

PROCURA GENERALE
PRESSO LA CORTE DI
APPELLO DI MILANO

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]



Per l'indispensabile supporto alle attività di redazione del Bilancio di Responsabilità Sociale (BRS) 2019-2020 della Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano si ringraziano: il Procuratore Generale Francesca Nanni per la redazione delle parti espositive e per il coordinamento generale del progetto e il responsabile dell'Ufficio Innovazione della Procura Generale, Giorgio Picciriello, per l'identificazione e l'elaborazione dei dati. Un ringraziamento va anche a tutto il personale amministrativo e ai magistrati della Procura Generale che quotidianamente assicurano l'assolvimento della funzione istituzionale dell'Ufficio.

Il BRS 2019-2020 è stato sviluppato con il supporto metodologico di **SDA Bocconi School of Management**, sotto il coordinamento di Marta Barbieri, Giorgio Giacomelli, Lorenza Micacchi e Francesco Vidè.

Il progetto è stato realizzato grazie al contributo di **Assolombarda**.

Indice del Bilancio di responsabilità sociale

Presentazione del Bilancio di responsabilità sociale	4
Premessa metodologica	7
Parte 1. L'attività della Procura Generale in numeri	9
1.1. Funzione della Procura Generale nel sistema Giustizia	9
1.2. I numeri del 2019-2020	11
1.3. L'organizzazione e il personale della Procura Generale	30
Parte 2. "In poche parole": il racconto di un biennio a tutela della Giustizia	36
2.1 Focus. Questione carceraria tra principi e realtà	37
2.2 Focus. Giustizia digitale	46
2.3 Focus. Legge 231/01 in un'ottica di recovery justice	50
2.4 Focus. Fase Covid: provvedimenti organizzativi e produttività	55
Parte 3. Uno sguardo al futuro	64

Presentazione del Bilancio di responsabilità sociale

a cura del Procuratore Generale, Francesca Nanni

Nel periodo preso in considerazione, che comprende anche il I semestre 2021, il contesto epidemiologico da COVID-19 ha sicuramente imposto agli uffici giudiziari scelte organizzative di carattere eccezionale, a volte basate su istituti e prassi esistenti, altre volte invece con caratteristiche del tutto nuove. Gli uffici hanno risposto nella c.d. “fase uno” con lodevoli sforzi e sacrifici del personale di magistratura e amministrativo, nella consapevolezza che i servizi essenziali dell’amministrazione della giurisdizione dovessero continuare ad essere pienamente assicurati. L’avvio della c.d. “fase due”, prevista dall’articolo 83 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 20 a partire dal 12 maggio 2020, ha fatto registrare un difficile temperamento fra le esigenze di prevenzione dell’epidemia e la graduale ripresa dell’attività ordinaria; anche in questo caso gli uffici hanno risposto in modo corretto ed esemplare. La pandemia necessariamente determinerà un cambiamento poiché è impensabile poter tornare semplicemente alle condizioni di lavoro precedenti: i problemi, soprattutto quelli legati alla carenza di strutture e personale e quelli organizzativi, già molto gravi nella nostra amministrazione, sono ulteriormente peggiorati e a questi si aggiungeranno quelli relativi alle conseguenze economiche e sociali a medio e lungo termine. Nonostante i molti rischi che accompagnano il processo di cambiamento innescato dalla drammatica e dirompente pandemia in atto, ritengo che lo sviluppo guidato e ragionato della tecnologia e un sapiente, equilibrato utilizzo dei nuovi strumenti, senza rinunciare agli obiettivi anche etici e ai livelli qualitativi raggiunti, possano permetterci di superare o quantomeno ridurre i forti ostacoli di tipo materiale e culturale che già oggi impediscono di offrire un servizio giustizia adeguato, a partire dall’eliminazione di quella che considero una piaga del nostro tempo, anzi la negazione stessa del servizio che siamo chiamati a rendere, cioè l’eccessiva lunghezza dei procedimenti. Ovviamente, come già accennato, sarà necessaria la consapevole e sincera collaborazione da parte di tutti gli operatori del settore così come è avvenuto negli scorsi mesi quando, del tutto impreparati, abbiamo dovuto affrontare le prime fasi di una imprevista e sconvolgente crisi sanitaria riscoprendo, fra l’altro, un inedito e prezioso senso di comunità.

Come noto, il ruolo della Procura Generale riguarda sia il coordinamento delle Procure del Distretto – ruolo svolto principalmente dal Procuratore Generale con possibile delega ai Sostituti per alcune singole funzioni – sia l’attività di partecipazione ai procedimenti in fase di Appello, funzione svolta quasi esclusivamente dai Sostituti Procuratori. Rimangono poi altre funzioni sia in ambito prettamente giurisdizionale, si pensi agli strumenti dell’avvocazione dei procedimenti e della revisione delle sentenze, sia in ambito per così dire amministrativo e

organizzativo, come ad esempio le prerogative in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati requirenti e della polizia giudiziaria, la sicurezza degli edifici ed il controllo degli accessi, aspetti questi ultimi tutt'altro che secondari in tempo di pandemia.

Con riferimento all'attività delle singole Procure, il raffronto fra i dati del 2020 e quelli dell'anno precedente indica una riduzione delle sopravvenienze più marcata in quelle di maggiori dimensioni, soprattutto Milano e Busto Arsizio; difficile dire se tale fenomeno è dovuto solo ad una drastica diminuzione di alcune tipologie di reato, come ad esempio i furti in abitazione, o se è stato determinato anche da contingenti difficoltà organizzative.

Un dato comunque confortante deriva dalla analisi delle pendenze finali delle singole Procure, alcune in diminuzione, altre in aumento ma non significativo; il buon lavoro svolto nel periodo precedente, con una conseguente riduzione delle pendenze finali, unito alla contrazione delle sopravvenienze, hanno contribuito a realizzare tale risultato.

Quanto all'attività giudiziaria presso l'ufficio di secondo grado, il raffronto dei dati su base annuale fra 2020 e 2019 indica una diminuzione notevole: nei primi sei mesi del 2020 precisamente -33% nelle udienze penali davanti alla Corte di Appello, -25% nelle udienze della sezione minori, -72% nelle impugnazioni di merito, - 60% nei ricorsi in Cassazione, - 21% nei visti su sentenze penali, invariate le udienze davanti al Tribunale di Sorveglianza. La conferma del fatto che tale diminuzione deriva esclusivamente dalla quasi paralisi dell'attività dovuta alla pandemia si ricava dall'analisi degli stessi dati su base trimestrale: il raffronto con l'anno precedente nel periodo aprile-giugno 2020 mostra dati impressionanti: le udienze penali in Corte di Appello diminuiscono del 73%, quelle davanti alla sezione minori del 33%, le udienze civili sempre in Corte di Appello del 70%. In controtendenza solo le udienze davanti al Tribunale di Sorveglianza aumentate del 14%.

È necessario comunque sottolineare che l'attività della Procura Generale quale ufficio di secondo grado, sia nel settore della partecipazione alle udienze, nella esecuzione penale ed in quella relativa agli affari internazionali, dipende fondamentalmente dal numero di affari concertati o trasmessi dagli altri uffici, in particolare dalla locale Corte di Appello e conseguentemente risente dell'andamento di questi ultimi.

Quanto all'attività di coordinamento e organizzazione della Procura Generale nel corso del 2019 vanno ricordati ad esempio il protocollo di coordinamento delle indagini per i delitti ambientali con tutti i Procuratori del distretto, il protocollo operativo in tema di misure di sicurezza psichiatriche con tutte le Autorità coinvolte, un incontro con i Procuratori sulle modalità di accertamento dei reati previsti dagli artt. 186 e 187 del codice della strada.

Nel secondo periodo l'emergenza sanitaria ha creato una vera e propria rivoluzione dell'organizzazione giudiziaria impegnando i dirigenti di primo e secondo grado in una incessante attività normativa alla ricerca della miglior soluzione di sintesi fra la necessaria tutela del diritto alla salute e la prosecuzione delle attività indifferibili. Fra i provvedimenti più significativi di questo periodo da ricordare comunque il protocollo del 23.03.2020 sullo svolgimento di alcune udienze penali mediante collegamento da remoto firmato da Presidente della Corte di Appello, Procuratore Generale f.f., Presidente del Consiglio dell'ordine e Presidente della Camera penale, significativo esempio di pronta partecipazione e condivisione di scopi. Ancora da ricordare l'ordine di servizio sulle modalità di trattazione delle istanze provenienti dalla Corte di Appello per la necessaria formulazione dei pareri, in base al quale si è fatto ricorso allo strumento informatico applicato agli adempimenti di segreteria per evitare o comunque ridurre gli spostamenti di carte e persone.

Altri articolati provvedimenti, sempre dettati dall'emergenza Covid-19, hanno avuto ad oggetto le modalità di accesso al Palazzo di Giustizia, la fornitura e l'utilizzo delle dotazioni

di sicurezza, la presenza e lo svolgimento dell'attività dei magistrati; per contrastare la pandemia analogamente, rilevante attività organizzativa è stata posta in essere dai dirigenti delle singole Procure per gli aspetti di loro competenza. L'interlocuzione con le Procure è stata intensa anche in relazione alla valutazione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus, per raccogliere le prassi e l'orientamento degli uffici sulla normativa in materia di colpa medica in relazione alle conseguenze dell'attuale pandemia, per l'analisi delle modifiche in tema di misure cautelari personali e di diritto penitenziario, per i reati ambientali conseguenti alla gestione dei rifiuti nella fase emergenziale.

Proprio analizzando gli effetti che la pandemia in corso ha avuto e continua ad avere sull'attività giudiziaria, come su quasi tutti gli aspetti della nostra vita di relazione, ritengo di poter comunque esprimere una cauta valutazione ottimistica dei segnali provenienti dal distretto: una volta abbandonati inutili e anacronistici interessi di categoria, l'esperienza vissuta può costituire un forte stimolo per la realizzazione di quegli obiettivi partecipati di qualità e benessere organizzativo che sono alla base di ogni serio progetto di riforma o meglio di recupero del sistema in una prospettiva di sviluppo.

Purtroppo, analizzando gli strumenti attualmente a disposizione, devo osservare che la riforma della pubblica amministrazione, nel contesto del piano nazionale di resistenza e resilienza, in tema di funzionamento della giustizia prevede un riferimento peculiare alla prospettata "accelerazione dei tempi del processo", con spiccata attenzione alla giustizia civile. Riguardo alla giustizia penale, le linee operative attengono ad aspetti logistici, tecnologici ed organizzativi, tra i quali s'inquadra il c.d. **ufficio per il processo**. Viene in sostanza espressamente declinata la volontà di dare ausilio alla giurisdizione nell'ottica del miglioramento della *performance*, dell'abbattimento dell'arretrato e della riduzione in generale della durata dei processi sia civili e penali. Dal contesto delle considerazioni svolte in materia si evince una centrale volontà di valorizzare le risorse a sostegno degli **organi giudicanti**, con una scelta sicuramente condivisibile, in un'ottica anche di pragmatismo di tipo anglosassone.

In tale quadro, però, la limitatissima considerazione prestata agli **uffici requirenti** appare disarmonica rispetto ad un progetto che ha di mira il complessivo recupero dell'efficienza. Così, i richiami al potenziamento dello *staff* del magistrato è riferito alla collaborazione nelle attività collaterali "al giudicare" (e in tale contesto si fa coerentemente cenno alla semplificazione delle assunzioni degli addetti al processo); e, allorché si affronta il tema della riduzione della durata del processo penale, si richiamano istituti ed incumbenti afferenti la sola fase del giudizio.

Solo un cenno è dato cogliere alla riorganizzazione delle Procure della Repubblica. Non si approfondisce, però, l'intervento rispetto alle problematiche degli uffici che devono istruire i procedimenti poi da portare all'attenzione del giudice, circostanza che ha suscitato attenzione e preoccupazione da parte dei Procuratori Generali.

Fra l'altro, non si considera come il "collo di bottiglia" costituito dal giudizio di impugnazione possa superarsi soltanto con un incremento di produttività delle Corti d'appello, che determina un corrispondente onere di preparazione e partecipazione alle udienze per i relativi uffici requirenti, ossia le Procure generali. È a dir poco ovvio che senza appropriata considerazione per questi uffici – sul piano della dotazione delle risorse e dell'ammodernamento organizzativo e tecnologico – le Procure generali diverranno a loro volta fattori di rallentamento, tali potenzialmente da paralizzare l'utilità degli interventi di efficientamento delle Corti.

Premessa metodologica

Il *Bilancio di responsabilità sociale (BRS) 2019-2020* della Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano propone un percorso, ormai consolidato, atto a rendere tangibile il principio della trasparenza, restituendo ai diversi portatori di interesse e alla comunità nel suo complesso una rappresentazione delle attività e delle iniziative realizzate dall'Ufficio nell'esercizio del suo ruolo, all'interno del contesto socio-economico di riferimento. Sotto il profilo della metodologia, questa edizione del BRS si caratterizza per molti elementi in continuità con le edizioni precedenti, ad esempio l'adozione di un approccio orientato primariamente a semplificare e rendere maggiormente accessibili i contenuti trattati (anche ai "non addetti ai lavori") e una struttura che mantiene la presentazione delle condizioni di funzionamento, da un lato, e delle attività della Procura Generale, dall'altro.

Il Bilancio Sociale della Procura Generale propone una rilettura delle attività che hanno caratterizzato il biennio 2019-2020 attraverso l'identificazione di tematiche chiave trasversali, al fine di offrire una rappresentazione sintetica ed efficace di un sistema complesso di attività e risorse organizzate per rispondere a bisogni altrettanto complessi. A questo fine, sono stati individuati alcuni nodi tematici, ricondotti a definizioni sintetiche comuni definite, prendendo a prestito la terminologia del web (*tag*) o *focus*. La caratteristica fondamentale dei *tag* è che permettono un tipo di classificazione dei contenuti *dal basso verso l'alto*, contrapposta alle classiche tassonomie gerarchiche (che funzionano invece secondo logiche *dall'alto verso il basso*). L'adozione di un simile approccio metodologico permette di offrire chiavi di lettura immediate e comuni ai fenomeni sociali, amministrativi e organizzativi che hanno caratterizzato lo svolgimento delle attività dei diversi uffici, ponendo al centro dell'analisi l'oggetto più che il processo. Nello specifico, l'impiego dei *tag* vuole rispondere ai seguenti criteri di scelta: (i) la *selettività* dei contenuti; (ii) la *trasversalità* delle tematiche oggetto di analisi e (iii) la *novità* rispetto a quelli selezionati negli anni precedenti.

L'obiettivo ultimo del documento è quindi proporre una ricognizione dei fenomeni sociali di maggiore rilievo che interessano la comunità milanese e una sintesi delle attività poste in essere per la tutela delle situazioni giuridiche ad essi collegate. Un elemento caratterizzante, per quest'edizione del BRS, è evidentemente la trattazione degli impatti della pandemia Covid-19 sull'azione giudiziaria, che trova spazio di approfondimento all'interno del paragrafo 2.4. Muovendosi tra consolidamento e innovazione, quindi, l'edizione 2019-2020 del BRS della Procura Generale si compone di tre capitoli principali:

1. la **prima parte** è dedicata a una presentazione sintetica delle condizioni di funzionamento della Procura Generale e dei dati complessivi dell'attività che hanno caratterizzato il biennio oggetto di rendicontazione, per fornire una fotografia sintetica

- che consenta un inquadramento generale della funzione dell'Ufficio e dei risultati conseguiti nei principali ambiti di competenza (penale, esecuzione penale e civile).
2. La **seconda parte** approfondisce alcuni fenomeni di particolare rilevanza e impatto sociale di cui la Procura Generale si è occupata nel periodo preso in esame. I nodi tematici oggetto di approfondimento sono:
 - (i) la situazione carceraria e i rapporti con la magistratura di sorveglianza
 - (ii) il processo di informatizzazione dell'attività della Procura Generale,
 - (iii) la legge 231/2001 in ottica di *recovery justice*,
 - (iv) i provvedimenti organizzativi relativi all'emergenza Covid-19.
 3. Nel **capitolo conclusivo** vengono presentate, sinteticamente, le tendenze emergenti in tema di tutela della Giustizia e le traiettorie strategiche della Procura Generale nella dinamica del contesto territoriale di riferimento.



Parte 1. L'attività della Procura Generale in numeri

In questa sezione si approfondiscono la funzione della Procura Generale nel sistema e i principali risultati della sua attività giurisdizionale. L'obiettivo del presente capitolo è mostrare i risultati relativi al biennio 2019-2020, analizzare i dati in un'ottica comparativa rispetto agli anni precedenti e interpretare i dati in termini di efficienza ed efficacia dell'attività giudiziaria, descrivendo le misure organizzative messe in atto dalla Procura Generale volte a migliorare la performance e, contestualmente, contenere l'impatto dell'emergenza sanitaria garantendo la continuità dei servizi di tutela giudiziaria.

1.1. Funzione della Procura Generale nel sistema Giustizia

La Procura Generale rappresenta l'Ufficio che esercita le funzioni di Pubblico Ministero presso la Corte d'Appello e rappresenta una delle due Autorità cui è affidata l'amministrazione della giustizia in secondo grado con competenza territoriale sul Distretto di Milano. A tal riguardo, rientrano nella sfera di competenza della Procura Generale ambiti di attività di natura penale, civile ed amministrativa.

Nello specifico, spetta al Procuratore Generale l'esercizio di compiti di sorveglianza sui magistrati e sugli Uffici della Procura Generale e delle Procure della Repubblica del Distretto, soprattutto con riferimento alla verifica dell'esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica del distretto dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli Uffici cui sono proposti, raccogliendo i relativi dati e informazioni e riferendo con cadenza annuale al Procuratore Generale presso la Cassazione circa lo svolgimento delle attività. In virtù delle suddette attività, gli ambiti di competenza della Procura Generale sono trasversali a differenti settori.

In particolare, per quanto concerne il **settore penale** la Procura Generale attraverso i suoi magistrati:

- partecipa alle udienze con funzioni di Pubblico Ministero nei processi di secondo grado dinanzi alla Corte di Appello o alla Corte d'Assise di Appello,
- esamina le sentenze e i provvedimenti pronunciati dai dirigenti del distretto ai fini della facoltà di impugnazione, esprimendo pareri,
- svolge attività in ambito internazionale soprattutto con riferimento a rogatorie, estradizioni, Mandati di Arresto Europeo (MAE) e riconoscimento di sentenze straniere. Tale attività, come emerge dall'analisi dei dati aggregati sui flussi relativi all'anno 2018, ha acquisito un peso sempre maggiore in termini di impegno complessivo.

Con riguardo, invece, all'**esecuzione penale**, la Procura Generale cura le sentenze passate in giudicato; a seguito della ricezione delle stesse da parte del Giudice di secondo grado, provvede al calcolo del periodo di pena da scontare e delle relative modalità, emettendo i relativi provvedimenti coercitivi. Nell'esercizio della suddetta attività, è interessata da una serie di fattispecie giuridiche e si interfaccia con una molteplicità di interlocutori differenti.

Per quanto concerne il **settore civile**, l'intervento della Procura Generale è circoscritto ad ambiti specifici con riferimento ai processi di interdizione e inabilitazione, separazione e divorzio, affidamento, adozione ed azioni relative alla paternità, fallimenti societari, stato delle persone.

Infine, trasversalmente all'esercizio delle suddette attività, la Procura Generale abbraccia diverse competenze previste da normative specifiche, quali i procedimenti disciplinari iniziati a carico del personale di Polizia Giudiziaria o a carico degli iscritti ad Ordini professionali quali quello dei Notai e dei Giornalisti, oltreché l'attività di vigilanza su alcuni servizi. È importante sottolineare come, all'interno di tale ambito di competenza, stiano assumendo sempre maggiore rilevanza le competenze riferibili alla sicurezza sui luoghi di lavoro e a quella interna delle strutture giudiziarie, nel cui perimetro rientrano, tra le altre, la predisposizione di report quotidiani per la verifica della regolare copertura delle postazioni di presidio, del corretto svolgimento delle attività di vigilanza nonché la segnalazione di comportamenti che possano comportare l'applicazione di penalità.

Nell'esercizio delle proprie attività, la Procura Generale si interfaccia con una molteplicità di stakeholder e di interlocutori differenti, sia interni sia esterni al panorama giudiziario. In particolare, al pari degli altri Uffici giudiziari del territorio, la Procura Generale è coinvolta attivamente nell'individuazione dei portatori di interesse che interagiscono con la stessa in maniera sistematica od occasionale, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici che guidano l'attività dell'Ufficio e garantire una maggiore vicinanza dell'attività giudiziaria alle esigenze e ai bisogni del territorio, nonché il miglioramento della qualità dell'attività amministrativa con riferimento a dimensioni di efficienza, efficacia e alla governance del sistema giudiziario e amministrativo. I principali soggetti coinvolti nello svolgimento delle attività della Procura Generale sono: i magistrati e il personale amministrativo dell'Ufficio, gli avvocati, le altre Procure distrettuali, le Prefetture del distretto, le strutture carcerarie e la Polizia Giudiziaria, il Ministero della Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura e, secondo necessità, gli Enti pubblici territoriali.

La competenza territoriale della Procura Generale

La Procura Generale di Milano è l'Ufficio Giudiziario requirente di vertice con competenza territoriale sul Distretto di Milano, composto dai seguenti uffici: Procura presso il Tribunale per i Minorenni, con competenza sull'intero Distretto, le Procure Circondariali di (i) Busto Arsizio; (ii) Como; (iii) Lecco; (iv) Lodi; (v) Milano; (vi) Monza, (vii) Pavia; (viii) Sondrio; (ix) Varese.

Il delicato periodo emergenziale ha reso essenziale le funzioni di coordinamento e supporto svolte dalla Procura Generale di Milano agli uffici del Distretto, con la finalità di gestire al meglio le problematiche del periodo, non soltanto per l'omogenea interpretazione delle norme di legge e delle ordinanze regionali, ma anche in relazione alle necessità di approvvigionamento dei dispositivi di protezione e sicurezza. L'interlocuzione con le Procure è stata continua, anche in relazione alle note di indirizzo per il coordinamento e il supporto agli Uffici del Distretto - a titolo di esempio - per la valutazione della presenza carceraria durante l'emergenza sanitaria e per l'analisi del D.L. n.29/2020 in tema di modifiche alle misure cautelari personali.

1.2. I numeri del 2019-2020

In linea con la modulazione degli ambiti di competenza della Procura Generale descritti in precedenza, la presente sezione presenta una trattazione di dettaglio dei principali flussi di attività relativi al biennio 2019-2020, in aggiunta ad una prima prospettiva sull'attività del 2021 (primo semestre). I seguenti paragrafi, pertanto, sono dedicati agli ambiti di attività di competenza (i) del settore penale, (ii) dell'esecuzione penale e (iii) del settore civile.

L'ambito di competenza penale della Procura Generale

Con riferimento al settore penale, gli interventi della Procura Generale possono essere riclassificati all'interno delle seguenti macro-categorie: provvedimenti (controllo delle sentenze degli uffici giudicanti dell'ambito distrettuale di afferenza, atti di appello, ordinanze, decreti ed emissione di pareri); impugnazioni (appelli e ricorsi) e interventi di risoluzione di contrasti di competenza.

La seguente tabella riporta il dato aggregato dell'attività della Procura Generale con riferimento alle suddette macro-categorie di attività, con un dettaglio della tendenza relativa al quinquennio 2016-2020. In particolare, è importante sottolineare come il trend di riduzione evidenziato all'interno del Bilancio Sociale 2018 risulti confermato anche per il periodo oggetto di rendicontazione: al di là della brusca riduzione dei flussi in corrispondenza dell'anno solare 2020 (e riconducibile al rallentamento delle attività dovuto all'emergenza sanitaria), l'andamento nel quinquennio evidenzia comunque un tendenziale decremento dei volumi di attività. Se nel 2019, rispetto all'anno precedente, si evidenzia una sostanziale stabilità del numero di provvedimenti (65.355 a fronte dei 65.388 del 2018), la variazione percentuale rispetto al 2016 è del -14,8%. Una simile tendenza caratterizza anche i procedimenti di impugnazione, per cui nel 2019 si è registrato il valore minimo (se si esclude il dato anomalo del 2020) relativo all'intera serie storica. Per quanto concerne, invece, la fattispecie dei contrasti di competenza tra pubblici ministeri, sui quali l'Avvocato Generale è chiamato ad esprimersi, il dato risulta pressoché stabile nel corso di tutto il periodo 2016-2020, con la sola eccezione del 2017.

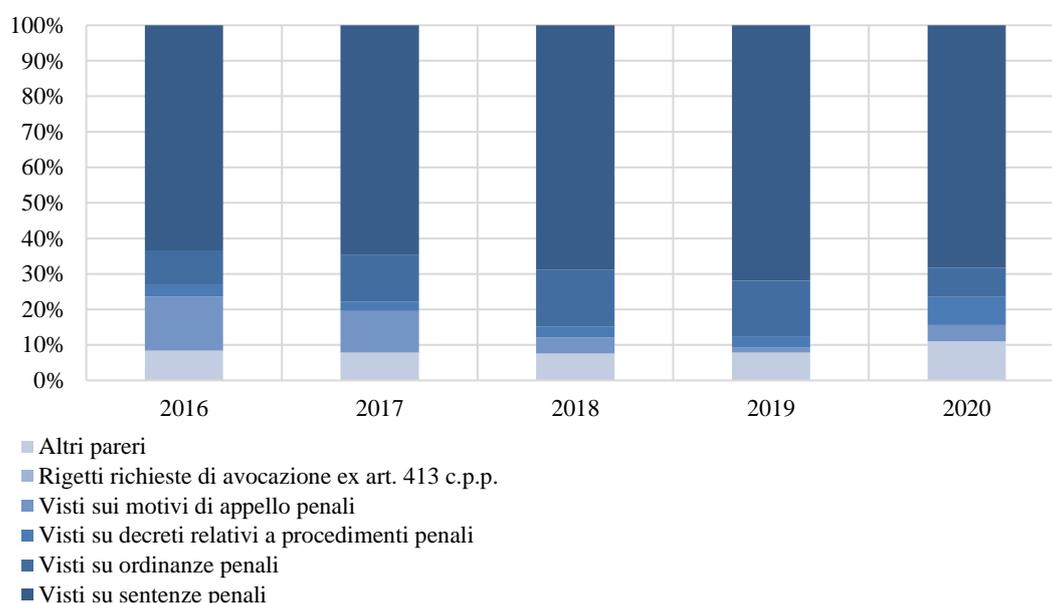
Tabella 1. Provvedimenti penali, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Δ % (a)	Δ % (b)
Provvedimenti in materia penale, visti e pareri	76.703	68.333	65.388	65.355	46.980	-14,8%	-28,1%
Impugnazioni (appelli, ricorsi e altre impugnazioni)	290	267	218	156	45	-46,2%	-71,2%
Contrasti di competenza	28	16	27	25	21	-10,7%	-16,0%
Totale	77.021	68.616	65.633	65.536	47.046	-14,9%	-28,2%

(a) variazione % 2019-2016 (andamento tendenziale "ordinario")

(b) variazione % 2020-2019

Figura 1. Articolazione dei provvedimenti penali per categorie, 2016-2020



L'articolazione dei provvedimenti in materia penale è rappresentata all'interno della Figura 1. Considerando i complessivi 65.355 provvedimenti del 2019, gli sforzi della Procura Generale sono rivolti in particolar modo all'emissione di visti su sentenze penali, per un totale di 47.023 interventi corrispondenti al 61,3% del totale (nel 2018 la stessa categoria ammontava al 58,6%). I visti su ordinanze penali risultano sostanzialmente stabili tra il 2019 e il 2020, confermando l'incremento tendenziale registrato a partire dal 2016 (+36,2%, considerando il dato del 2019). Risultano, invece, in decremento i dati relativi agli altri pareri (-20,5% tra 2019 e 2016) e, soprattutto, i visti su motivi di appello con riguardo ai procedimenti penali (-92,7% nello stesso periodo). Infine, si evidenzia una sostanziale stabilità dei provvedimenti di rigetto di richiesta di avocazione, se si considerano i valori assoluti tra il 2016 e il 2019 (con un andamento altalenante tra le 80 e le 70 unità, nel periodo considerato).

La scomposizione dei dati relativi all'ultimo anno merita un'analisi più approfondita: la riduzione consistente a cui si è fatto riferimento in precedenza, infatti, non si riscontra in maniera indifferenziata rispetto alle categorie di provvedimenti. A fronte di un decremento complessivo di quasi il 30% dell'attività, le voci relative ai visti su decreti relativi a procedimenti penali e su motivi di appello penali risultano in aumento rispetto al 2019 (rispettivamente, +77,1% e +150,5%). Calano, per contro, i visti su sentenze penali (-31,7%) e su ordinanze penali (-72,6%), così come i provvedimenti di rigetto delle richieste di avocazione ex art. 413 c.p.p. (-49,3%). Rimangono sostanzialmente stabili le voci residuali ("altri pareri").

Per quanto concerne le impugnazioni, il 2019 ha registrato una contrazione marcata rispetto all'anno precedente (-28,4%) in linea con l'andamento tendenziale del quinquennio (-46,2%). Il decremento è da ricondurre, principalmente, alle impugnazioni ex art. 594 c.p.p. (*appelli*, -63,0% nel periodo tra il 2016 e il 2019, a cui si aggiunge una contrazione ulteriore nel 2020, in cui il numero di impugnazioni scende a 16 unità). Al contrario, per le impugnazioni ex art. 608 c.p.p. (*ricorsi*) non si osservano variazioni tendenziali di particolare rilievo (il numero di impugnazioni del 2019 è sostanzialmente allineato a quello del 2016), seppure con una dinamica caratterizzata da oscillazioni - anche significative - tra un anno e il successivo (con un picco massimo di 92 impugnazioni nel 2017, +24,3% rispetto al 2016).

La competenza in materia penale della Procura Generale si estende, inoltre, alla partecipazione dei magistrati dell'Ufficio alle udienze e all'avocazione dei procedimenti penali nei casi contemplati dalla legge.

Nel primo caso, i magistrati della Procura sono chiamati a svolgere le proprie attività dinanzi alla Corte d'Appello, alla Corte d'Assise d'Appello e al Tribunale di Sorveglianza: la maggior parte dei casi, in questo senso, si deve ascrivere alle udienze presso la Corte di Appello e la Corte d'Assise di Appello (in media, nel quinquennio, equivalente a circa l'85% del totale delle udienze penali), una quota minoritaria intorno al 10% alle udienze presso il Tribunale di Sorveglianza e un numero residuale alle udienze presso il Tribunale - presso il GIP ed in dibattimento - in caso di avocazione (Figura 2). Guardando alla serie storica, nel quinquennio la scala dimensionale di quest'attività è rimasta sostanzialmente costante, con un incremento del 2,6% tra il 2016 e il 2019; nel 2020 si registra una prevedibile e significativa contrazione (-27,4%) che riflette il rallentamento delle attività negli altri Uffici giudiziari imposto dalla pandemia.

Con riferimento alla seconda fattispecie, si sottolinea che l'intervento della Procura Generale è previsto in un numero limitato di casi, in quanto le ipotesi più rilevanti che inducono all'esercizio di tale potere si presentano qualora non sia possibile provvedere alla sostituzione del magistrato designato, in conseguenza della sua astensione, incompatibilità oppure del mancato esercizio dell'azione penale. L'impegno richiesto in tal senso alla Procura Generale si attese intorno a pochi casi, totalmente riconducibili alla fattispecie dell'avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale (Tabella 2).

Figura 2. Udienze penali per categoria, 2016-2020

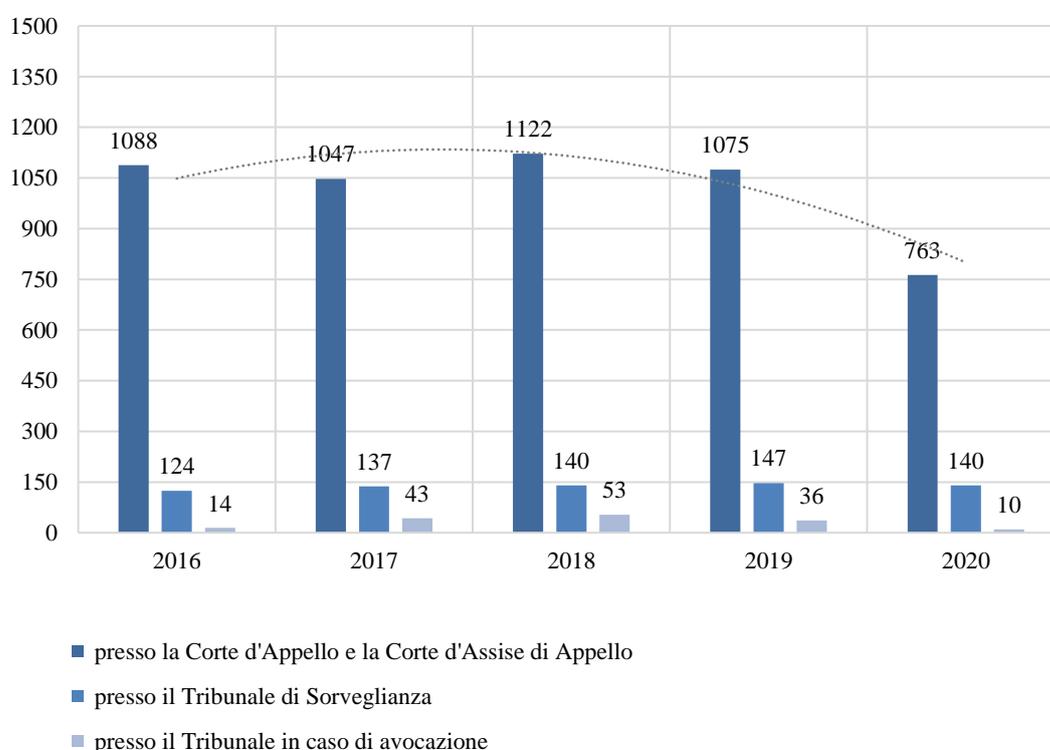


Tabella 2. Avocazioni di procedimenti penali, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Pendenti all'inizio del periodo	8	5	3	1	4
Sopravvenuti nel periodo	5	7	3	5	1
<i>da avocazioni ex art. 372 c.p.p.</i>	1	0	0	0	0
<i>da avocazioni ex art. 412 c.p.p.</i>	4	7	3	5	2
Esauriti nel periodo	8	9	5	2	0
<i>di cui con richiesta di rinvio a giudizio a seguito di invio al GIP</i>	3	4	1	1	0
<i>di cui con richiesta di decreto di archiviazione al GIP</i>	4	4	4	1	0
<i>di cui con invio al Tribunale</i>	1	1	0	0	0
Pendenti alla fine del periodo	5	3	1	4	5

L'ambito di competenza Affari Internazionali

La Procura Generale svolge numerose attività in ambito internazionale. In particolare, tra gli ambiti di propria attività, rientrano interventi in ordine al Mandato d'Arresto Europeo, alle ricerche in ambito internazionale extra-europeo, al riconoscimento di sentenze straniere nonché di sentenze dei giudici italiani all'estero; infine, il trasferimento di detenuti per l'espiazione della pena in territorio diverso da quello dell'Autorità giudiziaria emittente.

La recente adozione a partire dal 2016 di un numero considerevole di Decreti legislativi, volti a recepire nel nostro ordinamento atti emessi dall'Unione Europea, soprattutto le c.d. Decisioni Quadro GAI, ha ampliato le competenze della Procura Generale attinenti ai seguenti ambiti:

- a. sentenze penali emesse da autorità giudiziarie straniere nei confronti dei cittadini italiani per i reati commessi all'estero (art. 730 c.p.p.);
- b. sentenze di condanna a pena pecuniaria - rif. D.Lvo 37/2016 del 15 febbraio 2016 di attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI sull'applicazione degli stati membri dell'unione europea del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie;
- c. sentenze penali in applicazione del D.Lgs. 15 febbraio 2016, n. 36 - Attuazione della decisione quadro 2009/829/GAI sull'applicazione tra gli Stati membri dell'UE del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare per le quali è la Procura Generale a curare l'esecuzione, a verificare la sua durata e a monitorare la sua validità;
- d. sentenze penali E.C.R.I.S. - European Criminal Records Information System- in applicazione dei D.Lgs. n° 74 e n° 75 del 2016 in attuazione della decisione quadro 2009/315/GAI e la decisione 2009/316/GAI;
- e. sanzioni amministrative Regolamento IMI in attuazione della direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012

- relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno;
- f. OPE – ordine di protezione europeo in riferimento al D.Lgs. 11 febbraio 2015 n.9 – Attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo. Si tratta di un reciproco riconoscimento di misure di protezione adottate da altre Autorità competenti di uno Stato membro dell'Unione europea con le quali vengono applicati divieti o restrizioni finalizzati a tutelare la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale della persona protetta contro atti di rilevanza penale. Alla Procura Generale spetta vigilare che la persona che determina il pericolo non violi le prescrizioni dell'ordine di protezione.

Per effetto del D.L n. 149 del 2017, entrato in vigore il 31 ottobre 2017, la competenza sulle richieste di assistenza giudiziaria per attività di acquisizione probatoria e di sequestro o confisca di beni (c.d. rogatorie passive), è stata invece trasferita dalla Procura Generale alla Procura della Repubblica del Distretto.

La seguente tabella (Tabella 3) riporta il dettaglio dell'attività della Procura Generale in materia di Affari Internazionali per gli anni 2016-2020.

Tabella 3. Affari internazionali, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Richieste di estradizione ex art. 703 c.p.p. (dall'estero)	31	20	36	23	34
Richieste di estradizione ex art. 720 c.p.p. (all'estero)	116	47	24	33	9
Requisitorie alla Corte ex art. 724 c.p.p. (rogatorie dall'estero)	414	319	0	0	0
Requisitorie alla Corte ex art. 727 c.p.p. (rogatorie all'estero)	0	0	0	1	0
Richieste alla Corte ex art. 730 c.p.p. (riconoscimento sentenze estere)	8	100	312	101	258
Richieste alla Corte ex art. 742 c.p.p. (esecuzione all'estero di sentenze italiane)	4	4	0	1	4
Totale	573	490	372	159	305

Inoltre, il sistema che caratterizza gli affari internazionali è in continua evoluzione, dal momento che la collaborazione in materia penale a livello europeo si sta rafforzando sempre di più.

In tale ambito, la Procura Generale intrattiene rapporti di coordinamento e collaborazione con Paesi membri dell'Unione Europea ed extra – europei. In particolare, con riferimento al primo caso, si sottolinea la rilevanza delle procedure relative ai Mandati di Arresto Europei che prevedono lo svolgimento di attività di coordinamento da parte della Procura Generale con l'Autorità giudiziaria emittente, il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Interni, verificando periodicamente la validità del titolo giurisdizionale sottostante il mandato. Su dette procedure ha inciso l'entrata in vigore del decreto legislativo 10/2021 recante le disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della Decisione quadro 2002/584/GAI. Il D.lgs. 10/2021 ha modificato significativamente la legge 22 aprile 2005 n. 69 al fine di eliminare le criticità che si sono verificate dal 2005 fino ad oggi

nell'attuazione corretta del principio fondamentale a cui si ispira tutta la disciplina del mandato di arresto europeo ovvero il principio del mutuo riconoscimento. Il recente intervento normativo in particolare, ha reso più agile la procedura prevedendo anche tempi più celeri di svolgimento del procedimento. Per quanto concerne, invece, le estradizioni richieste a Stati extra-UE, si procede ad inviare al Ministero della Giustizia una richiesta di diffusione delle ricerche in campo internazionale, previa verifica anche in questo caso della validità e dell'efficacia del titolo sottostante. Si sottolinea che ad inizio 2019 le procedure pendenti erano pari a 907 unità e che è stata avviata un'attività di revisione di circa 600 fascicoli per verificare l'eventuale subentro di modifiche non comunicate alla Procura Generale dei titoli legittimanti la ricerca all'estero. Infine anche per quanto concerne le estradizioni passive, l'attività della Procura Generale riguarda sia le procedure attivate con MAE emessi dai Paesi dell'Unione Europea, sia quelle richieste da Autorità Giudiziarie di Stati extra Unione Europea.

Esecuzione di sentenze italiane all'estero

Tali procedure sono attivate, mediante il Ministero della Giustizia, da un'istanza della persona detenuta, che richiede di scontare nel proprio Paese di origine la pena irrogatagli dall'Autorità giudiziaria Italiana. L'Ufficio Affari Internazionali cura l'istruttoria della procedura finalizzata al trasferimento della persona detenuta all'estero, che viene comunque attuata dal Ministero della Giustizia

Osservazioni transfrontaliere

Tale procedura si riferisce all'art. 40 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen. Si tratta di richieste di assistenza giudiziaria provenienti dal procuratore della Repubblica dello Stato estero, nell'ambito di un'indagine penale per poter essere autorizzato a proseguire in Italia attività di osservazione di persone indagate. Il provvedimento adottato dal Procuratore Generale su tale richiesta viene comunicato all'Autorità richiedente mediante Interpol e trasmesso per conoscenza al Ministero della Giustizia. Tali richieste pervengono in via prevalente da Procuratori elvetici.

Presso la Procura Generale opera il magistrato (nella persona della Dott.ssa Annunziata Ciaravolo) nominato Punto di Contatto della Rete Giudiziaria Europea (EJN) e Corrispondente Nazionale di Eurojust per il Distretto di Milano.

Eurojust, Unità europea di cooperazione giudiziaria, ha lo scopo migliorare la cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali per le attività di indagine e per le attività penali che riguardano più Stati membri dell'Unione europea.

La Rete giudiziaria europea in materia penale si propone anch'essa di rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri anche con il coinvolgimento attivo di Eurojust.

Il magistrato si occupa della attività di scambio di informazioni e collaborazione internazionale attuata mediante Eurojust e la Rete EJN.

Nel biennio 2019-2020 sono state trattate 54 richieste di informazioni e aggiornamenti in ordine ad attività di collaborazione internazionale attivate da Paesi Europei; in particolare da Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

Sono state altresì agevolate richieste di collaborazione internazionale provenienti da Autorità Giudiziarie requirenti e giudicanti anche in tema di procedimenti per terrorismo internazionale, da ultimo per un appartenente alla banda responsabile dell'attentato alla sede del giornale satirico *Charlie Hebdo* in Francia, tratto in arresto nel distretto di Milano.

Tabella 4. Dati statistici sull'attività internazionale biennio 2019-2020

	Totale fascicoli iscritti
Estradizioni attive	339
Estradizioni passive	297
Riconoscimenti sentenze straniere	359
Esecuzione sentenze italiane all'estero	51



L'ambito di competenza dell'esecuzione penale

Tale ambito risulta rilevante con riguardo al ruolo della Procura Generale nel sistema giustizia in quanto rappresenta un'attività qualitativamente rilevante in quanto legata alla concretizzazione della sentenza del giudice. In quest'ottica, tali attività possono essere potenzialmente utili a comprendere meglio le interconnessioni tra la Procura Generale e gli altri stakeholder istituzionali coinvolti nel sistema giustizia. Nello specifico, la Procura Generale si occupa delle determinazioni in tema di libertà personale dei soggetti condannati con sentenza irrevocabile ed è incaricata dell'esecuzione di quanto stabilito nella sentenza del giudice: al termine dell'iter processuale, viene esercitato il diritto alla realizzazione della pretesa punitiva dello Stato.

La seguente Tabella (Tabella 5) riporta il dettaglio dei flussi relativi ai procedimenti di esecuzione penale per gli anni 2016-2020, con specifico riferimento ai pendenti iniziali, ai sopravvenuti nel periodo, ai procedimenti definiti e ai pendenti finali.

Tabella 5. Volumi relativi ai procedimenti di esecuzione penale

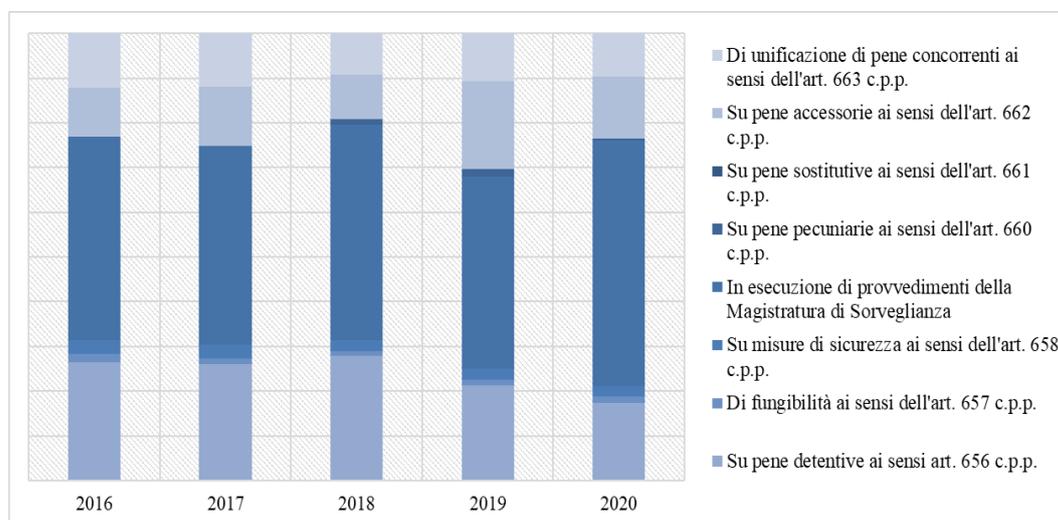
	2016	2017	2018	2019	2020
Pendenti iniziali	4.354	4.995	5.517	6.220	6.286
Sopravvenuti	1.735	1.576	1.794	1.473	892
Esauriti nel periodo (fine pena, indulto, amnistia, morte reo)	1.094	1.054	1.091	1.407	706
Pendenti finali	4.995	5.517	6.220	6.286	6.472

A partire dal 2016, si evidenzia un incremento costante del numero di pendenti iniziali. In dettaglio, nel 2019- rispetto all'annualità precedente- si registra un aumento del 13%, dato confermato anche per il 2020, benchè con una crescita meno sostenuta. Con riguardo ai procedimenti di esecuzione penale sopravvenuti si evidenzia una controtendenza rispetto a quanto evidenziato nel precedente Bilancio Sociale. Se, infatti, per il triennio 2016-2018 il dato risultava piuttosto costante (con una flessione solo nel 2017), nel 2019 il numero di procedimenti sopravvenuti ha subito un decremento del 18% rispetto all'annualità precedente. Tale tendenza risulta confermata anche per il 2020, per cui si evidenzia una riduzione ancor più marcata (-39%), spiegabile alla luce dell'emergenza sanitaria.

Per quanto concerne, invece, i procedimenti di esecuzione penale esauriti, l'anno 2019 si caratterizza per un incremento del 29% rispetto al 2018 mentre per il 2020 si riporta un decremento pari al 50% rispetto all'anno precedente. Infine, con riguardo ai pendenti finali, si conferma un *trend* crescente per il periodo di riferimento, con un incremento maggiore nel 2018 (+13%). In linea generale, è importante sottolineare come il dato relativo alla pendenza sia da ricollegarsi a (i) la numerosità e (ii) l'entità della pena inflitta in quanto il procedimento di esecuzione penale risulta pendente sino alla completa espiazione della pena. In altri termini, tale dato non risulta direttamente controllabile da parte della Procura Generale.

Il seguente grafico (Figura 3) riporta un approfondimento circa le diverse tipologie di provvedimenti di esecuzione penale che caratterizzano l'attività dell'ufficio.

Figura 3. Dettaglio tipologie di provvedimenti di esecuzione penale, 2016-2020



In dettaglio, con riferimento a tale attività, il maggior carico di lavoro per gli uffici della Procura Generale è relativo all'esecuzione di provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza. Con riferimento a quest'ultimi, come riportato nella seguente tabella (Tabella 6), a partire dal 2018 si registra un incremento rilevante rispetto al biennio precedente (+23%). Il dato risulta pressochè confermato anche per il 2019 (con un incremento pari a solo l'1%) mentre per il 2020 si registra una diminuzione pari a circa il 21%, dato anche in questo caso ricollegabile all'emergere della pandemia.

Un'ulteriore attività rilevante è rappresentata dall'esecuzione delle pene detentive. Al riguardo, il biennio 2019-2020 evidenzia una diminuzione rispetto ai volumi di attività relativi alle annualità precedenti. Infatti, per il 2018 è possibile evidenziare un aumento pari a circa il 22% mentre nel 2019 si registra una diminuzione del 14%. Infine, nel 2020 l'esecuzione di pene detentive ha subito una riduzione del 49% rispetto all'annualità precedente.

Anche con riguardo agli ulteriori volumi di attività, si sottolinea una tendenza pressochè simile. In particolare, per quanto concerne l'esecuzione di pene accessorie, il 2019 si caratterizza per un incremento del 121% del numero di provvedimenti emessi, a fronte di una riduzione del 57% registrata nel 2020. Un simile andamento caratterizza anche il dato relativo all'unificazione delle pene.

Infine, per quanto riguarda i provvedimenti di esecuzione penali relativi alle pene di natura pecuniaria, a partire dal 2018 emerge un forte incremento (84 provvedimenti a fronte dello zero registrato nel 2017). Il trend crescente è riscontrabile anche per il 2019 (pari al 51%), mentre l'anno 2020 si caratterizza per una rilevante diminuzione (- 80%). Tale aumento è spiegabile alla luce dei recenti sforzi del Ministero della Giustizia per incrementare il recupero delle pene pecuniarie, mediante l'emanazione di apposite circolari e la firma di una convenzione con Equitalia. Il procedimento risulta complesso e spesso si traduce con l'applicazione di pene alternative di lieve o brevissima durata.

In linea generale, si riscontra un mix di attività pressochè costante per l'intera serie storica, a fronte di un aumento complessivo dei volumi di attività per la Procura Generale del 13% per il 2019 seguito da una riduzione per l'anno 2020 pari al 38%, da imputarsi all'emergere della pandemia da Covid-19.

Tabella 6. Dettaglio attività di esecuzione penale, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Su pene detentive ai sensi art. 656 c.p.p.	1.606	1.582	1.929	1.662	847
Di fungibilità ai sensi dell'art. 657 c.p.p.	122	86	77	100	66
Su misure di sicurezza ai sensi dell'art. 658 c.p.p.	180	190	179	190	116
In esecuzione di provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza	2.776	2.708	3.334	3.380	2.684
Su pene pecuniarie ai sensi dell'art. 660 c.p.p.	1	0	84	127	25
Su pene sostitutive ai sensi dell'art. 661 c.p.p.	1	1	0	2	0
Su pene accessorie ai sensi dell'art. 662 c.p.p.	665	807	695	1.538	667
Di unificazione di pene concorrenti ai sensi dell'art. 663 c.p.p.	743	727	638	835	476
Totale	6.094	6.101	6.936	7.834	4.881

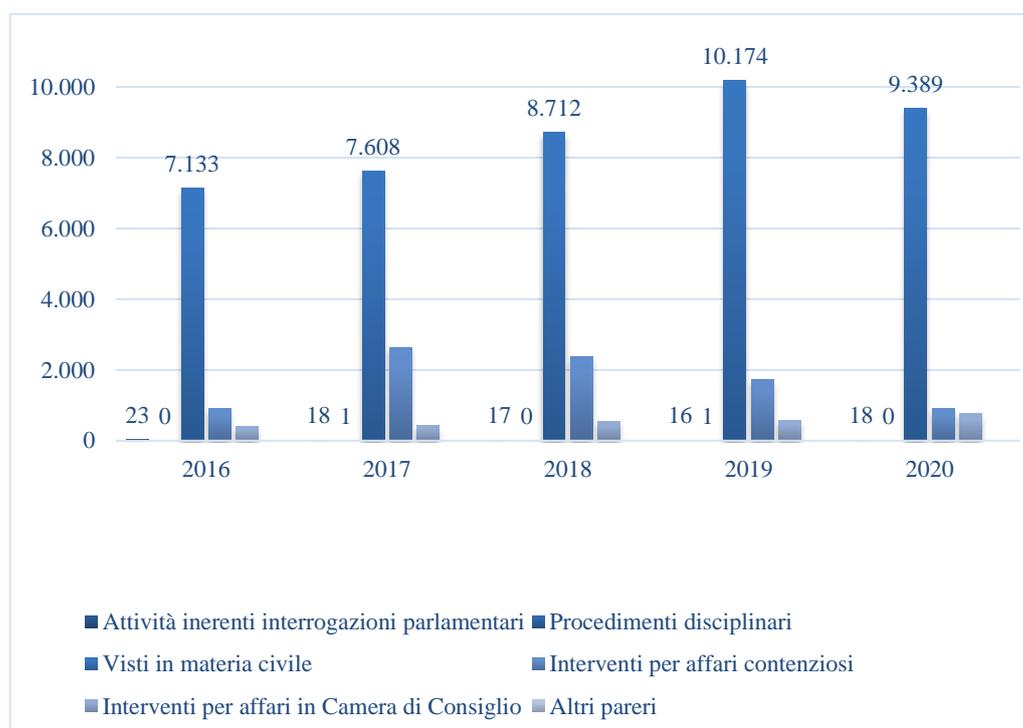
L'ambito di competenza dell'attività in materia civile e amministrativa

L'attività in materia civile della Procura Generale ha evidenziato nel periodo 2016-2019 un aumento rilevante (+ 47% nel 2019 rispetto al dato relativo al 2016, per un totale di 12.509 interventi), a fronte di una riduzione nell'anno 2020 (pari all'11% rispetto al 2019) da ricollegarsi all'emergenza sanitaria.

Con specifico riguardo ai volumi di attività in materia civile, in linea con quanto evidenziato nell'ultimo BRS, la maggior parte del lavoro istituzionale della Procura Generale si riferisce per lo più ai provvedimenti di visti di sentenze civili.

Il seguente grafico (Figura 8) riporta il dettaglio delle diverse macro-categorie di attività in materia civile e amministrativa, con specifico riferimento a (i) attività inerenti le interrogazioni parlamentari; (ii) procedimenti disciplinari; (iii) visti in materia civile; (iv) interventi per affari contenziosi; (v) interventi per affari in Camera di Consiglio e (vi) altri pareri.

Figura 4. Volumi di attività per macro-categoria (2016-2020)



In dettaglio, i visti in materia civile presentano un *trend* crescente nel periodo 2016-2018. In particolare, nel 2019 si registra un aumento del 17% circa rispetto all'annualità precedente, la quale a sua volta si era caratterizzata per un incremento dei volumi di attività rispetto al 2017, pari al 14%. Per il 2020, invece, in linea con quanto già evidenziato rispetto agli altri flussi di attività, si rileva una contrazione pari all'8%.

Per quanto concerne, invece, la seconda macro-attività - quella relativa agli interventi per affari contenziosi - si evidenzia un marcato incremento nel 2017 rispetto all'anno precedente, pari a circa il 193%. Tale aumento non risulta, invece, confermato per il successivo triennio: a fronte, infatti, di una riduzione del 10% nel 2018 rispetto all'anno precedente, nel 2019 tale decremento diventa pari al 27%. Infine, per il 2020, gli interventi per affari contenziosi sono pari a 905, con una riduzione di circa il 48% rispetto all'anno precedente.

In controtendenza risulta, invece, il dato relativo agli interventi per affari in Camera di Consiglio, per cui nel 2020 si registra un incremento del 32%, a fronte di costante aumento anche per il biennio 2018-2019. Più ridotti in termini di volumi di attività sono (i) le attività inerenti le interrogazioni parlamentari, per cui, salvo alcune lievi variazioni nel tempo, il dato risulta piuttosto stabile nel periodo di riferimento; (ii) gli altri pareri e (iii) i procedimenti disciplinari.

La seguente tabella (Tabella 7) riporta il dettaglio delle attività, dei procedimenti e degli interventi che caratterizzano ciascuna delle suddette macro-categorie.

Tabella 7. Tipologia di attività in materia civile (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Attività inerenti interrogazioni parlamentari	23	18	17	16	18
Procedimenti disciplinari iniziati a carico del personale di Polizia Giudiziaria	0	1	0	1	0
Procedimenti disciplinari iniziati a carico degli iscritti all'ordine dei Notai	0	0	0	0	0
Visti su procedimenti definiti a carico di appartenenti ad altri ordini professionali	946	597	826	1.497	1.665
Visti su sentenze civili	4342	5.109	6.054	6.187	5.509
Visti su ordinanze civili	163	273	196	670	247
Visti su decreti civili	1.271	1.049	1.284	1.644	1.867
Visti sui motivi di appello civili	411	580	352	176	101
Interventi per affari contenziosi	900	2.640	2.386	1.734	905
Interventi per affari in Camera di Consiglio	413	436	548	575	761
Interventi per controversie sugli usi civici	0	0	0	0	0
Altri pareri	11	6	1	9	2
Totale	8.480	10.709	11.664	12.509	11.075

I dati di attività del primo semestre 2021 in materia penale

La presente sezione riporta il dettaglio relativo alle attività della Procura Generale in materia penale e di esecuzione penale con riguardo al primo semestre del 2021.

Per quanto concerne, nello specifico, l'attività penale, la seguente tabella (Tabella 8) riporta il dettaglio relativo alle diverse attività della Procura Generale per il primo semestre 2021. A livello aggregato, nel periodo di riferimento, si registrano (i) 7.722 visti in materia penale; (ii) 4.190 pareri e (iii) 22.342 comunicazioni di sentenze penali emesse nel distretto. Inoltre si segnalano 25 impugnazioni e 13 contrasti di competenza.

Confrontando tali dati con quelli relativi alle annualità precedenti, per quanto riguarda i provvedimenti in materia penale, visti e pareri, in proiezione, i volumi riferibili al 2021 risultano coerenti con quelli del triennio 2017-2019, segnando un aumento - in proporzione - rispetto al dato del 2020. Con riferimento, invece, alle impugnazioni, i volumi di attività del 2021 sono piuttosto coerenti, in proiezione, con quelli relativi allo scorso anno. Inoltre, se il dato relativo al primo semestre 2021 venisse confermato anche per la seconda parte dell'anno, si registrerebbe un volume di attività relativo ai contrasti di competenza paragonabile a quello del biennio 2018-2019, in lieve aumento rispetto al 2020.

Infine, anche per il primo semestre del 2021 si applica quanto già richiamato per le annualità precedenti: la risoluzione dei contrasti di competenza è parte dell'attività di vigilanza della Procura Generale benchè rappresenti una fattispecie residuale in termini di volumi di attività.

Tabella 8. Dettaglio attività Procura Generale in materia penale, 2021

	Primo semestre 2021
Contrasti di competenze ai sensi dell'art. 54 c.p.p. (negativi)	13
Contrasti di competenze ai sensi dell'art. 54 bis c.p.p. (positivi)	-
Contrasti di competenze ai sensi dell'art. 54 ter c.p.p. (in materia di criminalità organizzata)	-
Comunicazioni di sentenze penali emesse nel distretto	22.342
Visti su ordinanze penali	5.886
Visti su decreti relativi a procedimenti penali	1.791
Visti sui motivi di appello penali	45
Pareri in materia di libertà personali	2.000
Altri pareri	2.190
Impugnazioni ex art. 570 e 593 bis co.2 c.p.p. (appelli)	5
Impugnazioni ex art. 608 c.p.p. (ricorsi in cassazione)	18
Altre impugnazioni	2
Totale	34.292

Con riferimento, invece, all'attività di udienza e di avocazione dei magistrati della Procura Generale, si sottolinea una forte rilevanza in termini di impegno richiesto per quanto concerne le udienze mentre le avocazioni rappresentano una linea di attività residuale, in quanto le ipotesi più rilevanti che inducono all'esercizio di tale potere sono ricollegabili alla necessità di sostituire il magistrato designato, a seguito della sua astensione, incompatibilità oppure del mancato esercizio dell'azione penale. In dettaglio, la seguente tabella (Tabella 9) riporta il dettaglio relativo all'attività di partecipazione ad udienze dei magistrati della Procura Generale, con riferimento al primo semestre del 2021.

Tabella 9. Dettaglio udienze, 2021

	Primo semestre 2021
Penali presso la Corte d'Appello	604
Penali presso la Corte d'Assise d'Appello	55
Penali presso la Corte d'Appello sez. Minori	13
Penali presso il Tribunale di Sorveglianza	109
Penali presso il Tribunale in caso di avocazione (presso il GIP ed in Dibattimento)	15
Totale	796

Il dato relativo alle udienze penali risulta, in proiezione, pressochè in linea con quello riferibile al 2019, in marcato aumento rispetto a quanto evidenziato per il 2020. In dettaglio, il maggior carico di attività per i magistrati della Procura Generale è relativo alle udienze penali presso la Corte d'Appello, il quale risulta inferiore solo del 13% rispetto al dato relativo all'intero anno 2020. D'altro canto, se proiettato sull'intera annualità, è possibile ravvisare un potenziale aumento del 23% rispetto ai volumi del 2019.

La seconda linea di attività per numero di udienze a cui i magistrati hanno preso parte è rappresentata dalle udienze presso il Tribunale di Sorveglianza, per cui si evidenzia un potenziale aumento rispetto al dato relativo al 2019 (anno in cui, sull'intera annualità, erano state svolte 147 udienze, a fronte delle 109 svolte nel primo semestre del 2021). Più residuale risulta il coinvolgimento della Procura Generale e dei suoi magistrati nelle (i) udienze penali presso la Corte d'Appello (Sezione Minori) e (ii) udienze penali presso il Tribunale in caso di avocazione, presso il GIP. Anche per quest'ultimo, il *trend* che caratterizza il I semestre 2021 è in linea con i dati relativi al 2019.

Con riferimento alle avocazioni (Tabella 10) nel primo semestre 2021, le istanze di avocazione sopravvenute sono pari a 43, tutti oggetto di definizione nel medesimo periodo per rigetto ai sensi dell'art. 413 c.p.p.. Con specifico riferimento ai procedimenti avvocati iscritti a registro modello 8, sia con autore noto che ignoto, non sono sopravvenuti fascicoli mentre un procedimento è stato oggetto di definizione con richiesta di rinvio a giudizio al GIP per inizio dell'azione penale. Si segnala che, a partire da gennaio 2021, è stato introdotto il nuovo modello M313 G, che include anche il conteggio delle istanze di avocazione anziché dei soli procedimenti (come avveniva in passato), traducendosi in un aumento dei flussi in entrata rispetto agli anni precedenti. Si segnala, pertanto, che è possibile effettuare un raffronto con gli anni precedenti unicamente con riferimento ai procedimenti di avocazione.

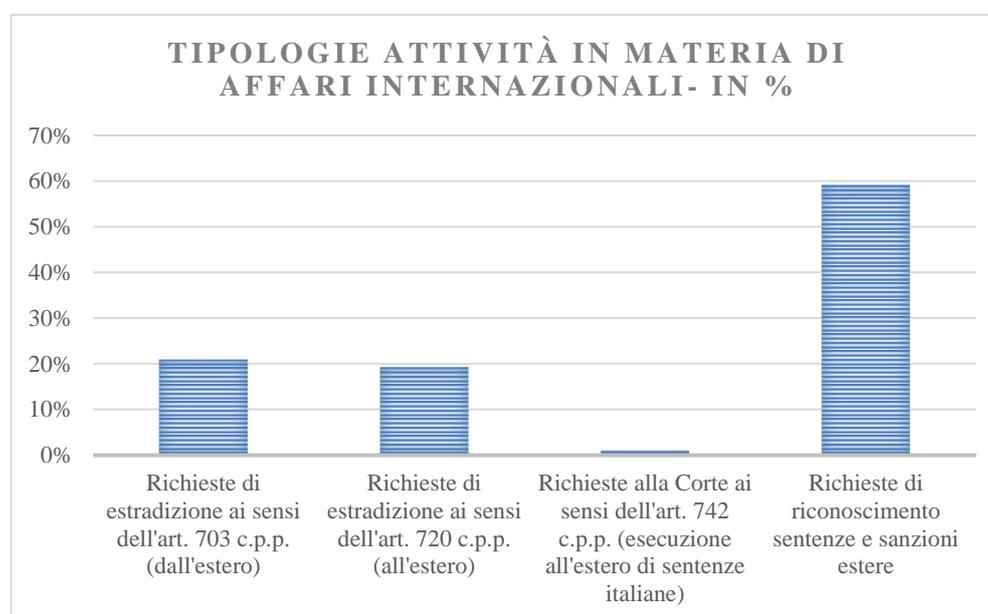
Tabella 10. Dettaglio avocazioni, I semestre 2021

<i>Movimento</i>	Primo semestre 2021
Pendenti all'inizio del periodo	13
Sopravvenuti nel periodo	43
Esauriti nel periodo	43
Pendenti alla fine del periodo	13
<i>Movimento dei procedimenti avvocati iscritti a registro mod. 8 (noti e ignoti)</i>	
Pendenti all'inizio del periodo	5
Sopravvenuti nel periodo	0
Esauriti nel periodo	1
Pendenti alla fine del periodo	4

Infine, sempre con riguardo alla materia penale, anche per il primo semestre del 2021 si sottolinea l'impegno della Procura Generale nel suo ruolo di coordinamento rispetto al Distretto e di collaborazione con le Autorità Giudiziarie estere.

Al riguardo, la seguente figura (Figura 5) riporta il dettaglio relativo all'impegno della Procura Generale in materia di affari internazionali.

Figura 5. Dettaglio attività affari internazionali, I semestre 2021



In virtù delle disposizioni normative sul tema, la Procura Generale risulta per lo più attiva, anche nel primo semestre del 2021, nel riconoscimento di sentenze (24 nel primo semestre 2021) e sanzioni estere, soprattutto di natura pecuniaria (157). In proiezione, tale dato risulta superiore a quello riscontrato per il 2020 in quanto nel primo semestre 2021 è stato richiesto il riconoscimento di un numero di sentenze e sanzioni pari al 70% del dato relativo al 2020. Con riferimento alle estradizioni attive (dall'estero) e passive (all'estero), il primo semestre del 2021 si caratterizza per un rilevante aumento rispetto all'annualità precedente: in dettaglio, le estradizioni attive hanno subito un aumento dell'88% rispetto al dato 2020, ancor più marcato rispetto al 2019 (+178%), per un totale di 64 richieste..

Una simile tendenza si evidenzia anche per le estradizioni passive il cui numero risulta quintuplicato rispetto all'intera annualità del 2020 – per un totale di 59 richieste nel primo semestre 2021- e oggetto di un incremento del 78% se rapportato al 2019. Ben più residuale è l'attività di riconoscimento all'estero di sentenze italiane, pari a 2 per il primo semestre del 2021. In conclusione, di seguito si riporta la descrizione e il commento ai dati relativi ai procedimenti di esecuzione penale. In particolare, la seguente tabella (Tabella 11) riporta i flussi di attività relativi all'esecuzione delle pene detentive.

Tabella 11. Dettaglio movimento procedimenti di esecuzione penale

Movimento classe I pena detentiva	I semestre 2021
Pendenti in corso di esecuzione pena all'inizio del trimestre	6.472
di cui pendenti in senso stretto all'inizio del periodo	89
Sopravvenuti nel periodo	712
	97
Archiviati (fine pena, indulto, amnistia, morte reo, ecc.) e estinzioni pena nel periodo	731
Pendenti in corso di esecuzione pena alla fine del periodo	6.453
Di cui pendenti in senso stretto alla fine del periodo	97

In particolare, nel primo semestre del 2021 risulta essere pervenuto l'80% dei procedimenti relativi al 2020, registrando pertanto un potenziale aumento. Tale dato risulta in linea, proiettandolo sull'annualità, con quello del 2019 (nonostante una lieve riduzione pari al 3%).

Con riferimento ai pendenti, sia iniziali che finali, la maggior parte dei volumi è relativa ai procedimenti in corso di esecuzione pena. Ciò è da ricollegarsi alle peculiarità di una simile attività, che prevede che il tempo durante il quale il procedimento risulta pendente vari in funzione del numero e dell'entità della pena inflitta. Infine, si sottolinea che, con riguardo ai procedimenti esauriti nel periodo, quest'ultimi già a partire dal primo semestre del 2021 risultano essere superiori a quelli definiti nel 2020 (+3%), in lieve aumento rispetto al dato relativo al 2019 (+4%).

La seguente tabella (Tabella 12) propone un affondo sui provvedimenti emessi dalla Procura Generale per il primo semestre 2021. Anche per tale periodo di riferimento, si conferma la prevalenza, in termini di impegno richiesto ai magistrati, dei provvedimenti emessi in esecuzione di quelli della Magistratura di Sorveglianza, per cui in proiezione si evidenzia un aumento simile a quello relativo al 2020 (+15%).

A seguire, i provvedimenti relativi a pene detentive in proporzione hanno subito un più marcato incremento rispetto all'anno precedente pari al 41% benchè presentino una flessione con riferimento al 2019 (-28%). Infine, anche rispetto alle pene accessorie e ai provvedimenti di unificazione di pene concorrenti emerge un potenziale incremento dei volumi di attività per il 2021 rispetto all'annualità precedente, rispettivamente pari in proiezione a circa il 30% e al 33%. Per entrambe le fattispecie, tuttavia, si evidenzia una potenziale flessione rispetto al dato che caratterizzava il 2019, con una flessione rispettivamente pari al 43% e al 24%.

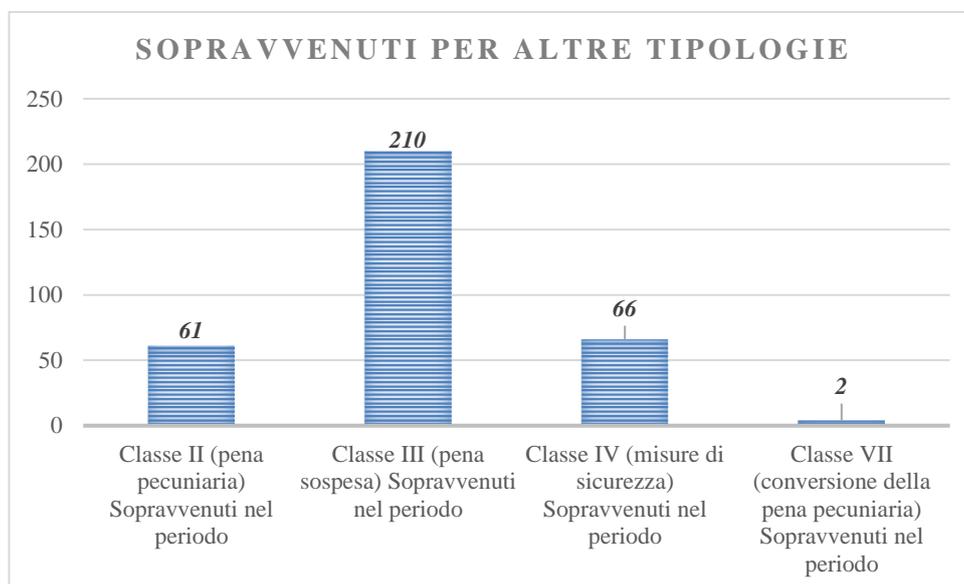
In conclusione, si conferma, anche per il primo semestre 2021, un impegno inferiore in termini di volume di attività per quanto concerne (i) i provvedimenti di fungibilità emessi e (ii) le misure di sicurezza. Per quest'ultime, tuttavia, si sottolinea un forte incremento - in proporzione - rispetto al 2020 (107 provvedimenti nel primo semestre 2021 *versus* i 116 dell'anno precedente).

Tabella 12. Dettaglio provvedimenti emessi

<i>Provvedimenti emessi</i>	2021
Su pene detentive ai sensi art. 656 c.p.p.	598
Di fungibilità ai sensi dell'art. 657 c.p.p.	28
Su misure di sicurezza ai sensi dell'art. 658 c.p.p.	107
In esecuzione di provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza	1.356
Su pene pecuniarie ai sensi dell'art. 660 c.p.p.	-
Su pene sostitutive ai sensi dell'art. 661 c.p.p.	-
Su pene accessorie ai sensi dell'art. 662 c.p.p.	433
Di unificazione di pene concorrenti ai sensi dell'art. 663 c.p.p.	317
Totale	2.839

Infine, con riguardo ai procedimenti sopravvenuti per le altre classi, il seguente grafico (Figura 6) propone una rappresentazione delle diverse casistiche oggetto dell'attività dei magistrati della Procura Generale nel primo semestre.

Figura 6. Dettaglio procedimenti sopravvenuti altre classi



Per il primo semestre del 2021 il 62% circa dei procedimenti sopravvenuti relativi alle altre classi è ricollegabile alla sospensione delle pene mentre risultano pressochè equiparabili in termini di volumi di attività le pene pecuniarie (circa 18% del totale) e le misure di sicurezza (pari al 19% del totale).

I dati di attività del primo semestre 2021 in materia civile e amministrativa

Il seguente paragrafo riporta una descrizione delle attività della Procura Generale in ambito civile e amministrativo con riguardo al primo semestre del 2021. In dettaglio, di seguito (Tabella 13) si riportano i volumi di attività relativi ai diversi ambiti di intervento che hanno caratterizzato l'Ufficio.

Tabella 13. Dettaglio attività civile e amministrativa

<i>Attività in materia civile e amministrativa</i>	<i>Primo semestre 2021</i>
Interrogazioni parlamentari pervenute	5
Procedimenti disciplinari iniziati a carico del personale di Polizia Giudiziaria	-
Procedimenti disciplinari iniziati a carico degli iscritti all'ordine dei Notai	5
Visti su procedimenti definiti a carico di appartenenti ad altri ordini professionali	497
Visti su sentenze civili	2.121
Visti su ordinanze civili	307
Visti su decreti civili	660
Visti sui motivi di appello civili	57
Interventi per affari contenziosi	310
Interventi per affari in Camera di Consiglio	436
Interventi per controversie sugli usi civici	-
Altri pareri e provvedimenti amministrativi	558
Partecipazioni a conferenza permanente	5
Totale	4.956

Tali dati, se confrontati con quelli relativi al biennio precedente, confermano la rilevanza - in termini di volumi di attività - dei provvedimenti di visti di sentenze civili pari a circa il 43% del totale. Tale dato, in proiezione, se confrontato con quello relativo al 2020, sembrerebbe presentare una riduzione pari a circa il 22%.

Con riferimento agli altri provvedimenti in materia civile, si rileva anche per il primo semestre 2021, una composizione paragonabile a quella delle annualità precedenti. Infatti, il secondo ambito di attività per volumi è quello dei visti sui decreti civili (pari al 13% del totale), seguito dagli altri pareri in materia civile e amministrativa (11%).

A proposito dei visti sui decreti civili, trasponendo quest'ultimi sull'intera annualità, è possibile ravvisare una riduzione potenziale del 29% con riferimento all'anno 2020 e di circa il 20% rispetto al 2019 mentre per i procedimenti definiti a carico di appartenenti ad altri ordini professionali la flessione è pari potenzialmente a circa il 40%. D'altro canto, proprio con riferimento agli altri pareri e provvedimenti amministrativi, si segnala un forte incremento già per il primo semestre 2021, a fronte dei soli due provvedimenti registrati nel 2020.

Anche per quanto concerne le altre attività della Procura Generale in materia civile, è importante sottolineare, rispetto all'annualità precedente, il forte aumento dei visti sulle ordinanze civili che presentano un aumento del 148% rispetto al 2020, riportandosi grossomodo in linea con il dato relativo al 2019 (- 8%). Più marcato, in potenza, risulta invece il *trend* decrescente che caratterizza gli interventi per affari contenziosi: se trasposto sull'intera annualità, infatti, il dato presenta una riduzione del 31% con riguardo all'annualità precedente.

Infine, rispetto agli interventi per affari in Camera di Consiglio, quest'ultimi rappresentano circa il 9% dei volumi di attività complessivi dell'Ufficio. Tali volumi, se rapportati all'intera annualità, presentano potenzialmente per una crescita pari al 14% rispetto al 2020 e di ben il 51% se confrontato con il 2019.



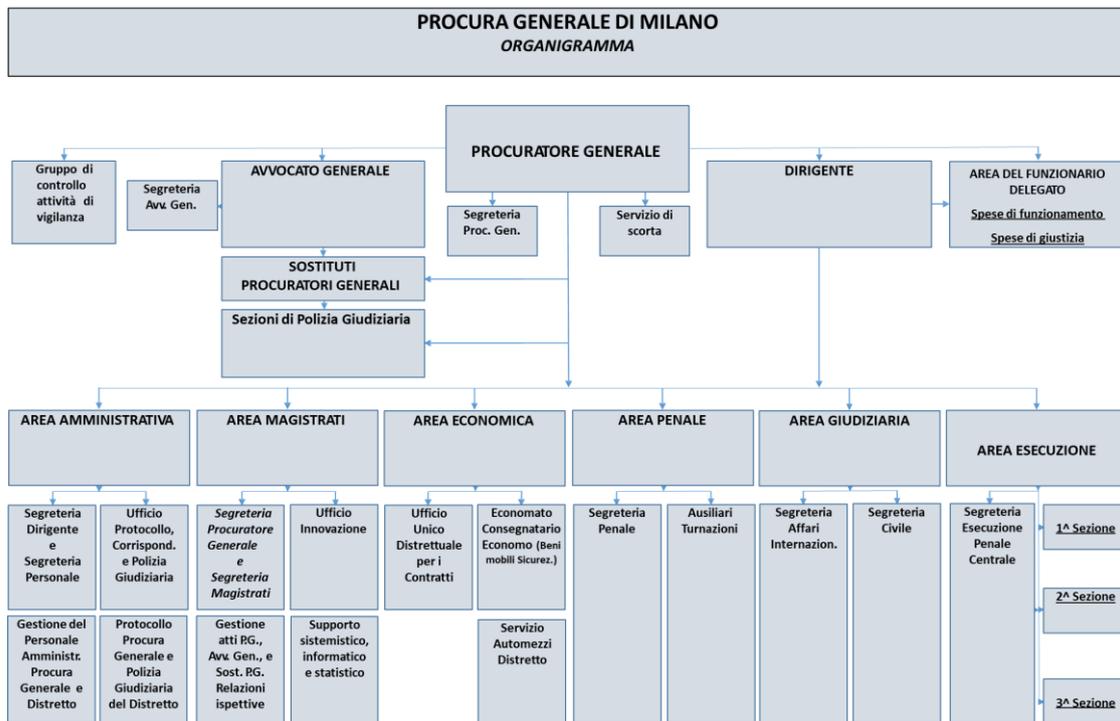
1.3. L'organizzazione e il personale della Procura Generale

La Procura Generale viene presieduta dal **Procuratore Generale**, che coordina le attività giudiziarie e amministrative dell'intero Ufficio, con l'obiettivo di svolgere le indagini preliminari e ricoprire il ruolo di pubblico ministero durante i processi penali in secondo grado di giudizio (Figura 8).

Nell'esercizio delle proprie **funzioni giudiziarie**, il Procuratore Generale viene coadiuvato direttamente dall'Avvocato Generale. Da questi dipendono i Sostituti Procuratori Generali, magistrati che sostituiscono il Procuratore nella fase di compimento delle indagini oppure durante le udienze, e le sezioni di Polizia Giudiziaria, che svolgono le attività investigative.

Per quanto concerne le **funzioni amministrative**, il Procuratore Generale coordina le attività del dirigente a capo della struttura e, insieme a quest'ultimo, presidia l'Area del Funzionario Delegato, che si occupa del pagamento delle spese di funzionamento e di giustizia. Gli uffici amministrativi della Procura Generale di Milano si articolano in sei aree organizzative, di cui quattro includono uffici che svolgono attività a diretto supporto del lavoro dei magistrati (Area Magistrati, Area Penale, Area Giudiziaria, Area Esecuzione), mentre due (Area Amministrativa, Area Economica) svolgono attività trasversali per il funzionamento dell'Ufficio.

Figura 7. Organigramma della Procura Generale



Pertanto, la Procura Generale si caratterizza per la compresenza di due ordini professionali, con diversi ambiti di competenza: **personale di magistratura** e **personale amministrativo**. A livello aggregato, si evidenzia come criticità la carenza organica che da anni contraddistingue le attività dell'Ufficio, con un tasso di scopertura che a dicembre 2020 si attesta al

15% per il personale di magistratura e al 24% per il personale amministrativo. Con riferimento a quest'ultimo, le recenti disposizioni normative, che hanno consentito di superare il blocco delle assunzioni e il contenimento della spesa pubblica, hanno permesso di compensare le uscite dovute a pensionamenti, senza incrementare il dimensionamento effettivo degli organici della Procura Generale di Milano.

Nei paragrafi successivi si propone una descrizione dettagliata dell'assetto organizzativo e degli organici del personale di magistratura e del personale amministrativo in servizio presso l'Ufficio.

Il personale di magistratura

Il lavoro del personale di magistratura viene organizzato in 7 Gruppi di Lavoro (GL) specializzati, presieduti dal Procuratore o dall'Avvocato Generale e focalizzati su specifiche tipologie di reati:

- reati di criminalità organizzata e terrorismo;
- reati di criminalità economica e contro la pubblica amministrazione;
- reati commessi in danno alle fasce deboli, reati di lesioni e omicidi colposi commessi in violazione delle norme relative alla sicurezza sul lavoro o al codice della strada o commessi per colpa professionale;
- misure di prevenzione e confische
- affari internazionali;
- esecuzione penale;
- affari civili e affari che riguardano la famiglia e i minori.

Si rileva, pertanto, una forte specializzazione del lavoro dei magistrati, suddivisi all'interno di gruppi di lavoro a seconda del rispettivo ambito di competenza giuridica. Il coordinamento dei diversi gruppi di lavoro, come evidenziato nella Figura 9, spetta al Procuratore Generale oppure all'Avvocato Generale, sulla base dei diversi ambiti di competenza.

Figura 8. Gruppi di lavoro e ambiti di competenza



Nello specifico, il **Procuratore Generale** è il Capo dell'Ufficio Giudiziario, esercitando la rappresentanza dell'Ufficio con gli Enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari. In dettaglio, tra le sue attività rientrano (i) sovrintendere allo svolgimento

delle attività organizzative e giudiziarie dell'ufficio; (ii) coordinare l'attività di tutti i magistrati in servizio e, in particolare, dei gruppi di lavoro di propria afferenza; (iii) esercitare le funzioni attribuite da decreto interministeriale 28 ottobre 1993 in materia di sicurezza dei magistrati e degli uffici giudiziari; (iv) esercitare la vigilanza sulle Procure e su tutti i magistrati requirenti, disponendo anche in materia di sostituzione dei magistrati distrettuali.

Con riferimento, invece, all'**Avvocato Generale**, quest'ultimo è chiamato a coadiuvare il Procuratore Generale nell'esercizio delle proprie funzioni e lo sostituisce in caso di suo impedimento o assenza. In dettaglio, tra le sue attività rientrano (i) vigilare sull'attività dei magistrati appartenenti ai gruppi di lavoro di propria afferenza; (ii) coordinare i Sostituti procuratori generali in ordine all'esame e al visto delle sentenze ai fini dell'esercizio della facoltà di impugnazione; (iii) organizzare il lavoro all'interno dell'Ufficio con particolare riguardo al personale amministrativo e all'organizzazione dei turni di ferie dei magistrati; (iv) svolgere la propria funzione con riferimento ad ambiti specifici (controversie in materia elettorale, istanze di avocazione, interrogazioni parlamentari).

All'interno di questo assetto organizzativo, il numero e la tipologia di magistrati in servizio presso la Procura Generale vengono regolati in funzione di Decreti Ministeriali. In particolare, il Decreto del 14 settembre 2020 ha rideterminato le piante organiche del personale di magistratura e ha previsto l'incremento di una unità presso la Procura Generale di Milano, evidenziando all'interno del bollettino ufficiale del Ministero della Giustizia "l'insufficienza della attuale pianta organica a fronte della domanda di giustizia".

Di conseguenza, nel 2020 l'organico della Procura Generale di Milano prevede la presenza di **26 magistrati**, suddivisi nelle seguenti funzioni:

- 1 Procuratore Generale;
- 1 Avvocato Generale;
- 23 Sostituti Procuratori Generali (in luogo dei 22 precedentemente previsti);
- 1 Magistrato distrettuale requirente.

Rispetto alla pianta organica, a fine 2020 si rileva l'effettiva presenza in servizio di **22 magistrati**, con quattro posti vacanti (1 Procuratore Generale e 3 Sostituti Procuratori Generali) e un **tasso di copertura pari al 15,4%**. Durante il 2020, pertanto, le attività della Procura Generale sono state dirette dall'Avvocato Generale, Dott.ssa Nunzia Gatto, a seguito del pensionamento del Procuratore Generale Roberto Alfonso. A gennaio 2021 la Dott.ssa Francesca Nanni si è insediata come Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano.

Con riferimento al genere del personale di magistratura, si evidenzia un buon bilanciamento all'interno dell'Ufficio, con i ruoli apicali (Procuratore e Avvocato Generale) attualmente ricoperti da donne e la prevalenza di Sostituti Procuratori Generali donne (12 su 20 in servizio).

Figura 9. Personale di magistratura (dicembre 2020)

	Organico	In servizio	Vacanti	Tasso di copertura
Procuratore Generale	1	0	1	100%
Avvocato Generale	1	1	0	0%
Sostituto Procuratore Generale	23	20	3	15%
Magistrato distrettuale requirente	1	1	0	0%
Totale	26	22	4	15,4%

Il personale amministrativo

Il personale amministrativo, insieme al dirigente incaricato del suo coordinamento, svolge attività a supporto del lavoro dei magistrati, nonché attività trasversali per il funzionamento dell'ufficio giudiziario e per i servizi resi all'utenza.

In questo senso, il personale amministrativo si suddivide tra: (i) Segreterie a diretto supporto dei magistrati nei diversi settore di competenza della Procura Generale¹ e (ii) uffici amministrativi-contabili che garantiscono trasversalmente il funzionamento delle attività dell'ufficio, tra cui la Segreteria del Dirigente e del personale amministrativo, gli Uffici Economato, Ragioneria, Protocollo, Innovazione, Contratti, Spese di giustizia.

In particolare, si evidenzia la presenza dell'Ufficio Unico Distrettuale per i Contratti e per gli Acquisti, costituito dalla Corte di Appello e dalla Procura Generale di Milano per coordinare le attività di predisposizione, esecuzione e gestione accentrata dei contratti relativi alle forniture di beni e servizi di tutti gli uffici giudiziari avente sede nel Distretto della Corte di Appello di Milano.

All'interno di questo assetto organizzativo, a dicembre 2020 risultano in servizio **53 dipendenti**, di cui il 77% (41 unità) rappresentato da donne, con un'età media di circa 52 anni. Il rapporto tra personale amministrativo e magistrati in servizio è pari a 2,4.

Rispetto ad un organico previsto di 70 dipendenti (definito dal Decreto Ministeriale del 24 aprile 2013) si evidenziano **17 posti vacanti** ed un **tasso di scopertura del 24,3%**. In particolare, la scopertura di personale amministrativo si concentra intorno alle figure di cancellieri (70%), ausiliari (55,5%) e assistenti informatici (50%).

Figura 10. Personale amministrativo (dicembre 2020)

		Organico	In servizio	Vacanti	Tasso di scopertura
Terza area	Dirigente	1	1	0	0%
	Direttore Amministrativo	6	5	1	16%
	Funzionario Giudiziario	12	12	0	0%
	Funzionario Contabile	1	1	0	0%
Seconda area	Cancelliere	10	3	7	70%
	Assistente informatico	2	1	1	50%
	Contabile	1	1	0	0%
	Assistente giudiziario	15	15	0	0%
	Operatore giudiziario	9	7	2	22%
	Conducente di automezzi	4	3	1	25%
Prima area	Ausiliario	9	4	5	56%
Totale		70	53	17	24%

¹ Anticamera del Procuratore e dell'Avvocato generale, Segreteria Penale, Segreteria Estradizioni, Cancelleria centrale delle Esecuzioni Penali, Segreterie delle tre sezioni di esecuzione penale, Segreteria Civile, Segreteria Magistrati, Ufficio Innovazione.

A fronte di durature politiche di blocco delle assunzioni e contenimento della spesa pubblica, a partire dal 2018 sono stati proposti interventi normativi in materia di assunzione del personale amministrativo degli Uffici giudiziari, che presso la Procura Generale di Milano hanno consentito di compensare le uscite e mantenere costante le unità di personale in servizio, seppur con differenze significative rispetto alla composizione dell'organico e alle figure professionali presenti (Figura 12).

Rispetto a dicembre 2019, a fronte dell'uscita di due cancellieri, si rileva la presenza di un nuovo direttore amministrativo, un nuovo funzionario giudiziario e un nuovo assistente giudiziario, per un incremento netto di una unità su base annuale. In una prospettiva triennale, da dicembre 2018 a dicembre 2020 si rileva l'ingresso di quattro nuovi dipendenti amministrativi e la progressiva carenza di organico per la funzione dei cancellieri, che si riducono da 6 a 3 unità.

Inoltre il Decreto Ministeriale del 18 aprile 2019, identificando nuove figure tecnico-specialistiche per lo svolgimento di impegni legati ai contratti pubblici, ha assegnato alla pianta organica della Procura Generale 1 funzionario tecnico e 4 assistenti tecnici, che a fine 2020 non risultano aver preso servizio.

Di conseguenza, la recente assunzione di nuovi assistenti, funzionari giudiziari e direttori amministrativi, benché abbia permesso di far fronte alle carenze dell'organico, rischia di ridurre solo parzialmente il sottodimensionamento strutturale della Procura Generale di Milano, accentuato dalle recenti disposizioni normative in tema di pensionamento (es: "Quota 100") e della prospettiva di elevato turnover del personale.

Figura 11. Evoluzione del flusso netto del personale amministrativo



Infine, si segnala che presso le Procure della Repubblica sono operative le **sezioni di Polizia Giudiziaria**, che coadiuvano i magistrati nello svolgimento delle attività investigative e che dipendono funzionalmente dal Procuratore Generale nonché, a livello amministrativo, dagli enti di propria afferenza (per es. Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria).

In particolare, presso la Procura Generale, è presente un totale di **9 unità di Polizia Giudiziaria**; il corpo maggiormente rappresentato afferisce alla guardia di Finanza con 3 unità, cui si aggiungono tre addetti che svolgono il servizio di tutela del Procuratore Generale.



Parte 2. "In poche parole": il racconto di un biennio a tutela della Giustizia

Come anticipato nella prima parte del Bilancio di Responsabilità Sociale 2019-2020, nella presente sezione sono analizzati nel dettaglio i focus tematici. I vari approfondimenti sono stati concepiti per proporre una rappresentazione analitica di alcuni fenomeni di particolare rilevanza sociale trattati nel biennio 2019-2020 da parte della Procura Generale di Milano. Di seguito, ogni tema viene analizzato in dettaglio evidenziandone il contesto di riferimento, descrivendo le principali attività della Procura Generale sul tema e con un approfondimento degli impatti dell'emergenza Covid-19.

In particolare:

- il paragrafo 2.1 è dedicato alla trattazione della questione carceraria;
- il paragrafo 2.2 è dedicato al tema della giustizia digitale;
- il paragrafo 2.3 prevede un approfondimento sui vent'anni del D. Lgvo 231;
- il paragrafo 2.4 propone una panoramica delle disposizioni organizzativa adottate per far fronte all'emergenza sanitaria.

2.1 Focus. Questione carceraria tra principi e realtà

Come noto si sta intensificando e approfondendo il dibattito sulla giustizia riparativa, intesa non tanto come una modalità di declinazione delle risposte sanzionatorie, tradizionalmente improntate al binomio retribuzione-prevenzione, ma come paradigma autonomo, suscettibile di entrare in un vitale rapporto di complementarità con la giustizia penale nel suo complesso; tale fermento culturale non deve distrarre dai problemi, alcuni cronici, altri legati alla pandemia in atto, che affliggono le condizioni di vita e lavoro nelle nostre carceri. Anche se il susseguirsi di emergenze ci costringe ad archiviare fatti tragici in breve tempo, non vanno dimenticate le sconvolgenti rivolte nelle carceri italiane che – da quanto ha riferito il Ministro della Giustizia in Parlamento – nella primavera del 2020 hanno coinvolto circa 6000 detenuti (il 10% della popolazione penitenziaria) e portato allamorte di 13 detenuti e al ferimento di 40 agenti della polizia penitenziaria, oltre alladevastazione di diversi istituti (come quello di Modena) e all'evasione di decine di detenuti.

Presenza carceraria nelle varie fasi dell'emergenza sanitaria e attività del pubblico ministero per quanto riguarda l'applicazione di misure cautelari e di pene detentive

Situazione generale

Nel periodo della piena emergenza sanitaria del 2020, al fine di incidere in termini di riduzione della presenza carceraria o comunque pre-custodiale, quasi tutte le Procure del distretto hanno operato una valutazione maggiormente selettiva degli arresti in flagranza e delle successive richieste di applicazione delle misure custodiali in carcere. Nella stessa prospettiva sono state inoltrate al GIP richieste di revoca o sostituzione di misure custodiali in carcere ogni qualvolta le esigenze cautelari potevano essere oggetto di una valutazione anticipata in senso più favorevole.

La sospensione delle attività disposte per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha comportato, inoltre, una netta riduzione dell'attività trattamentale svolta nelle varie Case Circondariali. Sono stati sospesi i permessi, i colloqui in presenza e le attività extracarcerarie proprio per evitare il rischio di assembramenti. Il perdurare dell'emergenza sanitaria spiega anche il perché, allo stato, si registrino poche ammissioni alla semilibertà o al lavoro esterno ex articolo 21 Ordinamento Penitenziario. Nello stesso periodo si è registrato un aumento di concessione di misure alternative. La Magistratura di Sorveglianza, in collaborazione con le Direzioni delle Case Circondariali, si è adoperata affinché i detenuti che ne avessero le risorse, e che fossero nei termini di legge, potessero rientrare in famiglia. Nessun particolare problema si è verificato con riferimento alla scarcerazione dei detenuti ed all'applicazione dei decreti legge n. 28/2020 e n. 29/2020, e della legge di conversione n. 70/2020.

Allo stato, la capillare campagna vaccinale, estesa a tutti gli operatori penitenziari ed agli utenti, in uno con il miglioramento numerico della situazione nazionale dei contagi, sta consentendo la graduale riorganizzazione e riapertura delle attività trattamentali, sia interne che esterne all'Istituto, sospese, come si è visto, durante la fase più rigida delle restrizioni per l'epidemia da COVID-19. La rete esterna, con gli Agenti di Rete e le Cooperative sociali, è nuovamente operativa, ed è da poco ripresa anche la possibilità di permessi premiali, per i detenuti sprovvisti di domicilio o di riferimenti familiari, nell'ottica della gradualità del reinserimento nella società civile. Sono infine prossime alla riapertura sia attività pedagogiche e

rieducative (es. laboratorio teatrale, laboratorio di falegnameria) sia in corso d'opera azioni di ristrutturazione di spazi con l'utilizzazione dei fondi messi a disposizione dalla Cassa delle Ammende.

Collegato ai problemi della Casa Circondariale è quello – sempre più drammatico – delle REMS, che non danno disponibilità ad accogliere le persone sottoposte a misura di sicurezza. Recentemente, è stato sottoscritto un protocollo tra il Presidente della Corte d'Appello, la Procura Generale, i Capi degli Uffici del Distretto, l'UEPE, la Regione Lombardia, gli organismi rappresentativi dell'Avvocatura ed altri enti per individuare soluzioni alternative. Comunque, il problema della indisponibilità di posti nelle REMS, dove allocare i soggetti sottoposti a misura di sicurezza, permane. Con riferimento specifico al tema delle misure di sicurezza, tema che come noto coinvolge direttamente il trattamento delle forme più gravi di disagio psichico, nell'ultimo anno nell'Ufficio di Sorveglianza di Milano i carichi delle sopravvenienze sono risultati i seguenti: n. 220 procedimenti di accertamento di pericolosità sociale, n. 280 di riesame della pericolosità sociale, oltre a n. 29 proposte di aggravamento e n. 305 richieste di revoca della misura su istanza di parte.

I procedimenti definiti sono invece risultati i seguenti: n. 229 in materia di accertamento della pericolosità sociale (dei quali n. 128 accoglimenti e n. 52 rigetti), n. 254 in materia di riesame della pericolosità sociale (dei quali n. 169 accoglimenti e n. 65 rigetti), n. 29 in materia di aggravamento della misura (con 4 accoglimenti e 20 rigetti) e n. 38 in materia di revoca della misura su istanza di parte (con 10 accoglimenti e 23 rigetti).

Per capire le conseguenze delle misure adottate in piena pandemia ed inoltre fotografare la situazione attuale delle carceri del distretto, è interessante analizzare i dati forniti dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano, ricordando come buona parte dell'attività svolta dall'ufficio di Procura Generale in materia di esecuzione penale riguarda appunto l'intervento nella definizione delle modalità concrete di applicazione della pena e pertanto proprio i rapporti con la Magistratura di Sorveglianza. Alla data del 30.6.2021 la popolazione carceraria degli istituti del distretto era la seguente (Tabella 14).

Tabella 14. Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari alla data del 30.6.2021

Ufficio di Sorveglianza	Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Affollamento %
			totale	donne		
Milano	BOLLATE – Casa di Reclusione	1.251	1.221	99	462	97,60%
	LODI – Casa Circondariale	45	65		35	144,44%
	MILANO – Casa Circondariale	743	858	84	513	115,48%
	MONZA – Casa Circondariale	403	604		298	149,88%
	OPERA – Casa di Reclusione	918	1.154		278	125,71%
	Totale Milano	3.360	3.902	183	1.586	116,13%
	Pavia	PAVIA – Casa Circondariale	518	609		325
VIGEVANO – Casa di Reclusione		242	333	70	174	137,60%
VOGHERA – Casa Circondariale		341	426		44	124,93%

	Totale Pavia	1.101	1.368	70	543	124,25%
Varese	BUSTO ARSIZIO – Casa Circondariale	240	382		240	159,17%
	COMO – Casa Circondariale	240	358	37	175	149,17%
	LECCO – Casa Circondariale	53	66		37	124,53%
	SONDRIO – Casa Circondariale	26	34		21	130,77%
	VARESE – Casa Circondariale	53	79		36	149,06%
	Totale Varese	612	919	37	509	150,16%
	TUTTO IL DISTRETTO	5.073	6.189	290	2.638	122,00%

Le donne detenute risultavano poco meno del 5% del totale, mentre gli stranieri costituivano circa il 42% della complessiva popolazione carceraria. Il dato delle presenze era pressoché identico a quello registrato un anno prima.

Effettivamente in corrispondenza della esplosione della pandemia e della conseguente emergenza sanitaria, si è verificata una significativa riduzione della popolazione carceraria che fino ai mesi immediatamente precedenti si era mantenuta in linea con gli indici più alti di sovraffollamento registrati. Tale flessione costituiva l'effetto, oltre che dell'atteggiamento delle Procure di cui si è parlato, del massimo impulso conferito al vaglio delle istanze di misure alternative alla detenzione e di rinvio dell'esecuzione della pena per grave infermità, decise per la maggior parte con provvedimenti urgenti adottati dal magistrato di sorveglianza.

Nel perdurare dell'emergenza sanitaria i livelli di sovraffollamento carcerario si sono mantenuti sostanzialmente invariati, con una ulteriore crescita (+1,86%) tra il dato medio distrettuale rilevato al 30.6.2021 (122,00%) e quello dell'anno precedente (120,14%).

Ancora una volta gli istituti maggiormente sovraffollati risultano quelli del territorio di competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di Varese (dove l'indice medio raggiunge il 150%), specialmente gli istituti di Busto Arsizio, Como e Varese; nettamente superiori alla media del distretto anche gli indici di affollamento degli istituti di Lodi (144,44%) e Monza (149,88%), facenti parte del territorio di competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di Milano, e della Casa di reclusione di Vigevano (137,6%), nel territorio dell'Ufficio di Pavia.

Come può all'evidenza intendersi, si tratta di dati allarmanti che denotano l'esistenza di situazioni detentive non conformi alla capienza regolamentare e all'esigenza di una carcerazione adeguata alle norme vigenti. Esse creano l'esigenza di una costante vigilanza degli istituti penitenziari da parte dei magistrati preposti e un consistente numero di reclami contro la carcerazione disumana e degradante per violazione dell'art. 3 CEDU.

Le misure alternative alla detenzione

Nel periodo dall'1.7.2020 al 30.6.2021 sono pervenuti al Tribunale di Sorveglianza n. 7.667 nuovi procedimenti aventi ad oggetto istanze di concessione di misure alternative alla detenzione, mentre quelli definiti sono stati n. 6.434. Si evidenzia quindi uno scarto negativo a fronte della sopravvenienza registrata (che si è detto essere di n. 7.667 procedimenti), che fa scendere a 16.508 il numero complessivo dei procedimenti pendenti riguardanti istanze di misura alternativa (a fronte dei n. 15.242 del periodo precedente), con un incremento pari all'8%.

Non si tratta di un dato ascrivibile alla produttività del Tribunale di Sorveglianza, invero enormemente accresciuta (6.434 procedimenti definiti contro i 4.234 dello scorso anno), quanto piuttosto dell'aumento delle istanze pervenute al Tribunale di Sorveglianza (7.667 contro i 4.862 dello scorso anno).

Le decisioni di accoglimento della richiesta sono state la maggioranza: n. 3.966 su n. 6.434, pari al 62%; delle suddette decisioni favorevoli ben 3.179 hanno portato alla concessione dell'affidamento ai servizi sociali; poi vi sono state n. 506 concessioni di detenzione domiciliare, n. 206 di concessione dell'affidamento terapeutico e n. 34 di concessione della semilibertà.

Si tratta di dati che confermano la preminenza dell'affidamento, come misura alternativa, rispetto alle altre sia nella proposizione delle istanze che nei relativi accoglimenti; la forte prevalenza della decisione concessiva, comparata rispetto al dato relativo alle concessioni delle altre misure, è in parte anche testimonianza della validità dei percorsi trattamentali avviati e seguiti.

Nella tabella che segue (Tab. 15) è illustrato il dettaglio dell'intero flusso dinanzi al Tribunale di Sorveglianza dei procedimenti e degli "oggetti" in materia di misure alternative alla detenzione.

Tabella 15. Misure alternative alla detenzione: flussi dei procedimenti e degli "oggetti" (Tribunale di Sorveglianza)

Procedimenti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	7.667		6.434 (di cui 3.966 accoglimenti)					16.508
Oggetti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	Accolti	Riget- tati	Inamm.	NLP/ NDP	Altro	Totale		
Affidamento al Servizio Sociale	5.967	3.179	1.068	301	502	148	5.198	15.040
Affidamento art. 47 quater O.P.	19	0	1	2	1	1	5	17
Affidamento Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	1.074	206	194	158	95	49	702	1.570
Detenzione domiciliare art. 16 nonies D.L. 8/1991	7	2	3	1	1	0	7	3
Detenzione Domiciliare art. 47 quater o.p.	2	1	0	0	0	0	1	2
Detenzione Domiciliare art. 47 ter 1 bis	4.949	506	430	548	2.881	194	4.559	11.450

Detenzione Domiciliare art. 47 ter O.P.	178	26	47	65	64	20	222	536
Detenzione domiciliare per ultrasettantenni	4	2	0	1	1	0	4	3
Detenzione Domiciliare Speciale	54	10	34	12	10	2	68	28
Semilibertà	551	34	81	50	357	25	547	1.459
Totale	12.805	3.966	1.858	1.138	3.912	439	11.313	30.108

Quanto ai procedimenti di ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione, nel periodo 1.7.2020/30.6.2021 i procedimenti sopravvenuti nell'Ufficio di Milano sono stati n. 1.348. Il dato è significativamente inferiore (-31%) a quello dello scorso periodo, quando i procedimenti iscritti sono stati n. 1.941 e tuttavia nettamente superiore (+42%) a quello dell'annualità ancora precedente, quella 2018/2019, quando erano risultati complessivamente n. 946.

Corrispondente a questo quadro è quello delle definizioni: n. 1.375, inferiori (-25%) a quelle del periodo precedente, risultate n. 1.826, ma sensibilmente superiore (+41%) a quelle del periodo ancora precedente, quando erano risultate n. 976. Certamente, il dato della pandemia e la valutazione della sua incidenza sulla permanenza in carcere hanno determinato l'incremento delle concessioni nel periodo precedente, posto che il presupposto per l'applicazione provvisoria della misura è costituito dal grave pregiudizio derivante dallo stato detentivo, maggiormente sensibile in un periodo di emergenza sanitaria.

Il nettissimo incremento dell'attività relativa ai procedimenti di ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione, focalizzata essenzialmente sulle ragioni di urgenza, è stata la diretta ed immediata conseguenza della peculiare situazione operativa determinata dall'esplosione del contagio da COVID-19, che aveva indotto a privilegiare l'attività monocratica, in una sorta di meccanismo compensativo delle ridotte possibilità di espletamento delle funzioni collegiali, a fronte dell'improvvisa e pressante necessità di scongiurare la diffusione del contagio all'interno degli istituti penitenziari, alleviando le difficoltà ed i rischi derivanti dal sovraffollamento carcerario.

I dati statistici sopra esposti evidenziano come la situazione di estrema necessità verificatasi nei primi mesi della pandemia (coincidente con il secondo semestre dell'annualità precedente) si sia progressivamente ridimensionata, rimanendo comunque elevata l'attenzione circa le delicate esigenze sottese ai procedimenti di questa natura, in ragione anche del perdurare dell'emergenza sanitaria.

Nelle tabelle che seguono (Tabelle 16, 17 e 18) sono riepilogati i flussi dei procedimenti e degli "oggetti" in materia di ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione che hanno interessato i tre uffici di Sorveglianza del distretto.

Tabella 16. Ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione: flussi dei procedimenti e degli "oggetti" (Ufficio di Sorveglianza di Milano)

Procedimenti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	1.348		1.375 (di cui n. 494 accoglimenti)					164
Oggetti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	Accolti	Riget- tati	Inamm.	NLP/ NDP	Altro	Totale		
Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale	609	186	294	58	30	49	617	93
Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	470	259	124	43	14	30	470	38
Ammissione provvisoria alla detenzione domiciliare	380	48	137	126	39	71	421	43
Ammissione provvisoria alla semilibertà	34	1	12	9	6	6	34	5
Totale	1.493	494	567	236	89	156	1.542	179

Tabella 17 - Ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione: flussi dei procedimenti e degli "oggetti" (Ufficio di Sorveglianza di Pavia)

Procedimenti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	283		286 (di cui n. 84 accoglimenti)					28
Oggetti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	Accolti	Riget- tati	Inamm.	NLP/ NDP	Altro	Totale		
Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale	145	37	75	19	3	9	143	18

Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	78	32	20	19	1	6	78	5
Ammissione provvisoria alla detenzione domiciliare	113	15	36	41	9	18	119	8
Ammissione provvisoria alla semilibertà	4	0	2	1	0	1	4	2
Totale	340	84	133	80	13	34	344	33

Tabella 18 - Ammissione provvisoria alle misure alternative alla detenzione: flussi dei procedimenti e degli "oggetti" (Ufficio di Sorveglianza di Varese)

Procedimenti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	423 (di cui 205 accogliimenti) / 453							
	423							98
Oggetti	Iscritti		Esauriti				Pendenti (30.06.2021)	
	Accolti	Rigettati	Inamm.	NLP/NDP	Altro	Totale		
Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale	214	87	105	9	15	15	231	57
Ammissione provvisoria all'affidamento al Servizio Sociale ex art. 94 DPR 309/90	137	79	38	12	6	6	141	24
Ammissione provvisoria alla detenzione domiciliare	138	37	38	48	29	15	167	28
Ammissione provvisoria alla semilibertà	10	2	3	2	2	2	11	1
Totale	499	205	184	71	52	38	550	110

Come emerge dai prospetti statistici riepilogativi, i procedimenti conclusi con esito favorevole costituiscono una frazione minoritaria, mediamente pari a circa un terzo delle decisioni: il 36% nella sede di Milano (n. 494 su n. 1.375), il 29% in quella di Pavia (n. 84 su n.

286) ed il 45% in quella di Varese (n. 205 su n. 453). Nel solo Ufficio di Milano, le concessioni dell'affidamento terapeutico sono risultate in questo anno più numerose di quelle di affidamento ordinario; nettamente distanziate le altre tipologie di misure, la detenzione domiciliare e la semilibertà.

Tali dati sono destinati a mutare in futuro per effetto della riforma del sistema sanzionatorio prevista nel testo della legge 27.9.2021, n.134, contenente la delega al Governo per l'efficienza del processo penale, in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. La previsione, in particolare, dell'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, della semilibertà, della detenzione domiciliare, di quella del lavoro di pubblica utilità, da disporsi a cura dello stesso giudice della cognizione dovrebbe portare a una riduzione - per lo meno secondo le dichiarate intenzioni del legislatore - delle iscrizioni di istanze davanti al Tribunale e al Magistrato di Sorveglianza, ma soltanto laddove la misura dell'affidamento - la più ampia e favorevole possibile - non menzionata nella riforma, non possa essere proposta nel corso dell'esecuzione della sanzione sostitutiva. Tale impossibilità di proposizione non pare però prevista nella legge delega e non pare nemmeno congrua con l'intero sistema, improntato alla rieducazione e al suo perseguimento.

Si osserva inoltre che, laddove comunque le sanzioni sostitutive permangano nella competenza del Magistrato di Sorveglianza per il tempo della relativa esecuzione, come pare scontato, questo determinerà un aumento del carico del Magistrato di Sorveglianza stesso, sul quale si riverserebbe il relativo lavoro.

Situazione carceraria e applicazione di misure alternative alla detenzione nei confronti di soggetti minorenni.

Nell'ambito del distretto è presente un solo istituto penale per i minorenni, l'IPM Cesare Beccaria di Milano (unico in tutto il territorio regionale), che accoglie solo utenza maschile in misura cautelare ed in esecuzione pena, ed ospita ragazzi in età compresa tra i 14 ed i 25 anni (quando il reato sia stato commesso durante la minore età). Per le donne l'istituto penale di riferimento è quello di Pontremoli (MS).

È altresì presente un Centro di Prima Accoglienza (CPA) che ospita minorenni maschi e femmine in stato di arresto o fermo fino all'udienza di convalida.

Secondo le osservazioni del Procuratore presso il Tribunale dei Minorenni, sul punto va evidenziata la situazione di criticità nella quale da tempo si trova l'IPM Beccaria, derivante principalmente dalla situazione generale dell'edificio (che necessita di seri e profondi oltre che tempestivi interventi di ristrutturazione, alcuni in atto ma non ancora conclusi), oltre che da notevoli carenze di risorse strumentali ed umane. Tale stato determina un serio rallentamento nell'opera trattamentale e rieducativa dei detenuti minorenni, oltre a creare disagi e difficoltà agli operatori che vi lavorano. I lavori in corso, come detto, hanno compresso oltremodo la capienza dell'istituto, attualmente ferma a circa 40 posti. È questa la ragione per cui gli ingressi dei condannati in esecuzione pena sono solitamente bassi, in quanto vengono "dirottati" direttamente verso altri istituti penali del territorio nazionale, a volte anche molto distanti da Milano, creandosi in tal modo, purtroppo, seri disagi ai ragazzi ed alle loro famiglie e compromettendosi al contempo una efficace attività trattamentale inframuraria.

L'emergenza pandemica in atto ha poi aggravato tale situazione, dovendosi garantire il distanziamento, per cui è stata disposta la chiusura del C.P.A. (utilizzato quale luogo di isolamento sanitario), ragion per cui i minorenni arrestati o fermati vengono tradotti al C.P.A. di Torino ed a volte Genova (con evidenti disagi anche per le forze dell'ordine che procedono all'arresto).

I dati riferiti di seguito sono tratti dai dati statistici elaborati dal Centro di Giustizia minorile per la Lombardia (organo di decentramento amministrativo sul territorio lombardo del Ministero della Giustizia).

Tabella 19. Ingressi IPM per motivazione

Motivo	Italiani	Stranieri	Totale
	M	M	
Aggravamento della misura cautelare (art. 22 c.4)	39	15	54
Per custodia cautelare: da cpa	7	12	19
Per custodia cautelare: dalla libertà	22	14	36
Per esecuzione pena: dalla libertà	10	7	17
Per esecuzione pena: per sospensione affidamento in prova al servizio sociale	3	1	4
Per esecuzione pena: per sospensione detenzione domiciliare	1	0	1
Trasferimento per altri motivi	2	7	9
Trasferimento per avvicinamento al nucleo familiare	1	1	2

Alcune sintetiche considerazioni per agevolare la lettura:

- Gli ingressi nell'IPM Beccaria di Milano nel periodo 1.7.20 – 30.6.21 sono stati 142 (contro i 208 dell'anno precedente), e con la componente straniera al 40% (in diminuzione rispetto al 52% del periodo precedente).
- Continua a mantenersi elevato (54) il numero di ingressi determinato da aggravamento di misura cautelare (in percentuale rappresenta il 38%: ragazzi che entrano quindi più di una volta per aggravamento della misura cautelare a seguito di violazioni). Gli ingressi per esecuzione pena (17) hanno riguardato appena il 12% circa del totale.
- Sono ancora presenti e permanenti gli effetti del D.L. 192/14, che ha elevato i termini dell'espiazione della pena in istituto minorile fino ai 25 anni di età (contro i 21 della normativa precedente). Detto intervento normativo, apprezzabile in astratto, ed in linea peraltro con la normativa internazionale, è rimasto un intervento isolato, calato in una realtà già di difficile gestione, laddove appare necessario ed improcrastinabile creare un autonomo ordinamento penitenziario minorile.
- La permanenza dei giovani adulti fino a 25 anni non può essere attuata, come si è fatto, inserendoli nelle strutture esistenti insieme ai ragazzi ancora minorenni, ma andava graduato mediante realizzazione di apposite strutture. Come al solito, le riforme a costo zero rischiano di produrre risultati scarsamente efficaci, se non, qualche volta, dannosi.

Permangono complesse e molteplici le problematiche che attengono il disagio minorile cui sempre più spesso si aggiunge la presenza di soggetti portatori di seri disagi psichici, soprattutto con riferimento a soggetti stranieri, provenienti da altri contesti territoriali, di diversa cultura, privi di seri riferimenti parentali, e per i quali non è agevole strutturare un progetto di contenimento-trattamento diverso dalla custodia cautelare. Gestire le dinamiche all'interno dell'istituto e verificare i presupposti normativi per accedere a benefici di legge in ipotesi di condanne definitive si rivela in questo contesto assai difficile.

2.2 Focus. Giustizia digitale

Se durante il periodo dell'emergenza COVID -19 l'impiego degli strumenti informatici, sia quelli già disponibili che quelli acquisiti successivamente, ha consentito la continuazione delle attività lavorative della Procura Generale, nel presente periodo di generale e graduale ripresa è ora indispensabile mettere a frutto l'esperienza appena trascorsa per recuperare quello che si è perduto e raggiungere maggiori livelli di efficienza.

Quanto alle Procure del distretto, il livello di informatizzazione è abbastanza buono con alcune positive particolarità presso la Procura di Milano; in questo ufficio ad esempio è stato incentivato l'uso di Microsoft *One Drive*, servizio cloud che permette di archiviare e proteggere i file, condividerli con altri e accedervi da tutti i dispositivi. Proprio a causa della pandemia, l'esigenza di migrare gli archivi dei Pubblici Ministeri dai propri computer locali a spazi cloud ha reso imprescindibile l'utilizzo e la diffusione di *One Drive*. Sempre a Milano con la collaborazione del Consiglio dell'Ordine è stata introdotta l'agenda elettronica per gli appuntamenti, un dispositivo che consente a vari uffici di segreteria di scadenziare gli appuntamenti al fine di evitare assembramenti. Infine, secondo alcuni dati ministeriali, la Procura di Milano risulta essere l'ufficio con il maggior numero di depositi da parte dei difensori, è pertanto un ufficio dove il recente PDP - portale di deposito atti penali dei difensori - ha concretamente iniziato ad operare.

Il Procuratore di Pavia ricorda come gli estrattori statistici di Consolle SICIP, strumento ormai normalmente utilizzato, consentano l'individuazione, tramite l'iter del procedimento, sia dei procedimenti di vecchia data sia delle false pendenze e così consentano di procedere agli interventi correttivi del caso per operare la bonifica della base dati. In ordine al rispetto del termine per le indagini, sempre lo stesso Procuratore ricorda la possibilità di utilizzare l'estrattore statistico già a disposizione SIRIS Query SPM52, anche se i dati restituiti costituiscono solo una base di partenza che necessita ulteriori verifiche con la consultazione a SICIP generale e spesso con quella manuale di ogni singolo procedimento. Anche il Procuratore di Monza segnala che, essendo stati ideati solo come strumenti gestionali, i registri informatici non sono costruiti con finalità statistiche e neppure come validi strumenti di controllo; l'estrazione dei dati statistici dagli stessi registri attraverso le apposite query risulta una procedura a volte non gestibile con le attuali risorse, in molti casi lunga e complessa e che sovente conduce a risultati scarsamente affidabili sul piano dell'analisi. Sul punto si sconta sicuramente anche la mancanza di figure professionali nell'ambito del personale amministrativo formate in tale specifica materia di analisi statistica.

Le difficoltà ora evidenziate rispecchiano quella che, a mio avviso, è una delle principali difficoltà nell'utilizzazione dello strumento informatico nei nostri uffici; ritengo infatti che vadano segnalate l'insufficiente assistenza tecnica, soprattutto nelle sedi periferiche, e la scarsa formazione riservata al personale amministrativo. Inoltre nei programmi che ci vengono messi a disposizione notiamo spesso lacune e incongruenze che non permettono di adattarli alle molteplici, complicate vicende processuali – si pensi al fenomeno delle c.d. false pendenze che si generano in SICIP quando il sistema non è in grado di registrare una vicenda processuale anomala; è auspicabile una costante e concreta interlocuzione con i magistrati e i dipendenti amministrativi coinvolti nel quotidiano lavoro giudiziario anche nella fase di ideazione e preparazione di nuovi strumenti.

Inoltre l'attuale carattere frastagliato del panorama dell'informatizzazione penale, basata sulla implementazione di molteplici sistemi operanti in diversi settori, non sempre interconnessi e coerenti fra loro, non facilita l'attività degli utenti, anzi spesso li disorienta; è

pertanto indispensabile un'opera di razionalizzazione che garantisca sia la maggiore integrazione/interoperabilità possibile tra i sistemi informatici che la loro diffusione omogenea su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda specificamente il ruolo dello strumento informatico applicato alla attività dell'ufficio di Procura Generale, all'esito di un approfondito confronto sulle implicazioni che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrà determinare nel settore della giustizia, i Procuratori Generali presso le Corti d'appello di tutti i distretti hanno recentemente condiviso alcune riflessioni di sintesi.

Nel contesto della riforma della pubblica amministrazione, le considerazioni in tema di funzionamento della giustizia fanno giustamente riferimento peculiare alla prospettata "accelerazione dei tempi del processo" e, nell'ambito di tale indiscussa priorità, un ruolo essenziale viene assegnato all'informatica giudiziaria. In tale contesto alcuni profili paiono meritevoli di particolare attenzione, sia nell'ottica più ampia del Processo Penale Telematico sia con riguardo ad alcuni aspetti immediatamente operativi che attengono ai profili organizzativi, ordinamentali e processuali di competenza dei Procuratori Generali presso le Corti appello, con particolare riferimento all'attività di coordinamento organizzativo in ambito distrettuale, ai poteri di avocazione, al controllo sulla ragionevole durata dei processi e sulla correttezza nell'attività di iscrizione delle notizie di reato.

In estrema sintesi, si indicano i seguenti punti ritenuti prioritari e indispensabili ad un miglior funzionamento degli uffici di secondo grado:

Verificare la possibilità da parte dei Procuratori Generali di accedere al **SICP, attraverso l'apposita query**, nelle ipotesi di avocazione del procedimento penale pendente in primo grado in modo da ricavare in tal modo i dati necessari;

Implementare le funzionalità che consentano, attraverso gli applicativi CONSOLLE Penale e SIRIS, l'accesso, da parte delle Procure Generali, ai **dati statistici degli uffici requisiti del distretto** al fine di poter espletare i propri compiti istituzionali; in particolare, appare necessaria l'elaborazione, con l'ausilio della DGSIA, di specifiche query che possano consentire l'estrazione automatica dei dati;

Estendere gli applicativi del processo penale telematico agli uffici di secondo grado con particolare riferimento alle attività giudiziarie degli uffici requirenti (si pensi ad esempio all'assenza di un "gestore documentale" nel processo penale di secondo grado) e consentire **l'accesso al sistema TIAP** dei processi pendenti in fase di appello;

Sviluppare adeguamenti funzionali della **Consolle Civile delle Procure Generali di secondo grado** in modo da rendere meno macchinoso e maggiormente fruibile l'applicativo nello specifico settore;

Riprogettare e aggiornare i **siti web delle Procure Generali** al fine di garantire nella maniera più ampia possibile la trasparenza e la comprensibilità dell'attività degli uffici giudiziari requirenti di secondo grado, oltre che per consentire funzioni di interazione diretta, con servizi direttamente fruibili sul web;

Lanciare "**progetti sperimentali e pilota**" dedicati agli uffici requirenti di appello, quali ad esempio la creazione di un portale integrato con interazione bidirezionale interna tra uffici giudiziari e con gli stakeholder anche mediante sistemi di alert e di notifiche push;

Prevedere **la necessaria formazione**, per i magistrati e il personale amministrativo, in relazione ai nuovi applicativi sviluppati.

Procura e Tribunale per i Minorenni

Una specifica segnalazione merita la situazione in cui versano gli Uffici Giudiziari minorili, del tutto tagliati fuori, allo stato, da un efficace e moderno servizio di informatizzazione, e da ogni implementazione del sistema. Gli uffici minorili non sono transitati in Sicp, essendo dotati di un differente sistema (SIGMA), all'epoca elaborato per far fronte alla specificità di tali uffici, ma divenuto nel tempo del tutto inadeguato a farvi fronte. Il sistema SIGMA in uso presenta notevoli criticità, trattandosi di un sistema rigido che non si adatta facilmente alle novità legislative, con conseguente difficoltà nell'adeguamento delle maschere alle esigenze sopravvenute. I limiti di SIGMA sono noti: - non è concepito come sistema informatico di gestione del fascicolo, bensì come un mero contenitore dotato di un'indicizzazione manuale; - non è utile per lo scambio di atti tra Ufficio Requirente e Gip e/o Tribunale, in quanto non consente la scelta degli atti e il dialogo tra Uffici; - non è utile per l'utenza, che di fatto non ha accesso ad una catalogazione automatica degli atti; - non è possibile distinguere gli atti ostensibili da quelli che non lo sono. Con riferimento all'Ufficio di Procura, poi, esso è dotato di due registri, uno penale, l'altro civile, che dialogano solo parzialmente tra loro, essendo stati concepiti su piattaforme diverse. Il problema non è di poco conto, se si tiene presente la stretta correlazione esistente, in quegli uffici, tra i due registri, che contengono, ciascuno per i propri aspetti (personale e fattuale), la storia di ciascun minore. Sarebbe, pertanto, auspicabile la creazione di un registro unico. Nel tempo, la palese inadeguatezza del sistema si è manifestata attraverso alcune criticità, ad oggi non superate, che ne inficiano la efficacia e la rapidità nell'utilizzo, ad esempio: - Sigma consente la ricerca di procedimenti iscritti a carico dello stesso indagato, ma il risultato è costituito da un elenco numerico dei fascicoli, senza possibilità di apertura diretta, con conseguente necessità di entrare nel singolo fascicolo, per verificare se è pertinente; - vi è necessità di creare un portale notizie di reato per la Procura dei Minorenni; - quando si riuniscono i procedimenti, Sigma duplica l'indagato e la notizia di reato; - non è possibile indicare nel registro l'avvenuta notifica alle pp.oo. dell'avviso di conclusione delle indagini, nei reati con violenza alla persona; - non è possibile modificare il termine di scadenza del termine delle indagini preliminari, che, a prescindere dal titolo di reato, si assesta automaticamente su quello di sei mesi; - le statistiche non sono precise, e risentono dell'indicazione di numeri falsati.

Il discorso degli uffici minorili, dal punto di vista dell'informatizzazione, risente evidentemente delle incertezze circa la sorte di tali uffici, che rendono poco proficua allo stato una scelta anche di investimenti sul preesistente sistema. È tuttavia necessario evidenziare che, qualunque sarà la scelta della collocazione ordinamentale di tali uffici, si pone - e si porrà - il serio problema di rivedere i sistemi in uso e - nel caso in cui dovessero essere sostituiti - di recuperare in sede di data entry tutti i dati acquisiti negli anni.

Conclusioni

In primo luogo appare necessario che, in relazione alle elaborazioni e scelte strategiche che si riferiscono al processo telematico, il CSM ed il Ministero collaborino costantemente ed intensamente, in quanto la tipologia dello strumento dato in uso al magistrato è in grado di condizionare il suo lavoro e le prerogative ordinamentali. In questa prospettiva dunque al CSM spetta il compito di essere un interlocutore sempre più presente nei rapporti con la Dgsia, in grado di veicolare le esigenze della giurisdizione. Sul punto è fortemente auspicabile che tale tendenza sia seguita anche in futuro in quanto, come si è già accennato, anche tecnicamente la conoscenza dei meccanismi processuali e la consapevolezza dell'impatto della informatica giudiziaria sulla giurisdizione hanno reso maggiormente efficace negli ultimi anni

l'azione della Dgsia, che si è da ultimo caratterizzata dalla prassi positiva di coinvolgere sempre più di frequente in specifici tavoli tecnici - dedicati all'analisi, al miglioramento e alla progettazione dei vecchi e nuovi sistemi - anche personale amministrativo e magistrati.

Proprio l'organizzazione di uno specifico tavolo tecnico con la presenza di alcuni magistrati è stata prevista con riferimento ai problemi sopra segnalati che riguardano l'informatizzazione degli uffici di Procura Generale.

La cultura ministeriale che finora ha caratterizzato la gestione dell'informatizzazione per la quale l'introduzione di nuovi sistemi ha la finalità di supplire alle carenze di organico del personale amministrativo non è condivisibile. Si impone al contrario un maggior dispiegamento di risorse umane con più elevate competenze e qualificazione tecnica, ancor più nei momenti di transizione da un sistema ad un altro. Gli investimenti nei soli applicativi non bastano, ed è indispensabile che a tale impegno economico si affianchino nuove assunzioni di personale. Sempre in tema di investimenti, va segnalata la necessità di predisporre ed impiegare i necessari stanziamenti per le infrastrutture, anche di carattere edilizio, destinate a supportare le innovazioni.

Un altro aspetto riguarda la scelta ministeriale di esternalizzare i servizi di manutenzione dei sistemi. Sebbene la pluralità e la complessità raggiunta da tali sistemi, unitamente alle scarse risorse di personale umano negli uffici giudiziari, rende impensabile una totale internalizzazione dei servizi è pur vero che legare in maniera così stretta l'esercizio dell'attività all'efficienza ed all'azione delle ditte esterne costituisce indubbiamente uno dei punti più critici dell'innovazione giudiziaria. La soluzione potrebbe essere quella di rafforzare, tra il personale amministrativo degli uffici giudiziari, quelle specifiche figure aventi un profilo tecnico di elevata competenza cui venga attribuito il compito di gestire alcune funzionalità degli applicativi in uso senza dover ricorrere alla esternalizzazione di tutti i servizi.

Infine un forte rischio in questo settore è quello di realizzare sistemi che, all'esito della loro messa in esercizio, potrebbero essere già obsoleti per l'intervento di nuove disposizioni, atteso anche i lunghi tempi delle gare d'appalto, soprattutto quando sottoposte ai vincoli europei, necessarie ad apportare le modifiche più significative.

Una particolare attenzione va riservata alla sensibilizzazione e formazione dei dirigenti rispetto ai temi dell'informatizzazione. La complessità delle forme del processo civile e del costituendo processo penale giudiziario impongono uno sforzo comune per garantire a coloro che sono destinati a ricoprire ruoli apicali di conoscere le potenzialità dei sistemi, in quanto essi saranno destinati a governarli ed a modulare l'organizzazione degli uffici anche in funzione delle innovazioni obbligatorie o facoltative.

2.3 Focus. Legge 231/01 in un'ottica di recovery justice

Situazione nel distretto

Innanzitutto è utile richiamare la situazione nel distretto con riferimento alla concreta applicazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo in oggetto. Negli ultimi anni presso la **Procura della Repubblica di Busto Arsizio**, sono stati iscritti n. 12 procedimenti penali nei confronti di società ed enti per responsabilità amministrativa da reato *ex* Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231: interessante notare come si tratti di procedimenti per varie tipologie di reato, da quelli contro la pubblica amministrazione agli infortuni sul lavoro, ai reati fiscali e fallimentari, ai reati ambientali. Nel vigente documento organizzativo della Procura della Repubblica valido per il triennio 2020/2022, è prevista la regola, comune alle Procure di non grandi dimensioni, che le misure di prevenzione sia personali che patrimoniali, e quelle relative alla responsabilità delle persone giuridiche e degli enti ai sensi del D.Lgs. 08.06.2001 n. 231, siano, di regola, assegnate al Magistrato assegnatario del procedimento penale, ancorché definito, dal quale sono emersi gli elementi di pericolosità sociale o di responsabilità amministrativa delle società ed enti.

Situazione analoga alla **Procura di Como** dove si segnala, quanto ai procedimenti più rilevanti, che la SOCIETA' CASINO' di Campione Spa ha definito a settembre 2020 in base all'art. 63 D.Lvo 231/2001 un'accusa ai sensi degli artt. 2621 cc-25 ter d.lvo 231/2001.

Nel periodo 1.7.2020/30.6.2021 alla **Procura di Lodi** risulta sopravvenuta una sola iscrizione per l'illecito previsto dall'art. 25 *septies* del D.Lvo n. 231/01, a conferma del fatto, secondo il Procuratore, che le fattispecie previste dallo stesso D.Lvo sono di difficile configurazione. Analoghi esiti aveva avuto il precedente monitoraggio relativo agli anni fino al 2019, monitoraggio che aveva fatto emergere solo due iscrizioni.

Alla **Procura di Monza**, per quanto attiene all'anno 2020, dai registri emerge allo stato l'iscrizione di enti giuridici *ex* art 231/2001 in due procedimenti in materia di riciclaggio e di violazione della normativa in materia di infortuni sul lavoro.

Alla **Procura di Varese** si segnalano 3 iscrizioni negli ultimi anni, ulteriori 4 iscrizioni ai sensi del D.Lvo 231/01 nel corso del 2020.

Quanto alla **Procura di Milano**, nel corso del 2020 sono stati registrati 6 procedimenti per violazione dell'art. 24 D.lgvo 231 e 24 procedimenti per violazione del successivo articolo 25; nei primi sei mesi del 2021 i procedimenti sono stati rispettivamente 4 per art. 24 e 13 per art. 25.

Ruolo della Procura Generale

Innanzitutto va ricordata la possibilità di presentare specifici motivi di impugnazione nei confronti di provvedimenti giurisdizionali che abbiano valutato anche profili di responsabilità degli enti – recentemente questo Procuratore ha presentato ricorso in Cassazione contro una decisione di assoluzione della locale Corte di Appello in veste di giudice di rinvio lamentando, fra l'altro, una supposta erronea applicazione della norma di legge che prevede l'esclusione della responsabilità dell'ente in presenza di fraudolenta elusione dei modelli organizzativi e gestionali.

Come noto, nel caso di cui all'art. 58 D. Lgs. n. 231/01 (responsabilità degli enti), il decreto di archiviazione adottato dalla Procura della Repubblica nei confronti dell'Ente viene trasmesso alla Procura Generale; l'unica forma di controllo sulla condotta del P.M. è pertanto rappresentata dalla trasmissione del decreto di archiviazione al Procuratore Generale, il quale

può svolgere direttamente gli accertamenti indispensabili ed eventualmente procedere alla contestazione dell'illecito dell'ente entro sei mesi dalla comunicazione. Le condizioni che giustificano il decreto di archiviazione sono invece pressoché le medesime previste per le persone fisiche. La previsione di cui all'art. 58 ha del resto come evidente conseguenza il venir meno della facoltà di opposizione da parte del danneggiato e di rigetto della richiesta di archiviazione da parte del GIP. Ecco che pertanto deve ritenersi che l'eventuale riapertura delle indagini non debba seguire le scadenze dell'art. 414 c.p.p., potendo il pubblico ministero procedere ad una nuova annotazione a carico dell'ente per il medesimo illecito, senza autorizzazione del giudice. Si ritiene invece trovino applicazione, nonostante alcune posizioni contrarie, gli obblighi di cui all'art. 335 c.p.p.: il pubblico ministero sarà pertanto tenuto all'immediata iscrizione della notizia criminis a lui pervenuta e relativa alla persona giuridica.

In base ai dati da ultimo raccolti dal nostro ufficio, i decreti motivati di archiviazione dal luglio 2020 al giugno 2021 per illeciti commessi da persone giuridiche sono stati 7, quasi tutti provenienti dalla Procura di Milano; su uno di questi provvedimenti sono stati disposti ulteriori accertamenti; si tratta di dati in linea con quelli raccolti nel corso del 2019 quando vennero presentati 8 decreti motivati di archiviazione.

Secondo il documento organizzativo del nostro ufficio il procedimento relativo alla richiesta di archiviazione viene assegnato innanzitutto al magistrato che si sia eventualmente occupato del procedimento nell'ambito del quale si è originata la procedura per il riconoscimento della responsabilità dell'ente; in mancanza di tale magistrato, l'attività in questione viene assegnata al magistrato di turno secondo la tabella di abbinamento per le avocazioni. L'assegnatario esamina gli atti e svolge gli accertamenti ritenuti indispensabili, e, qualora ne ricorrano le condizioni, dopo avere informato il Procuratore Generale, contesta all'ente le violazioni amministrative conseguenti al reato.

Nel caso di accertamenti disposti ai sensi dell'art. 58 Digs. n. 231/01 in un procedimento penale riferibile a uno specifico gruppo di lavoro, esso sarà trattato dal magistrato che li ha disposti e, in coassegnazione, da un magistrato appartenente al gruppo di lavoro cui spetta per materia la trattazione del procedimento.

L231/01 e giustizia riparativa

Anche se in concreto occorre ancora impegnarsi per rendere lo strumento di frequente e utile applicazione, va comunque riconosciuto che il d.lgs. 231/2001 ha introdotto e promosso un rovesciamento di prospettiva, per molti versi affine a quello proposto dalla Restorative Justice: il decreto infatti sostanzialmente scommette su un progetto di prevenzione orientato non alla punizione, bensì alla compliance. All'interno del decreto 231 viene infatti tratteggiato il modello organizzativo, di gestione e di controllo da seguire. L'irrogazione della sanzione rappresenta l'*extrema ratio* e al tempo stesso il fallimento del sistema 231, il quale, anche a fronte della commissione di un reato d'impresa, continua a perseguire come obiettivo primario l'implementazione di misure di organizzazione e controllo e non già la sanzione, chiedendo sempre e comunque all'ente di produrre prevenzione, regole cautelari, gestione della sicurezza.

Come giustamente osservato anche da Diletta Stendardi² il d.lgs. 231/2001 è infatti disseminato di occasioni offerte all'ente sotto accusa: dall'indagine preliminare alla fase cautelare, dal giudizio fino all'esecuzione, vi sono molteplici possibilità per risarcire il danno, riparare le conseguenze del reato, riorganizzarsi secondo schemi di legalità.

² Disposizioni del D. Lgs. 231/2001 a matrice riparativa e possibili intrecci con gli strumenti tipici della Restorative Justice in *Giurisprudenza penale web*, 2020,4.

In particolare:

- ogni attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti viene valorizzata a beneficio dell'ente in sede di commisurazione della sanzione pecuniaria (art. 11);
- l'ente può beneficiare di un'importante riduzione della sanzione pecuniaria se si attiva tempestivamente dopo il reato per (a) risarcire il danno ed eliminarne le conseguenze dannose o pericolose o comunque adoperarsi efficacemente in tal senso; (b) adottare e rendere operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi (la sanzione pecuniaria è ridotta da un terzo alla metà se l'ente realizza solo una delle due condizioni, mentre è ridotta dalla metà ai due terzi se le realizza entrambe – art. 12);
- l'ente può evitare l'applicazione di una sanzione interdittiva se si attiva tempestivamente dopo il reato per realizzare cumulativamente le seguenti condizioni: (a) risarcire integralmente il danno ed eliminarne le conseguenze dannose o pericolose o comunque adoperarsi efficacemente in tal senso; (b) eliminare le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante adozione e attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; (c) mettere a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca (art. 17);
- prima dell'apertura del dibattimento, l'ente può ottenere la sospensione del processo se chiede di provvedere alle attività di cui al punto precedente e dimostra di essere stato nell'impossibilità di effettuarle prima, versando una cauzione come determinata dal giudice (art. 65);
- se chiede di poter realizzare tali adempimenti, l'ente può ottenere la sospensione dell'eventuale sanzione interdittiva già applicatagli in via cautelare, versando una cauzione come determinata dal giudice (art. 49);
- se realizza tali adempimenti, l'ente può ottenere la revoca dell'eventuale sanzione interdittiva già applicatagli in via cautelare (art. 50);
- se ha realizzato tardivamente tali adempimenti (dopo l'apertura del dibattimento), l'ente può aspirare, anche in fase esecutiva, alla conversione in sanzione pecuniaria della sanzione interdittiva alla quale dovesse essere stato condannato, facendo istanza di conversione entro venti giorni dalla notifica dell'estratto della sentenza; se accoglie l'istanza, il giudice converte con ordinanza le sanzioni interdittive, determinando l'importo della sanzione pecuniaria in una somma non inferiore a quella già applicata e non superiore al doppio della stessa (art. 78);
- nessuna forma di riparazione consente, invece, di evitare la confisca del prezzo o del profitto del reato.

Anche la Relazione Ministeriale al d.lgs. 231/2001 presenta numerosi passaggi nei quali emerge come la positiva attivazione a favore dei beni giuridici in precedenza lesi, promossa dal sistema 231, ha molto in comune con quella promossa dalla Restorative Justice. Il d.lgs. 231/2001 rappresenta il miglior tentativo del legislatore italiano di sganciarsi dalla tradizionale impostazione retributiva e ripensare alla prevenzione e alla promozione della tutela dei beni giuridici in termini più razionali. Si legge infatti nella sezione 5.2 della citata relazione

con riferimento alla riduzione delle sanzioni pecuniarie : << La legge delega, nella consapevolezza della ragguardevole forbice edittale che conforma la sanzione pecuniaria, ha delegato il governo a prevedere casi di riduzione della sanzione quando si è in presenza di fatti di particolare tenuità ovvero di condotte riparatorie da parte dell'ente. Questa scelta si presenta ampiamente condivisibile, perché recupera maggiore flessibilità ed equità al sistema, specie in presenza di situazioni che attenuano sensibilmente il bisogno di pena legato alla commissione degli illeciti.

Nel comma 2 dell'articolo 12 in particolare, viene disciplinata una ulteriore ipotesi di riduzione di pena, legata al compimento di condotte riparatorie. La riduzione va da un terzo alla metà della sanzione pecuniaria se l'ente, prima dell'apertura del dibattimento, dimostra di aver risarcito il danno e di aver eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato o che comunque si è efficacemente adoperato in entrambe le direzioni. L'integrazione dell'attenuante è condizionata all'esistenza di due requisiti. Il primo, di ordine temporale, postula che l'attività riparatoria sia stata realizzata entro un determinato termine, da rinvenire nella fase antecedente all'apertura del giudizio di primo grado. L'individuazione del termine è funzionale all'esigenza che la condotta riparatoria, come condotta antagonistica rispetto all'offesa, avvenga entro un lasso di tempo che, seppure non immediatamente prossimo alla commissione del fatto, non risulti troppo diluito nel tempo così da vanificare il valore insito nella tempestiva e riconoscibile attività di operosa resipiscenza meritevole di sanzione positiva. Il secondo requisito concerne la sfera delle attività riparatorie: queste debbono abbracciare non solo il risarcimento del danno ma anche le conseguenze dannose o pericolose del reato. Il secondo caso di riduzione della sanzione da un terzo alla metà opera a beneficio dell'ente che, prima del giudizio, abbia adottato e reso operativi i modelli di prevenzione del reato disciplinati dagli articoli 6 e 7. Si tratta anche in questo caso di una condotta lato sensu iscrivibile al genere delle condotte riparatorie, atteso che l'adozione dei modelli organizzativi, ove efficace, è in grado di disinnescare o ridurre sensibilmente il rischio della commissione di reati. Si prevede, infine, un abbattimento della sanzione pecuniaria dalla metà ai due terzi se concorrono il compimento delle attività risarcitorie e riparatorie poc'anzi illustrate e l'adozione dei modelli di prevenzione dei reati.

Cercando di trarre un bilancio dopo vent'anni dalla introduzione, al di là della criticità relativa ad una applicazione ancora non uniforme della normativa su tutto il territorio nazionale - i dati del distretto ci inducono ad un cauto ottimismo - possono essere individuati diversi aspetti problematici. In particolare ci si riferisce all'esistenza di una serie di istituti del D. Lgs. 231/2001 i quali secondo molti interpreti presentano deficit di tassatività, non colmati negli anni dalla giurisprudenza. Si pensi, tra i tanti argomenti, al tema centrale rappresentato dall'elusione fraudolenta del modello prevista dall'art. 6 (rubricato "*Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*") che rappresenta, da anni, argomento di discussione in dottrina e giurisprudenza. Si pensi, ancora, alle numerosissime questioni che ruotano intorno al tema dell'Organismo di Vigilanza; si pensi, infine, ad una serie di istituti sui quali si registrano accesi contrasti in giurisprudenza che non contribuiscono a generare fiducia negli operatori e nei destinatari della normativa a partire dalla possibilità di costituirsi parte civile nei confronti delle imprese fino alla necessità di un coordinamento tra alcuni strumenti che consentono di escludere la punibilità del privato (ad esempio, in tema di reati tributari) e il fatto che la responsabilità della società non sia invece esclusa per i medesimi fatti. Altri problemi infine sorgono in relazione al catalogo dei reati presupposto che negli anni ha subito continui interventi legislativi volti ad ampliarlo introducendo, di volta in volta, nuove fattispecie.

Tuttavia l'importanza della materia e soprattutto le potenzialità di sviluppo del sistema, mi portano a condividere le conclusioni del Procuratore della Repubblica di Milano il quale

sottolinea come a vent'anni dall'entrata in vigore della normativa, si avverta la necessità di avviare un processo di riforma del d. lgs. 231/2001 che ne valorizzi non solo il ruolo di strumento normativo di prevenzione del rischio-reato (esonero da responsabilità l'ente che ad esempio collabora con l'Autorità giudiziaria, soluzione in più occasioni proposta da parte della dottrina) ma anche quello di strumento di "accompagnamento" della evoluzione in corso nel diritto penale dell'economia.



2.4 Focus. Fase Covid: provvedimenti organizzativi e produttività

L'attività della Procura Generale

L'emergenza sanitaria ha creato una vera e propria rivoluzione nell'organizzazione giudiziaria, che ha dovuto fronteggiare la sintesi migliore tra la prevalente necessità di tutela della salute e la necessaria predisposizione di strumenti per consentire la prosecuzione delle attività giudiziarie urgenti e dunque essenziali, in un settore, quello penale, solo parzialmente attinto dal sistema informatico nella propria struttura, anche per evidenti questioni di riservatezza delle indagini e dei provvedimenti esecutivi.

Occorreva provvedere con immediatezza ad emanare disposizioni organizzative, anche sulla base di quanto indicato dal Dipartimento del Ministero della Giustizia, per concordare e valutare le prassi necessitate nell'immediatezza, tenuto conto dei provvedimenti normativi emessi (il DL 23.2.2020 n.6, il DPCM del 25 febbraio), sulla base dei quali venivano adottati, in data 27 e 28 febbraio 2020, i primissimi provvedimenti per il contenimento della diffusione del virus Covid 19 (riduzione dell'orario di lavoro, decalogo dei comportamenti da seguire indicati dal ministero della Salute e dall'Istituto Superiore della Sanità...).

Successivamente, verificandosi i primi casi di infezione al Palazzo, venivano adottati, in data 3 marzo e 5 marzo 2020, ulteriori provvedimenti di urgenza per garantire le esigenze sanitarie ed il monitoraggio della situazione, anche con indicazioni agli Ordini degli Avvocati e con informazione al Prefetto di Milano; il ministero della Giustizia, con nota del 10 marzo 2020 a firma congiunta con la Presidenza della Corte, veniva informato della situazione milanese.

Con provvedimento in data 4 marzo 2020 venivano disposte le modalità di inoltro delle istanze agli uffici della Procura Generale per via informatica; con provvedimento in pari data veniva disposto il rinvio delle attività formative, e dunque di tutti i tirocini in corso; successivamente, con provvedimento del 13 marzo, si regolavano i tirocini secondo quanto disposto dal CSM in data 11.3.2020.

Con provvedimento in data 9 marzo, di seguito all'emanazione dei decreti legge n. 9 del 2 marzo 2020 e n. 11 dell'8 marzo 2020, veniva disposta la riduzione delle presenze in ufficio da parte dei magistrati non di turno, regolamentato il lavoro da remoto, disposta la limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, fatto salvo l'accesso alle persone di presidio.

I provvedimenti assunti sono stati numerosi e conseguenti alle continue produzioni legislative, alla decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle Ordinanze della Regione Lombardia, che è la più colpita dall'emergenza. I provvedimenti dell'ufficio seguivano i continui interventi normativi, e dunque le situazioni di necessità ed urgenza, in continua evoluzione, come conseguenza dell'aggravarsi della situazione epidemiologica.

Si è perciò provveduto ad organizzare, per tutto il personale ed i magistrati, la possibilità di lavorare da remoto, dunque creando, dal nulla, la predisposizione di strumenti informatici che consentissero tale nuova modalità operativa.

Nella c.d. fase 1, si è modulato il lavoro in presenza, riducendo al massimo i presidi in ufficio, determinati solo dai turni delle urgenze, e dai servizi non remotizzabili, in quanto riferibili all'uso di mezzi informatici riservati, quali il SICP (per la cognizione) ed il SIEP (per l'esecuzione penale). Anche l'area amministrativa, non soggetta alle restrizioni di un uso da remoto, non era in alcun modo attrezzata per lo smart working, che il periodo rendeva indispensabile per limitare al massimo le presenze presso l'ufficio, a tutela della salute dei magistrati, del personale amministrativo, delle forze di polizia.

In data 10 marzo è stato emesso il provvedimento riguardante la predisposizione delle attività per ciascuna segreteria e il 13 marzo il provvedimento in tema di lavoro agile e ferie.

Come già scritto, si è dato un fortissimo impulso all'organizzazione informatica per ciascun magistrato, assicurando gli strumenti operativi (Skype business e Teams), per consentire a ciascuno di essi di operare da remoto, prevedendo un numero minimo di irrinunciabili presenze in ufficio. In data 13 marzo si provvedeva ulteriormente a definire il lavoro da remoto, offrendo indicazioni sulle attività da svolgere, raccomandando comunque la continua reperibilità per via telefonica e telematica.

Successivamente, con il provvedimento emesso in data 2 aprile 2020, si è disposta, d'intesa con i colleghi, una modalità informatica di assoluta novità per la formulazione dei pareri e per evitare il passaggio di carte: tale modalità è stata valutata come pratica virtuosa dal locale Consiglio Giudiziario.

Con riferimento alle udienze nei procedimenti relativi ai mandati di arresto europeo ed alle estradizioni, si è sottoscritto il protocollo datato 23 marzo 2020, che delinea le modalità espletabili da remoto, d'intesa con l'Ordine degli Avvocati e con la Camera Penale.

Per le questioni di sicurezza e salute nel luogo di lavoro, si sono diffusi provvedimenti regolanti le modalità di accesso al Palazzo di giustizia, anche di seguito alle rigorose prescrizioni delle ordinanze regionali: si sono dovute affrontare con urgenza le relative problematiche, quale la predisposizione di precisa modulistica sulle doverose misure sanitarie da rispettare (secondo le disposizioni del Ministero della salute, del Ministero della giustizia, del Ministero della pubblica amministrazione), e l'acquisto di misuratori di temperatura corporea per l'accesso al palazzo e la predisposizione, in alternativa (tali dispositivi erano mancanti), dei moduli di autocertificazione.

Le linee-guida del 15 maggio 2020

Le linee guida del 15.5.2020, contestuali a quelle della Corte d' Appello, si sono articolate, secondo due fasi: la prima sino al 31 maggio 2020, la seconda sino al 31 luglio 2020. Considerato che la Regione Lombardia si trovava in una fase delicatissima, per il passaggio alla fase 2, nella quale si doveva tenere conto ancora, e fortemente, di una emergenza infettiva che, pur attenuata, rivestiva ancora una valenza significativa, si sono mantenute, seppure ampliate, misure limitative all' ingresso nel luogo di lavoro, confermando l'utilizzo del lavoro da remoto come modalità ancora preminente nella citata fase emergenziale.

Sono state specificate le misure igienico-sanitarie per gestire l'emergenza epidemiologica, diffuse ai magistrati ed a tutto il personale, già in precedenza informati tramite i protocolli approvati dalla Conferenza Permanente. D'intesa con il Dirigente Amministrativo sono state modificate ed ampliate le misure per l'organizzazione dei servizi amministrativi negli uffici giudiziari.

L'attività dei magistrati sino al 31 maggio è stata ampliata con riguardo alle attività in presenza, necessitate dalle modifiche apportate alla legge 27/2020 dal D.L. 28/2020, che ha consentito le udienze da remoto solo su consenso di tutte le parti. La modalità da remoto è comunque rimasta inalterata con riguardo alle udienze relative ai mandati di arresto europeo ed alle estradizioni, di seguito alla sottoscrizione del protocollo relativo in data 23 marzo 2020, anche da parte dell'Ordine degli avvocati e della Camera Penale.

Ulteriori linee organizzative

Al Procuratore Generale compete la **sicurezza negli uffici giudiziari**, dunque è stata organizzata un'informazione quotidiana con i report ispettivi per la verifica della regolare copertura dei presidi di vigilanza agli accessi del palazzo di giustizia. Il Ministero della Giustizia ha infatti assegnato i contratti di vigilanza alla competenza gestoria delle Procure Generali: a Milano è stato costituito un gruppo tecnico a ciò destinato, costituito da un rappresentante dell'ufficio Innovazione e dal personale dell'anticamera del procuratore generale.

Con l'Ufficio contratti e con il funzionario delegato, si sono organizzati gli acquisti del materiale sanitario, all'inizio introvabile sul mercato (mascherine, guanti, gel disinfettanti...) e di strumenti destinati al rilievo della temperatura corporea.

I rapporti con le Procure del Distretto

Il delicato periodo emergenziale ha reso essenziali le funzioni di coordinamento e supporto agli uffici del Distretto, con la finalità di gestire al meglio le problematiche del periodo, non solo per l'omogenea interpretazione delle norme di legge e delle ordinanze regionali, a volte contraddittorie, ma anche in relazione all'individuazione delle necessità di previsione ed acquisti dei dispositivi di protezione e sicurezza.

Secondo quanto previsto dall'art. 83 della legge 27/2020, i Procuratori del distretto hanno assunto il progetto organizzativo della fase 2 con l'intesa della Procura Generale. L'interlocuzione con le Procure è stata ed è continua, anche in relazione alle frequenti richieste di dati da codesto Procuratore Generale ed alle note di indirizzo per il coordinamento ed il supporto agli uffici del Distretto, per la valutazione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus, per raccogliere le prassi e gli orientamenti delle Procure sulla normativa in tema di colpa medica in relazione all'attuale epidemia, per l'analisi del D.L. n.29/2020 in tema di modifiche alle misure cautelari personali e al diritto penitenziario, per i reati ambientali conseguenti alla gestione dei rifiuti nella fase emergenziale.

Le Procure del distretto

In alcune Procure del distretto si è verificato un rallentamento del lavoro giudiziario, non particolarmente significativo, in parte compensato dalla diminuzione delle sopravvenienze, in parte dai positivi dati iniziali; oggi gli uffici sono tornati quasi alla normalità. Rilevanti criticità sono state segnalate solo dalla Procura presso il Tribunale dei Minorenni.

Procura della Repubblica di Busto Arsizio

In particolare, per quanto riguarda la regolamentazione dello "smart working", come in quasi tutti gli altri uffici giudiziari, nelle direttive adottate sino all'ultima emessa in data 26 gennaio 2021, si è adottato il metodo³ di individuare il numero di unità di personale necessario

³ Conforme a quanto disposto dall'articolo 263 del Decreto Legge c.d. "Rilancio" del 19 maggio 2020 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020 n. 77, e successivamente modificato dall'articolo 31, comma 1- bis, D.L. 16.07.2020 n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.09.2020 n. 120, e dai decreti e circolari ministeriali di attuazione.

per garantire i servizi essenziali che dovevano essere resi in presenza nelle diverse articolazioni dell'Ufficio, con la conseguenza che le unità non necessarie venivano automaticamente poste in regime di lavoro agile. A seguito delle modifiche apportate all'articolo 263 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, convertito, con modificazioni, in L. 24 aprile 2020 n. 27, dal D.L. c.d. "Riaperture" del 22 aprile 2021 n. 56, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 giugno 2021 n. 87, per garantire la ripresa efficiente delle attività e dei servizi in tutte le articolazioni dell'Ufficio, si è cambiato metodo, prevedendo, nei più recenti provvedimenti del 29 aprile 2021 n. 864/2021 di prot. e del 27 luglio 2021 n. 1511/2021 di prot., la facoltà per ciascun operatore del personale amministrativo e della Sezione di Polizia Giudiziaria di svolgere in modalità agile un giorno a settimana, salvo che sussistano esigenze di ufficio che ne richiedono la presenza.

Estremamente complicata e gravosa, soprattutto in determinati periodi, è stata l'attività svolta dal Capo dell'Ufficio in presenza di casi di positività di Magistrati, personale amministrativo e di Polizia Giudiziaria. In tali casi, è stato necessario individuare, per ciascun soggetto positivo al COVID-19, i suoi "contatti stretti", da porre immediatamente in quarantena, e provvedere conseguentemente a coprire i vuoti che si creavano nelle diverse articolazioni dell'Ufficio.

Per avere un'idea di quale sia stato, in concreto, l'impatto dell'emergenza COVID sulle attività dell'Ufficio va segnalato che nel periodo dal 01.07.2019 al 30.06.2020, i procedimenti Modello 21 sopravvenuti sono stati n. 8.561 e quelli definiti 7.539, ma, nel trimestre che va dal 08.03.2020 al 30.06.2020, corrispondente alla "Fase 1" del "Lock Down", i procedimenti sopravvenuti sono stati soltanto n. 1.814 e quelli definiti 1.484. La contrazione degli affari trattati e definiti dalla Procura della Repubblica di Busto Arsizio, nella fase di totale chiusura degli uffici e delle attività disposta nella "Fase 1" del "Lock Down" è stata di -14% quanto ai procedimenti sopravvenuti e di -16% quanto a quelli definiti. Nel periodo che va dal 01.07.2020 al 30.06.2021, il flusso dei procedimenti Modello 21 sopravvenuti è stato di n. 8.228, mentre il numero di procedimenti definiti è di 7.889.

Nel periodo di *lockdown* per l'emergenza Covid sono stati implementati i sistemi di comunicazione informatici tra Segreterie dei Sostituti e Cancellerie del Tribunale; nel predetto periodo, sono state svolte udienze da remoto mediante applicativo *Teams*, limitatamente alle udienze di convalida degli arresti in carcere; non si è invece proceduto a celebrare da remoto le udienze con rito direttissimo.

Sempre in ragione dell'epidemia da COVID, si è fatto uso dell'applicativo *Teams* anche in fase di indagini: sono stati espletati diversi interrogatori a distanza relativi ad indagati sottoposti alle misure cautelari degli arresti domiciliari (con collegamento all'ufficio di p.g. più vicino o comunque disponibile) e della custodia in carcere (con collegamento con la Casa Circondariale).

L'applicativo *Teams* si è rivelato molto utile anche per lo svolgimento di riunioni dell'ufficio di Procura, e di riunioni tra Procura e Tribunale - venendo utilizzato a tale scopo ancora oggi, pure essendo attenuato il rischio epidemiologico.

Procura della Repubblica di Como

Scarsa è stato il ricorso dei pubblici ministeri al lavoro in modalità agile. Ogni singolo pubblico ministero occupa infatti un ufficio non condiviso con alcuno tra colleghi, personale amministrativo, componenti della sezione di PG ed aggregati.

Non particolarmente significativo si ritiene sia stato l'impatto della pandemia sul funzionamento complessivo dell'ufficio e sulla sua produttività. L'uso dell'applicativo *Teams* anche nella fase delle indagini ha prodotto risultati soddisfacenti, pur nel quadro di una qualità

video non sempre ottimale. Allorquando il difensore ha cercato di collegarsi dal proprio studio professionale, il doppio collegamento ha creato problemi. Allorquando il P.M. ha ritenuto di prendere parte agli interrogatori del G.I.P. ha solitamente raggiunto il GIP nell'ufficio indicato per l'espletamento dell'interrogatorio.

Le udienze preliminari si sono generalmente celebrate in presenza, mentre si è avuta la partecipazione da remoto in (limitati) casi di udienze camerale (per es., messe alla prova a seguito di opposizione a decreto penale).

In tutte le udienze (preliminari e non) che hanno richiesto la partecipazione di imputati detenuti a qualsiasi titolo o internati, si è provveduto mediante videocollegamento (art. 23 comma 4 d.l. 137/2020).

Le udienze prefallimentari si sono tenute con modalità da remoto (utilizzando la piattaforma *Teams*).

Con riferimento alla tenuta della rete il Procuratore segnala che un limite intrinseco dei collegamenti con *Teams* si è verificato con la contemporanea presenza di diversi soggetti nella stessa aula (ad esempio giudice, PM e avvocato) e con indagato collegato dal carcere. Il sistema è basato infatti su una webcam che riprende e dà voce ad un solo interlocutore per volta: qualsiasi interazione si verifichi in aula (come le richieste di libertà del difensore all'esito dell'interrogatorio) non viene percepita dal soggetto collegato da remoto; l'alternativa percorribile è che tutti siano autonomamente collegati ma questo comporta problemi e ritardi di connessione per gli utenti extra dominio giustizia e anche minor contestualità, ad esempio per la produzione di documenti o istanze non ancora scannerizzati.

Procura della Repubblica di Lodi

Con specifico riferimento al tema dell'impatto della crisi epidemiologica sulla funzionalità dell'Ufficio valutato con riferimento al periodo che può essere considerato d'interesse, può dirsi che in tale periodo è continuato un certo rallentamento dei servizi al pubblico, che comunque non ha comportato particolari disagi all'utenza.

Vi è stato, inoltre, un minimo rallentamento nella definizione dei procedimenti (rispetto al precedente periodo), rallentamento che tuttavia si immagina non paragonabile a quello registrato presso gli uffici giudicanti. Occorre peraltro considerare che, in generale, l'attività degli uffici requirenti è fortemente condizionata da quella della polizia giudiziaria esterna, dato che, come è noto, solo una piccola parte dei procedimenti può essere definito senza lo svolgimento di alcun tipo di indagini. È evidente dunque che il rallentamento delle attività degli organi di polizia giudiziaria registrato anche nel periodo in questione ha contribuito ad incidere sulla produttività dell'Ufficio, tanto da determinare, a sua volta, quel minimo rallentamento di cui si è detto.

L'Ufficio è giunto comunque all'inizio dell'emergenza sanitaria in una situazione privilegiata avendo beneficiato negli anni precedenti di risultati operativi con indici di ricambio sempre significativamente superiori all'unità.

Il minimo rallentamento nelle definizioni è stato peraltro in parte compensato dall'altrettanto minimo - ma comunque sensibile - rallentamento registrato nelle sopravvenienze; ulteriore rallentamento è stato sicuramente determinato dall'incidenza che le limitazioni connesse all'emergenze dell'attuale crisi sanitaria hanno avuto sull'attività della polizia giudiziaria.

Ciò premesso, l'incidenza della crisi epidemiologica sulla produttività dell'Ufficio anche nel periodo in osservazione può essere rilevata anche dall'esame del seguente prospetto redatto sulla base delle statistiche ufficiali M313PU 1.

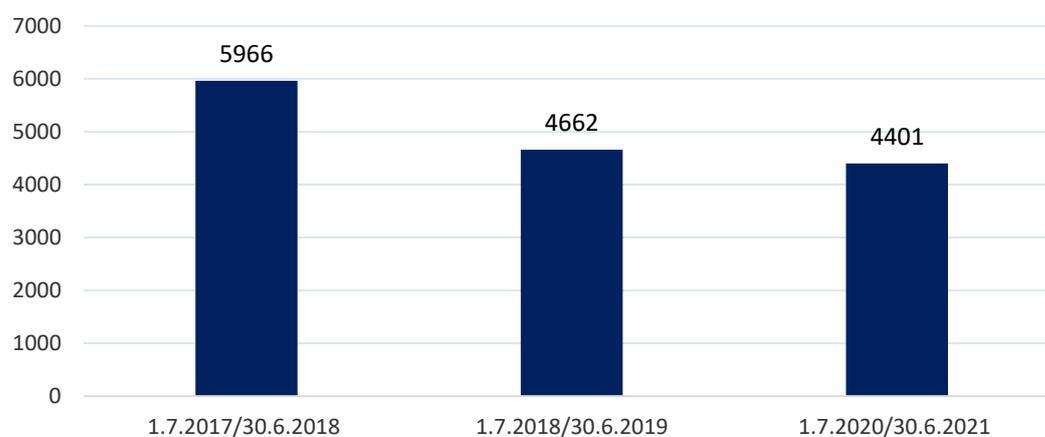
Tabella 20. Produttività della Procura di Lodi

	Pend. Iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pend. Finali	Differenza	Indice di ricambio	Indice di smaltimento
MOD.21	1952	4377	4401	1928	-24	1,00	0,69
MOD.44	1354	3242	3091	1505	+151	0,95	0,67
MOD.21 BIS	285	497	550	232	-53	1,10	0,70
MOD.45	653	978	1175	456	-197	1,20	0,72
TOTALI	4252	9096	9133	4233	-37	1,00	0,68

Come si vede, solo gli indici di valutazione statistica dei procedimenti iscritti a mod. 44 non sono risultati positivi (seppur per poche unità), ma in generale non vi è stata quella netta prevalenza delle definizioni sulle sopravvenienze che si è registrata negli anni precedenti alla pandemia.

A conferma di ciò è sufficiente osservare, a titolo esemplificativo, il seguente grafico, redatto anch'esso sulla base delle statistiche ufficiali che ha per oggetto il confronto fra il movimento dei procedimenti nel periodo in valutazione e quello di altro analogo periodo non interessato, anche parzialmente, dalla pandemia.

Figura 8. Confronto fra le definizioni dei procedimenti a mod. 21 registrate nel periodo 1.7.2020-30.6.2021 e quelle dell'analogo periodo 1.7.2018-30.6.2019 (Fonte: statistiche M313PU)



Per quanto attiene all'**esperienza dell'attività a distanza**, può invece esprimersi un giudizio senz'altro positivo per le cd. udienze a distanza, che, in conformità all'apposito protocollo sottoscritto con il Tribunale, sono state di grande utilità in tutti i casi di soggetti detenuti. Non è stato quasi del tutto utilizzato lo stesso tipo di collegamento per l'audizione a distanza delle persone informate sui fatti in fase di indagini, strumento introdotto poco dopo l'inizio della pandemia, probabilmente anche per via del progressivo allentamento della crisi sanitaria.

Procura della Repubblica di Milano

Secondo il Procuratore lo scoppio della pandemia ha influito pesantemente sull'organizzazione del lavoro atteso che, a fronte di una concreta impossibilità a recarsi in ufficio determinata dal lock down, in maniera inversamente proporzionale, si è verificato un notevole aumento di iscrizioni proprio legate al diffondersi della patologia. Il sesto dipartimento (salute e sicurezza) è stato certamente quello che ha subito il maggior impatto, con un consistente aumento delle iscrizioni per reati di lesioni colpose e omicidi colposi nonché iscrizioni per un reato, di fatto inesplorato negli anni precedenti, ovvero il delitto di epidemia colposa che ha riguardato soprattutto la peculiare realtà delle RSA lombarde.

Si è cercato di dare una risposta efficiente creando un gruppo di lavoro "Covid 19" costituito dai magistrati del VI dipartimento potenziati da altri tre colleghi scelti su base volontaria.

I dati delle lesioni e degli omicidi colposi nel periodo di riferimento sono:

- art. 589 c.p. sopravvenuti 47 noti e 94 ignoti
- art. 590 c.p. sopravvenuti 162 noti e 413 ignoti

Sono numeri molto importanti visto che sono tutti fascicoli da "trattare" in maniera non standardizzabile e che comportano spesso indagini lunghe e complesse caratterizzate dalla necessità di svolgere elaborate consulenze tecniche.

Nonostante i problemi legati alla pandemia, la Procura di Milano ha definito un numero di procedimenti superiore a quello dell'anno precedente come emerge dal seguente prospetto.

Tabella 21. Produttività della Procura di Milano

Movimento	Numero atti 19/20	Numero atti 20/21	%
<i>Pendenti iniziali</i>	58.893	57.189	-2,89%
<i>Sopravvenuti</i>	41.326	42.025	1,69%
<i>Esauriti</i>	40.164	41.691	3,80%
<i>Pendenti finali</i>	60.055	57.523	-4,22%

Procura dei minori di Milano

Secondo il Procuratore, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha continuato ad incidere significativamente sulle attività giudiziarie dell'Ufficio.

L'attività a distanza è stata poco sfruttata, sia per inidoneità degli strumenti messi a disposizione, sia per la scelta di continuare a celebrare le udienze in presenza (ad eccezione di alcune convalide di arresti), attuata sin dal primo momento.

In questo quadro così critico, è divenuta impossibile anche la programmazione di eventuali progetti o obiettivi da impostare nel medio-lungo periodo (ad esempio, l'utilizzo di TIAP per i fascicoli penali).

Sempre causa emergenza Covid-19, e connessa necessità di distanziamento personale, è stata sospesa la presenza in ufficio dei volontari di cui alla convenzione stipulata con il CAM-Centro Ausiliario per i problemi minorili e le convenzioni attivate con l'Associazione Nazionale della Polizia di Stato, nonché dell'assistente sociale del Comune di Milano (la cui presenza fisica è ripresa solo da pochi mesi): ciò ha comportato una ricaduta negativa sulla trattazione dei procedimenti civili (rispetto ai quali i volontari e l'assistente sociale operavano una attività di affiancamento del PM di turno negli affari civili) e negli adempimenti di iscrizione.

Rimangono, purtroppo, le ricadute negative di questa situazione sul funzionamento degli uffici, amplificate, peraltro, dallo stato di profonda sofferenza del personale (il ricevimento

ad orario distanziato degli avvocati, ad esempio, da parte dei pochi cancellieri in servizio genera rilevante ritardo nella trattazione degli affari correnti).

Procura della Repubblica di Monza

È stata implementata in modo rilevante la trasmissione telematica degli atti per la PG attraverso il portale NDR e degli atti per privati ed avvocati attraverso la creazione di caselle di posta certificata ed ordinaria dedicate per le varie tipologie di atti ed istanze, oltre che attraverso il meccanismo degli appuntamenti scadenziati fissati via mail, misure queste ultime attualmente prorogate e solo in parte ridimensionate. La limitazione degli accessi in Procura degli avvocati è stata altresì conseguita attraverso la previsione della fissazione via mail di appuntamenti con gli uffici dei Magistrati.

L'introduzione agli inizi del 2021 con il DL 137/2021 del Portale del Processo quale mezzo esclusivo di deposito di alcune tipologie di atti da parte dei difensori e la sua successiva estensione con provvedimento ministeriale ha ulteriormente facilitato la limitazione di accessi in Procura, accessi che pure risultavano già limitati in base alle disposizioni sopra richiamate ed all'utilizzo delle caselle PEC e PEO.

L'attività per converso dei Magistrati ordinari ed onorari, oltre che dei componenti della Sezione di PG, è stata costantemente assicurata anche al di fuori delle attività urgenti in modo progressivo nel corso del 2021 in presenza e in parte mediante il lavoro a distanza e la relativa disponibilità dei fascicoli o di copia informatica degli atti.

Buona l'esperienza dell'attività a distanza per le udienze direttissime, le udienze con detenuti e l'attività dell'udienza preliminare davanti al GUP; con riferimento alla specifica attività di indagine preliminare della Procura lo svolgimento di attività a distanza ha avuto un impatto numerico contenuto per quanto attiene ai procedimenti iscritti nei confronti di indagati non sottoposti a misure custodiali in quanto si è riusciti comunque ad organizzare l'attività di indagine in presenza con l'assunzione di persone sottoposte a indagini e persone informate sui fatti o con gli altri soggetti indicati dalla legge utilizzando ambienti della Procura più ampi ed arieggiati e contenendo al massimo il numero dei soggetti presenti nella stanza.

I collegamenti a distanza con gli uffici di Polizia giudiziaria e con la Casa circondariale di Monza si sono dimostrati nel complesso efficaci salvo alcune criticità riscontrate occasionalmente in specifici reparti di polizia giudiziaria per difetti dei supporti informatici.

Procura della Repubblica di Pavia

Osserva il Procuratore che dall'emergenza sanitaria è scaturita una importante accelerazione nell'utilizzo degli strumenti informatici da remoto; in tale ottica si collocano i notevoli sforzi della DGSIA per dare attuazione alle disposizioni di legge di cui al D.L.17 marzo 2020 e succ. mod.

Nel periodo 1.7.2020 – 30.6.2021, in ordine agli affari penali, in tutti i registri, sicuramente per effetto della pandemia, si evidenzia una diminuzione sia delle sopravvenienze che dell'attività di definizione. A fronte di una sopravvenienza generale di 18.863 procedimenti, l'attività di definizione è stata di 18.492 con una pendenza generale al 30.6.2021 di 9.394 procedimenti con un lieve aumento di 371 procedimenti rispetto all'anno precedente con un indice di ricambio pari allo 0,98 % - contro 1,09% dell'anno precedente - ed un indice di smaltimento pari al 66% - contro il 72% dell'anno precedente. L'attività media di definizione dei procedimenti iscritti a mod. 21 si è attestata in 172 giorni, in diminuzione rispetto all'anno precedente (249) mentre quella relativa ai procedimenti iscritti a mod. 21 bis si è attestata in 295 giorni. Le richieste di archiviazione per prescrizione sono state 27.

I lievi e non preoccupanti scostamenti non impongono interventi correttivi all'organizzazione dell'ufficio; non si registrano preoccupanti situazioni di arretrati facilmente recuperabili in considerazione del fatto che tutte le attività e le richieste dell'utenza vengono espletate generalmente tempestivamente e, comunque, in tempi assolutamente accettabili.

Procura della Repubblica di Sondrio

Quanto ad efficacia del provvedimento di attività a distanza, l'Ufficio non ne ha risentito negativamente in quanto i servizi resi hanno risposto positivamente in termini di produttività.

Anche per quanto riguarda le presenze dei PM, nel periodo pandemico sono stati adottati provvedimenti facoltizzanti il lavoro agile. L'analisi statistica ha evidenziato solo nel periodo 31.01.2020/30.06.2020 un calo nella contabilizzazione di quanto smaltito causato dalle assenze del personale di cancelleria, ridotto ai servizi essenziali, e dalla chiusura alla ricezione atti degli uffici GIP/GUP e Dibattimento del Tribunale.

Procura della Repubblica di Varese

Il periodo di emergenza epidemiologica, in particolare il periodo marzo-aprile 2020, è stato estremamente difficile in relazione alla necessità di assicurare i servizi essenziali propri di una Procura della Repubblica e, nel contempo, salvaguardare la salute dei lavoratori con le poche risorse a disposizione.

È stato autorizzato a tutti il lavoro a distanza e sono state razionalizzate le presenze.

Già dal mese di maggio 2020, tuttavia, il personale amministrativo è rientrato in servizio in presenza, per l'impossibilità di gestire i servizi a distanza, adottando tutte le misure necessarie per impedire la diffusione dei contagi.

La Procura della Repubblica è stata di fatto chiusa al pubblico e sono state informatizzate tutte le richieste, così accelerando l'informatizzazione dell'Ufficio (certificati del Casellario da richiedere esclusivamente *on line*, con ritiro programmato, comunicazioni *ex art.* 335 c.p.p da richiedere esclusivamente *on line*, con ritiro programmato se privati e con restituzione a mezzo pec se difensori, richieste informazioni via mail, colloqui con i magistrati telefonici, deposito delle comunicazioni di notizia di reato e dei relativi seguiti tramite Portale NdR, deposito da parte dei difensori di nomine, memorie, richieste tramite Portale PdP e pec, comprese le negoziazioni assistite). In particolare, sono stati sottoscritti numerosi protocolli con l'Ordine degli Avvocati e la Camera Penale di Varese per condividere le scelte e le modalità di deposito.

I Magistrati della Procura della Repubblica, in assenza di regolari udienze, hanno lavorato da remoto con il personale di polizia loro assegnato tramite piattaforma *Teams* e definito un rilevante numero di affari penali.

Parte 3. Uno sguardo al futuro

a cura del Procuratore Generale, Francesca Nanni

Intendo dedicare la parte finale di questo intervento a quelle che considero le risorse, limitate ma fondamentali, del sistema giustizia nel processo evolutivo che ci attende; sono infatti convinta che la sola denuncia delle gravi criticità esistenti non possa essere sufficiente in un momento storico in cui l'emergenza è divenuta per molti aspetti una condizione normale. Una delle poche nuove risorse che la magistratura requirente a livello interno può sfruttare per onorare i propri impegni in un momento storico caratterizzato da mezzi inadeguati e sfide professionali sempre più complesse, riguarda la sinergia fra uffici di primo e secondo grado, sinergia che presuppone una approfondita conoscenza dei rispettivi compiti e soprattutto un dialogo costante magari realizzato attraverso forme di comunicazione tecnologicamente avanzate. Il discorso riguarda sia lo svolgimento dei dibattimenti in Appello, soprattutto per i casi più complessi e delicati, sia le forme di controllo e coordinamento che il procuratore generale è tenuto a svolgere nei confronti degli uffici requirenti del distretto.

Dal punto di vista degli interventi esterni, come si è già accennato, si ritiene comunque imprescindibile ottenere anche per la magistratura requirente un deciso potenziamento degli organici, soprattutto quelli dei magistrati distrettuali, incardinati presso l'ufficio di Procura Generale, ma destinati a coprire le scoperture che nei vari uffici del distretto possono determinarsi per la fruizione di congedi di maternità, parentali o per malattia; attualmente il ruolo è completamente vacante, nonostante il delicato compito che questi colleghi svolgono per rendere effettive le pari opportunità nella nostra categoria. Altrettanto imprescindibile il potenziamento degli organici del personale di segreteria; si ribadisce la preoccupazione per la mancata previsione di tale implementazione nell'ambito del prossimo PNRR.

Infine, come già indicato nei capitoli dedicati alla informatizzazione e alla applicazione della 231, cercheremo di dedicare particolare cura ai nuovi strumenti recentemente emersi nel dibattito culturale; ci si riferisce da un lato all'utilizzazione dell'intelligenza artificiale in campo giuridico, dall'altro agli strumenti di restorative justice sui quali stiamo cominciando a confrontarci.

Sul tema della **intelligenza artificiale**, ricordo che la Carta etica europea del 2018 consente l'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi di giustizia penale e non solo. Viene analizzata, in particolare, la possibile applicazione di una "macchina pensante" nell'ambito della c.d. "giustizia predittiva" [e, cioè, per formulare previsioni sull'esito di una causa – dal punto di vista del pubblico ministero valutazione essenziale per decidere il rinvio a giudizio, o anche, in un futuro, per affiancare il giudice nella fase decisoria. La Carta etica, è indirizzata sia alle start up che progettano piattaforme di nuovi servizi, sia agli sviluppatori di tools, sia alle autorità a cui spetta la decisione di regolamentare questo campo, ma anche alle professioni giuridiche, magistrati, avvocati, notai etc. Se da una parte il Consiglio d'Europa è consapevole

che l'utilizzo di questa disciplina può aumentare l'efficienza dei sistemi giudiziari, nel contempo avverte che gli operatori devono garantire un approccio "responsabile e rispettoso dei diritti fondamentali", e tra questi soprattutto il diritto alla non discriminazione, proprio a sottolineare il pericolo principale che si annida nei data set e negli algoritmi che vi operano.

Quanto agli strumenti di restorative justice, credo sia un argomento sul quale anche i pubblici ministeri è opportuno che imparino a cimentarsi, partendo dalla considerazione in base alla quale gli istituti carcerari attualmente sono prevalentemente una scuola di criminalità con una percentuale molto alta di recidivi fra coloro che hanno espiato la loro pena in stato di custodia; la situazione è ancora più grave e attuale se si considera che la regione Lombardia, quanto a popolazione carceraria, detiene alcuni non invidiabili primati⁴: come si evince dallo schema che segue, maggior numero di istituti, maggior numero di detenuti, maggior numero di detenuti stranieri, maggiore differenza fra numero di detenuti secondo la capienza regolamentare e numero di detenuti presenti.

Tabella 22. Dettaglio detenuti presenti, aggiornamento al 30 giugno 2021

Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		Di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.658	1.659	60	275	15	3
BASILICATA	3	401	366	0	42	1	0
CALABRIA	12	2.704	2.617	60	451	30	1
CAMPANIA	15	6.084	6.533	316	883	155	0
EMILIA ROMAGNA	10	2.996	3.250	135	1.520	53	10
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	467	617	16	260	18	5
LAZIO	14	5.230	5.599	361	2.127	46	5
LIGURIA	6	1.125	1.333	68	737	19	9
LOMBARDIA	18	6.139	7.745	374	3.477	78	15
MARCHE	6	846	840	18	296	17	4
MOLISE	3	271	334	0	84	10	1
PIEMONTE	13	3.917	4.009	142	1.506	70	23
PUGLIA	11	2.882	3.679	177	521	77	1
SARDEGNA	10	2.606	1.963	30	428	29	0
SICILIA	23	6.443	5.817	202	974	94	4
TOSCANA	16	3.098	3.076	88	1.487	83	22
TRENTINO ALTO ADIGE	2	498	416	18	259	6	5
UMBRIA	4	1.330	1.337	40	386	3	0
VALLE D'AOSTA	1	177	149	0	89	1	0
VENETO	9	1.907	2.298	123	1.217	26	7
Totale	189	50.779	53.637	2.228	17.019	831	115

⁴Fonte: Ministero di Giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria, Ufficio del Capo Dipartimento, sezione statistica.

* I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

** I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.