dell'assunzione di persone amministrativo, continuino.

### ***Il nuovo reato di tortura.***

Il parlamento ha finalmente introdotto nel nostro ordinamento il reato di tortura, così rispondendo (forse insufficientemente) ad obblighi costituzionali ed internazionali.

Parte della dottrina e molti operatori del diritto ritengono inadeguata (e io aggiungerei reticente) la nuova norma incriminatrice introdotta dalla legge 14.7.2017 n. 110 (l'art. 613 bis cp), soprattutto per essere il reato di tortura disegnato come un illecito ad autore libero, anziché come un illecito proprio dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio: sottolineo questo perché, come viene evidenziato nelle convenzioni internazionali e dimostrato dai fatti, il bisogno di prevenzione e di repressione si situa - all'evidenza - soprattutto sul terreno dell'abuso di poteri pubblici.

E' per me incomprensibile la resistenza di molti alla introduzione di un reato 'proprio', perché ritenuto troppo carico di significati stigmatizzanti nei confronti delle forze dell'ordine: una posizione che non coglie la necessità, proprio al fine di garantire il rispetto dovuto ai corpi di polizia, di una presa di distanza netta da ogni ipotesi di abuso e dai loro autori.

Voglio aggiungere alcune osservazioni, che concernono direttamente l'operatività degli uffici giudiziari, e che dovrebbero farci ripensare criticamente ai procedimenti penali pregressi (compresi quelli che si sono svolti in questa sede giudiziaria): la carenza di effettiva tutela dei diritti dei cittadini è stata originata non solo dall'inadeguatezza delle norme incriminatrici (cioè dall'assenza del reato di tortura), ma anche dall'estrema difficoltà delle indagini, dalla carenza di collaborazione da parte dei corpi di Polizia coinvolti, dai tanti autori di abusi restati ignoti, dalla durata dei dibattimenti, dalle prescrizioni conseguenti, dalla carenza di adeguate sanzioni disciplinari.

Le sentenze della CEDU sottolineano opportunamente l'esistenza, in capo agli Stati, di obblighi procedurali che impongono di compiere "*indagini diligenti su tutti i*

*casi sospetti, indagini idonee in ogni caso a pervenire all'individuazione e persecuzione dei responsabili ed alla loro condanna ad una pena proporzionata*": ebbene, questi impegni assunti dal nostro ordinamento, anche nei confronti della comunità internazionale, impongono non solo l'introduzione di un reato 'apposito', ma anche l'adempimento di numerose 'obbligazioni di mezzi': doveri di leale collaborazione con l'Autorità Giudiziaria in capo ai vertici delle forze di polizia o delle altre istituzioni; adeguamento dell'organizzazione giudiziaria ad obiettivi di effettività, celerità ed efficacia degli accertamenti e delle sanzioni; priorità assoluta per questi procedimenti; responsabilità diretta dei dirigenti degli uffici inquirenti in ordine alla destinazione di risorse sufficienti per le indagini ed i dibattimenti; e ancora, per il legislatore: esclusione di benefici che vanifichino la sanzione penale; limiti alle norme sulla prescrizione.

In conclusione, tocca direttamente anche a noi magistrati e dirigenti degli uffici giudiziari, operare per adempiere agli obblighi di civiltà che il nostro ordinamento ha sottoscritto e per restare fedeli alla Costituzione.

Dedico le mie ultime parole alla data odierna, il giorno della memoria: il 27 gennaio 1945 la prima armata ucraina dell'esercito sovietico entrò nel campo di sterminio di Auschwitz. Si calcola che in quel lager siano stati uccisi 960.000 ebrei, più di 20.000 rom.

Questi fatti ci riguardano: le leggi italiane a tutela delle razza ariana approvate nell'autunno del 1938 portarono all'espulsione dagli impieghi pubblici di tutti gli ebrei: tra i molti, nella nostra regione furono cacciati due magistrati e sei professori universitari.

I nostri colleghi dell'epoca furono impegnati, come ovvio, nelle controversie relative all'applicazione di queste leggi che limitavano i diritti fondamentali di persone, solo perché 'non ariane'.

Alcune Corti diedero interpretazioni restrittive alla legge, altre estensive.

Non vi fu nessuna reazione collettiva o pubblica.

Genova, 27.1.2018

Valeria Fazio

Procuratore Generale Corte di Appello di Genova