



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**

*presso la Corte d'Appello di Milano*

Intervento del Procuratore Generale

**Francesca Nanni**



Assemblea Generale – Milano, 22 gennaio 2022

*In copertina: Golconda*

*Autore: René Magritte*

*Data: 1953*

*Tecnica: Guazzo su cartone*

*Ubicazione: Musée Magritte, Royal Museums of Fine Arts of Belgium*

*Golconda (in francese Golconde) è un dipinto di René Magritte, eseguito nel 1953 e conservato nella Menil Collection di Houston. Il nome dell'opera, suggeritagli da Louis Scutenaire, fa riferimento all'omonima città indiana Golconda. Per la presenza di enormi giacimenti di diamanti, questo luogo divenne in passato sinonimo di incredibile ricchezza presso gli europei, per poi essere ridotto in una condizione di totale abbandono.*

*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 alcune osservazioni ben consapevoli dei limiti della presente trattazione; rinvio per una più ampia esposizione alla relazione scritta nella quale ancora una volta vengono presi in considerazione gli effetti della perdurante emergenza sanitaria sull'attività giudiziaria. Sempre nella relazione alcuni cenni sono dedicati a due problemi drammaticamente ancora molto attuali: la reazione degli uffici requirenti di fronte al grave problema dei reati di violenza di genere e la sempre molto difficile situazione carceraria; inoltre, confidando nella ormai avviata ripresa della attività e sperando che ciò costituisca un incentivo allo sviluppo e al miglioramento, mi è parso opportuno dedicare attenzione anche ad alcuni temi di futuro approfondimento quali gli strumenti di giustizia riparativa, il ruolo dell'informatizzazione, l'impatto della riforma del processo penale, un possibile nuovo inquadramento del compito svolto da giudici e pubblici ministeri.*

Nel periodo preso in considerazione il contesto epidemiologico da COVID-19 ha continuato ad imporre agli uffici giudiziari scelte organizzative di carattere particolare, a volte basate su istituti e prassi esistenti, altre volte invece con caratteristiche del tutto nuove. 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 contemperamento fra le esigenze di prevenzione dell'epidemia e la graduale ripresa dell'attività ordinaria; gli uffici hanno risposto in modo corretto ed esemplare.

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, ha 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. 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 fundamentalmente 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.

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 deve 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 giudicante, circostanza che ha suscitato attenzione e preoccupazione da parte dei Procuratori Generali.

Offrire al giudice elementi probatori raccolti in modo corretto, completo e organizzato significa rendere il suo compito più agile e veloce a prescindere dall'esito del procedimento.

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, risultato inaccettabile per una azione riformatrice che ha come scopo primario il recupero dell'efficienza attraverso la riduzione dei tempi processuali.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vedi Gian Luigi Gatta in Sistema penale 15 ottobre 2021; << Il **filo rosso** che attraversa tutti gli interventi è rappresentato dalla **riduzione dei tempi della giustizia**; un obiettivo che la riforma persegue non solo incidendo sulle norme del **processo penale**, ma anche con interventi sul **sistema penale** – come quelli relativi alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, alla sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, e alle sanzioni (*rectius*, pene) sostitutive delle pene detentive brevi – capaci di produrre significativi effetti di **deflazione processuale**. Anche le previsioni in tema di **giustizia riparativa** condividono la medesima finalità, che accomuna anche le disposizioni civilistiche in tema di **mediazione** e **modalità alternative di soluzione dei conflitti**, oggetto del parallelo disegno di legge di riforma del processo civile.

**Ridurre i tempi del processo penale, senza rinunciare a fondamentali garanzie, e**

## **CONSIDERAZIONI IN PROSPETTIVA**

Rinviando, come si è detto, al testo della relazione per specifici approfondimenti, mi pare doveroso svolgere alcune considerazioni generali.

L'affievolimento degli aspetti più violenti della pandemia almeno nel nostro paese o forse meglio l'assuefazione ad una forma di costante emergenza sanitaria con conseguente ripresa quasi completa dell'attività ordinaria, ha fatto riemergere con prepotenza i problemi che da anni affliggono l'ordine giudiziario, innanzitutto la eccessiva lunghezza dei procedimenti, a mio avviso solo in secondo piano, nonostante la imponente risonanza mediatica, altri aspetti legati all'organizzazione quali la crisi dell'autogoverno nonché la tanto conclamata perdita di consenso nell'opinione pubblica.

Quanto alla lunghezza dei procedimenti, la considero una piaga del nostro tempo, anzi la negazione stessa del servizio che siamo chiamati a rendere e ritengo che vada affrontata con una visione completa delle varie fasi e dei tempi di attesa fra l'una e l'altra fase, spesso immotivatamente lunghi anche a causa di insufficienti risorse nelle segreterie, nonché con spirito di consapevole e sincera collaborazione da parte di tutti gli operatori del settore così come è avvenuto nei primi tempi della pandemia quando, del tutto impreparati, abbiamo dovuto affrontare le prime fasi di una imprevista crisi sanitaria. Visione unitaria delle varie fasi e dei tempi di attesa significa attenzione anche al momento conclusivo del procedimento: dopo il passaggio in giudicato della eventuale condanna il provvedimento deve essere

---

**alleggerirne il carico individuando possibili alternative al processo e alla pena carceraria.** Queste, in estrema sintesi, le macro-direttrici di fondo dell'articolata riforma>>.

velocemente trasmesso agli uffici requirenti per l'esecuzione delle pene e di quelle importanti misure di carattere sostanzialmente sanzionatorio come ad esempio le confische per equivalente nei reati tributari.

Con riferimento agli altri rischi per la giurisdizione, accompagnati secondo la prevalente narrazione mediatica da generale perdita di prestigio dell'ordine giudiziario, va innanzitutto chiarito che la ricerca del consenso a tutti i costi è e deve rimanere atteggiamento estraneo allo svolgimento dell'attività giudiziaria, compreso ovviamente l'operato del pubblico ministero, soggetto processuale sensibile ma non condizionato dalle esigenze e dalle richieste delle parti. Ciò non significa che non debba essere ricercata quella autorevolezza delle decisioni che è la sola garanzia per mantenere in equilibrio il sistema e che dipende sia dall'operato dei singoli, sia dalla credibilità dell'ordinamento giudiziario adottato.

L'inevitabile degrado della politica e, ancora di più, l'avvento della cosiddetta società liquida, una specie di interregno in cui è palese l'inadeguatezza dei vecchi modelli ma nello stesso tempo non è ancora chiaro con quali diversi schemi affrontare le nuove sfide, hanno prodotto l'indebolimento delle tradizionali aggregazioni sociali e delle formazioni intermedie; lo squilibrio che ne è derivato non ha assolutamente accresciuto né favorito in alcun modo la legittimazione dell'ordine giudiziario.

Senza la pretesa di fornire soluzioni salvifiche, occorre perciò domandarsi perché ciò sia avvenuto e soprattutto da dove si possa ripartire per recuperare almeno in parte il credito fortemente scemato in questi ultimi anni.

Un primo e fondamentale miglioramento potrebbe essere conseguito con il rifiuto da parte di tutti gli operatori di ogni forma di ideologia, intesa



come estremo sistema concettuale e interpretativo che costituisce la base politica di un movimento o di un gruppo sociale, sistema che spesso ha fortemente condizionato l'agire in giudizio così come i rapporti fra le diverse categorie impedendo o quantomeno rendendo difficile una valutazione obiettiva delle circostanze.

Se il compito fondamentale del magistrato è quello di calare nella congerie di interessi e poteri la indispensabile integrità della norma giuridica, anche se frutto di precedente compromesso, esponendosi al sospetto di arretramenti, timidezze e collusioni, è chiaro come l'agire in base ad una ideologia possa causare danni enormi, soprattutto se dietro l'adesione ad un concetto ideologico si nascondono interessi personali o di categoria di diversa natura; il buon operare di molti, anzi della maggioranza, a quel punto può essere vanificato dall'agire deviato anche solo di una sparuta minoranza specie se si tratta di soggetti in posizione di rilievo e mediaticamente esposti.

È vero che nell'applicazione della legge i magistrati esercitano comunque un'attività in qualche modo politica nel senso che devono procedere a scelte di valore molto ampie sia per adattare la norma al caso concreto, sia per impostare una strategia che conduca all'accertamento di una verità processuale quanto più vicina a quella fattuale, ma un conto è farlo mantenendosi nei limiti della fisiologia, un conto è operare con pregiudizio nei confronti di coloro che vengono individuati come appartenenti ad uno schieramento amico o nemico e conseguentemente adattare a tale schema tutte le scelte processuali.

Quanto ai rapporti fra le categorie, negli ultimi lustri ad esempio abbiamo spesso assistito ad uno scontro tra gli attori organizzati – magistratura associata e camere penali – sul processo penale e sulle sue funzioni. A partire dalla riforma in senso accusatorio del 1989, larga parte

della magistratura ha vissuto il nuovo codice come sbilanciato in favore delle garanzie dell'imputato e ha cercato di riaffermare le esigenze di protezione della collettività; l'avvocatura, per contro, si è prodigata nella difesa di un modello basato sulla centralità della dialettica dibattimentale, concetto fondamentale nel sistema del nuovo codice ma che non si è mai del tutto realizzato nella prassi. In tempi più recenti la contrapposizione ha assunto la forma del conflitto fra giustizialisti e garantisti, rozza espressione con disinvoltura e superficialità applicata sia al mondo del diritto che a quello della politica.

Un conflitto a volte sotto traccia ma costante che si è ripresentato anche nell'ultimo anno, sul tema della prescrizione come sulle risposte all'emergenza pandemica, con la magistratura favorevole allo strumento del processo a distanza e l'avvocatura fortemente contraria. Lo scontro ha impedito, soprattutto nelle sedi caratterizzate da particolare animosità dei rapporti, un sereno dialogo sui concreti vantaggi e sull'accettabilità di alcune soluzioni condivise.

La rincorsa, senza limiti né condizioni, di soluzioni che si ritengono in un certo momento politicamente corrette o comunque conformi al sentire di un gruppo sociale determinato, può comportare danni gravi nell'opinione pubblica ma anche all'interno dei singoli uffici con conseguente perdita di coesione e unità; il problema è particolarmente sentito negli uffici requirenti dove i magistrati sono abituati a discutere e condividere schemi di attività e programmi in misura maggiore di quanto accade negli uffici giudicanti.

Tornando al recupero di autorevolezza e credibilità, la situazione inoltre potrebbe migliorare se i magistrati riuscissero a ritagliarsi un equilibrato ruolo di tecnici del diritto, se in sostanza fosse rivalutato l'aspetto tecnico del nostro lavoro, anche in contrapposizione a taluni eccessi di quello che mi pare

possa essere definito eccessivo tecnicismo. A mio avviso è tecnicismo ad esempio abbandonarsi all'idea che lo strumento informatico possa risolvere la maggior parte dei problemi e soprattutto che gli esperti informatici possano fare a meno del costante apporto dei giuristi nel disegnare le linee delle nuove proposte nel settore giustizia; tecnicismo è pensare di ridurre i tempi dei procedimenti senza una visione unitaria del procedimento che affronti i molti problemi legati anche alla efficienza della fase delle indagini.

Dalla sopravvalutazione della propria funzione e dello stesso ruolo della tecnica deriva inoltre l'idea scorretta secondo la quale tutte le controversie possono e devono trovare una soluzione in ambito giudiziario, impostazione che conduce a inaccettabili dilatazioni dei tempi processuali ed anche inevitabilmente ad uno scadimento della qualità del lavoro svolto. Come riconosciuto da autorevole dottrina<sup>2</sup> <<la situazione nella quale si trova la giustizia penale è di grande inflazione quanto a numero dei reati in astratto, e di eccessivo carico giudiziario quanto a fatti concreti da accertare>>. E ancora << l'ossessione penalistica ha occupato quotidiani, politiche e media al punto che introdurre un nuovo reato, criminalizzare, è stato visto come un atto socialmente positivo, da propagandare alla stampa e all'opinione pubblica come decisione premiante perché protettiva, mentre abolirlo, anche solo parzialmente, è parso una sorta di attentato alla giustizia o al sentimento di sicurezza collettiva>>.

Un testo legislativo chiaro e corretto è la prima condizione per l'indispensabile azione di informazione e persuasione nei confronti dei cittadini ricordando che non è solo e non è tanto la minaccia della sanzione a

---

<sup>2</sup> Massimo DONINI, intervento al convegno *Dalla crisi e dalle cadute nel governo della magistratura all'attacco alla giurisdizione*, 20 marzo 2021.

rendere le regole effettive, ma anzitutto la comprensione delle medesime ed il rispetto dell’Autorità che le ha imposte. La sanzione ci deve essere, ma è l’estrema ratio: le regole funzionano se la collettività le accetta e non le considera un corpo estraneo, un’imposizione a cui sottrarsi appena possibile.

Ugualmente è scorretto e pericoloso ritenere che l’esito della attività giudiziaria sia direttamente ed esclusivamente collegato a compiti di prevenzione generale che, in un paese evoluto e complesso come il nostro, soprattutto nelle materie che incidono su diritti fondamentali quali l’integrità fisica e la libertà sessuale, coinvolgono anche altri elementi della formazione individuale, dalla scuola, alla famiglia, al rapporto fra i generi. Da sottolineare inoltre che, come ormai generalmente riconosciuto, la vera prevenzione deriva non tanto dalla severità della pena, ma dalla certezza della medesima, anzi dalla percezione di certezza della punizione che i singoli possono avere; sulla certezza della pena intervengono diversi fattori: sicuramente la presenza di decisioni puntuali e motivate, ma anche un procedimento che conduca entro tempi ragionevoli ad una decisione definitiva, un efficiente sistema di esecuzione della sanzione, una informazione corretta e non sensazionalistica. Quanto a quest’ultimo aspetto va ricordato il recentissimo intervento normativo sulla c.d. presunzione di innocenza, intervento sicuramente in linea con le fonti internazionali sul tema, ma incerto rispetto alle varie fasi in cui si può trovare il procedimento – la disciplina non può essere la stessa per le indagini, il rinvio a giudizio ed il dibattimento pubblico, nonché confuso quanto ai soggetti destinatari dei divieti imposti, come è noto solo autorità pubbliche in dichiarazioni pubbliche. Fermo restando che le modalità di diffusione della notizia devono evitare di indicare la persona indagata o imputata come colpevole in via definitiva, sarebbe preferibile una normativa meno restrittiva nelle fasi non coperte da segreto istruttorio o almeno per le fasi che si svolgono in udienze

aperte al pubblico, anche per garantire la necessaria trasparenza delle decisioni assunte dopo la chiusura delle indagini. La speranza è che l'abbreviazione dei tempi del processo possa restituire centralità alla fase del giudizio e così recuperare almeno in parte l'interesse mediatico oggi quasi esclusivamente sbilanciato verso le indagini preliminari, cioè proprio per quella fase generalmente coperta dal segreto istruttorio.

Altro ostacolo da rimuovere per un sano recupero di efficienza e conseguente credibilità dell'ordine giudiziario è costituito dall'eccessiva burocratizzazione degli strumenti di controllo e dei ruoli dirigenziali.

L'appesantimento degli aspetti burocratici della catena dirigenziale, la complicazione delle procedure allontanano la messa a fuoco dei problemi e la possibilità di intervenire con correttivi immediati ed efficaci; inoltre spesso rendono complicato l'apprezzamento del merito o l'emersione di errori, inerzie, anomalie. Tutti sappiamo che nei meandri delle procedure, nella eccessiva complessità delle motivazioni si può nascondere ampia discrezionalità e, inoltre, si disperdono energie preziose. Al contrario andrebbe potenziata una vera e propria classe dirigente di frontiera, impegnata ogni giorno sul territorio a rinnovare l'organizzazione, offrendo le proprie competenze ordinamentali e tecnologiche per migliorare il servizio. Non è tanto importante limitare o imbrigliare il potere dei dirigenti, quanto sceglierli e continuare a valutarli secondo corretti criteri di merito e competenza.

Infine mi sembra imprescindibile, volendo affrontare un serio progetto di recupero di affidabilità, analizzare con attenzione temi nuovi ai quali indirizzare la nostra attività, cercando di ridurre il distacco rispetto alla costante evoluzione dei consumi e degli interessi, magari utilizzando, dove possibile, gli stessi strumenti del diritto già esistenti che, rispetto al rapido, a

volte alluvionale succedersi di nuove normative specialistiche, creano minori problemi di coordinamento. Si pensi alla necessità di regolare l'uso nel procedimento penale di strumenti tecnologici, al fine di individuarne le possibili, proficue modalità di impiego e nello stesso tempo elaborare adeguate, concrete garanzie, funzionali alla salvaguardia delle libertà fondamentali dell'individuo. Si pensi alla opportunità di fronteggiare nuove forme di criminalità basate sulla diffusione dell'uso degli strumenti digitali in molteplici settori della vita quotidiana con correlativa esigenza di rafforzare l'integrità dei dati sensibili e la tutela della privacy. Si pensi infine alla necessità di arginare specifici episodi di violenza, spesso collegati all'uso di internet o addirittura veicolati attraverso lo strumento elettronico, senza per questo limitare lo sviluppo sociale e individuale offerto dalle nuove tecnologie.

Come si è cercato di sintetizzare, si richiede un particolare, convinto impegno in diverse direzioni e da parte della varie figure professionali coinvolte, tutte responsabilizzate sui propri compiti e consapevoli che una vera azione riformatrice non può essere ulteriormente rimandata né tantomeno può essere travisata. Come è stato molto autorevolmente affermato<sup>3</sup>, il futuro inizia oggi, non domani. La vera, aggiungerei unica, generosità verso il futuro consiste nel donare tutto al presente.

*Con questi sentimenti, Sig. Presidente, Le chiedo, al termine dei successivi interventi, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2022 per il Distretto di Milano.*

---

<sup>3</sup> Papa Giovanni Paolo II.