PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA

presso la Corte d'Appello di Milano

Intervento del Procuratore Generale

Francesca Nanni

Assemblea Generale – Milano, 27 gennaio 2024

In copertina: *La Danse*

Autore: Henri Matisse

Data: 1909 -1910

Tecnica: olio su tela

Dimensioni: 260 x 391 cm

Ubicazione: Museo dell'Ermitage – San Pietroburgo

Matisse dichiarò riferendosi al dipinto:

«Il primo elemento della costruzione fu il ritmo, il secondo una vasta superficie blu scuro (allusione al cielo mediterraneo nel mese di agosto); il terzo un verde scuro (il verde dei pini mediterranei). Partendo da questi elementi, i personaggi non potevano che essere rossi, per ottenere un accordo luminoso.»

La Danse può essere vista come un'allegoria della vita umana, che consiste in un continuo movimento verso l'unione con gli altri. Tutto ciò accade sulla soglia tra l'essere e il non essere. Il vortice circolare in cui sono coinvolti esprime sia la gioiosità della vita in movimento sia l'ansia della necessità di dover continuare a ballare senza sosta.

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 consapevole dei limiti della presente trattazione. Dopo una breve descrizione dell'attività negli uffici requirenti del distretto e dell'andamento della criminalità nel territorio di competenza, proverò ad approfondire alcuni temi legati alle prospettive future.

ANDAMENTO DELL'ATTIVITÀ NEGLI UFFICI REQUIRENTI DEL DISTRETTO

Come emerge dall'analisi delle statistiche allegate, dopo il lieve rallentamento negli anni della pandemia, il flusso di notizie di reato si conferma in moderato, costante aumento (a livello distrettuale 97.876 notizie di reato a carico di soggetti noti contro le 96.170 del periodo precedente).

A risorse invariate, anzi sicuramente diminuite vista la drammatica situazione del personale amministrativo in tutti gli uffici requirenti del distretto esclusi dagli incrementi legati al PNRR, la capacità di smaltimento delle Procure è apparentemente migliorata con un significato risultato frutto dell'impegno e del sacrificio degli operatori coinvolti - in percentuale si è infatti registrato un aumento del 10,76% dei procedimenti esauriti con autore identificato. Sempre a livello distrettuale l'indice di ricambio, che come ben noto registra il rapporto tra le definizioni e le sopravvenienze e ha lo scopo di misurare l'efficienza di un ufficio o di un sistema giudiziario in termini di capacità di mantenere in equilibrio i flussi attraverso un numero di definizioni almeno pari alle sopravvenienze, in un dato lasso di tempo, è di nuovo risalito oltre la soglia del 100, precisamente 106 come era accaduto

nel periodo 2017-2018 quando aveva raggiunto la soglia del 108; l'indice di smaltimento a 0,52 è addirittura migliorato rispetto a quello del 2017-2018. Quest'ultimo è un indicatore più difficile da interpretare non essendoci un valore che è possibile prendere come soglia oggettiva di smaltimento ottimale (come invece nel caso dell'indice di ricambio). La valutazione sulla capacità di smaltimento degli uffici infatti va effettuata congiuntamente all'osservazione dell'indice di variazione delle pendenze; un valore basso dello smaltimento non significa improduttività dell'ufficio se corrisponde a una positiva variazione percentuale delle pendenze; è, però, indicatore di una elevata quota di pendenze rispetto al numero di definizioni. Inoltre, tale indicatore va osservato nel tempo: l'ufficio deve porsi come obiettivo l'aumento nel tempo del valore di tale indicatore, sintomo di una maggiore capacità di definizione rispetto al carico di lavoro.

Interessante il caso della Procura di Busto Arsizio che fa registrare un lusinghiero 116 nell'indice di ricambio ma si ferma solo allo 0,40 di smaltimento avendo un numero di pendenze iniziali quasi doppio rispetto alle sopravvenienze - sempre dati riferiti alle notizie di reato con autore identificato; al contrario la Procura di Lodi, avendo un numero di pendenze iniziali limitato, registra un notevole 0,69 di smaltimento pur avendo esaurito meno di quanto ricevuto nell'anno di riferimento. In ogni caso sui dati del distretto si è registrato l'effetto trainante della Procura di Milano che ha raggiunto quota 109 nell'indice di ricambio e un sofferto 0,50 di smaltimento pur avendo pendenze iniziali di quasi 10.000 unità superiori alle sopravvenienze; nel caso di Milano tuttavia l'ammontare dei procedimenti esauriti comprende anche un numero altissimo di richieste di archiviazione per prescrizione, ancora in aumento rispetto al numero già assai elevato registrato nel 2022. Si tratta di un indice preoccupante, significativo di un

disagio risalente ad almeno alcuni anni passati di fronte al quale è stata intrapresa un'azione coraggiosa di forte recupero; analoga situazione, pur con numeri molto meni significativi viste le rispettive dimensioni, presso la Procura di Busto Arsizio.

Come già accennato, i risultati raggiunti sono tanto più rilevanti perché ottenuti in situazioni direi drammatiche quanto a disponibilità di risorse ed in particolare di personale amministrativo presente e collaborante: tutti gli uffici requirenti del distretto soffrono di assai elevate scoperture di organico, tali da non consentire il ponderato ricorso alla mobilità così come previsto dall'accordo sindacale sottoscritto il 15 luglio 2020. Emblematico il caso dello stesso ufficio di Procura Generale dove la situazione, parzialmente ristabilita in seguito alle assunzioni degli anni 2019-2021, alla data del 31 dicembre 2023 è di nuovo minata dalle successive uscite di personale (n. 10 nell'ultimo anno), tanto da raggiungere per alcune figure professionali percentuali ingestibili: direttore amministrativo (-33,33%), cancelliere (-20%), assistente giudiziario **(-58,8%)**, ausiliario **(-55,6%)**, assistente informatico **(-50%)**, contabile **(-100%**), funzionario tecnico **(-100%)** e assistente tecnico **(-100%)**. La presenza in servizio viene inoltre compressa dalle legittime fruizioni di tutti gli istituti contrattuali e legislativi di assenza del personale, personale caratterizzato peraltro da una elevata età media; come in altri settori, si registrano numerosi trasferimenti di molti pubblici dipendenti dal capoluogo lombardo verso le zone di origine a causa delle locali condizioni di vita particolarmente onerose; infine, anche rispetto ad altre pubbliche amministrazioni, dispiace dover ammettere che l'impiego presso il Ministero di Giustizia, sia per retribuzione che per possibilità di avanzamento in carriera e per occasioni di formazione, non è competitivo.

Le previsioni deflattive legate all'entrata in vigore della riforma Cartabia sembrano essere state rispettate; mi riferisco in particolare alla precisazione del criterio sulla base del quale decidere se procedere o meno con il giudizio, pertanto alla modifica dell'art. 408 c.p.p. in vigore dal 30 dicembre 2022; a livello distrettuale, rispetto all'anno precedente, le richieste di archiviazione per mancanza di condizioni – quelle direttamente interessate dalla innovazione in atto nel secondo semestre dell'anno di riferimento, risultano aumentate del 24,79%, quelle per altro motivo sono aumentate del 13,44%; anche le richieste di giudizi direttissimi risultano aumentate dell'8,53 %, mentre le richieste di giudizio ordinario al Tribunale sono calate del 5,82%.

La modifica del criterio per procedere con richiesta di archiviazione corrisponde all'esigenza di limitare l'eccessivo carico dibattimentale della giurisdizione penale e di evitare percentuali troppo alte di assoluzioni, in sostanza anticipando un primo controllo giudiziario sulla responsabilità dell'indagato dalla fase dibattimentale a quella di chiusura delle indagini.

Si tratta di un sistema indispensabile anche per una corretta e ordinata gestione degli uffici di Procura, strettamente correlato al compito del Pubblico Ministero di svolgere anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini di cui all'art. 358 c.p.p., a sua volta collegato al principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale.

Il Pubblico Ministero che applica con consapevolezza istituzionale l'art. 358 c.p.p. dirige e seleziona la preziosa attività della polizia giudiziaria, nel comune interesse di portare a processo solo i soggetti meritevoli di giudizio.

Menzione a parte merita la Procura presso il Tribunale dei minorenni, ufficio al primo posto nella classifica nazionale per numero di procedimenti penali e civili non dotato di adeguati organici di magistratura e di personale amministrativo: oltre al citato carico di lavoro lo stesso ufficio è gravato da impegnativi, ulteriori compiti che derivano anche dallo sbilanciato rapporto tra magistrati del TM e magistrati della Procura, dall'elevato numero di comunità sottoposte alla vigilanza ex art. 9 l. n. 184/83 (circa 550), dall'elevato numero di minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio distrettuale (mediamente n. 1.315 nuove iscrizioni annuali). Nonostante queste circostanze, la Procura presso il Tribunale dei minorenni nell'anno di riferimento ha conseguito eccellenti risultati: nel settore penale un aumento del 38% dei procedimenti esauriti rispetto al periodo precedente a fronte di un aumento dell'11% delle sopravvenienze; nel settore civile un aumento del 22% degli affari esauriti quasi completamente bilanciato in questo caso dalla diminuzione del 19% delle sopravvenienze. Sempre nel settore penale l'indice di ricambio è passato da 94 a 116, pari a quello raggiunto, pur nella eterogeneità delle rispettive competenze, dalla Procura di Busto Arsizio, e l'indice di smaltimento da 0,61 a 0,76, in questo caso il livello più alto nel distretto. Ma oltre alla quantità va evidenziata anche la qualità degli interventi; soprattutto negli ultimi anni l'attività della Procura presso il Tribunale dei minorenni è stata impegnata in campo penale in delicati contesti investigativi con necessità di frequente contatto e coordinamento con le Procure ordinarie; di qui l'esigenza di protocolli per il veloce e proficuo scambio di elementi e informazioni.

Purtroppo anche quest'anno devo registrare 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, e anche quest'anno devo rimarcare 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.

ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ NEL DISTRETTO

Quanto alla incidenza delle varie categorie di reato nel distretto, rispetto all'anno precedente, si registra un forte aumento dei reati in materia di inquinamento e rifiuti; la Procura di Milano segnala in particolare:

- l'aumento degli episodi di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti derivanti soprattutto da attività edile;
- l'aumento delle segnalazioni da parte dell'Agenzia delle Dogane, soprattutto in relazione a spedizioni transfrontaliere illegali, in particolare verso Paesi africani;
- l'aumento delle segnalazioni da parte dei gestori del servizio idrico per scarichi di acque reflue in fognatura non autorizzati e/o con superamento dei limiti di legge per parametri pericolosi;
- l'aumento di segnalazioni per inottemperanza alle ordinanze sindacali adottate ai fini della rimozione di coperture in amianto.

Altro significativo aumento si registra per i reati legati al traffico di sostanze stupefacenti; diversi Procuratori sottolineano la diffusione a tutti i livelli ed anche nei confronti di acquirenti in giovane età della attività di spaccio di sostanze stupefacenti, in costante crescita negli ultimi anni come numero di iscrizioni; si tratta di un fenomeno che registra inoltre pericolose alleanze tra la criminalità italiana e quella extracomunitaria.

Quanto agli omicidi nei confronti di vittime femminili, fortunatamente si registra un fortissimo calo rispetto all'anno precedente, precisamente 23 procedimenti a carico di noti contro i 58 del periodo precedente, in assoluto comunque un valore ancora troppo alto; sostanzialmente invariato il numero di delitti contro la libertà sessuale, in moderato ma costante aumento i delitti di stalking.

A Milano l'ultimo anno è stato caratterizzato da un sensibile aumento degli infortuni sul lavoro: sono state 13, infatti, le morti sul lavoro verificatesi nel periodo di riferimento - 11 procedimenti a carico di soggetti noti e 2 a carico di soggetti ignoti - rispetto alle n° 11 del precedente periodo, con un complessivo incremento percentuale del 18,18%.

Le cause di tale aumento sono da individuarsi anche nella frenetica ripresa dell'economia e delle attività imprenditoriali alla fine della pandemia. La situazione è stata, peraltro, complicata dagli effetti di interventi legislativi che hanno concesso incentivi finanziari (per es.: la legge che ha previsto il c.d. 110% di finanziamento per opere edilizie), che hanno prodotto un'enorme richiesta di manovalanza, non sempre qualificata. L'aumento, anche se contenuto, dei procedimenti per infortuni sul lavoro riguarda anche le altre Procure del distretto, con qualche eccezione come ad esempio Lecco dove il Procuratore indica che il dato relativo alle iscrizioni riguardanti reati relativi agli infortuni sul lavoro quest'anno è leggermente diminuito.

Quanto ai delitti contro il patrimonio, sono in crescita i furti in abitazione e le estorsioni sia a Milano che nel distretto; sulla diminuzione dei furti nel loro complesso potrebbe aver influito il mutamento del regime di procedibilità per alcune categorie. Diminuite le iscrizioni per i reati tributari; in aumento

invece quelle per i reati fraudolenti fallimentari (+29% a Milano, +12% a livello distrettuale); l'ultimo dato conferma l'importanza di questa categoria di reati anche nell'attuale contesto economico ed anche in attesa di una riforma che adatti la disciplina penale al nuovo contesto civile della materia cercando di contemperare la tutela dei creditori con la protezione dell'impresa.

PROSPETTIVE

Viste le condizioni degli uffici requirenti sopra descritte, nessuna seria riforma può essere affrontata senza un concreto progetto di adeguamento delle risorse umane e materiali alle esigenze degli uffici e agli obiettivi che gli stessi uffici sono tenuti a raggiungere nei prossimi anni. I dirigenti giudiziari ed i rari dirigenti amministrativi che li coadiuvano sono costantemente occupati nella affannosa ricerca di personale e strutture in modo da garantire lo svolgimento essenziale della attività corrente, a detrimento di altre fondamentali attività quali il coordinamento, la vigilanza, lo sviluppo e la diffusione di prassi virtuose. Dopo molti anni di esperienza, sempre in uffici di merito, ritengo di poter seriamente dubitare della reale intenzione riformatrice di chiunque non ponga ai primi posti della sua agenda il problema del completamento degli organici e della predisposizione di adeguate forme di collaborazione. Per ottenere il risultato di una concreta riduzione dei tempi processuali, occorre affrontare con coraggio e determinazione le criticità esistenti che riguardano il funzionamento dell'intero apparato giudiziario ascoltando e coinvolgendo gli operatori nella predisposizione e nella attuazione dei progetti.

Emblematica la vicenda legata alla informatizzazione del processo penale; il relativo progetto e le modalità previste per la sua realizzazione si sono fino ad ora dimostrate inadeguate. In una fase così delicata come quella

delle indagini preliminari l'informatizzazione va studiata e seguita perché possa adattarsi alle circostanze spesso drammatiche in cui è necessario operare; in altre parole l'esigenza in quella fase è di un corretto ed efficace sistema di archiviazione dei dati e dei provvedimenti rispettando l'informalità che le situazioni emergenziali spesso impongono. Lo stesso caricamento dei dati non può essere inutilmente macchinoso e imporre la presenza costante di personale amministrativo allo stato attuale incompatibile con l'organizzazione delle Procure. Un sistema efficace di informatizzazione deve essere accompagnato da una congrua preparazione, dall'inserimento accanto al magistrato di personale amministrativo specificamente istruito e dalla predisposizione di programmi e strutture idonee. In caso contrario l'adozione di un programma inidoneo a gestire la delicatissima fase delle indagini preliminari rischia non solo di avere gravissime conseguenze sull'esercizio dell'attività - disservizi nella fase della iscrizione delle notizie di reato o della archiviazione creano velocemente imponenti quantità di arretrati difficilmente gestibili in futuro - ma di provocare una vera e propria crisi di rigetto dell'informatica giudiziaria negli operatori chiamati ad utilizzarla.

Va segnalato inoltre il mancato coinvolgimento degli uffici requirenti di secondo grado nella fase iniziale di entrata in funzione del progetto di informatizzazione; anche se raramente le Procure Generali svolgono indagini e devono perciò avere un canale diretto con gli Uffici dei Giudici per le indagini preliminari senza contare le esigenze di veloce ed efficace comunicazione nella fase terminale delle stesse indagini, fase profondamente modificata dal decreto legislativo 150/22.

Insieme alla assoluta inadeguatezza degli attuali mezzi e strumenti, è largamente avvertita dagli operatori l'esigenza di semplificazione delle fonti normative; la proliferazione di fonti normative non omogenee, l'introduzione

di regimi temporanei o derogatori e di clausole di riserva appesantisce il lavoro dell'interprete fallendo al contempo gli scopi sostanziali.

La semplificazione amministrativa, intesa soprattutto come snellimento degli adempimenti incombenti sui cittadini, costituisce uno dei temi centrali delle riforme legislative nell'ultimo trentennio e corrisponde da un lato alla necessità di rispettare i sempre più stringenti vincoli di bilancio derivanti dall’assetto politico-istituzionale eurounitario, dall’altra all’esigenza di adeguare i processi decisionali dell’amministrazione interna ai parametri sovranazionali. Alcuni recenti interventi normativi di vario livello fanno dubitare della esistenza di una reale volontà chiarificatrice o comunque esprimono una astrattezza inconciliabile con le attuali condizioni lavorative.

Un esasperato disordine normativo e amministrativo produce sulla gestione del servizio giustizia effetti assai negativi, fra i quali in particolare: 1) la proliferazione di un eccessivo contenzioso; 2) una cattiva utilizzazione delle scarse, spesso scarsissime, risorse materiali e umane; 3) il manifestarsi di profonde incertezze nella interpretazione delle diverse norme da applicare, con conseguente mancato rispetto del principio della prevedibilità delle decisioni e con accentuazione dei temi procedurali a scapito di quelli di merito; 4) una esasperante lentezza della risposta alla domanda di giustizia dei cittadini, a sua volta produttiva di spese per il bilancio pubblico in conseguenza della violazione del principio della ragionevole durata del processo.

Si tratta di argomenti di fronte ai quali è indispensabile che tutti gli operatori raggiungano una comune intesa basata sulla consapevolezza dei limiti dell’attuale sistema e dei rischi di paralisi di un ulteriore peggioramento; perseguire una reale semplificazione significa, agendo con

concretezza e senza secondi fini, adoperarsi per sottrarre l'ovvio e dare maggior risalto al significativo, in altri termini dare maggior risalto a doti quali il buonsenso e l'equilibrio degli operatori.

Ritengo che la condizione indispensabile per lo svolgimento del delicatissimo compito dei magistrati inquirenti sia la libertà dai condizionamenti; a questo proposito va eliminata innanzitutto la prima, essenziale forma di pressione consistente nella esiguità, anzi inadeguatezza delle risorse disponibili con conseguente, costante necessità di reperirle.

Altri perniciosi condizionamenti derivano dall'eccessiva pressione mediatica che sicuramente complica il lavoro del magistrato e lo trascina in un ambiente dove sono necessari competenze e strumenti estranei alla sua formazione e alla sua stessa funzione; in un periodo storico in cui la ricerca immediata di consenso, con sempre immanente rischio di improvviso ribaltamento delle posizioni, condiziona non solo la vita quotidiana ma anche le forme più articolate di organizzazione sociale, quelle economiche come quelle politiche, il pericolo è un senso di disorientamento, di confusione anche nel campo del diritto che rischia di intaccare il delicatissimo rapporto fra chi amministra giustizia e coloro in nome dei quali la stessa giustizia è amministrata con conseguenze assai gravi e che comunque vanno ben oltre le limitate aspettative dei singoli e delle varie categorie interessate. Quando in un processo mediatico l'opinione pubblica si divide fra innocentisti e colpevolisti su qualche clamorosa vicenda di cronaca, ciò in genere non avviene sulla base di elementi processuali a carico dell'imputato o a suo favore raccolti e valutati osservando specifiche norme, ma per impressioni di simpatia o antipatia o, peggio, per adesione ideologica ed il clima generale rischia di influenzare negativamente la qualità degli stessi provvedimenti giudiziari.

D'altra parte non si può certo pretendere che il lavoro di giudici e pubblici ministeri non si svolga in modo trasparente come richiesto non solo dagli attuali velocissimi canali di comunicazione, ma dallo stesso assetto istituzionale dell'ordine giudiziario; si tratta di garantire un equilibrio fragile ed essenziale che richiede prudenza da parte di tutti coloro che hanno possibilità di intervenire e condizionare l'opinione pubblica.

Rivendicare una almeno tendenziale, se non assoluta, libertà dai condizionamenti nello svolgere il nostro difficile lavoro non può infine prescindere dalla esaltazione di un'altra componente fondamentale che è la responsabilità intesa come piena consapevolezza dell'esistenza di limiti e obblighi da osservare perché la nostra attività svolga una funzione costruttiva nella società; la libertà non viene meno quando si misura con la verità, anzi essa dipende dalla verità intesa come meta ideale di un itinerario cognitivo prestabilito, attento e rigoroso.

Il diritto non è pertanto il contrario delle libertà, ma la sua condizione, ne è anzi elemento costitutivo.

Non solo non si è meno liberi se ci si impegna in modo pieno e obiettivo in una causa o con una persona, osservando con scrupolo tutte le norme che l'ordinamento prevede, ma solo allora lo si è fino in fondo.

Con questi sentimenti, Sig. Presidente, Le chiedo, al termine dei successivi interventi, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2024 per il Distretto di Milano.