



ANNA MARIA TOSTO
Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Bari

INTERVENTO DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI
BARI
NELL'ASSEMBLEA GENERALE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA PER L'
ANNO 2018

Bari, 26 gennaio 2019

Questa assemblea è la sede deputata al confronto pubblico sull'andamento della giurisdizione nel distretto partendo dal consuntivo del lavoro svolto e dalla formulazione di linee programmatiche per l'anno che sta per aprirsi.

§Al bilancio già tracciato dal Presidente della Corte aggiungerò alcune notazioni per quel che riguarda strettamente *l'attività svolta dalle Procure della Repubblica del Distretto*. Per registrare, innanzitutto, al di là degli scostamenti statistici -comunque modesti rispetto a quelli dello scorso anno - l'attenzione da esse dedicate, e con successo, a tutti i comparti più sensibili dell'illecito.

E' proseguito l'impegno della Direzione Distrettuale Antimafia ed Antiterrorismo nelle indagini di terrorismo internazionale. Sono state condotte inchieste di rilievo che hanno svelato l'operatività nel territorio foggiano di ccdd. lupi solitari, che hanno individuato componenti di cellule tra le più pericolose ed attrezzate del terrorismo facente capo all'ISIS quale quella cecena, finora poco conosciuta in Italia, che hanno documentato l'attività di indottrinamento e proselitismo nei confronti di minorenni, meglio, di bambini, posto che la loro età oscillava dai 4 ai 10 anni.

Si tratta di procedimenti che hanno conseguito importanti risultati operativi (arresto/fermo degli indagati e/o l'adozione di misure cautelari, sequestro di armi e/o di sostanze chimiche utilizzabili per il confezionamento di ordigni ecc.) e giudiziari (pronunce del Tribunale del riesame confermate dell'impostazione accusatoria ovvero condanne degli imputati in primo grado) e che hanno dato luogo, nella maggior parte dei casi, a forme efficaci di cooperazione internazionale con Autorità Giudiziarie e di Polizia di Paesi stranieri.

Lo stesso deve dirsi in relazione del settore criminalità organizzata, dove è importante segnalare, al di là dei tanti procedimenti grazie ai quali è rimasta seriamente compromessa la operatività di gruppi criminali pericolosi ed attivi in tutti i circondari del distretto, il "*cambiamento di passo*" delle indagini che sono state svolte; un cambiamento che ha determinato ricadute importanti sul piano della comprensione degli assetti e delle dinamiche dei sistemi mafiosi, quindi della loro repressione. Approcci metodologici nuovi grazie ai quali si è pervenuti a geo referenziare in ambiti assai più ampi l'operatività di clan da sempre considerati attivi nel solo tessuto urbano di Bari e che, soprattutto, hanno reso possibile, più e meglio di prima, aggredire anche il c.d. "secondo livello" delle organizzazioni mafiose, il riciclaggio internazionale, il reinvestimento, l'infiltrazione nel tessuto sano della società.

E' stato fatto ampio ricorso alle misure patrimoniali, penali e di prevenzione, settore quest'ultimo che a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 161 dell'ottobre 2017 è stato riorganizzato; sono state così sottratte risorse e beni a chi vive di illecito per restituirle al sistema legale dell'economia. E' stata praticata in misura sempre maggiore la collaborazione giudiziaria a livello internazionale per il tramite Eurojust, con la creazione di squadre investigative comuni con altri Paesi, con l'applicazione del decreto legislativo n. 108 del 21.6.2017 sull'ordine europeo di indagine.

Nell'anno decorso la Direzione Distrettuale Antimafia, come auspicato, ha profuso un impegno eccezionale per contrastare la criminalità organizzata che imperversa nella zona del foggiano.

L'istituzione di un pool investigativo dedicato, incrementato nel numero di sostituti procuratori che lo compongono, integrato da reparti altamente specializzati di tutte le Forze di Polizia Giudiziaria ed affiancato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia nell'ambito di una collaborazione elevata a sistema (anche grazie ad un protocollo stipulato ad hoc) ha consentito di ricostruire – soprattutto per l'area più ostica, quella garganica – le dinamiche criminali in atto "*facendo breccia*" – così annota il coordinatore della DDA, dott. Giannella – "*sui muri di omertà e connivenze che caratterizzano storicamente quei contesti territoriali...*".

Un risultato, anche questo, che segna un cambiamento radicale nella storia della lotta al crimine in una zona da sempre impermeabile a forme di dissociazione e collaborazione, dove connivenze diffuse e sostanziale indifferenza del tessuto sociale hanno reso ordinario quello che ordinario non è, l'orrore del susseguirsi di omicidi impuniti.

All'indomani di una serie di operazioni culminate con l'adozione di misure cautelari a carico della maggior parte degli esponenti di spicco di quella criminalità, la scia di sangue che ha macchiato l'area garganica si è finalmente interrotta. Contestualmente sono giunti a maturazione in quest'anno i frutti di un lungo complesso lavoro investigativo che ha consentito di storicizzare e riassumere l'evoluzione della mafia foggiana.

Molto resta comunque da fare ancora; se è vero che mentre nei Circondari di Bari e Trani, il numero delle iscrizioni di procedimenti per i delitti di omicidio volontario, consumato e tentato, è in decremento, non altrettanto è avvenuto in quello del Tribunale di Foggia. Ennesimo segnale di quanto radicato e pervasivo sia il metodo della violenza e della sopraffazione in quelle zone.

Territori dove, d'altro canto, resta irrisolta più che altrove la piaga del lavoro nero alimentata dall'immigrazione clandestina, il cui rimedio certamente non potrà venire esclusivamente dalla repressione penale malgrado si sia fatto ricorso alla normativa del 2016 per il contrasto al caporalato ed applicati anche gli istituti più innovativi, il controllo giudiziario dell'azienda, per esempio, introdotti per disincentivare il fenomeno o rimediarne gli effetti.

Territori, infine, che i sequestri di ingenti quantitativi di stupefacente confermano essere centrali nel traffico di droga : nell'entroterra foggiano la droga viene coltivata mentre sulle coste garganiche proseguono gli sbarchi dei carichi provenienti dall'estero.

L'attenzione a quel circondario, dunque, è deve restare alta. Ma il lavoro fin qui svolto dimostra come l'azione della magistratura e delle forze dell'ordine, possa conseguire risultati concreti mediante i quali riaffermare la presenza dello Stato, innescare sinergie costruttive con tutte le altre istituzioni, soprattutto concorrere alla rinascita della società civile.

Nel comparto dei reati ordinari la specializzazione in gruppi di lavoro, criterio organizzativo adottato da tutte le Procure, ha dato risultati eccellenti in ogni settore. In quello dei reati di cui sono vittime soggetti deboli, minori e donne : e' stata potenziare la risposta giudiziaria al sempre crescente numero di iscrizioni per il reato di stalking, sono state adottate linee guida per agevolare l'emersione della notizia criminis dei reati endo familiari e indirizzare le relative indagini, sono state assunte iniziative organizzative funzionali ad assicurare la tempestività della risposta giudiziaria e, con essa, a prevenire l'eventuale evoluzione negativa delle vicende persecutorie denunciate. In quello dei reati in materia di inquinamento, rifiuti ed, in generale, contro l'ambiente cui, tutte le Procure hanno dedicato specifica attenzione anche sul piano organizzativo: sono stati sottoscritti in materia protocolli destinati ad

omogenizzare le prassi dei diversi uffici e per disciplinare i rapporti tra le procure a competenza circondariale e la procura distrettuale. In quello dei reati fallimentari. Settore, quest'ultimo, nel quale maggiormente si è registrata quella valorizzazione delle competenze civili delle Procure auspicata negli anni scorsi nell'ambito di un rinnovato impegno nella funzione di garanzia e di controllo della legalità assegnata al pubblico ministero.

Sul piano statistico, per quanto concerne gli uffici requirenti, i dati consegnano un indice di ricambio positivo: continua in tutto il distretto un andamento che vede il numero dei procedimenti definiti superiore a quello dei procedimenti sopravvenuti e l'erosione, sia pure modesta, delle pendenze. Riorganizzazione secondo i nuovi indirizzi formulati dal CSM con la Circolare del novembre 2017 (sono stati adottati nuovi progetti organizzativi da tutte le Procure), rimodulazione delle linee programmatiche, sempre più massiccio ricorso all'informatizzazione, hanno concorso, in uno al consueto generoso impegno dei singoli e dell'ufficio nel suo complesso, a conseguire risultati soddisfacenti.

§Nell'intervento dello scorso anno fu inevitabile riservare al futuro un bilancio sulle ricadute concrete negli uffici di Procura e, più in generale, sul processo penale delle *reforme normative intervenute nel 2017* adottate nell'intento di contenere la durata delle indagini e del giudizio.

Nel 2018 è stata avviata l'applicazione di quelle modifiche ma appare ancora difficile valutarne l'impatto e, soprattutto, la capacità di conseguire l'obiettivo.

La riforma della disciplina dell'avocazione e dei tempi assegnati al pubblico ministero per determinarsi in ordine all'azione penale, nella sua attuazione concreta, è tuttora complicata dall'assenza di una piattaforma informatica ministeriale dedicata, pure additata da subito e da tutti come essenziale al funzionamento del sistema.

Restano, soprattutto, le perplessità in ordine alle ricadute che le nuove regole, volte a incentivare la conclusione delle indagini nei tempi prescritti attraverso il monitoraggio dei flussi di lavoro e l'accentuazione della vigilanza ad opera dei Capi degli Uffici, potranno avere sulla qualità delle indagini.

La previsione di un sistema sempre più stringente di verifica del rispetto dei tempi delle indagini, reca necessariamente in sé il rischio di una deriva culturale, soprattutto nelle giovani generazioni di magistrati requirenti: può restare infatti incentivato un approccio burocratico ed efficientista dell'attività di ricerca della prova a discapito della doverosa attenzione e dell'approfondimento istruttorio; soprattutto per quella fascia di reati che, benchè puniti meno gravemente, più direttamente invece impattano sulla quotidianità del cittadino.

E' necessario trovare un punto di equilibrio: la risposta alla domanda di giustizia deve essere resa in tempi ragionevoli ma occorre anche che sia la migliore delle risposte possibili.

Si tratta della complessa operazione di bilanciamento tra i tempi e la qualità della giustizia nella quale è impegnata anche la magistratura giudicante, quella di merito e quella di legittimità; ma la pervasività delle indagini, la misura della compressione dei diritti che esse comportano, l'irreparabilità dei danni che anche solo il loro avvio, specie se enfatizzato dai media, possono provocare, attribuiscono urgenza particolare alla ricerca della possibile soluzione per questa fase del procedimento.

In questa prospettiva, sarà utile valorizzare le disposizioni volte a monitorare, unitamente all'efficienza sul piano quantitativo, l'efficacia sul piano qualitativo delle scelte organizzative delle Procure della Repubblica.

Molto conterà l'impegno e la capacità di realizzare quel circuito virtuoso, auspicato anche dal CSM con delibera 16 maggio 2018, che affida, in via prioritaria, i "modi" della vigilanza alla collaborazione tra gli Uffici e considera l'avocazione l'ultima opzione utile a risolvere l'inerzia ingiustificata del pubblico ministero.

Restano poi aperte questioni poste dalla nuova disciplina sulle quali ancora non si sono ricevute risposte: se la ratio delle modifiche all'istituto dell'avocazione e, prima ancora, della connessa previsione di un termine definitorio assegnato al pubblico ministero, è riconducibile alla volontà di inverare il principio della ragionevole durata del processo, l'individuazione delle modalità con le quali il Procuratore della Repubblica ed il Procuratore Generale potranno e dovranno operare le verifiche opportune relative alla tempestività degli adempimenti dai quali origina il procedimento - l' "*osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione della notizia di reato*" - costituisce aspetto fondamentale ed imprescindibile. E' un tema che tocca anche profili valutativi riconducibili all'autonomia del magistrato requirente ed appare estremamente delicato e complesso; tuttavia, non potrà essere tralasciato se si intende attribuire alla riforma dell'avocazione c.d. obbligatoria ed all'estensione degli ambiti di vigilanza dei dirigenti degli uffici, una portata reale ed una ricaduta concreta, suscettibile di attivare effettivamente prassi virtuose determinanti sulla durata della fase delle indagini.

§ Il tema della *durata del processo* rinvia al dato statistico che anche per l'anno che si conclude indica nella fase del giudizio il nodo che non si scioglie e che inchioda la giustizia a tempi inaccettabili.

Ancora una volta è la fase dell'appello che si rivela quella che comporta per il cittadino un'attesa che supera i livelli di tollerabilità e ragionevolezza. Nonostante l'impegno e l'abnegazione di magistrati e personale amministrativo. Nel nostro distretto la durata media del giudizio di appello si attesta intorno ai 997 giorni.

Incremento delle pendenze nella fase dell'impugnazione e della durata dei processi sono dati preoccupanti oggi più di ieri alla luce delle recenti modifiche legislative, prima tra tutte quella di pochi giorni fa in materia di prescrizione. Solo che si consideri che nello scorso anno dei processi definiti in appello il 34% si è concluso con la declaratoria di estinzione del reato per decorso del tempo.

Non è quello della durata del processo e della fase delle impugnazioni in particolare problema solo del nostro distretto; è un problema di sistema e, come tale, non può trovare soluzione al di fuori di un radicale ripensamento e riforma del processo penale.

Nel frattempo la magistratura, con la collaborazione leale e convinta del Foro, è chiamata ad un impegno maggiore.

Occorrerà praticare tutti gli spazi oggi disponibili per accelerare la conclusione del processo: ricorrendone le condizioni, si dovranno utilizzare con ragionevolezza gli strumenti deflattivi pure esistenti: il concordato sulla pena, finora applicato poco e non sempre secondo i criteri predeterminati; senza erodere l'area delle garanzie, sarà necessario rispettare rigorosamente gli argini ulteriori alle impugnazioni strumentali posti dal legislatore del 2017 mediante il più rigoroso regime dell'inammissibilità (*artt. 581 e 591c.p.p.*); nei limiti di compatibilità con i

principi costituzionali informatori, si dovrà raccogliere l'indicazione che viene dalla modifica apportata all'art. 618 c.p.p che, ispirata alla funzione nomofilattica della Cassazione, suggerisce l'applicazione del precedente quale rimedio per contenere l'area di incertezza e di oscillazione delle decisioni dentro la quale trova ragione il ricorso massiccio alle impugnazioni.

La Procura Generale nell'anno che si conclude ha formulato 54 ricorsi in Cassazione avverso le decisioni della Corte di Appello; di quelli già definiti dal Giudice della legittimità, oltre il 66% ha trovato accoglimento. E' questo un dato - non si dispone di quello relativo ai ricorsi promossi dagli imputati - intorno al quale sarebbe utile promuovere una riflessione comune nella consapevolezza che gli scostamenti nei giudizi di merito dai principi di diritto consolidati, quando superano il limite fisiologico proprio dell'attività interpretativa ed applicativa al caso concreto di cui consta la giurisdizione, concorrono a minare la certezza del diritto, soprattutto, rischiano di alimentare la sfiducia del cittadino in una giustizia che non è e comunque può non apparire uguale per tutti.

Mai, invece, come in questo momento storico - in cui crisi economica, migrazioni, sproporzione tra domanda e offerta di lavoro hanno incrementato oltre ogni misura disuguaglianza e marginalità, mentre sono in atto cambiamenti culturali che rinnegano valori fino a poco tempo fa considerati irrinunciabili ed ammettono l'abbandono di regole fondanti - mai come oggi l'azione della magistratura, di quella requirente e di quella giudicante, deve presidiare il sistema delle garanzie. Deve costituire - forte della sua indipendenza ed autonomia da ogni altro potere - il porto sicuro dei diritti inviolabili, quel porto sicuro che oggi si nega a tanti.

§La presenza a questa assemblea del Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria mi induce a ricordare in particolare una di queste aree di emarginazione e sofferenza richiamando le drammatiche condizioni in cui versano gli *istituti carcerari del Distretto*: la maggior parte vetusti, inadeguati, tutti oggi purtroppo di nuovo sovraffollati. E' letteralmente emergenza; la magistratura è impegnata ad affrontarla in tutti i modi resi possibili dalla normativa con la quale si è inteso rispondere ai richiami europei in materia. I fatti dimostrano tuttavia come ciò non sia sufficiente e come la soluzione non possa prescindere da iniziative radicali che allineino il sistema carcerario a standard quantitativi ma soprattutto qualitativi rispettosi della funzione rieducativa della pena.

§Avviandomi alla conclusione, non posso sottrarmi, anche quest'anno, dal fare cenno alla situazione edilizia disastrosa in cui versano gli uffici giudiziari del distretto.

Il lavoro della magistratura ha sofferto e soffre da troppo tempo delle conseguenze di strutture logistiche inadeguate.

Negli anni scorsi è stato segnalato come questa inadeguatezza abbia superato il limite della tollerabilità: per i magistrati, il personale amministrativo, gli avvocati, per quanti lavorano giorno dopo giorno in ambienti degradati e insalubri ma anche per i cittadini che, nell'affidare alla giustizia la soluzione dei conflitti e, dunque, delle sofferenze di cui sono portatori, sono costretti ad ulteriori, mortificanti disagi.

Un problema, quello dell'edilizia giudiziaria nel distretto e, soprattutto, nel circondario di Bari, risalente nel tempo: per decenni le poche iniziative intraprese si sono arenate per cause e responsabilità diverse: oggi sarebbe inutile elencarle.

Il dato di fatto è che, invece, a partire dal 2016 il Ministero della Giustizia, gli uffici giudiziari, gli enti locali hanno riavviato il complesso iter per la costruzione di un Polo della Giustizia in un clima di rinnovata collaborazione istituzionale.

Se n' è dato atto in occasione delle precedenti cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario per salutare con soddisfazione sia concrete iniziative intraprese dalla Città Metropolitana di Bari sia l'impegno formalmente assunto dal Ministro della Giustizia con lo stanziamento dei fondi necessari alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di un primo lotto di opere.

Questo iter è rimasto bruscamente interrotto da quanto è accaduto dalla metà di maggio in poi dello scorso anno.

La condizione di grave insicurezza strutturale dell'immobile di Via Nazariantz, dove erano ospitati gli uffici della Procura e del Tribunale di Bari, ne ha reso necessario lo sgombero e costretto al reperimento di altre sedi dove spostare provvisoriamente tutta l'attività giudiziaria penale.

La situazione di paralisi venutasi a creare all'improvviso, seguita dalla scelta operata dal Procuratore della Repubblica e dal Presidente del Tribunale, di chiedere l'allestimento di alcune tensostrutture dove trasferire la celebrazione di gran parte delle udienze, ha avuto e avrà conseguenze sulla giurisdizione penale del circondario di Bari ancora non del tutto esplorate nella loro gravità; senza contare il danno all'affidamento che nella Giustizia deve poter fare la società civile.

I magistrati, il personale amministrativo e l'avvocatura, che nella contingenza si sono spesi con abnegazione, saranno impegnati ancora per anni a rimediare alle ricadute di un'emergenza che poteva e doveva essere evitata.

A noi capi degli uffici il compito di sostenerli adeguatamente in questo ulteriore sforzo; sarà determinante ripristinare, attraverso una collaborazione che dovrà essere costruttiva e leale, il clima di fiducia nelle istituzioni, di appartenenza ad un sistema che reagisce alle inefficienze, le riconosce e le ripara.

E' questo il segnale concreto che è venuto anche dal Ministero della Giustizia che da maggio ad ottobre, nell'arco dunque di sei mesi e in condizioni oggettivamente complesse sul piano amministrativo e delle disponibilità sul territorio, avvalendosi della generosa professionalità del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e del Direttore Generale delle Risorse, cui va il nostro ringraziamento, ha reperito ed allestito per le funzioni giudiziarie, due immobili dove consentire la prosecuzione dell'attività in via d'urgenza, e, contestualmente, un terzo edificio, più capiente, che già ospita la Procura della Repubblica ed che a breve ospiterà il Tribunale penale. Soluzione quest'ultima, a sua volta provvisoria ma più funzionale, in attesa di quella definitiva.

La tempestività della risposta all'emergenza edilizia assicurata dal Ministero malgrado le obbiettive difficoltà, sembra ricondursi alla volontà di intraprendere finalmente un percorso di discontinuità con un passato nel quale troppe volte, a causa della contrapposizione di interessi politici ed economici, quelli della società civile sono rimasti sacrificati ed una comunità è stata delusa sistematicamente nelle sue aspettative, mortificata dalla intollerabile condizione dell'edilizia giudiziaria che ancora oggi, qui, è sotto gli occhi di tutti.

Ci aspettiamo, dunque, che il percorso intrapreso per assicurare al Circondario di Bari una sede giudiziaria – che sia unica, decorosa e adeguata - sia ripreso con rinnovato impegno e condotto a termine nel più breve tempo possibile.