

Giovanni Salvi

Per molto tempo l'attenzione si è concentrata sul giudizio di legittimità. Il grande numero di ricorsi, tale da non aver pari in altri Paesi avanzati, incideva sui tempi della decisione e soprattutto sulla stessa funzione nomofilattica, assegnata alla Corte di cassazione.

Furono individuate alcune delle cause di questa grave situazione, anche se forse ci si avventurò con timidezza ad esplorarne le cause ultime, tra cui il perverso intreccio tra i contrasti di giurisprudenza non rapidamente sanati e le inefficienze del "committente" pubblico o dei grandi enti privatizzati, che da soli costituiscono la Lion Share del contenzioso civile, unitamente alla sezione tributaria.

Gli interventi riparatori si sono quindi essenzialmente concentrati sulla Corte, con misure organizzative e con il tendenziale recupero della funzione nomofilattica, anche attraverso le dichiarazioni di inammissibilità o di manifesta fondatezza o infondatezza.

Ben poca attenzione è stata data in passato al giudizio di appello. Esso è così divenuto il nodo che attanaglia la giurisdizione, soprattutto nell'area penale.

I dati delle principali Corti parlano da soli. Certo, il quadro è differenziato, con alcune realtà territoriali che riescono a mantenere il ritmo del primo grado. Sarebbe però ingeneroso per l'impegno delle Corti in difficoltà e tra queste proprio le maggiori, se non se ne riconoscesse il carattere strutturale.

Al di là delle contingenze di ogni ufficio, ciò che è importante sottolineare è che anche per l'appello si riproduce il meccanismo perverso che abbiamo indicato per il giudizio di legittimità: non solo un aumento dei tempi e la "perdita" per prescrizione di una percentuale abnorme di processi, che vanificano il lavoro di procure e tribunali. Il peso del numero molto grande di decisioni, spesso relative ad aspetti marginali della sentenza impugnata, si riflette sulla possibilità di organizzare correttamente l'udienza e rende molto difficile operare, sin dall'appello, per rendere uniformi le decisioni, almeno nel distretto.

Eppure, questo è un valore che il Legislatore ha perseguito, a partire dalla individuazione dei criteri cui il pubblico ministero deve orientare la propria azione, sin dall'esercizio dell'azione penale. E' evidente che il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione, in tanto ha un significato come oggetto di impegno del procuratore della Repubblica e di vigilanza da parte del procuratore generale, in quanto esso si riflette sull'esito dell'azione e dunque sulla decisione del giudice. In questo senso va la recente modifica...

Questo cambiamento di prospettiva è però fondamentale, come ha ben messo in evidenza il Procuratore generale della Cassazione nel suo intervento inaugurale di quest'anno.

Il nuovo ruolo delle procure generali, disegnato nel 2006 dai decreti delegati e affinato mano a mano fino alle più recenti modifiche (dall'avocazione al controllo sull'iscrizione delle notizie di reato) è tutto centrato sull'obiettivo di realizzare una tendenziale uniformità dell'azione e dunque, auspicabilmente, della decisione, se l'azione fu correttamente esercitata.

Valore, quello della uniformità, strettamente correlato a quelli della certezza e prevedibilità della decisione giudiziaria, che, se ben predicati, costituiscono base di uno Stato di diritto.

E' necessario por mano a una riforma dell'appello. Essa può essere anche limitata a pochi, condivisi punti, purché in un quadro sistematico e non si percorrano invece strade divergenti, che rispondono a richieste di questo o quel gruppo di pressione, come a volte in passato è apparso.

Si consideri l'a-sistematicità della riforma del 2017 dell'impugnazione del pubblico ministero, alla quale sono imposti limiti incomprensibili, visto che nessun limite analogo è posto all'imputato e al suo difensore. Nessun vantaggio dal punto di vista della "deflazione" e nessun criterio di effettivo perseguimento del principio del ragionevole dubbio, visto che l'appello dell'assoluzione è consentito. Al contrario, proprio le impugnazioni sulla determinazione della pena o sulla sussistenza e sul bilanciamento delle aggravanti costituiscono uno degli strumenti potenzialmente più efficaci per perseguire l'uniformità, in ultima analisi l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Ancora più priva di sistematicità appare l'abrogazione dell'appello incidentale, che invece avrebbe dovuto esser stimolato. Non si comprende davvero quale sia la base sistemica di questo aspetto della riforma, visto che la scelta del pubblico ministero, di impugnare o non, ben può essere correlata alla comparazione dei differenti interessi, tra la pronta definizione del processo e lo stimolo ad evitare impugnazioni inutili e meramente dilatorie. Tanto più che il legislatore ha, paradossalmente, introdotto un rinnovato istituto negoziale, quello del concordato in appello, che proprio su quella valutazione si basa.

Non serve dunque intervenire sul divieto di *reformatio in peius*, che apre questioni di rilievo circa il ruolo del giudice, bastando reintrodurre l'appello incidentale; magari operando sulle cause anche organizzative che ne hanno in passato reso difficile l'applicazione.

Certamente incomprensibile è infine la differenziazione delle facoltà di appello del pubblico ministero di primo grado, rispetto a quello di appello. Quale ne è la ragione sistematica? Se essa fosse, ma non si comprende come, di rendere migliore il rapporto tra le facoltà dei due uffici, ebbene ci sono strade più semplici ed efficaci, come quella avviata nel distretto di Roma e che prevede la formalizzazione dei rapporti tra procure al fine di rendere più efficaci le impugnazioni e soprattutto la rappresentanza in udienza del pubblico ministero.

Tutto ciò va poi inquadrato nel ruolo del procuratore generale che si è innanzi cercato di tracciare.

In questo difficile quadro, la Procura generale ha operato in sinergia con la Corte, per intervenire – a risorse invariate – su ciò che era possibile realizzare, per rendere le udienze più funzionali e per aggredire l'arretrato e il flusso attuale, senza che si perdesse la qualità della decisione.

Questa esperienza può essere oggi utile per avvicinarsi al tema della riforma dell'appello, comprendendone l'intreccio non scioglibile tra aspetti organizzativi e procedurali.

La Procura generale ha innanzitutto contribuito all'analisi dei flussi procedurali, individuando nell'enorme congerie di processi in attesa di fissazione (originariamente oltre 40.000) quelli già prescritti o di imminente prescrizione (in complesso circa il 60% delle procedure in attesa).

Si è quindi dato impulso alle richieste di definizione dei processi così individuati con procedura camerale, quando non vi siano interessi civili o conseguenze della sentenza che sopravvivono alla dichiarazione di estinzione. I risultati sono stati molto positivi. I tempi si vanno abbreviando e soprattutto le udienze sono prive di un fardello inutile e quindi possono essere molto meglio organizzate.

Questo potrebbe portarci a valutare se sia possibile prevedere l'accoglimento o il rigetto dei motivi palesemente fondati o infondati, con procedura camerale, anche quando essi riguardino la misura della pena, la valutazione delle circostanze, le conseguenze accessorie, e sempre che non vi siano ragioni che impongano invece l'udienza pubblica e collegiale.

A questi aspetti si lega un'altra area importante di intervento, costituita dal concordato sui motivi. Qui va detto con chiarezza che i tentativi di dare al nuovo istituto non solo la funzione di mera deflazione ma principalmente quella di rendere più agevole l'udienza, tutte le volte che è possibile evitare quelle non necessarie, rischiano di arenarsi. La Procura generale di Roma ha avviato un'esperienza pilota, che voleva che il concordato anticipasse la fissazione dell'udienza, in maniera tale da consentire che gli effetti benefici si avvertissero sin dalla formazione dei ruoli. Essa è in parte naufragata per la difficoltà di ottenere dal Foro un contributo, non alla detestata "collaborazione" ma al buon andamento dell'amministrazione, nell'interesse innanzitutto dei cittadini e delle parti.

Il Presidente Panzani ha spesso sottolineato quanti siano i compiti che gravano sulla Corte. Ebbene essi non sono da meno per le Procure generali ed ogni nuovo compito non ha portato ad aumento di risorse umane o materiali.

La Procura generale di Roma ne è particolarmente colpita. Essa ha infatti attribuzioni di carattere nazionale, dirette, come quella di garanzia per alcune attività delle Agenzie di Informazione e Sicurezza, e indirette, per le attribuzioni in unico grado della Corte d'Appello, come le opposizioni alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia, a volte di straordinaria rilevanza e nelle quali il pubblico ministero interviene nell'interesse della legge. Le autorizzazioni delle intercettazioni e dei colloqui investigativi delle Agenzie costituiscono un onere notevole, anche per la cura con la quale esse sono trattate, al fine di consentire alle Agenzie il loro lavoro nei settori che loro competono per concorrere alla sicurezza nazionale e al contempo di esercitare il controllo dell'autorità giudiziaria, a garanzia dei cittadini.

A queste attribuzioni specifiche si aggiungono quelle comuni a tutte le procure generali, a partire dalla qualificata presenza nelle procedure civili, a tutela soprattutto dello status delle persone, ivi compresa la presenza nelle procedure di riconoscimento dello status di persona protetta, che ancora per molti anni dovrebbe essere tra i compiti fondamentali, in vista dell'uniformità dell'applicazione della legge. Le attribuzioni in materia disciplinare della polizia giudiziaria e degli ordini professionali richiedono poi un impegno qualificato.

Infine, il più gravoso degli oneri recentemente acquisiti è costituito dalla responsabilità della sicurezza delle sedi giudiziarie. Anche su questo la Procura generale di Roma è tra gli uffici pilota ed ha ottenendo notevoli risultati, impegnando anche direttamente quelli che, per la nostra esperienza, costituiscono importanti risorse.

Tutti questi spunti saranno oggetto di riflessione nelle relazioni dei Procuratori generali, nelle giornate del convegno.

In conclusione, occorre che nel disegno di riordino, le complesse attribuzioni delle Procure generali, dalla rappresentanza del p.m. dinanzi alla Corte, alla vigilanza, all'attuazione delle previsioni dell'art. 6 del dpr 106/2006, fino alla gestione delle risorse del distretto, vengano tenute in effettiva considerazione. Non si tratta solo di aumentare l'organico, ma di prevedere un reclutamento dei magistrati e del personale amministrativo che tenga conto di queste specialità. Occorrono competenze specifiche, contabili e in materia di sicurezza; occorre una selezione dei magistrati che non sia più basata di fatto solo sull'età, ma che consenta di avere magistrati esperti nelle impugnazioni e con buon bagaglio di conoscenze organizzative.