

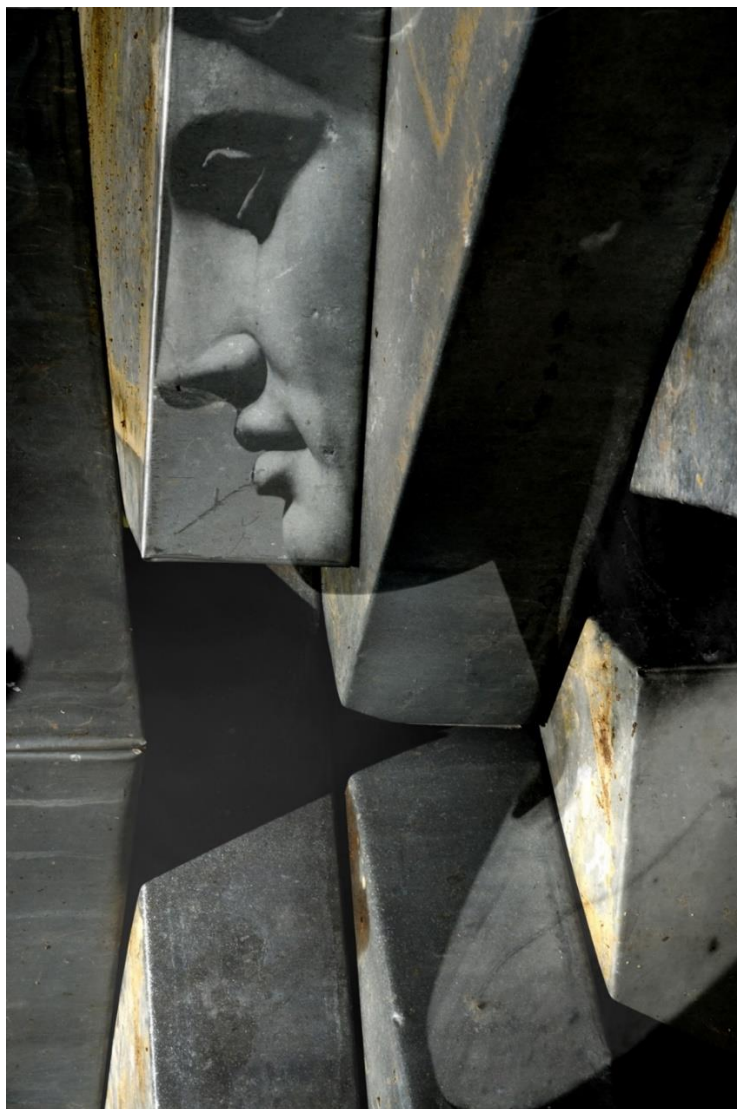


PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA

presso la Corte d'Appello di Milano

Intervento del Procuratore Generale

Francesca Nanni



Assemblea Generale – Milano, 28 gennaio 2023

In copertina: Complessità ed emozione: l'arte antica incontra la sensibilità contemporanea!

Autore: Camillo Ripaldi

L'immagine realizzata da Camillo Ripaldi, nell'ambito del progetto di comunicazione per il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, mostra i simboli moderni delle città nelle quali l'autore sempre ritorna per far slittare pareti e angoli, invertire terrazze e finestre al fine di condurci a una visita vertiginosa in cui i punti cardinali non sono più importanti di quelli di vista.

Nell'immagine è presente anche la testa colossale di Artemide tipo Ariccia, cd. Hera Farnese - Museo Archeologico Nazionale di Napoli.

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 consapevoli dei limiti della presente trattazione. Dopo una breve descrizione dell'andamento dell'attività negli uffici requirenti del distretto, proverò ad approfondire alcuni problemi specifici e fornirò informazioni sulle caratteristiche delle singole Procure. La parte finale sarà dedicata ai riflessi che alcuni aspetti della odierna complessa realtà sociale hanno sul lavoro del magistrato e ad alcune proposte per il recupero, almeno parziale, di un concetto più razionale e aggiornato di bene comune.

ANDAMENTO DEGLI UFFICI REQUIRENTI DEL DISTRETTO

Quanto all'andamento del lavoro negli uffici requirenti del distretto, come emerge dall'analisi delle statistiche allegate, dopo il lieve rallentamento dovuto alla pandemia, il flusso di notizie di reato ha ripreso il suo corso (a livello distrettuale 96.170 notizie sopravvenute contro le 95.058 del periodo 2019/2020).

A risorse invariate, anzi sicuramente diminuite a causa della costante riduzione del personale con età media prossima al limite del pensionamento, la capacità di smaltimento delle Procure, come era sicuramente prevedibile e probabilmente anche previsto, si è ridotta anche se non in modo rilevante. A livello distrettuale l'indice di ricambio, che registra il rapporto fra sopravvenuti ed esauriti, è passato da 100, cioè dalla situazione di parità, a 98 con aumento del 2,27% delle pendenze; l'indice di smaltimento, che tiene conto anche delle pendenze iniziali, è passato da 0,46 a 0,47. È vero che la variazione media distrettuale è piccola ma sulla stessa influiscono i dati

positivi, in controtendenza, di alcuni uffici, precisamente Busto Arsizio, Lodi e Pavia e, quanto all'indice di smaltimento, anche Monza; al contrario i dati provenienti dagli altri uffici sono più problematici.

Le carenze nell'organico del personale amministrativo, già mediamente alte in percentuale, diventano insostenibili per alcune figure di particolare rilievo ai fini dell'innovazione: in percentuale a livello distrettuale si registra una scopertura di oltre il 57% fra i dirigenti, 66% fra i funzionari contabili, 50% fra gli assistenti informatici, 100% fra gli assistenti contabili; altrettanto pesanti le carenze nei più tradizionali ruoli dei funzionari giudiziari, degli autisti e degli ausiliari, rispettivamente 30,41%, 52,86% e 44,26%. A questi numeri vanno aggiunte le carenze nel personale delle sezioni di polizia giudiziaria che eseguono importanti e delicati compiti di indagine e rivestono un ruolo indispensabile soprattutto negli uffici di primo grado; presso le Procure di Busto Arsizio, Lodi, Lecco e Monza nonché presso la Procura presso il Tribunale dei Minorenni gli organici non raggiungono neppure il minimo stabilito per legge.

Altra situazione che reputo gravissima riguarda la totale assenza nel distretto di magistrati requirenti appartenenti alla c.d. pianta organica flessibile destinati a intervenire in caso di scoperture particolarmente pesanti nonché a sopperire alle situazioni di temporanea assenza di un magistrato in malattia o in congedo, tipico il caso delle colleghe in congedo di maternità; dei quattro magistrati previsti in organico, nessuno è stato sino ad ora nominato, anzi non risulta essere stato ancora emanato il relativo bando. Già in altre sedi ho sottolineato come questo si traduca in un ostacolo al raggiungimento della concreta parità di genere intesa come parità tra donne e uomini rispetto a diritti, trattamento, responsabilità, opportunità e risultati economici e sociali.

Infine, la lentezza della procedura di nomina dei procuratori negli uffici di piccola e media dimensione è causa di ripetuti avvicendamenti con conseguenti disfunzioni: la complessità dei compiti organizzativi richiesti ai dirigenti giudiziari dai quali si pretendono non indifferenti doti comunicative e manageriali, impongono che l'esercizio delle relative funzioni venga svolto con continuità e per un sufficiente periodo di tempo per evitare disagi e confusione all'interno e all'esterno dell'ufficio.

Le previsioni deflattive legate all'entrata in vigore della riforma Cartabia dovrebbero comunque incidere positivamente sulle pendenze anche degli uffici di Procura; mi riferisco in particolare alla precisazione del criterio sulla base del quale decidere se procedere o meno con il giudizio, modifica che dovrebbe ampliare il numero delle archiviazioni o meglio, visto che molti uffici requirenti già adottavano una valutazione ampia basata sull'interpretazione dell'art. 125 disp. att. c.p.p., dovrebbe ridurre i casi di imputazione coatta o comunque di restituzione degli atti da parte del GIP.

Altra modifica molto delicata ma in prospettiva efficace riguarda l'adozione di precisi criteri di priorità anche nella fase iniziale delle indagini o meglio di criteri che individuino i procedimenti da seguire con priorità, quanto a tempi e mezzi, dal momento dell'iscrizione, all'eventuale giudizio, alla valutazione su una possibile avocazione da parte del Procuratore Generale (quest'ultima dovrebbe essere riservata a ipotesi assolutamente eccezionali nel caso siano contestati reati non prioritari). Il tutto ovviamente secondo schemi precostituiti e con modalità trasparenti, visto che si tratta di incidere, e neppure in modo troppo velato, sul principio di obbligatorietà dell'azione.

ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ NEL DISTRETTO

Quanto alla incidenza delle varie categorie di reato nel distretto, rispetto all'anno precedente, in linea con il tentativo di ripresa economica post pandemia, si registra un forte aumento di reati connessi alla indebita percezione di contributi, in materia di inquinamento e rifiuti, in materia di infortuni sul lavoro con esito mortale; purtroppo ancora molto aumentati gli omicidi con vittime di sesso femminile.

Quanto al confronto con le altre città e province a livello nazionale, Milano si trova in cima alla classifica generale annuale con 193.749¹ denunce nel corso del 2021, 5.985 ogni 100 mila abitanti. Tra le prime dieci classificate si incontrano altre grandi città come Torino (3^a), Bologna (4^a), Roma (5^a), Firenze (7^a) e Napoli (10^a).

Il territorio della Città metropolitana di Milano segna il più elevato numero di furti (95.269 denunce, 2.943 ogni 100 mila abitanti), in particolare nei negozi (7.218, 223 ogni 100 mila abitanti) e nelle auto in sosta (10.573, 326 ogni 100 mila abitanti). La Città metropolitana è settima per denunce di violenze sessuali, seconda per rapine in pubblica via, terza per associazioni per delinquere.

Le altre province lombarde si trovano bel al di sotto della top ten di questa poco invidiabile classifica generale. Sulla base del numero di denunce ogni 100 mila abitanti troviamo, nell'ordine:

- Pavia (3898,5: 20.845 denunce: Posizione 14);
- Varese (3189,8: 28.008 denunce: Posizione 44);

¹ La mappa dei delitti commessi e denunciati è fornita dal dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.

- Monza e Brianza (3024,3: 26.315 denunce: Posizione 51);
- Lecco (2969: 9870 denunce: Posizione 54);
- Como (2615: 15.550 denunce: Posizione 83);
- Lodi (2553,9: 5799 denunce: Posizione 87);
- Sondrio (2338,8: 4168 denunce: Posizione 98);

La classifica generale si basa sui dati di diverse tipologie di reato, dagli omicidi (volontari consumati, preterintenzionali, stradali, colposi, da incidenti sul lavoro, infanticidi, tentanti omicidi) a tutti i tipi di furti (con strappo, con destrezza, di ciclomotori, motocicli, autovetture, nei negozi, nelle abitazioni, nelle auto in sosta); dalle diverse forme di rapina alle violenze sessuali. E poi estorsioni, usura, riciclaggio, associazione a delinquere di stampo mafioso e altro ancora, sino ai delitti informatici.

In generale si conferma comunque il trend in calo dei reati: confrontando i dati 2021 con quelli del 2019, prima della pandemia, si registra una diminuzione generalizzata in termini quantitativi degli illeciti. E l'andamento è confermato in tutte le aree metropolitane: Milano, per esempio, ha messo a segno un -11,8%, mentre Roma è a -6,8%; Firenze, Venezia e Bologna sono le grandi città con la flessione più marcata, pari al -24,6%, -17,8% e -15,3 per cento.

Tenendo conto dei dati poco incoraggianti ora riportati è giusto preoccuparsi per il fatto che alcune modifiche al regime di procedibilità di alcuni delitti introdotte dalla riforma Cartabia, in particolare i sequestri di persona, le violenze private, le lesioni dolose fino a quaranta giorni di prognosi, possano sostanzialmente lasciare prive di effettive tutela molte vittime. Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge 150/2022 «la procedibilità a querela, ad esempio per il delitto di violenza privata, è coerente con la natura

personale del bene giuridico tutelato ed è suggerita dalla circostanza che, come risulta nella prassi ed è ancor prima testimoniato dal ridotto minimo edittale della pena detentiva (15 giorni di reclusione, ex art. 23 c.p.), il fatto può presentare un disvalore assai ridotto (come ad es. nel ricorrente caso giurisprudenziale di chi, parcheggiando impropriamente l'auto, impedisca il passaggio di auto o pedoni in aree pubbliche o condominiali) o essere comunque oggetto di condotte riparatorie o risarcitorie, che favoriscano la remissione della querela o l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 162 ter c.p. L'effetto deflattivo sul carico giudiziario, trattandosi di fattispecie di frequente contestazione, è significativo».

Al contrario si osserva che in un paese come il nostro a diffusa illegalità e, almeno per il momento, scarsa certezza della pena, le condotte riparatorie e risarcitorie spontanee, cioè prima della presentazione di una denuncia o prima della pronuncia di una Autorità Giudiziaria, saranno rare mentre risulteranno sottoposti alla presentazione della querela comportamenti anche gravi come ad esempio l'esercitare violenza o minaccia dopo aver commesso il reato procedibile a querela per indurre la persona offesa a non presentare la condizione di procedibilità. Anche il secondo comportamento delittuoso, inquadrabile nella fattispecie della violenza privata, direttamente incidente sull'amministrazione della giustizia e la tutela della sicurezza, sarà sottoposto al regime della querela, incentivando il ricorso a metodi violenti piuttosto che a condotte riparatorie.

AFFIEVOLIMENTO DEL CONCETTO DI BENE COMUNE E AZIONE RIFORMATRICE

L'esiguità del tempo a mia disposizione mi consente solo di accennare a quella che ritengo essere la principale difficoltà nell'attualizzare il ruolo del

magistrato e, per i singoli, nello svolgerlo in modo corretto ed efficace, ovvero la complessità delle relazioni sociali ed il prevalere, all'interno delle medesime, di tendenze alla differenziazione ed alla individualizzazione con conseguente affievolimento del concetto di bene comune.

La complessità può ovviamente essere anche un fattore positivo di arricchimento e di crescita, frutto di progressiva evoluzione di sistemi liberi e democratici. Si pensi agli stimoli che possono provenire dalla necessità di tutela dei soggetti deboli delle minoranze culturali e religiose, stimoli che possono portare al riconoscimento di strumenti di conciliazione dei contrasti, soprattutto familiari, inediti ed efficaci. Si tratta in ogni caso di strumenti, conosciuti con l'acronimo *ADR- Alternative Dispute Resolution*², che vanno inquadrati non come alternativi ma semmai complementari alla giurisdizione e che, come tali, possono contribuire alla sua evoluzione.

Si pensi ancora alle possibilità che possono derivare al giurista da un corretto approccio ai sistemi di intelligenza artificiale, sistemi di fronte ai quali è inutile, oltre che estremamente inopportuno, opporre una anacronistica resistenza; la già presente tendenza a rendere più efficiente il sistema della giustizia, oltre che corrispondere a legittime aspettative degli operatori e degli utenti, già oggi incentiva il ricorso a tecniche di archiviazione dei dati e di analisi che domani potranno essere svolte più efficacemente grazie alle nuove tecnologie³.

² Il ricorso a organismi operanti nell'ambito delle comunità islamiche dei paesi occidentali ad esempio è oggetto di interessante analisi scientifica volta a ricercare il giusto bilanciamento fra la garanzia dei diritti in uno stato governato dal principio di uguaglianza ed il rispetto della identità culturale e religiosa dei gruppi minoritari.

³ Le tre tecniche più comunemente studiate nei sistemi di intelligenza artificiale sembrano adattarsi al lavoro del pubblico ministero, si tratta in particolare:

- a) *machine learning* svolta grazie a software che utilizzano modelli statistici per insegnare, tramite la lettura dei dati, a prevedere un risultato giudiziario o a riconoscere e classificare documenti giuridici;
- b) *legal network diagram* che disegna le relazioni o i link esistenti tra oggetti quali le sentenze e gli statuti rispetto a norme di legge o link comunicativi;

Infine, molti spunti di riflessione derivano dagli straordinari progressi tecnologici e scientifici, impensabili fino a pochi anni fa, che hanno bisogno di essere inquadrati secondo nuove categorie etiche e normative per concorrere ad un razionale ed equilibrato sviluppo.

Ma la complessità che invece rende più gravoso il compito del magistrato è quella che, come si è detto, determina un affievolimento dell'idea di bene comune⁴ e favorisce l'emergere, ad esempio nel mondo della politica, dei media o della giustizia, di categorie e gruppi spesso autoreferenziali che perseguono fini propri e sono in contrapposizione fra loro. Sottoposti ad un flusso velocissimo e magmatico di informazioni, spesso non verificate né selezionate se non in base a criteri commerciali basati sull'immediato e mutevole consenso, ci si divide in gruppi di persone accomunate dalla condivisione di alcune idee e che svolgono le loro argomentazioni, magari in modo approssimativo e propagandistico, non per contribuire ad un proficuo dibattito ma per rafforzare il credo comune nel quale il gruppo si riconosce. È così che diventa faticoso distinguere il vero dal falso, che si oscilla magari nel giro di poche ore dall'indiscriminata fiducia alla critica più feroce, che si pretende di valutare l'operato di chi indaga o di chi giudica a prescindere dai risultati e magari anche prima che tali risultati possano essere completamente disvelati e compresi. È così che si classificano le opinioni, proprie ed altrui, in base ad etichette – tipiche quelle relative al binomio giustizialismo/garantismo, senza approfondire i temi veri della discussione, anzi a volte colpevolmente allontanandosi dalla realtà fattuale e soprattutto sottovalutando gli effetti pericolosi su personalità meno

c) *legal question and answering system* che ricerca, infine, in una mole di documenti, documenti specifici, frasi o sentenze che corrispondono alla domanda dell'utente.

⁴ Ci piace riportare la definizione cattolica di bene comune dalla costituzione pastorale *Gaudium et Spes*: «l'insieme di quelle condizioni della [vita sociale](#) che permettono tanto ai [gruppi](#) quanto ai [singoli membri](#) di raggiungere la propria [perfezione](#) più pienamente e più speditamente».

strutturate e quindi più deboli.

Come è stato giustamente osservato⁵, se la società, così pluralista e differenziata, non può più essere organizzata secondo un progetto onnicomprensivo, rischia di appiattirsi su stereotipi di volta in volta sostenuti e reclamizzati da questa o quella categoria che ritiene di poterne trarre un effimero vantaggio.

Anche il lavoro giudiziario ne risente sia nell'impostazione degli obiettivi di generale riorganizzazione del sistema sia nella considerazione che i singoli operatori, e fra questi i magistrati, hanno del proprio compito.

L'affievolimento delle ragioni etiche e delle spinte emotive a svolgere il proprio lavoro ha conseguenze anche sull'organizzazione del medesimo. I dirigenti con difficoltà sostengono la crescita professionale dei colleghi più giovani perché la loro azione è spesso imbrigliata da eccessivi adempimenti burocratici, inseriti per esorcizzare una deriva gerarchica a mio parere ormai quasi inesistente; il vero problema non riguarda il potere dei capi degli uffici ma la scelta dei medesimi, per troppo tempo ostaggio di interessi e rivendicazioni di quelli che abbiamo chiamato gruppi o sottosistemi e non ispirata, come invece dovrebbe essere, esclusivamente a criteri di merito, capacità ed esperienza.

Il ruolo del magistrato andrebbe nuovamente inquadrato e adattato magari ispirandosi ad un concetto razionale di bene comune di nuova declinazione, eventualmente indirizzato alla tutela di diritti universalmente riconosciuti, senza cedere alla tentazione di abbandonarsi alla capacità e volontà di autodeterminazione di alcuni dei sottosistemi che si sono

⁵ Sergio Belardinelli. Individuo e bene comune nella società complessa, in *Acta Philosophica*, vol.8, fasc.1 pag. 7-22.

differenziati.

Purtroppo la situazione attuale, per quanto riguarda il sistema giustizia, è caratterizzata da tensioni di senso opposto, come ad esempio la riproposizione del vecchio conflitto fra politica e magistratura o le rivendicazioni di categoria da parte di alcuni operatori contrapposti ad altri; si tratta di condizioni che andrebbero superate perché solo in un clima di sincera e disinteressata unità possono svilupparsi idee e proposte volte a rinforzare su base razionale il concetto di bene comune e con questo promuovere un vero ed efficace cambiamento. Indicare la separazione delle carriere, si badi bene carriere e non semplicemente funzioni, fra giudici e pubblici ministeri come rimedio salvifico per il sistema penale, oltre a non corrispondere alla attuale realtà dei rapporti fra i vari attori del processo, ci sembra un atteggiamento limitato e riduttivo rispetto ai problemi, oltre che anacronistico e pericoloso se confrontato con la velocità di espansione e diffusione di nuove idee e tendenze.

D'altra parte, se una categoria o un sottosistema si sentono in qualche modo minacciati o peggio aggrediti, reagiscono al loro interno contrapponendo modelli di comportamento con tratti di autoreferenzialità e protagonismo a tutto scapito della tecnica e professionalità di cui abbiamo sicuramente un estremo bisogno, con tutte le conseguenze disfunzionali che abbiamo sperimentato in passato.

Anche il semplice proporre un'eccessiva attività di rinnovamento può essere un comportamento influenzato da quelli che abbiamo indicato come effetti perversi della complessità con conseguenti, negative ricadute sul lavoro del magistrato; molti istituti, anche rilevanti, dell'attuale sistema giuridico sono stati interessati da recenti interventi di riforma non ancora

pienamente assimilati e applicati; sovrapporre disordinatamente nuove modifiche sostanziali degli stessi istituti significa a ben vedere delegittimare davanti all'opinione pubblica lo stesso intervento innovativo e, quanto agli operatori, generare dubbi interpretativi e applicativi di non poco momento, a scapito del recupero di celerità ed efficienza da tutti invocato. Una delle cause dell'odierna tendenza alla estrema individualizzazione risiede nella scarsa capacità di trarre dal passato esperienze ed idee ancora valide e di saperle utilizzare per costruire o provare a costruire il futuro; nella continua, affannosa ricerca del nuovo si perde il senso più profondo e concreto della riforma e si rischiano improvvise e pericolose deviazioni.

Di fronte a questo orizzonte così vario e problematico si potrebbe provare la tentazione dello scoraggiamento e della rassegnazione; tuttavia non è certo accettabile il comportamento di coloro che si limitano alla critica del presente cercando di rinchiudersi nel loro piccolo mondo antico. Secondo alcuni studiosi il fatto che si riprenda a parlare di bene comune è già un segnale positivo; interessante poi che da più parti si avverta l'esigenza di semplificazione del sistema normativo. Infine, significativo e incoraggiante il fatto che, per descrivere la persona umana, anzi per valorizzarla, si faccia riferimento alle relazioni intese come legami e responsabilità nei confronti dei propri simili⁶. Grazie ad un concetto nuovo, più razionale e completo di solidarietà, potrebbero essere recuperate alcune categorie classiche indispensabili per la realizzazione della natura umana; così la giustizia che è strutturalmente *ad alterum* e che il diritto romano aveva codificato nel *Suum cuique tribuere*: a ogni persona deve essere riconosciuta una dignità che affermi l'unicità ma anche l'universalità per la sua appartenenza al genere

⁶ Vedi Sergio Belardinelli, *ibidem*.

umano. La riflessione volta al recupero di un concetto fondamentale ed unificante di bene comune potrebbe essere fondata su un dato semplice: la nostra più radicale, universale e atemporale identità personale nelle relazioni e nel dialogo.

La società e la cultura nelle sue varie manifestazioni dovrebbero avere occhi aperti sul futuro focalizzando l'attenzione sull'autocomprensione dell'uomo in un contesto per molti versi inedito⁷. Da qui anche la funzione della politica che, abbandonate miopi e sterili strategie di acquisizione del consenso, destinate comunque ad avere efficacia limitata nel tempo e nello spazio, in quest'ottica dovrebbe avere come obiettivo la costruzione di strutture giuste e solidali per l'intera società.

Come l'agire morale del singolo si realizza nel compiere il bene, così l'agire sociale giunge a pienezza realizzando il bene comune. Il bene comune, infatti, può essere inteso come la dimensione sociale e comunitaria del bene morale.

È l'impegno per il *bene comune* che consente al singolo e all'azione politica in generale, di perseguire quella felicità che, da Aristotele in poi, continua ad essere lo scopo ultimo della vita umana e che, pur non coincidendo con il *bene comune* di una nazione o di un popolo, ne costituisce tuttavia il presupposto⁸.

Con questi sentimenti, Sig. Presidente, Le chiedo, al termine dei successivi interventi, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2023 per il Distretto di Milano.

⁷ Gianfranco Ravasi, *Adamo dove sei ?*; edizioni Vita e pensiero, Milano 2017.

⁸ Leonardo Salutati, *Bene comune, un principio da ricollocare al centro della vita politica*, intervento su www.alfonsiana.org - 13 dicembre 2019.