



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA  
PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI MILANO**

**Intervento del Procuratore Generale  
dott. Roberto Alfonso**

**all'Assemblea Generale della Corte di Appello di Milano  
per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016.**

**Milano, 30 gennaio 2016**



## **Intervento del Procuratore Generale per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016.**

In apertura di questo mio intervento, ritengo doveroso evidenziare che si coglie, ormai, una situazione di estremo disagio fra gli addetti ai lavori per le crescenti difficoltà che quotidianamente essi incontrano nello svolgimento della loro attività. Le difficoltà lamentate sono di gravità tale che non possono essere superate esclusivamente con l'impegno e il sacrificio dei magistrati e del personale amministrativo, e sono stati raggiunti limiti al di là dei quali fra qualche tempo potrebbe essere difficile garantire alla collettività un decoroso servizio.

### **Organico della magistratura.**

Gli organici delle Procure del distretto presentano molte scoperture; diventate ora più numerose a causa del collocamento a riposo di molti magistrati alla data fissata dalla riforma.

La situazione si è per ciò aggravata in maniera preoccupante.

Confidiamo tuttavia nel sollecito intervento del CSM per la copertura dei posti direttivi e semidirettivi rimasti vacanti, certi come siamo che l'Organo di autogoverno della magistratura saprà scegliere i più idonei a ricoprire i posti messi a concorso, utilizzando il nuovo T.U. sulla dirigenza, la cui recente emanazione appare significativa della volontà dei componenti del CSM di procedere urgentemente all'autoriforma.



### **Organico del personale amministrativo**

Ben più grave è la situazione degli organici del personale amministrativo, la cui scopertura in qualche ufficio tocca il 47%.

Si tratta di percentuali che rendono particolarmente difficoltosa l'attività del personale, e determinano inevitabilmente il rallentamento dei tempi del procedimento.

### **L'attività giudiziaria.**

Ciò nonostante, con riferimento all'attività giudiziaria, non emergono rilevanti difformità con i dati degli anni precedenti. Il risultato, frutto dell'impegno profuso dai magistrati e dal personale, è comunque positivo.

### **Scarcerazioni e rispetto dei termini di custodia cautelare.**

Encomiabile impegno è stato profuso nel distretto nell'affrontare il problema della situazione carceraria.

Le Procure del distretto, infatti, segnalano che non vi sono stati ritardi o anomalie in materia di scarcerazioni e di rispetto dei termini di custodia cautelare.

Invero, negli Istituti di pena compresi nel territorio della Corte di Appello di Milano risultano presenti al 31 ottobre 2015 numero 6.187 detenuti (nell'anno precedente n.6.152), di cui 306 donne (313 nell'anno precedente) e n.2.650 stranieri pari al 43% (2.606, pari al 42% nell'anno precedente). Di essi detenuti, n. 1.815 sono imputati (2.017 nell'anno precedente) e n. 4.353 sono condannati (4.130 nell'anno precedente).

Si ritiene però utile evidenziare che, mentre il dato numerico complessivo non presenta significative differenze rispetto all'anno precedente, il numero



dei detenuti in esecuzione di pena è maggiore di quello dei detenuti in custodia cautelare, con un rovesciamento, seppure lieve, della situazione rispetto agli anni passati, nei quali il numero dei detenuti in attesa di giudizio superava il numero dei detenuti in espiazione di pena. Non può escludersi che tale ribaltamento sia da ascrivere a una minore durata dei tempi del processo.

Non è poi priva di rilievo la circostanza che alla Procura di Milano nell'anno 2014-2015 le richieste di misure cautelari si sono ridotte del 24% rispetto all'anno precedente. Riteniamo che ciò sia frutto delle modifiche normative in materia cautelare.

### **Messa alla prova**

L'istituto della messa alla prova, introdotto con la legge 28-4-2014, n. 67, secondo quanto riferiscono quasi tutte le Procure del distretto, ha trovato scarsa applicazione. Alla Procura di Busto Arsizio e alla Procura di Lecco è stato elaborato un protocollo di linee guida fra Tribunale, Procura, UEPE, Camera Penale e Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Anche la Procura di Monza ha messo a punto un vademecum d'intesa con gli avvocati e con l'UEPE, ma in quest'ultimo ufficio l'istituto ha trovato notevole applicazione.

### **Particolare tenuità del fatto**

Anche per l'istituto dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, introdotta nel codice penale dal D. Lvo 16-3-2015, n.28, si può affermare che esso ha trovato un'applicazione modesta, e perciò non ha inciso significativamente in termini di deflazione dei procedimenti.



Gli uffici requirenti del distretto riferiscono di poche decine di casi, addebitando a motivi ben precisi le ragioni della scarsa applicazione:

In primo luogo, alla farraginosità della procedura.

In secondo luogo, alla problematicità dell'applicazione dell'istituto ad alcune figure di reato, e alla difficoltà dell'individuazione di soluzioni condivisibili sia per la definizione del concetto di tenuità nei reati patrimoniali sia per la valutazione di tale concetto per altri reati, quali quelli ambientali o contro la P.A. o contro la persona.

In terzo luogo, alla prevista iscrizione nel casellario giudiziale dell'avvenuta archiviazione, conseguenza spesso volte controproducente e punitiva per l'indagato.

Ovviamente, nell'applicazione dell'istituto si tiene conto dei primi orientamenti giurisprudenziali della Suprema Corte.

### **Le novità legislative in materia penale**

#### **L'autoriciclaggio**

La legge 15-12-2014, n. 186 ha introdotto nel codice penale l'art. 648-ter1 c.p. che prevede la fattispecie dell'autoriciclaggio, attesa da tempo per un più efficace contrasto della criminalità organizzata e della criminalità economica.

Questa nuova fattispecie, secondo quanto riferisce la Procura di Milano nel suo bilancio di responsabilità sociale, <<ha di fatto potenziato le possibilità di intervento sui flussi finanziari ed economici ritenuti provento dei reati fiscali e di evasione contributiva>>. Sempre secondo la Procura di Milano, <<l'autoriciclaggio è stato inserito nell'ordinamento anche per "sterilizzare" i patrimoni illeciti depositati all'estero oggetto della nuova



normativa sulla Voluntary Disclosure. Si calcola che, a seguito del rientro dei capitali, dovranno essere esaminate dalla Procura di Milano alcune migliaia di rapporti bancari esteri che l'Agenzia delle Entrate trasmetterà unitamente alle posizioni “disclosurate”>>.

### **I reati ambientali**

Con la legge 22-5-2015, n. 68, è stato inserito nel codice penale il titolo VI-bis, contenente gli articoli da 452-bis a 452-terdecies, riguardanti i delitti contro l'ambiente. Sono state previste fattispecie incriminatrici delle quali da tempo si sollecitava l'introduzione nel codice penale: l'inquinamento ambientale, la morte o le lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, il disastro ambientale, il traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività.

Per queste importanti novità legislative solo con la relazione del prossimo anno saremo probabilmente in grado di riferirne gli effetti.

### **Il falso in bilancio**

La legge 27-5-2015, n. 69 ha modificato il delitto di falso in bilancio previsto dall'art.2621 c.c.

La norma ha trovato ampia e diffusa applicazione. Tuttavia la sua nuova, infelice formulazione letterale ha già dato vita nella giurisprudenza della Suprema Corte, all'interno della stessa quinta sezione, a due, diversi orientamenti: il primo con la sentenza n.33774/15 del 16-6-2015, dep. il 30-7-2015, secondo cui deve escludersi, in base alla nuova formulazione dell'art.2621 c.c., la punibilità del falso “valutativo”, l'altro con la sentenza



n.890/16 del 12-11-2015, dep. il 12-01-2016, secondo la quale <<nell'art. 2621 c.c. il riferimento ai "fatti materiali" oggetto di falsa rappresentazione non vale ad escludere la rilevanza penale degli enunciati valutativi>>.

Il secondo orientamento appare in realtà come un "ripensamento".

E' auspicabile perciò che esso si consolidi.

### **I reati tributari**

Nella materia è intervenuto il D. Lvo 24-9-2015, n-158, il cui obbiettivo dichiarato (Relazione governativa di illustrazione del provvedimento) è la riduzione dell'intervento della sanzione penale ai soli casi connotati da particolare gravità, identificati nei comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori; riduzione perseguita anche attraverso una rimodulazione delle soglie di punibilità e l'individuazione di nuove ipotesi di non punibilità.

A tal proposito, la Procura di Milano ha segnalato che le modifiche sanzionatorie apportate al D. Lgs. n.74/2000 con il D.Lvo n. 158/2015 rendono per l'anno in corso impossibile valutare l'entità dei flussi e dei numeri dei procedimenti relativi a reati fiscali. E' però facilmente presumibile che l'intervento normativo inciderà anche sulle confische atteso che per questa tipologia di reati la Procura di Milano richiede e ottiene normalmente la confisca per equivalente.

### **Terrorismo ed eversione.**

L'ingravescente pericolosità del fenomeno terroristico ha convinto il nostro legislatore ad approvare con il D.L. 18-2-2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 17-4-2015, n. 43, un complesso di norme ritenute necessarie dagli addetti ai lavori per contrastare efficacemente il terrorismo.



Sono state invero apportate significative modifiche non soltanto all'assetto ordinamentale, ma anche al codice penale, al codice di procedura e al codice antimafia con specifico riferimento alle misure di prevenzione, sempre, ovviamente, nel rispetto più assoluto delle regole dettate dalla Costituzione.

E' stata modificata persino la struttura della Direzione Nazionale Antimafia e sono stati affidati al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo poteri di coordinamento e di impulso anche per le indagini relative ai delitti di terrorismo.

Le modifiche suddette sono finalizzate soprattutto a un più efficace coordinamento delle attività di indagine relative ai delitti di terrorismo nonché a un più efficace coordinamento fra tutti gli organismi deputati al contrasto del fenomeno, e a un più intenso e proficuo scambio di informazioni anche a livello internazionale.

Lo strumento normativo a disposizione è tuttavia suscettibile di ulteriori modifiche soprattutto in materia di raccordo fra le autorità giudiziarie (Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Procuratori Generali, Procuratori distrettuali e Procuratori circondariali) per migliorare il circuito informativo, e in materia di misure di prevenzione dove l'intervento del legislatore con riferimento ai soggetti ai quali applicare le misure appare incompleto e poco incisivo. Comunque, non può non riconoscersi e apprezzarsi l'impegno del Governo e del Parlamento nel contrasto al terrorismo internazionale.

Delle indagini sul terrorismo nel distretto milanese si è occupata la Procura distrettuale di Milano, che ha svolto e concluso, con esito positivo,



complesse e rilevanti indagini sull'organizzazione terroristica c.d. Stato Islamic.

### **La corruzione**

E' finalmente chiaro a tutti che siamo in presenza di un grave fenomeno criminale molto grave e assai diffuso, e come tale esso va trattato. Va contrastato, infatti, con gli stessi strumenti normativi utilizzati per il contrasto della criminalità organizzata.

Non va comunque sottovalutata l'efficacia dello strumento della prevenzione amministrativa messa in campo, nello svolgimento delle gare per l'affidamento di lavori e servizi, con le informazioni interdittive antimafia e con le white list delle imprese, predisposte dalle prefetture.

Ma non può bastare: la eccessiva diffusione del fenomeno ci convince che occorre intervenire sul piano culturale recuperando soprattutto per le giovani generazioni il senso della sacralità e del rispetto della cosa pubblica.

### **La criminalità organizzata nel distretto di Milano**

La DDA di Milano negli ultimi anni è stata particolarmente impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e in special modo a quella di origine calabrese.

Tale attività ha consentito di accertare il definitivo radicamento della 'ndrangheta in Lombardia e di contrastarla efficacemente perseguendo centinaia di persone affiliate a quell'organizzazione. Sono stati definiti numerosi processi, alcuni dei quali già passati al vaglio della Corte di Cassazione, con esito favorevole per la DDA.



Le indagini svolte hanno consentito di verificare l'esistenza di uno stabile collegamento fra le locali di 'ndrangheta della Calabria e quelle della Lombardia.

Si legge nel bilancio sociale presentato dal Procuratore della Repubblica di Milano l'11-11-2015 che le indagini condotte dalla DDA hanno inoltre dimostrato che alcuni appartenenti all'associazione mafiosa erano riusciti ad allacciare rapporti d'affari e di cointeressenza con il mondo imprenditoriale, con ambienti della politica, con esponenti della pubblica amministrazione. Si tratta ovviamente di rapporti strumentali, che creano situazioni sinallagmatiche estremamente vincolanti ma proficue, e che arricchiscono in tal modo il "capitale sociale" dell'organizzazione criminale. Le indagini svolte hanno quasi sempre riscontrato la presenza di figure riconducibili alla cosiddetta "borghesia mafiosa", costituita, com'è noto, anche da imprenditori, professionisti, pubblici funzionari e politici.

In conclusione, si deve dare atto dei risultati estremamente positivi conseguiti dalla DDA.

### **Le spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari.**

Com'è noto, l'art. 1, commi 526 e 527, legge 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità) ha stabilito che a decorrere dall'1 settembre 2015 le spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari sono trasferite dai comuni al Ministero della giustizia.

Il Ministero della Giustizia dovrebbe gestire le nuove competenze utilizzando le proprie strutture centralizzate e territoriali e le proprie risorse umane presenti nelle Direzioni Centrali (Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie), e nelle Direzioni Generali Regionali così



come previste e strutturate con il D.P.C.M. 15-6-2015, n. 84- Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia- (G.U. 29-6-2015).

Sennonché, il Ministero della Giustizia non ha ancora emanato, e probabilmente non lo farà per molto tempo, i decreti con i quali fissare le date di entrata in funzione delle citate Direzioni Generali Regionali, ma nelle more, avvalendosi della disposizione contenuta nell'art. 16, comma 4, del citato DPCM, delega ai Capi degli Uffici giudiziari distrettuali tutti i compiti di amministrazione relativi alla materia in questione. Con il risultato di avere gravato i Presidenti di Corte d'Appello e i Procuratori Generali della sottoscrizione di onerosi contratti per l'affidamento di lavori e servizi necessari per il funzionamento degli Uffici giudiziari, delle relative procedure di gara e delle relative attività di gestione e di esecuzione.

Si tratta, all'evidenza, di compiti di amministrazione attiva che dovrebbero restare estranei alle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, così come esse sono delineate dal D. Lvo n.240/06.

Il ricorso costante e ordinario, e non eccezionale, alla delega ai Capi degli Uffici giudiziari genera una pericolosa commistione fra giurisdizione e amministrazione, con il rischio di possibili, gravi ricadute, a mio giudizio, sull'autonomia e indipendenza della magistratura.

### **L'organizzazione delle Procure della Repubblica**

Salutiamo con favore il documento del Comitato direttivo centrale dell'ANM laddove si auspica un intervento del legislatore per reintrodurre l'approvazione da parte del CSM dei progetti organizzativi delle Procure al fine di verificare la loro rispondenza ai principi costituzionali di autonomia



del pubblico ministero e dell'obbligatorietà dell'azione penale, e la loro concreta ed effettiva attuazione; di promuovere l'automatismo nelle assegnazioni degli affari quale strumento di trasparenza, valorizzando la coassegnazione come necessario punto di equilibrio; di garantire una partecipazione effettiva dei sostituti alla predisposizione dei progetti organizzativi mediante riunioni periodiche anche all'interno dei gruppi di lavoro per favorire scelte ragionate e condivise; di tracciare percorsi trasparenti e motivati per la costituzione di gruppi di lavoro e l'assegnazione ad essi di Procuratori Aggiunti e sostituti; di prevedere meccanismi trasparenti di gestione e risoluzione degli eventuali contrasti interni fra dirigenti e sostituti, meccanismi che consentano al CSM di verificare l'operato dei magistrati coinvolti sia per intervenire prontamente sia per tenerne conto in sede di valutazioni di professionalità e di conferma degli uffici direttivi.

Una siffatta previsione normativa garantirebbe ai singoli pubblici ministeri un'effettiva autonomia e una maggiore dignità professionale, e al capo dell'ufficio la certezza di operare nell'ambito di regole condivise e accettate, approvate dal CSM e non violabili senza conseguenze.

Soprattutto, consentirebbe, a mio parere, di evitare laceranti contrasti all'interno degli uffici di Procura, i cui delicati equilibri vanno sempre salvaguardati a garanzia del corretto, uniforme e tempestivo esercizio dell'azione penale.

### **Le riforme in cantiere**

Sono in cantiere numerose riforme riguardanti il Codice penale, il Codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario, contenute nel DDL n.



2798/A, che è stato già approvato dalla Camera dei Deputati ed è ora all'esame del Senato.

Esso introduce nel sistema penale importanti novità: l'estinzione del reato per condotte riparatorie; l'ampliamento dei diritti della parte offesa; tempi certi dell'indagine; limiti ai poteri dei gip/gup; l'inammissibilità dell'impugnazione decisa dal giudice a quo; il concordato (patteggiamento) sui motivi di appello; la deflazione di ricorsi per cassazione; l'ampliamento del ricorso ai collegamenti video nei processi di mafia e terrorismo.

Il DDL contiene anche una delega al Governo per intervenire sulle intercettazioni (pubblicazione di conversazioni irrilevanti e captazione di registrazioni fraudolente), e sull'ordinamento penitenziario per facilitare il ricorso alle misure alternative.

L'ANM osserva, con fondamento, che l'intervento riformatore in questione è caratterizzato da disorganicità, e invoca un intervento più radicale e incisivo per recuperare l'efficacia del dibattimento, per restituire alle impugnazioni la loro funzione di approfondimento e di verifica, per restituire alla Corte di Cassazione la sua preziosa funzione di nomofilachia.

A tal proposito, è pure auspicabile che presso la Corte di Cassazione intervenga un maggiore coordinamento per garantire mediante una effettiva attività nomofilattica la prevedibilità delle decisioni, i cui effetti benefici ricadrebbero non soltanto sulla qualità della giurisdizione ma si rifletterebero anche sui carichi di lavoro del giudice di appello e della stessa Corte di Cassazione.

Sempre sul DDL, osserva ancora l'ANM che la prevista imposizione di nuovi termini all'esercizio dell'azione penale appare incompatibile non



soltanto con la realtà delle indagini ma soprattutto con l'organizzazione e con gli organici degli uffici.

Le osservazioni dell'ANM, per quanto mi riguarda, sono tutte condivisibili.

### **Il codice antimafia e le misure di prevenzione patrimoniali.**

E' in discussione al Senato, già approvato dalla Camera dei Deputati, il D.D.L. A.C. 1039 e abb., riguardante un vasto intervento di modifica di molte disposizioni del codice antimafia e in particolare delle misure di prevenzione. Il D.D.L. prevede l'istituzione del Tribunale distrettuale per decidere sulle richieste di applicazione delle misure di prevenzione; apporta rilevanti e opportune modifiche alla disciplina dell'amministrazione giudiziaria dei beni in sequestro, suggerite dalle gravi vicende riportate dalle cronache giudiziarie pochi mesi orsono; contiene norme che rendono più agevole l'intervento dell'Agenzia dei beni sequestrati e confiscati per la destinazione a fini sociali di essi, e altre modifiche, suggerite dal dibattito sviluppatosi sulla materia negli ultimi tempi sia in dottrina che in giurisprudenza.

### **Il malfunzionamento dell'amministrazione della giustizia.**

Da tempo ormai, per abitudine, vien comodo attribuire il malfunzionamento del servizio giustizia non soltanto alla inadeguatezza dei codici, delle leggi e dell'ordinamento nel suo complesso ma soprattutto ai magistrati.

Non si tiene mai conto invece degli inadempimenti gravi che hanno caratterizzato l'azione di Governo per molti anni, e, in particolare, quella



del Ministro della Giustizia, al quale per dettato costituzionale sono affidati l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Si tratta di inadempimenti che hanno inciso negativamente sull'efficienza complessiva del sistema e, dunque, anche sui tempi del processo.

Vien facile scandire per legge i tempi del processo e lamentarsi poi dei ritardi, senza tener conto che mancano le risorse umane a cui sono affidati gli adempimenti necessari per far progredire il procedimento. Né possono bastare per migliorare il servizio giustizia interventi di riforma di codici e leggi speciali per introdurre nuove fattispecie di reato o per abolirle, per scandire i tempi processuali o per prevedere nuove garanzie difensive o tutele per le parti offese.

Occorrono interventi organizzativi per acquisire all'amministrazione della giustizia risorse umane, composte da giovani generazioni già formate e pronte per l'utilizzo dei nuovi sistemi informatici, ormai assolutamente indispensabili per ridurre i tempi del processo.

Non ci stancheremo di ripetere che una delle cause principali del malfunzionamento è costituita dalle vacanze degli organici del personale amministrativo.

Mentre per la sanità o per la sicurezza spesso si è fatto ricorso alla sospensione o alla riduzione del blocco del ricambio generazionale, ciò non è mai accaduto per la giustizia, almeno fino all'ultima legge di stabilità, pur essendo l'organizzazione e il funzionamento dei relativi servizi esplicitamente richiamati in Costituzione dall'art. 110.

Eppure, la Giustizia è un valore di rango costituzionale non meno elevato.

Mi sia consentito di osservare che per molto tempo l'art.110 Cost. è rimasto disatteso, benché esso consacrò in Costituzione la responsabilità



politica del Ministro della Giustizia, proprio per il valore e il significato che la Carta attribuisce alla Giustizia, essenza stessa di ogni vera democrazia.

Per nessun altro Ministro della Repubblica la Costituzione si fa carico di richiamarne i compiti. Ed è per questo che occorre recuperare il senso vero, il significato profondo di una norma mediante la quale i Costituenti hanno voluto dare risalto costituzionale alla responsabilità politica che deriva al Ministro della Giustizia dal gravoso compito affidatogli.

Saremmo ingenerosi se non apprezzassimo, come riteniamo doveroso fare, gli sforzi del Ministro, anche con riferimento alla copertura degli organici del personale amministrativo, comprendendo che tali sforzi sono finalizzati al miglioramento del servizio giustizia per riportarlo a decorosi livelli di accettabilità.

Molto, però, resta ancora da fare per un Paese che vuole competere sul piano della Convivenza civile, dell'Economia e della stessa Democrazia con gli altri Paesi avanzati dell'Unione Europea e dell'Occidente.