



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

Signor Presidente e Signori Consiglieri della Corte,

Signor Presidente e Signori Consiglieri dell'Ordine degli avvocati,

Gentili autorità, gentili ospiti, cari colleghi, cari avvocati;

dedico il mio intervento a due temi:

- Vi parlerò molto brevemente su quanto è accaduto nell'anno di interesse (luglio 2017/giugno 2018) nel nostro distretto, rinviando per il dettaglio alla nota che ho trasmesso al Presidente della Corte;
- Dedicherò poi qualche osservazione alle più importanti modifiche normative recentemente intervenute o che sono in elaborazione, e che riguardano da vicino la giurisdizione penale.

So che i ringraziamenti pubblici, diretti ai collaboratori, sono doverosi, ma poco interessanti per i 'terzi': voglio però sottolineare che ciò che la Procura Generale ha realizzato quest'anno è stato merito dell'impegno di tutti i componenti dell'ufficio; e che la qualità dell'intervento giurisdizionale della magistratura inquirente e requirente del Distretto è il risultato del lavoro dei Procuratori della Repubblica, di tutti i colleghi sostituti, degli operatori di Polizia Giudiziaria e (in misura non inferiore) della cultura giuridica e della passione civile della Avvocatura; una Avvocatura, la 'nostra', che assicura un confronto ed un contraddittorio che ci aiuta a migliorare e, se necessario, a correggerci.

Statistiche relative alle notizie di reato sopravvenute nel periodo.

Solo parzialmente queste statistiche rappresentano fedelmente l'andamento della criminalità.

In alcuni settori decisivi le denunce sottostimano fortemente i fenomeni criminali.

Rinvio alle valutazioni, da me già formulate in passato, sulla scarsità dei procedimenti per usura, reato pervasivo e preoccupante, che tuttavia dà luogo a numeri minimi di procedimenti.

Ribadisco le mie valutazioni sulla scarsità del numero dei procedimenti relativi a delitti commessi ai danni della Pubblica Amministrazione: nelle Procure di tutto il Distretto sono stati attivati, nel periodo di interesse, soltanto 143 procedimenti per peculato, concussione o per le diverse ipotesi di corruzione, dati che confermano la grande difficoltà di emersione del fenomeno.

Analoghe conclusioni formulo per i reati societari, fallimentari e tributari, le cui iscrizioni appaiono relativamente poche: una conferma (resa plasticamente anche dai dati sulle presenze in carcere) che il nostro sistema penale, a differenza di altri ordinamenti europei a democrazia matura, colpisce poco la criminalità economica, e rischia di limitare la sua funzione preventiva e repressiva alle sole categorie che commettono reati di violenza o 'da strada'.

Sulla questione dei reati contro la Pubblica Amministrazione, tuttavia, è intervenuta qualche settimana fa una novità che reputo positiva:

- la legge 9.1.2019 n. 3 ("misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione") introduce nel Codice Penale l'art. 323 ter, che prevede una causa di non punibilità per coloro che, prima di aver notizia che sono in corso indagini nei loro confronti, e comunque entro quattro mesi dalla commissione del fatto, *"denunciano volontariamente i reati contro la P.A. commessi e forniscono elementi utili per assicurare le prove del reato e per individuare gli altri responsabili"*; una regola, all'evidenza, che vuole incentivare i "ripensamenti" da parte dei responsabili;
- ma, soprattutto, questo provvedimento, modificando l'art. 9 della legge 146/2006, prevede la possibilità di operazioni sotto copertura per acquisire elementi di prova in ordine ai reati di concussione, corruzione, turbata libertà degli incanti e simili.
- Questa seconda innovazione, quindi, introduce uno strumento di indagine nuovo (da non confondere con l'agente provocatore), che occorrerà utilizzare con rigore ed autocontrollo; sarà peraltro necessario metterlo effettivamente in campo, per sfruttare le potenzialità di prevenzione che lo caratterizzano.

Continuo brevemente il mio commento sulle statistiche.

Il numero delle denunce relative ai decessi per infortunio sul lavoro resta inaccettabilmente alto: 14 (a fronte dei 13 del periodo precedente), oltre a 189 iscrizioni per lesioni gravi e gravissime. Qualche giorno fa un altro decesso per infortunio in una grande azienda genovese.

I dati della Procura Minori segnalano un aumento delle iscrizioni per tutti i reati più significativi: delitti contro la persona; violenza sessuale; rapine ed estorsioni; stupefacenti. Gli indagati stranieri costituiscono meno di un terzo del totale, ed il loro numero è tendenzialmente stabile (l'anno scorso era in diminuzione). Il problema della devianza minorile è quindi anche molto italiano.

In lieve aumento sono i numeri distrettuali relativi al reato di atti persecutori; stabili sono le denunce per maltrattamenti in famiglia.

I casi di omicidio volontario assommano a 10 in tutto il Distretto (erano 9 l'anno precedente); tra questi, due sono "femminicidi" (erano tre l'anno precedente); uso questo neologismo, brutto ma necessario, perché capace di definire delitti connotati da un movente specifico e decisivo.

In definitiva, anche quest'anno il nostro distretto ha contribuito, come tutte le zone del paese, alla tragica statistica della violenza nei confronti delle donne, un fenomeno che si caratterizza per una tendenziale ed inquietante stabilità (tra i 150/170 casi di omicidi di donne all'anno, da molti anni), nonostante che tutti gli studi specializzati indichino invece in costante diminuzione il numero complessivo degli omicidi e degli altri delitti violenti, se diversamente motivati.

I dati relativi alle rapine ed alle estorsioni confermano il trend, in diminuzione, in atto da anni.

In conclusione, e tenendo presente i dati degli ultimi anni, possiamo dire che anche per il nostro Distretto (come per il paese) le statistiche, laddove sono capaci di rappresentare attendibilmente la realtà, delineano:

- fenomeni criminali stabili, per i settori (infortuni sul lavoro, violenza di genere) caratterizzati da carenze strutturali o da fattori culturali di fondo;
- rapine, estorsioni, fatti di violenza alle persone e furti aggravati di cui agli artt. 624 e 625 c.p. in diminuzione;

- 624 bis (scippi e furti in domicili abitativi e professionali): numeri stabili, rispetto all'anno precedente (+ 16 denunce a Genova, - 20 a Savona, + 15 ad Imperia e simili).

A fronte di questi dati, invece, l'allarme sociale invece cresce tumultuosamente, sull'onda del risalto che viene dato, nel discorso pubblico, agli episodi più gravi.

Tutti i commentatori indicano una insicurezza percepita molto superiore a quella effettiva.

E pare che proprio il dato del "percepito" costituisca lo sfondo di riferimento e la ragione del disegno di legge unificato sulla legittima difesa, già approvato al Senato e che a breve sarà sottoposto al vaglio della Camera dei deputati: una riforma a costo zero, destinata - secondo gli osservatori - a riscuotere un grande consenso.

Il progetto di legge modifica gli artt. 52 e 55 del codice penale (legittima difesa ed eccesso colposo), e si pone l'obiettivo sia di ampliare il diritto di autotutela nel domicilio privato o professionale, rispetto alla legge n. 59 del 2006 (che pur aveva già modificato nella stessa 'direzione' le norme del Codice Rocco), sia di porre limiti all'accertamento giudiziario sulla condotta di chi si è difeso, causando le lesioni o la morte dell'aggressore.

A tal fine, la prevista riforma non si limita ad ampliare le maglie della precedente normativa, ma di fatto disegna una scriminante totalmente nuova, dedicata a chi reagisce, anche con armi da fuoco, al tentativo altrui di far ingresso abusivamente nell'abitazione o nei luoghi di lavoro professionale.

La riforma infatti prevede la presunzione della sussistenza non solo della proporzione tra aggressione e difesa, ma anche dei requisiti (che sino ad oggi le indagini preliminari dovevano accertare) della attualità del pericolo e della inevitabilità della reazione violenta del padrone di casa.

L'effetto della novella dovrebbe quindi essere, nelle intenzioni del legislatore, quello di restringere lo spazio per le indagini della magistratura, che dovrebbero essere limitate alla sola verifica del tentativo di intrusione nel domicilio, e non avere più ad oggetto la condotta dell'agredito che ha reagito, anche uccidendo.

Il dibattito sul disegno di legge (che sta avendo un percorso assai veloce) è stato scarso, a fronte dei possibili effetti della riforma: riforma che rischia di introdurre

una forte dissimmetria rispetto ad altre scriminanti, ed un disequilibrio nel delicato bilanciamento tra i diritti tutelati dall'ordinamento.

Inoltre lo slogan, di grande successo, della "*difesa sempre legittima*", a me pare introdurre una possibile smagliatura nella garanzia pubblica della tutela della sicurezza: un indebolimento del patto tra i cittadini e lo Stato che li deve difendere, che potrebbe in realtà non lenire, ma amplificare il senso di insicurezza della collettività.

Credo che gli operatori del diritto possano utilmente intervenire nel dibattito, come ha già fatto, lodevolmente, l'Unione delle Camere Penali, per offrire ai parlamentari una visione più approfondita delle questioni su cui interverranno: per ricordare che la Costituzione prevede un preciso equilibrio di valori e diritti che non può essere stravolto, e che il ruolo della giurisdizione, presidio di garanzie di rilievo costituzionale, non può essere marginalizzato.

Sempre a proposito di *insicurezza percepita* e di modifiche normative, aggiungo una osservazione tecnica a proposito della norma contenuta nel c.d. decreto sicurezza - norma asseritamente diretta a diminuire il numero dei permessi di soggiorno concessi agli immigrati extracomunitari, la cui presenza costituirebbe motivo di allarme per la sicurezza pubblica - un allarme, parrebbe, più diffuso di quanto sia non dico la preoccupazione, ma anche soltanto l'interesse per il loro brutale sfruttamento in alcuni nostri territori.

Il decreto sicurezza sostituisce la clausola aperta di protezione umanitaria, prevista dall'art. 5, 6° c. d.l.vo 286/1998, ritenuta responsabile di troppi provvedimenti di accoglienza, con la previsione di un numero chiuso di permessi di soggiorno 'speciali'.

Osservo però che tale innovazione dovrà pur confrontarsi con la previsione dell'art. 10 della Costituzione, norma che già in passato è stata ritenuta dalla giurisprudenza di immediata e diretta applicazione da parte dei giudici: una norma che riconosce il diritto di asilo per "*lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione*", per citare letteralmente l'italiano chiaro e generoso della nostra legge fondamentale.

L'indagine sul crollo del ponte Morandi.

Ometto, per necessaria brevità, l'usuale cenno alle indagini più rilevanti coordinate dalle Procure nell'anno di interesse: sono tante, relative a fatti criminosi gravi; il loro rilievo mette in risalto le capacità investigative e la dedizione di tutti gli operatori di Polizia Giudiziaria e dei magistrati inquirenti del Distretto.

E' l'indagine preliminare in corso per il crollo del ponte Morandi che impone qualche valutazione.

Il disastro ha assunto, per noi genovesi, un significato anche simbolico: ha disvelato, in modo clamoroso, la fragilità della nostra modernità, la vulnerabilità della città, l'inefficienza dei sistemi di gestione e controllo, pubblici e privati.

La comunità si pone domande di fronte alla tragedia, ed in particolare si chiede se siano intervenute omissioni colpevoli e se qualcuno debba risponderne; al tempo stesso, la città ha bisogno di una ricostruzione in tempi rapidi: vi è una attesa di molteplici risposte da parte dell'Autorità Giudiziaria.

I magistrati incaricati delle indagini preliminari e del loro coordinamento stanno lavorando molto bene e senza sosta, attenti a garantire l'acquisizione delle prove, senza causare contraccolpi negativi sui tempi degli interventi necessari per la demolizione; il Procuratore della Repubblica ha saputo intessere con la città un dialogo centrato su un corretto scambio di informazioni.

Una indagine di tale portata ha bisogno di risorse: il Ministero della Giustizia (grazie all'iniziativa della dr.ssa Barbara Fabbrini, Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, qui presente - e che ringrazio), ha provveduto con misure tempestive a dotare la Procura ed il Tribunale di Genova di ulteriore personale, sia in via temporanea che definitiva; a sua volta il Comune di Genova ha preannunciato che potrà fornire agli impiegati temporaneamente trasferiti in città degli aiuti concreti: sono tutti importanti segnali di attenzione, che la magistratura ligure ha molto apprezzato.

*Sempre con riferimento all'attività svolta dalle Procure del Distretto, aggiungo **una notazione che concerne la Procura presso il Tribunale per i Minori**, i cui magistrati, come sempre attenti alla tutela dei soggetti più deboli, hanno trasmesso una segnalazione, in relazione ai minori stranieri migranti non accompagnati.*

Premetto che tale Procura ha un dovere di iniziativa, in base alla legge 160/2016, nei confronti dei c.d. minori non accompagnati, in relazione sia alla nomina dei loro tutori, sia alla valutazione dei progetti di accoglienza predisposti dai Comuni.

Il Procuratore da tempo segnala, al proposito di tali competenze, un dato che non possiamo più ignorare: il numero dei ragazzi su cui Procura e Tribunale Minori riescono ad intervenire è enormemente inferiore al numero di quelli arrivati sul nostro territorio, come dimostra il fatto che soltanto il 5,8% degli affari civili riguardanti i Minori non accompagnati è definito dal TM: tutti gli altri casi, segnalati in ingresso nel nostro Distretto, di fatto corrispondono a giovanissimi che si rendono irreperibili.

Questi numeri (rilevanti) di scomparsi certamente comprendono ragazzi che hanno volontariamente raggiunto altri paesi, ove hanno parenti o altri contatti; ma certamente nascondono anche storie tragiche di abusi e di sfruttamento che, allo stato, non conosciamo neppure.

Preoccupazione per questo fenomeno è stata espressa anche dal Procuratore di Nizza, in una recente riunione tra Procuratori Generali e Dirigenti delle Procure italo-francesi di confine: l'intento è di provare ad indagare su tale fenomeno, utilizzando gli strumenti di collaborazione di cui la Unione Europea è dotata; le difficoltà stanno non nella normativa, ma nelle carenze conoscitive in relazione ad una tragedia che pare lasciare indifferente gran parte dell'opinione pubblica.

L'andamento delle Procure del Distretto: la novità normativa più rilevante del periodo: la Circolare del C.S.M. sulle Procure.

Le statistiche dell'anno luglio 2017/giugno 2018 confermano che gli uffici inquirenti del Distretto garantiscono ormai stabilmente un'ottima produttività, grazie a scelte organizzative adeguate.

Ed infatti, nonostante che tutti gli uffici del Distretto soffrano per assenze di magistrati e carenze di personale amministrativo, i numeri danno atto di una efficiente gestione della quantità: tutte le Procure hanno esaurito più notizie di reato rispetto alle sopravvenienze; la sola Procura di Imperia ha chiuso il bilancio con lieve aumento della pendenza (pendenza peraltro del tutto fisiologica), pur patendo l'assenza di 4 sostituti sui 10 previsti in organico.

Sul piano dell'organizzazione degli uffici requirenti, è innegabile che la innovazione più recente e significativa sia costituita dalla nuova circolare del CSM sulle Procure, del novembre 2017.

Ho già evidenziato in passato che il provvedimento è diretto a rafforzare il ruolo dell'autogoverno, ad undici anni dai decreti legislativi di riforma dell'ordinamento giudiziario c.d. Castelli-Mastella: una riforma che aveva accentuato i poteri dei Procuratori ed indebolito la vigilanza dei Consigli Giudiziari e del CSM nei confronti delle loro decisioni, soprattutto organizzative.

Nella sostanza, la circolare ora detta regole per la predisposizione dei progetti organizzativi da parte dei Procuratori, coinvolge i Consigli Giudiziari nella valutazione del merito di tali progetti, introduce strumenti significativi di dialogo e di confronto tra sostituti e Procuratori.

Ma vi è di più: il provvedimento contiene una novità molto importante, e cioè la previsione che il Procuratore, nel decidere come organizzare il proprio ufficio, debba acquisire e tener conto dei dati *sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio*: il CSM, preso atto del progressivo deterioramento della qualità della produzione delle Procure per procedimenti seriali o semplici (deterioramento reso evidente dall'aumento della percentuale di assoluzioni nel merito nanti il giudice monocratico), impone ai Procuratori di acquisire i risultati delle azioni penali esercitate dal loro ufficio, per approntare eventuali correttivi al metodo di lavoro prescelto.

E' successo infatti che i dati degli ultimi anni (anche a livello nazionale) evidenziassero per i procedimenti collegiali (normalmente più complessi) una buona percentuale di condanne, ed una tendenza opposta per i giudizi monocratici provenienti da decreto di citazione a giudizio, cioè per i reati più "facili", a volte gestiti con modalità tayloristiche: ciò rende evidente che la scelta 'produttivistica' (credo inevitabile) debba essere compensata da accorgimenti idonei a sorvegliare la qualità del lavoro (tra questi: controllo puntuale della sussistenza degli elementi di prova prima della decisione di citazione a giudizio, la predisposizione di protocolli di indagine ed altro) e che solo la conoscenza degli esiti, anno dopo anno, consente di controllare adeguatamente i risultati dell'organizzazione scelta dai Procuratori.

Sin dall'inizio del mio incarico avevo proposto ai Procuratori del Distretto la questione degli esiti dei dibattimenti, e voglio sottolineare la risposta assolutamente leale e positiva che ho ricevuto, su un tema così delicato, e di cui normalmente si parla poco volentieri.

Oggi posso dire che in tutti gli uffici inquirenti - almeno dal secondo semestre 2017 - i risultati al dibattimento sono migliorati: c'è stata una importante inversione di tendenza, e per tutte le Procure del Distretto le condanne - anche di fronte al giudice monocratico - hanno superato le assoluzioni, e sono aumentate le richieste di archiviazione a seguito di una più attenta valutazione degli elementi probatori da parte del PM assegnatario.

In particolare, le Procure di Genova e di Imperia (le più grandi del Distretto) hanno fatto registrare ottimi risultati.

Dati più precisi ho riportato nella mia relazione scritta al Presidente della Corte.

Tengo molto a evidenziare questi risultati, perché penso che debba far parte della cultura di tutti i magistrati inquirenti l'essere consapevoli che proprio dalla qualità del loro lavoro e dalla completezza dei loro accertamenti, anche a favore dell'indagato - come prevede la legge - dipende il buon uso del dibattimento e, quindi, la durata del processo penale e la garanzia effettiva dei diritti.

Voglio anche sottolineare che il Consiglio Giudiziario del nostro Distretto ha preso tempestivamente atto sia della novità in tema di "esiti" dei procedimenti, sia dell'ulteriore rilevante innovazione della Circolare sulle Procure - che attribuisce agli organi dell'autogoverno una valutazione di merito sui progetti organizzativi dei Procuratori, prevedendo un "parere" e non più una semplice "presa d'atto".

Il nostro Consiglio Giudiziario ha infatti disposto nella seduta del 5.10.2018 di richiedere alle Procure i dati delle assoluzioni nel merito al dibattimento dei tre anni precedenti, in modo da consentire sin da oggi e nel futuro un monitoraggio - basato su dati concreti - dei risultati dei modelli organizzativi scelti dai Procuratori: il nostro CG è stato l'unico in Italia che, da subito, ha provato a dare concretezza all'innovazione introdotta dal regolamento del CSM.

Chiudo, pertanto, con questo auspicio: noi magistrati inquirenti e requirenti dobbiamo rivendicare e meritare un ruolo attivo nella giurisdizione; dobbiamo saper fare indagini complete e senza pregiudizi, per essere interpreti credibili di un sistema penale diretto alla tutela delle vittime ed attento al rispetto delle garanzie processuali e della dignità di indagati, imputati e condannati; dobbiamo mantenere il desiderio e la capacità di alzare lo sguardo dai nostri fascicoli, per contribuire, con i nostri interventi nel dibattito pubblico su "delitti e pene", ad una discussione ampia, informata e razionale sulle politiche del diritto utili in questi anni di estrema complessità e di grandi diseguaglianze.

Ho terminato il mio intervento, ma vi richiedo ancora un minuto di attenzione.

Voglio ricordare con affetto l'Avv. Gianfranco Pagano, la cui scomparsa inaspettata ci ha molto addolorato: rimpiangiamo, tutti noi magistrati, la passione e l'abilità con cui difendeva i suoi assistiti, e la sferzante ironia e l'intelligenza con cui sorrideva di sé, di noi, del nostro mondo. Ci mancherà molto.

Ora mi fa piacere anticiparvi che tra poco ascolteremo le parole della collega polacca Monika FRACKOWIAK, rappresentante della Associazione *Iustitia polish* e componente della direzione di Medel, che ci riferirà i cambiamenti drammatici che la magistratura sta vivendo nel suo paese: il governo ha proposto - ed il Parlamento ha approvato - due leggi che prevedono la nomina dei componenti della Corte Suprema e del loro organo di autogoverno (il Consiglio della Magistratura) ad opera del Presidente della Repubblica e del Ministro della Giustizia, sottoponendo la magistratura al controllo del potere esecutivo.

Riforme analogamente in danno dell'indipendenza della magistratura interessano l'Ungheria, di recente la Romania e, del tutto drammaticamente, la Turchia.

Sono segnali drammatici, che ci ricordano il rischio che sistemi di governo - anche nati democraticamente da libere elezioni - possano intervenire, forti del consenso dei più, per limitare garanzie e diritti inalienabili: diritti fondamentali che invece devono essere sottratti alle regole delle maggioranze, pena la perdita di garanzie per tutti.

Genova, 26 gennaio 2019

Il Procuratore Generale presso la Corte di Appello

Valeria Fazio