



PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA

presso la Corte d'Appello di Milano

Intervento del Procuratore Generale

Francesca Nanni



Assemblea Generale – Milano, 30 gennaio 2021

In copertina: Emblema araldico coniato da Francesco Petrarca per un diciassettenne Gian Galeazzo Visconti, durante il suo soggiorno ospite dei Visconti e dell'Università di Pavia, il poeta avendo modo di conoscere la mitezza del giovane Visconti futuro duca, prospettando per lui un futuro di pace gli dona questo emblema augurale.

Si trova traccia di questo dono in una lettera di Pier Candido Decembrio a Filippo Maria Visconti di cui era segretario personale. (Bologna, Universitaria, 2387, f. 103).

Tra le celebri imprese viscontee, riprese poi in ambito sforzesco, troviamo quella della Colombina, o della Tortora, che rappresenta una Colomba posta al centro di un sole radiante, detta radia magna (o raza in volgare) mentre tiene nel becco un cartiglio con il motto "A BON DROIT".

- *Premessa*
- *Attività giudiziaria nel distretto e pandemia*
- *Esecuzione penale e situazione carceraria*
- *Pandemia e rapporti internazionali*
- *Risorse*

Signor Presidente, illustre rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Onorevole Ministro della Giustizia, Autorità, Magistrati, Avvocati, Dirigenti e Componenti del personale amministrativo, Signore e Signori.

Svolgo brevi osservazioni ben consapevole dei limiti della presente analisi; come sapete, ho assunto l'impegnativo incarico di procuratore generale da pochissimi giorni e la preparazione di questo intervento costituisce il primo contatto con una interessante e complessa realtà territoriale e giudiziaria. Ritengo che ogni serio tentativo di analisi non possa prescindere da un attento esame del territorio, dei fenomeni criminali, delle condizioni sociali ed economiche più diffuse e, per quanto riguarda il funzionamento degli uffici giudiziari, dalla conoscenza delle persone, delle prassi, delle più vistose criticità. Ogni ufficio giudiziario ha proprie caratteristiche e una autonoma esistenza, circostanze che nel bene e nel male gli permettono di sopravvivere all'avvicinarsi dei singoli componenti; i primi compiti di coloro che sono chiamati a svolgere attività di controllo, direzione e coordinamento sono l'osservazione e l'ascolto. Solo in un secondo momento, anche grazie all'esperienza maturata in diversi distretti e in diversi ruoli, spero di poter contribuire al miglioramento e allo sviluppo degli uffici che mi ospitano.

Ovviamente in questa breve relazione non posso ignorare gli sconvolgenti 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; mi sento comunque di esprimere un pensiero per me fondamentale: ogni tentativo di riscatto e di ritorno a migliori condizioni di vita e lavoro è destinato a fallire miseramente se non ci sforziamo di individuare e sviluppare i pochissimi aspetti positivi emersi nelle fasi più delicate della lotta alla pandemia; una volta abbandonati inutili e anacronistici interessi di categoria, l'esperienza vissuta deve costituire un forte stimolo per la realizzazione di quel benessere organizzativo, associato ad un servizio di qualità, che solo la consapevole partecipazione di tutti può garantire.

Più in particolare ritengo che negli ultimi mesi almeno due concetti siano prepotentemente emersi nella coscienza collettiva, anche se ovviamente con diverse tendenze e sfumature, e possano costituire entrambi elementi fondamentali anche per l'evoluzione del sistema giustizia.

Da una parte la forte medicalizzazione della pandemia, molto più accentuata rispetto a simili fenomeni del passato, il ricorso allo strumento si spera salvifico della vaccinazione di massa, la rapidissima diffusione planetaria del contagio hanno sicuramente sostenuto e accentuato la percezione dell'importanza della scienza e della tecnica nella regolazione dei rapporti sociali, fenomeno rispetto al quale il mondo del diritto non può rimanere indifferente sia nell'individuare e perseguire nuove figure criminose, sia nell'elaborare strumenti e modalità adeguati alle nuove sfide.

Dall'altra nel nostro Paese e, più in generale, nel mondo occidentale, anche per contrapposizione con altri modelli e soprattutto in tempo di pandemia, si è diffusa una particolare attenzione alla salute dell'individuo, soprattutto se in condizioni di fragilità, con conseguente esaltazione del valore da attribuire alla singola esistenza, valore da tutelare nei diversi ambienti in cui si svolge la vita di relazione dal mondo del lavoro alla

famiglia, alla scuola; a quest'ultimo aspetto è strettamente collegata la consapevolezza di quanto sia determinante il rapporto con l'ambiente che ci circonda inteso anche come rapporto con la propria entità biologica e tutte le sue debolezze. Pur con molte incertezze, già da alcuni anni e non a caso l'evoluzione del diritto sostanziale si è orientata verso forme di maggior tutela dell'ambiente e dei singoli, si pensi all'attenzione dedicata proprio ai reati ambientali, alle c.d. fasce deboli, soprattutto minori e vittime di stalking, alle persone offese, alle persone private della libertà personale specie se detenute in condizioni indegne, ai singoli nei delicatissimi momenti dell'inizio e del fine vita. L'attuale sfida consiste nel continuare a perseguire gli obiettivi prefissati malgrado le innegabili difficoltà esistenti.

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 cd. "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 cd. "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 contemperamento 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, prezioso, per il momento embrionale senso di comunità.

ATTIVITÀ GIUDIZIARIA NEL DISTRETTO E PANDEMIA

Quanto agli effetti complessivi dell'emergenza pandemica sul regolare svolgimento dell'attività giudiziaria, per avere una visione corretta innanzitutto è stato operato un confronto, per tutte le Procure del distretto, fra le iscrizioni e le definizioni dei fascicoli modello 21 nel corso dell'attuale periodo di riferimento rispetto a quello dell'anno precedente; si è registrata una diminuzione, rilevante ma non eccessiva, delle iscrizioni, precisamente - 8,74% spiegabile con la riduzione delle notizie di reato, almeno di quelli manifesti e di immediato accertamento, nel periodo del lockdown. Anche le definizioni, sempre dei fascicoli modello 21 e sempre confrontando i dati con quelli dell'anno precedente, hanno subito una riduzione, questa volta più marcata, precisamente -16,84%. Per cercare di fornire una giustificazione, si

deve pensare che sono compresi nel periodo di riferimento quasi 4 mesi di lockdown o comunque di attività d'ufficio molto ridotta. E' probabile che i provvedimenti di archiviazione o di rinvio a giudizio dei PM siano rimasti nelle segreterie in attesa di essere elaborati e trasmessi al Giudice e che altrettanto sia accaduto per i decreti di citazione a giudizio non ancora accolti dal Tribunale a causa della parziale inattività delle segreterie, in tutti i casi descritti si tratta di procedimenti che temporaneamente rimangono in carico alle procure.

Anche le variazioni in percentuale degli indicatori collegati alle indagini indicano un significativo rallentamento; particolarmente pesanti le diminuzioni nelle richieste di incidente probatorio, precisamente -34,95%, nelle richieste di applicazione e modifica delle misure cautelari interdittive, -22,22%, nelle richieste di applicazione o modifica delle misure cautelari reali, precisamente -94,25%. In fortissima contrazione le udienze di convalida alle quali ha partecipato il P.M., diminuite anche e comprensibilmente quelle con partecipazione del P.M. onorario e quelle davanti alla Corte di Assise, mentre le udienze dibattimentali con partecipazione del P.M. togato hanno subito una riduzione più contenuta, precisamente -8,17%.

Le variazioni in percentuale dei procedimenti di competenza della Direzione distrettuale antimafia rispecchiano l'andamento generale anche se una maggiore riduzione delle definizioni e il dato in aumento delle pendenze iniziali rispetto all'anno precedente indicano un discreto aumento delle pendenze finali; sappiamo comunque che i numeri necessariamente limitati della DDA non consentono rilevazioni particolarmente esaurienti, soprattutto nel breve periodo, rispetto all'andamento dell'ufficio.

Tendenza analoga anche per i dati relativi alla Procura presso il Tribunale dei Minorenni dove le sopravvenienze sono diminuite del 13% e le definizioni del 21%; il buon andamento delle pendenze iniziali determina un

aumento di quelle finali non significativo e sicuramente aggredibile. Anche nella attività in materia civile di tale ultimo ufficio si è registrata una variazione in negativo, -15% delle sopravvenienze e -12% delle definizioni, pendenze finali all'incirca invariate.

DATI PROCURE CIRCONDARIALI DISTRETTO DI MILANO
Variazione % periodi: 01/07/2018 - 30/06/2019 // 01/07/2019 - 30/06/2020

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		Busto A.	Como	Lecco	Lodi	Milano	Monza	Pavia	Sondrio	Varese
MOVIMENTO	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti	Numero atti
Pendenti all'inizio del periodo	-8,14%	0,55%	11,89%	-4,76%	-5,97%	-9,75%	-6,87%	-8,87%	-21,56%	-23,04%
Sopravvenuti nel periodo	-8,74%	-18,58%	-7,87%	1,29%	-1,89%	-12,54%	0,93%	-5,99%	-6,27%	1,93%
Esauriti nel periodo	-16,84%	-25,45%	-6,18%	-4,78%	2,44%	-24,10%	-17,04%	3,11%	-25,28%	-2,27%
Pendenti alla fine del periodo (1A+2A-3A)	0,07%	4,19%	6,57%	4,74%	-14,40%	0,79%	12,48%	-25,32%	0,23%	-23,04%
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE										
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	1,00%	-25,46%	26,17%	-1,97%	35,52%	-6,40%	5,73%	-8,98%	-15,64%	42,75%
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	-15,74%	-51,72%	-17,76%	-35,76%	7,18%	-9,70%	-9,11%	6,84%	-27,22%	-23,11%
Procedimenti esauriti per passaggio ad altro modello (registro)	-27,29%	-22,88%	-14,01%	8,20%	43,06%	-39,80%	-26,26%	-20,81%	-34,78%	-33,59%
INVIO AL GIP/GUP										
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	-37,22%	-10,22%	2,15%	22,52%	-45,80%	-51,36%	-13,11%	-24,05%	-20,66%	-20,85%
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	-9,49%	-11,26%	-2,51%	8,79%	58,10%	-15,66%	-18,86%	10,35%	-43,01%	-26,70%
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	-9,27%	-57,14%	118,75%	-50,00%	-37,50%	-48,68%	-54,55%	140,37%	-87,50%	-58,42%
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	-8,78%	-22,50%	-28,34%	-48,84%	-26,23%	54,80%	-17,68%	-22,70%	-28,02%	11,32%
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	38,51%	-20,00%	-41,24%	156,25%	0,00%	42,96%	-57,45%	726,32%	-38,24%	50,00%
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	-39,69%	0,00%	-55,56%		66,67%	-31,58%	-43,48%	-61,54%	-71,43%	-42,86%
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	-6,93%	-22,75%	-37,66%	48,48%	-41,38%	9,15%	-33,88%	-71,43%	-48,28%	-60,98%
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	-23,55%	-30,11%	-10,60%	-12,85%	0,38%	-27,96%	-15,23%	-26,77%	-23,76%	-17,07%
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	-16,58%	-43,91%	-2,80%	-24,81%	4,03%	-22,77%	-25,02%	-10,96%	7,98%	6,04%
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	-1,54%	1,54%	42,11%	-32,35%	-50,75%	-0,79%	4,15%	-22,62%	-12,50%	-22,06%
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	-27,22%	-34,78%	-15,66%	-52,08%	-25,00%	-24,74%	-15,52%	-19,23%	-56,76%	-45,16%
Con richiesta di sentenza ex art.129	-11,18%		-33,33%	-40,74%	-50,00%	-6,82%	-18,18%	-50,00%	525,00%	-100,00%
INVIO AL TRIBUNALE										
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	-11,24%	-19,29%	-7,53%	-3,13%	5,05%	-12,57%	4,28%	-27,51%	-36,36%	-6,45%
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552)	-12,56%	-27,97%	-19,10%	20,67%	-3,89%	-23,95%	-19,24%	60,53%	-26,65%	48,39%

Con riferimento alle singole Procure, il raffronto con i dati 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 indica una diminuzione notevole: 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 semestrale e trimestrale: il raffronto con l'anno precedente nel periodo aprile-giugno 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%. Se per alcuni di questi dati, come ad esempio le impugnazioni, è facile prevedere una pronta ripresa al termine del periodo di sospensione, per altri, ad esempio il numero dei processi celebrati, è difficile capire quanto tempo sarà necessario per ritornare ad una situazione normale.

Quanto all'attività organizzativa della Procura Generale, occorre

distinguere due periodi: il primo, per così dire ordinario, dal 1 luglio 2019 al 20 febbraio 2020, il secondo dal 21 febbraio 2020 al 30 giugno 2021. Fra gli interventi più significativi del primo periodo vanno ricordati 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, 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; come già accennato, per contrastare la pandemia analogo, rilevante attività organizzativa è stata posta in essere dai dirigenti delle singole Procure per gli aspetti di loro competenza.

ESECUZIONE PENALE E SITUAZIONE CARCERARIA

Lo spazio carcerario non può certo essere sottratto alla tutela del fondamentale diritto alla salute, e anzi le risposte alle necessità di cura del recluso non possono essere diverse rispetto a quelle generali. La predisposizione di risorse idonee, ivi compresa l'edificazione di strutture carcerarie adeguate, e una buona programmazione renderebbero eccezionale il ricorso alla sospensione dell'esecuzione penale o alla limitazione della tutela cautelare, misure possibili secondo un principio di prevalenza del diritto alla salute del recluso rinvenibile in alcune disposizioni del codice, dell'ordinamento penitenziario e delle leggi speciali. Al fine di evitare pericoli di reiterazione delle condotte criminose, di fuga nonché eccessive reazioni con conseguenti ripercussioni mediatiche, i provvedimenti in materia vanno assunti dopo un'attenta valutazione di ogni altra soluzione possibile e con il pieno e consapevole coinvolgimento di tutti gli operatori interessati; inoltre va tenuto in considerazione sempre e solo il bene primario della salute dell'individuo senza cedere alla tentazione di evitare o limitare responsabilità anche drammatiche magari condividendole con altri.

Di fronte ad un evento pandemico imprevedibile, almeno nella sua portata, la risposta, grazie alla sensibilità e alla attenzione dei dirigenti degli uffici, è stata comunque appropriata anche tenendo conto che, secondo la rilevazione effettuata al 30.06.2020, la popolazione carceraria degli istituti del distretto era fra le più elevate sul territorio nazionale; in particolare sono stati confermati come fra i più affollati gli istituti di Como, Busto Arsizio, Lodi e Vigevano e hanno superato la media di affollamento del distretto quelli di Monza, Opera e Varese. Sempre dalla rilevazione al 30.06.2020 risulta come prima del diffondersi della pandemia la situazione fosse ancora più grave di quella dell'anno precedente (indice di sovraffollamento complessivo al 138,57% a fronte del 135,68% del precedente anno), mentre

nei successivi mesi di marzo e aprile 2020 si sono registrate significative flessioni grazie ai provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza e alle stesse scelte organizzative delle Procure.

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari alla data del 30.6.2020

Ufficio di Sorveglianza	Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Affollamento %
			totale	donne		
Milano	BOLLATE - Casa di R.ne	1.251	1.142	127	418	91,29%
	LODI - Casa Circondariale	45	64		31	142,22%
	MILANO - Casa Circondariale	745	868	69	514	116,51%
	MONZA - Casa Circondariale	403	552		256	136,97%
	OPERA - Casa di Reclusione	918	1.248		310	135,95%
	Totale Milano	3.362	3.874	196	1.529	115,23%
Pavia	PAVIA - Casa Circondariale	518	600		318	115,83%
	VIGEVANO - Casa di R.ne	242	342	75	170	141,32%
	VOGHERA - Casa Circ.le	341	393		29	115,25%
	Totale Pavia	1.101	1.335	75	517	121,25%
Varese	BUSTO ARSIZIO - Casa Circ.	240	350		207	145,83%
	COMO - Casa Circondariale	240	375	40	188	156,25%
	LECCO - Casa Circondariale	53	61		33	115,09%
	SONDRIO - Casa Circ.le	26	29		5	111,54%
	VARESE - Casa Circondariale	53	73		35	137,74%
	Totale Varese	612	888	40	468	145,10%
TUTTO IL DISTRETTO		5.075	6.097	311	2.514	120,14%

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari alla data del 30.6.2019

Ufficio di Sorveglianza	Istituto	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	Affollamento %
			totale	donne		
Milano	BOLLATE - Casa di R.ne	1.252	1.277	141	416	102,00%
	LODI - Casa Circondariale	45	81		45	180,00%
	MILANO - Casa Circondariale	798	1.028	101	632	128,82%
	MONZA - Casa Circondariale	403	660		282	163,77%
	OPERA - Casa di Reclusione	918	1.277		326	139,11%
	Totale Milano	3.416	4.323	242	1.701	126,55%
Pavia	PAVIA - Casa Circondariale	518	693		337	133,78%
	VIGEVANO - Casa di R.ne	242	406	88	183	167,77%
	VOGHERA - Casa Circ.le	341	419		41	122,87%
	Totale Pavia	1.101	1.518	88	561	137,87%
Varese	BUSTO ARSIZIO - Casa Circ.	240	446		237	185,83%
	COMO - Casa Circondariale	231	467	44	263	202,16%
	LECCO - Casa Circondariale	53	81		46	152,83%
	SONDRIO - Casa Circ.le	26	36		19	138,46%
	VARESE - Casa Circondariale	53	76		34	143,40%
	Totale Varese	603	1.106	44	599	183,42%
TUTTO IL DISTRETTO		5.120	6.947	374	2.861	135,68%

Con il diffondersi del contagio in tutti gli uffici di sorveglianza del distretto si è dato massimo impulso all'attività di vaglio delle istanze di concessione di misure alternative alla detenzione, di rinvio dell'esecuzione della pena o di esecuzione in detenzione domiciliare per grave infermità. Si noti che la presenza di centro clinico presso l'istituto penitenziario di Opera San Vittore ha determinato l'afflusso di condannati affetti da gravi patologie provenienti da diverse regioni d'Italia contribuendo a creare una sorta di competenza specifica degli uffici milanesi sui rinvii dell'esecuzione per motivi di salute; nell'Ufficio di Sorveglianza di Milano le istanze di differimento facoltativo e quelle di esecuzione nelle forme della detenzione domiciliare rispetto al periodo precedente sono aumentate del 240%; presso l'Ufficio di Sorveglianza di Pavia l'aumento è stato del 174%.

Molto significative da questo punto di vista le considerazioni svolte dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza: l'emergenza ha creato ovviamente una complicata situazione nella cancelleria del suddetto Tribunale con forti rallentamenti nelle attività non urgenti. A questo si è aggiunta l'indisponibilità dei locali degli uffici milanesi a causa dell'incendio sviluppatosi in data 28.03.2020, in piena emergenza pandemica, indisponibilità protrattasi fino agli inizi di agosto con inevitabili effetti sull'attività giudiziaria. Si è pertanto verificata una discreta flessione della produttività del collegio, compensata da un notevole incremento, sempre rispetto al periodo precedente, degli indici di produttività di alcune figure tipiche di procedimento monocratico, incremento non a caso verificatosi soprattutto nel trimestre marzo/maggio 2020. Come giustamente osservato dal Presidente *“la funzione monocratica, esplicabile fuori dell'udienza e con maggiore rapidità, è apparsa da subito quella da privilegiare nella particolare congiuntura determinata dall'emergenza, perché quella in concreto più idonea a fronteggiare la grave situazione di pericolo e di*

difficoltà repentinamente deflagrata all'interno delle strutture carcerarie del distretto, consentendo un più sollecito vaglio delle istanze pervenute”.

A seguito del diffondersi dell'epidemia Covid-19 e dell'esigenza di prevenzione del rischio di contagio all'interno del mondo carcerario, l'ufficio esecuzione della Procura di Milano ha adottato una serie di circolari interne dirette a fissare priorità nella emissione degli ordini di carcerazione e a disciplinare/razionalizzare le attività di esecuzione di quelli già emessi. Ad esempio è stata disposta la posticipazione dell'emissione dei provvedimenti di revoca dei decreti di sospensione adottati ai sensi dell'art. 656 8° comma c.p.p. e dei provvedimenti di cumulo nei confronti di condannati che stessero fruendo di misura alternativa alla detenzione, nel caso in cui il cumulo comportasse la revoca della misura. Sono stati inoltre fissati criteri di priorità con riferimento all'emissione di nuovi ordini di carcerazione, privilegiando quelli per reati ostativi a cominciare da quelli con pene superiori ai quattro anni. Per i reati non ostativi è stata data priorità a quelli relativi a pene superiori ai sei anni. E' stato comunque disposto, alla ricerca di un necessario bilanciamento fra esigenze di tutela della collettività e salvaguardia della salute di tutte le persone detenute o comunque operanti negli istituti di pena, che nella valutazione delle priorità si tenesse conto dei reati di maggiore allarme sociale e di quelli che possono mettere in pericolo la vita, l'incolumità, la sicurezza dei cittadini.

Specifico circolare, contenente una serie di indicazioni per tutti i magistrati, è stata adottata sempre dalla Procura di Milano anche con riferimento alla misura cautelare della custodia in carcere.

Con riferimento all'attività della Procura presso il Tribunale dei Minorenni, nel periodo marzo-maggio, si sono accumulate varie misure di collocamento in comunità da eseguire a causa della difficoltà da parte del competente ufficio ministeriale di reperire strutture comunitarie disponibili

ad accogliere minorenni in misura cautelare anche a causa della impossibilità all'epoca di effettuare tamponi prima dell'ingresso.

In ogni caso, come linea dell'ufficio, è stato deciso di concedere parere favorevole alla maggior parte delle istanze proposte da minorenni in custodia cautelare per la sostituzione con misura cautelare meno afflittiva.

PANDEMIA E RAPPORTI INTERNAZIONALI

Molti Stati hanno imposto restrizioni rigorose per prevenire la diffusione del coronavirus con conseguenze importanti sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e l'applicazione degli strumenti dell'UE.

Il segretariato della rete giudiziaria europea (RGE) è impegnato a compilare informazioni relative alla cooperazione internazionale in materia penale, per pubblicarle nella sezione speciale dedicata al Covid-19 del sito web RGE; controllare gli argomenti oggetto di attenzione da parte della Rete Giudiziaria Europea rassicura sulla prontezza delle risposte da parte delle Autorità italiane: si tratta sostanzialmente degli stessi punti affrontati nei provvedimenti organizzativi interni della quasi totalità degli uffici. Di seguito i principali temi monitorati a livello europeo.

Gruppo di coordinamento MAE

La crisi del Covid-19 ha un impatto immediato sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, come i procedimenti relativi al mandato d'arresto europeo (MAE). Durante l'attuale crisi è necessario disporre di uno scambio rapido ed efficiente fra Stati membri nel settore sensibile delle procedure di consegna. In tale contesto, la Commissione ha varato un gruppo di coordinamento MAE, in stretta collaborazione con Eurojust, la RGE (in materia penale) e il Segretariato generale del Consiglio.

I diritti processuali degli indagati e degli imputati

La pandemia di Covid-19 incide anche sull'esercizio dei diritti processuali degli indagati e degli imputati. La comunicazione diretta con avvocati, interpreti o terzi (in una situazione di privazione della libertà) è più difficile.

Si incoraggia il ricorso alle conferenze audio e video o ad altri mezzi a distanza. Si dovrebbero inoltre adottare misure di sicurezza, come schermi di protezione nei commissariati di polizia o negli istituti penitenziari, per consentire l'esercizio del diritto di accesso all'avvocato o il diritto a un interprete.

Nonostante la pandemia è necessario rispettare i diritti processuali degli indagati e degli imputati, al fine di garantire processi equi. Le deroghe limitate contemplate dalle direttive vanno interpretate dalle autorità competenti in senso restrittivo, nel caso in cui sussistano motivi imperativi, e non applicate su ampia scala.

Vittime di reati - assistenza e protezione durante la crisi della pandemia di Covid-19

A norma della direttiva sui diritti delle vittime, gli Stati membri sono tenuti a garantire che tutte le vittime di reati abbiano accesso a servizi specializzati di assistenza riservati e gratuiti e devono rispondere alle esigenze individuali delle vittime. L'accesso all'assistenza e alla protezione corrispondenti alle esigenze specifiche delle vittime dovrebbero essere disponibili in qualsiasi circostanza, compresa l'attuale situazione specifica legata alla pandemia di Covid-19.

Vittime di violenza domestica

La situazione delle vittime di violenza domestica è particolarmente aggravata dal distanziamento sociale e dall'isolamento durante i periodi di confinamento. Le persone con un partner colpevole di abusi e i minori con

genitori colpevoli di abusi sono da un lato maggiormente esposti al controllo coercitivo, alla violenza e alla negligenza e d'altra parte il loro accesso all'assistenza e alla protezione è più limitato.

Gli Stati membri sono invitati ad adottare misure speciali di assistenza e protezione per le vittime di violenza domestica all'interno dei piani d'emergenza nazionali per il Covid-19. In particolare è essenziale garantire un accesso online e offline effettivo ai servizi di supporto, anche psicologico, e ad altri servizi sociali.

Vittime di criminalità informatica

Secondo EUROPOL, la pandemia di Covid-19 crea nuove opportunità per i criminali che approfittano delle paure e delle condizioni di lavoro dei cittadini. Il numero di attacchi informatici è significativo e si prevede che crescerà ulteriormente. Dato il numero di persone in telelavoro dal proprio domicilio, si sono moltiplicate le possibilità per i criminali informatici di sfruttare le opportunità e le vulnerabilità.

EUROPOL ha preparato consigli di prevenzione e sensibilizzazione per aiutare il grande pubblico a utilizzare internet in sicurezza. In questi tempi di rischi accresciuti, è particolarmente importante usare il controllo parentale per tutelare le attività online dei minori, mettere in sicurezza i dispositivi elettronici con password, PIN o informazioni biometriche ed effettuare acquisti presso venditori online affidabili, dopo averne verificato le valutazioni.

Vittime di reati di odio

L' ⁸ Agenzia per i diritti fondamentali riferisce di un aumento nella maggior parte degli Stati membri dell'UE degli incidenti di razzismo, xenofobia e intolleranza verso alcune comunità nazionali o etniche, collegati alla pandemia di Covid-19.

Gli sforzi degli Stati membri per le vittime di crimini di odio dovrebbero mirare a favorire la denuncia di tali crimini, migliorando

l'accuratezza delle indagini dei motivi alla base della discriminazione e fornendo sostegno a queste vittime.

Situazione negli istituti penitenziari

Una conseguenza della pandemia di Covid-19 è la pressione che grava sulle amministrazioni penitenziarie per limitare l'impatto del virus su un ambiente carcerario chiuso e vulnerabile. Le misure per evitare la diffusione del virus comprendono la sospensione temporanea di tutte le visite familiari e le attività con personale esterno, come lo sport o la formazione professionale. Sia il personale che i detenuti sono preoccupati per la loro salute. I detenuti soffrono della mancanza di attività e visite, il che rende difficoltoso mantenere il personale motivato ed evitare sommosse.

In particolare, gli Stati membri che presentano un sovraffollamento carcerario sono esortati ad adottare decisioni difficili relativamente a una liberazione anticipata.

La maggior parte degli Stati membri ha inoltre posticipato tutti i trasferimenti fisici di detenuti a norma della decisione 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008.

La Commissione intende sostenere gli Stati membri nella loro risposta per far fronte alla situazione negli istituti penitenziari agevolando lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche.

Libertà provvisoria

La pandemia di Covid-19 incide anche sul funzionamento della libertà provvisoria nell'UE. Le organizzazioni creano nuove modalità di lavoro e impartiscono istruzioni aggiuntive destinate al personale per gestire il lavoro e le responsabilità. La Confederazione europea della probation (CEP), un'organizzazione cofinanziata nell'ambito del programma Giustizia della Commissione europea, pubblica informazioni, misure e protocolli sulle modalità con cui i servizi di libertà provvisoria in tutta Europa stanno

affrontando la pandemia di Covid-19.

Hanno identificato pratiche comuni ed elaborato raccomandazioni sul Covid-19 nel settore della probation (libertà provvisoria o vigilata):

- i servizi di libertà provvisoria in tutta l'UE seguono e rispettano i consigli e gli orientamenti forniti dalle autorità nazionali per garantire la sicurezza non solo del personale e delle persone soggette alla vigilanza, bensì anche dell'intera comunità,
- la comunicazione fra il personale addetto alla "probation" e con le altre parti interessate avviene a distanza per telefono, posta elettronica o videoconferenza. Le organizzazioni che si occupano di "probation" che già dispongono di un'infrastruttura informatica si trovano in una situazione vantaggiosa;
- le riunioni personali fra i funzionari addetti alla libertà provvisoria e gli autori di reati sono sostituite da contatti a distanza per posta elettronica, telefono o videoconferenza;
- il trattamento degli autori di reati gravi è una priorità assoluta per le organizzazioni di libertà provvisoria nell'UE. Gli autori di reati gravi sono identificati e viene conferita loro priorità a fini di vigilanza e trattamento, in particolare quelli che hanno precedenti di violenza domestica;
- nella maggior parte dei paesi i lavori socialmente utili sono stati bloccati o posticipati;
- il monitoraggio elettronico prosegue invariato, le riunioni fisiche sono sostituite da telefonate o da altri strumenti online;
- collocare un maggior numero di persone in libertà provvisoria non deve tradursi in un sovraffollamento e una pressione irresponsabile sul carico di lavoro dei funzionari addetti alla sorveglianza di individui in libertà

provvisoria. Le sanzioni alternative devono essere significative e usate in modo opportuno per evitare una supervisione di massa;

- poiché le udienze sono state posticipate, si prevede che alla fine della pandemia di Covid-19 vi sarà una maggiore pressione sulla redazione e la presentazione di relazioni pre-sentenza, che incideranno quindi direttamente sull'operato quotidiano dei funzionari addetti alla sorveglianza di individui in libertà provvisoria;
- tutte le organizzazioni di libertà provvisoria nell'UE sono interessate e chiedono che si presti attenzione al probabile aumento dei casi di violenza domestica.

Uso di strumenti digitali da parte del sistema giudiziario

Considerata la crisi generata dal coronavirus, diversi Stati membri hanno deciso di potenziare il ricorso agli strumenti digitali nel settore giudiziario.

Ma la Commissione europea, accelerando ulteriormente, ha aperto una nuova stagione “digitale” nel settore giudiziario, premendo perché gli Stati membri abbandonino l’approccio IT, meramente informatico per orientarsi verso la digital transformation nei servizi della Giustizia.

Il 2 dicembre infatti la Commissione ha pubblicato la comunicazione *Digitalisation of justice in the European Union- A toolbox of opportunities* (COM (2020) 710 + il documento di accompagnamento SWD(2020)540), indicando le nuove linee di azione a cui attenersi: digital transformation + design dei processi. Si sottolinea nel documento che la Giustizia è una delle componenti strategiche per una società basata sui valori UE e per una economia resiliente, per questo è necessario un cambio di passo nel senso che occorre accelerare, aumentare gli sforzi e non limitarsi alla trasformazione digitale, ma passare alla reingegnerizzazione dei processi.

In questo senso accelerare significa costruire sistemi, piattaforme e data base interoperabili, significa operare in modo da garantire un accesso alla Giustizia il più paritario possibile, superando gli ostacoli per le persone più deboli; significa spingere sulle videoconferenze in sicurezza, significa digitalizzare registri pubblici e ammettere la consultazione pubblica; significa, sempre secondo la Commissione, rinunciare definitivamente alla carta.

RISORSE

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 gravissime 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 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. Per fare un esempio, sarebbe molto utile ad esempio per il procuratore generale accedere con TIAP direttamente agli atti precedentemente scannerizzati dei procedimenti potenzialmente avocabili, invece di chiedere il fascicolo in visione, così come agli atti dei fascicoli soggetti a impugnazione.

Come sino ad ora mi è sempre capitato nelle precedenti esperienze professionali, sono sicura che troverò negli avvocati, categoria della quale ho fatto parte nei primissimi tempi della mia carriera, validi e leali contraddittori con i quali cooperare fattivamente per lo sviluppo e l'efficienza degli uffici. Non a caso utilizzo il verbo cooperare: cooperazione e collaborazione sono termini che vengono spesso usati impropriamente come sinonimi. In realtà, esistono delle differenze sostanziali anche se entrambi i termini identificano comportamenti vitali per lo sviluppo e la solidità di una impresa intesa non come organismo economico ma come iniziativa importante e difficile.

La cooperazione implica il compimento di azioni coordinate volte al raggiungimento di un fine comune ma svolgendo autonomamente le singole attività, che come pezzi di un puzzle andranno a incastrarsi per raggiungere il risultato finale condiviso dai diversi membri. Si tratta di un insieme di processi e strategie che permettono al gruppo di lavorare insieme ma mantenendo la propria individualità professionale nettamente definita.

La collaborazione si sostanzia nel lavorare insieme non sulla singola operazione o compito ma sull'intero lavoro e su ogni parte del processo volto a raggiungere l'obiettivo. Sono tradizionali e imprescindibili collaboratori del magistrato inquirente i componenti del personale amministrativo degli uffici e i componenti delle sezioni e dei servizi di polizia giudiziaria.

Come pubblico ministero, pur nella diversità dei ruoli e nella spesso animosa contrapposizione della dialettica dibattimentale, assicuro agli appartenenti al ceto forense il massimo rispetto come figure imprescindibili del sistema giustizia e professionisti *utili ai giudici a decidere secondo giustizia*. D'altro canto, per quanto anacronistico possa sembrare in un'epoca in cui si tende ad appiattare, semplicizzare, banalizzare ogni concetto, auspico che l'avvocato si adoperi fattivamente, magari anche in un'ottica di chiarimento e pacificazione preventivi, e non solo di intervento successivo,

per il buon funzionamento del sistema giudiziario con specifica sensibilità alle problematiche sociali e umanitarie.

Molto problematica rimane la situazione degli organici amministrativi. In ragione della elevata età media del personale, si susseguono a ritmo incalzante i collocamenti a riposo, soltanto in parte compensati dalle immissioni negli uffici - in quelli giudicanti, come in quelli requirenti - di nuovi assistenti giudiziari.

In questo quadro generale si è riversato sugli uffici giudiziari, su quelli di appello soprattutto - e in particolare sulle corti -, l'onere della gestione delle spese obbligatorie per i locali e, più in generale, per il funzionamento degli uffici, trasferite, come è noto, con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, dai Comuni al Ministero della Giustizia a partire dal 1° settembre 2015.

Molte incombenze sono state delegate dall'Amministrazione centrale ai capi delle Corti di Appello e delle Procure Generali, dunque ad uffici giudiziari che non sono dotati delle figure tecnico-professionali indispensabili allo svolgimento dei nuovi compiti; inoltre anche negli uffici di primo grado viene investito di nuove competenze quello stesso personale amministrativo che dovrebbe essere impiegato per assistere i magistrati nello smaltimento dell'arretrato e nella celere definizione delle cause.

Non è solo un problema di carenze di organico ma anche di come scegliere i nuovi assunti, come motivarli e garantire ai più meritevoli un percorso professionale adeguato. Nella nostra difficilissima situazione ritengo che solo con la consapevolezza dell'importanza e della specificità del lavoro svolto dal singolo collaboratore e solo incoraggiando e coltivando l'orgoglio di appartenere ad una organizzazione impegnata a rispondere alle esigenze dei vari utenti, si possono trovare le energie necessarie a

fronteggiare le difficoltà. Possono sembrare parole di circostanza, ma con la motivazione, l'impegno e il meritato orgoglio dei singoli spesso, come l'esperienza mi ha insegnato, possono essere seriamente affrontate se non definitivamente risolte situazioni veramente complicate.

Anche a quest'ultimo proposito permettetemi di chiudere il mio intervento ricordando che all'interno della nostra organizzazione così come nei rapporti esterni l'attività dei pubblici operatori, pur fra difficoltà e incertezze di ogni genere, deve a mio avviso essere sempre caratterizzata da quello che considero il valore aggiunto del nostro lavoro: un atteggiamento di costante comprensione e compartecipazione alla vita e ai drammi degli altri per realizzare quello che ritengo sia il senso vero della giustizia intesa come *disposizione dell'animo che, mentre custodisce il bene comune, accorda a ciascun uomo la dignità che gli è propria*. Non solo uguaglianza quindi ma progressiva coordinazione armonica, unitaria delle parti al tutto.

Con questi sentimenti, Sig. Presidente, Le chiedo, al termine dei successivi interventi, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021 per il Distretto di Milano.