



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
**Presso la Corte D'Appello di Milano**

*All'inizio del mio dire vorrei ricordare la recente sentenza della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per eccesso di delega dell'art 5 comma primo del D.lvo n° 28 del 2010, negando cittadinanza alla natura obbligatoria della mediazione quale condizione per l'accesso alla giurisdizione.*

*E' doveroso al riguardo rendere omaggio all'Organismo unitario dell'Avvocatura, regolarmente costituito in quel giudizio, ed allo stesso Consiglio dell'Ordine di Milano, per la lungimiranza e la sensibilità giuridica dimostrate nel denunciare un evidente vulnus alla giurisdizione.*

*Tra il delegante ed il delegato si è insinuato un vento non ancora identificato nei suoi presupposti culturali ma certamente venato da aziendalismo e connotato da una singolare propensione a capovolgere l'ordine logico delle prospettive ed ad affrontare i problemi intervenendo più sugli effetti che sulle cause.*

*E' un vento che soffia oggi sulla giurisdizione e che soltanto il tempo ci dirà se è un favonio fecondatore o un insidioso maestrale.*

*Alcuni dati relativi ai momenti più significativi della fase delle indagini.*



*Positivo il dato relativo ai riti alternativi con particolare annotazione per il giudizio immediato, rito in sicura crescita, a testimonianza di indagini ben condotte e complete.*

*Invero gli Uffici di Procura hanno definito con i riti alternativi, circa il 52 % dei procedimenti con punte di oltre il 70 % e in aumento rispetto ai dati dell'anno precedente.*

*Di particolare significato il rapporto tra le archiviazioni richieste e le archiviazioni non accolte rapporto che testimonia l'ineccepibile condotta delle Procure al riguardo.*

*Invero le Procure del Distretto, registrano in riferimento alle ipotesi ex art 409 C.P.P. una percentuale di Ordinanze G.I.P. di imputazione coatta inferiore **allo 0,5 %** e di richiesta di nuove indagini inferiore **allo 0,7 %**.*

*Assolutamente positivi e confortanti i **dati relativi al Tribunale per il Riesame** con una percentuale altissima di conferme delle Ordinanze G.I.P. emesse su richiesta delle Procure, mediamente pari **all'83 %**, a testimonianza di un responsabile uso di un potere particolarmente delicato incidente come è sullo status libertatis.*

*Annotazione che va completata con il dato relativo alle richieste di misure cautelari, personali e reali non accolte:*



*nell'anno giudiziario 2011 – 2012 ad esempio la Procura della repubblica di Milano ha presentato **1.927 richieste di misure cautelari personali** delle quali **446** risultano rigettate e **1.475 accolte** con una percentuale di accoglimento pari al **77%**.*

*Nel medesimo periodo di tempo quella Procura ha presentato **444 richieste di misure cautelari reali** della quali **86 rigettate** e **358 accolte** con una percentuale di accoglimento pari all'**81%**.*

***Con riguardo alle intercettazioni** particolarmente significativo il dato del numero dei procedimenti, nei quali si è fatto ricorso a tale strumento di indagine.*

*Invero tutte le Procure del Distretto risultano aver utilizzato le intercettazioni in un numero assai limitato di procedimenti con un dato assoluto e relativo, in riferimento al totale del carico per ogni singolo Ufficio, assai contenuto.*

***La Procura di Milano, ad esempio, nell'anno solare 2011** ha fatto ricorso alle intercettazioni telefoniche soltanto in numero **686 procedimenti** (nell'anno solare 2010 in numero **498**) ed ancora nel primo semestre 2012 in numero **274 procedimenti** (nel primo semestre 2011 n° **339**), dato assoluto di per sé significativo e che, se riferito al monte dei procedimenti iscritti per reati che consentono le intercettazioni e trattati nel periodo, dato per altro di non*



*facile rilevazione, restituisce una percentuale compresa tra l'1,2 e l'1,6%.*

*A conferma va annotato che la **Procura di Monza** ha fatto ricorso nell'anno solare 2011 allo strumento delle intercettazioni in numero **126** procedimenti, la **Procura di Busto Arsizio** in numero **80** procedimenti e tutte le altre Procure in misura ancora minore.*

*La valutazione positiva del lavoro delle Procure trova ulteriore conferma nell'esito dell'udienza preliminare atteso che le **sentenze di improcedibilità pronunciate a norma dell'art. 424 C.P.P.** costituiscono rispetto al numero dei Decreti che dispongono il giudizio **una percentuale contenuta e del tutto fisiologica** (ad esempio **295 sentenze su 1.659 Decreti in Milano** per una percentuale di proscioglimenti pari a 17,8 %).*

*Egualemente positive le valutazioni con riguardo **ai tempi di definizione** risultando avere le Procure del Distretto definito il **56%** dei procedimenti entro il termine di mesi sei ed il **68%** nell'anno.*

*Sarà per altro utile annotare, sotto l'aspetto quantitativo, anche i **dati relativi al lavoro complessivo delle Procure del Distretto.***

*Nell'anno solare di riferimento le Procure del Distretto hanno*



*messo in esecuzione circa **24.800** sentenze di condanna a pena detentiva delle quale ben oltre **9.000 con pena sospesa** con un sensibile aumento rispetto all'anno precedente che ne registrava **22.000**.*

*In particolare nell'anno giudiziario 2011 – 2012 le Procure, a fronte di un carico (**pendenti iniziali 168.927 più sopravvenuti 145.170**) pari a **314.097** procedimenti, hanno definito **138.736** procedimenti dei quali **79.404** con richiesta di archiviazione e **59.332** con l'esercizio dell'azione penale, con una evidente robusta divaricazione tra il dato iniziale ed il dato finale ed un tasso di ricambio prossimo alla parità.*

***L'azione penale** viene esercitata quindi soltanto per il **43%** dei procedimenti, mentre i restanti procedimenti vengono definiti con richiesta di **archiviazione** e nella misura del **57%**.*

*A tale riguardo è opportuno annotare il dato delle **archiviazioni per prescrizione** pari al **3,7%** del totale dei procedimenti definiti con una incidenza, nel Distretto, decisamente contenuta e sostanzialmente fisiologica.*

***Gli Uffici** di Procura hanno assolto positivamente il loro compito sia sul fronte della tutela della legalità che sul fronte del contrasto alla criminalità comune, economica, organizzata, di stampo mafioso diffuse in tutto il Distretto ( **n° 4** procedimenti contro noti iscritti ogni **100 abitanti** ).*



*Al buon andamento del lavoro delle Procure ha offerto rilevante contributo la collaborazione dei **Vice Procuratori Onorari**.*

*A tale riguardo appare doveroso annotare il numero delle udienze nelle quali il Pubblico Ministero è stato rappresentato dai **Vice Procuratori Onorari** pari a **8.655** rispetto al numero complessivo delle udienze alle quali hanno partecipato i **Pubblici Ministeri togati 5.917**, a testimonianza di una assai valida collaborazione alla quale va reso il dovuto riconoscimento.*

*E' necessaria una annotazione di chiarezza.*

***L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale** comporta l'obbligo per il P.M. di verificare tutte le notizie di reato iscritte.*

*Invero il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale va letto in relazione ai contenuti dell'azione penale stessa.*

***L'azione penale se si esercita, ma non si esaurisce, con la richiesta al Giudice, presuppone e non solo in via logica, ma nella sostanza del dettato costituzionale, il potere di indagine come momento dell'azione penale, presidiato esso stesso dal principio dell'obbligatorietà.***



***Non è il principio costituzionale a doversi adeguare all'operatività delle Procure, sebbene dovranno gli Uffici di Procura organizzarsi per dare attuazione al principio stesso.***

***A tale riguardo appare utile, sotto un profilo del tutto particolare, riprendere in termini di chiarezza e con deciso ripudio di ogni diversione di natura surrettizia il tema della separazione delle funzioni e della separazione delle carriere.***

***I dati relativi ai trasferimenti di sede dei magistrati che comportano il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti o viceversa registrano per i primi il 5,5% dei trasferimenti complessivi e per i secondi con il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, soltanto il 3,3%.***

***A tale riguardo vanno ulteriormente annotati a testimonianza di una situazione particolarmente preoccupante i dati relativi alla copertura dei posti presso le Procure pubblicati nel 2011. Infatti, il primo bollettino del 14 febbraio 2011 registra su 158 posti pubblicati ben 83 posti rimasti senza aspiranti e il secondo del 21 luglio 2011 su 182 posti pubblicati ben 101 posti dichiarati senza aspiranti.***

***Situazione che, se non si provvederà a ripristinare il canale costituito dal passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni***



*requirenti, potrà comportare in breve tempo la paralisi degli Uffici di Procura e che restituisce quindi una situazione cristallizzata con sostanziale annullamento dei passaggi da una funzione all'altra e preannuncia in tempi non lontani non soltanto l'interruzione della crescita culturale delle Procure quanto un completo esaurimento delle vocazioni aprendo la strada ad iniziative capaci in prospettiva di condizionare l'indipendenza del Pubblico Ministero, connotato irrinunciabile degli Uffici di Procura.*

***Piuttosto modesto il sollievo che potrà venire dall'accorpamento delle Procure e del tutto illusorio il sollievo che potrebbe derivare dalla realizzazioni, da alcuni prospettata, dell'Ufficio unico di merito del P.M..***

*Del tutto opportuno il previsto accorpamento delle Procure di Voghera e Vigevano con la Procura di Pavia.*

*Peraltro i dati relativi alle indagini vanno completati con il raffronto con l'esito del dibattimento .*

*Una particolare attenzione richiede il rapporto nel Distretto tra le sentenze di assoluzione, pari a circa il 22% nei dibattimenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale dato al quale va aggiunto il 5,5% di sentenze di proscioglimento, con il corrispondente dato delle sentenze di*



*condanna pari al **71%**.*

*Eguale con riguardo al dibattimento dinanzi al Giudice monocratico che registra il **16,6 %** di assoluzioni, il **14,3 %** di proscioglimenti e quindi il **68 %** di sentenze di condanna.*

*Dati significativi anche nel raffronto con il dato nazionale che restituisce una percentuale del **29 %** di assoluzioni dinanzi al Giudice collegiale, e del **28 %** di assoluzioni dinanzi al Giudice monocratico con una corrispondente percentuale di sentenze di condanna pari al **70 / 71 %**.*

*Degno di riflessione il dato relativo al **giudizio immediato** che registra nel Distretto di Milano una percentuale di sentenza di condanna pari **all'84 %** sia con riguardo al dibattimento dinanzi al Giudice collegiale che dinanzi al Giudice monocratico.*

*Il **giudizio abbreviato** registra il **29% di assoluzioni** nel Distretto (**33% a livello nazionale**) e per tanto sarà opportuno il raffronto con i dati del dibattimento atteso che la sostanziale corrispondenza delle percentuali nei due riti impone di individuare l'eventuale valore aggiunto offerto dalla fase dibattimentale rispetto ad un giudizio formulato allo stato degli atti.*

*Quale che possa essere la valutazione in ordine alla fisiologia*



*ovvero la patologia del dato relativo alle sentenze dibattimentali di assoluzione sembra doversi sottolineare la problematicità del passaggio dalla fase delle indagini preliminari alla fase del giudizio che, mentre suggerisce l'opportunità di un recupero alla giurisdizione della attività di indagine, riflette il progressivo formarsi di schemi mentali che sempre più ancorano e positivamente il Pubblico Ministero sul fronte della ricostruzione del fatto e collocano l'attività del giudicante in una ottica definitoria e qualificatoria.*

*Contrapposizione concettuale e difficoltà strutturale quindi che è necessario superare e ricomporre: l'una nel concetto di unitarietà della giurisdizione, restituendo valore e significato all'oggetto del processo penale da individuarsi nella ricerca della verità fattuale quale fondamento di quella tensione morale che deve sempre accompagnare l'esercizio della giurisdizione e l'altra, relativa al dato strutturale, con una maggiore presenza nelle indagini di momenti di giurisdizione ed una più attenta lettura di alcune categorie giuridiche quali l'incompatibilità ed la inutilizzabilità degli atti, unitamente ad un più convinto ricorso da parte del giudicante ai poteri integrativi della prova.*

***Qualche osservazione sulla stabilità delle decisioni e sull'incidenza delle impugnazioni momenti che coinvolgono direttamente gli Uffici del P.M..***



*Nel Distretto le sentenze di primo grado risultano appellate nella misura del **25 %**, e le sole sentenze di condanna nella misura del **37 % con il 46% di accoglimento (24% con riforma totale, e 76% parziale)**, distinzione giustificata dal limitatissimo numero delle impugnazioni proposte dalle Procure circondariali ( **63** ) e dalla Procura Generale ( **83** ) nei confronti delle sentenze di assoluzione.*

*Il dato nazionale registra una percentuale di impugnazioni del **38 %** sul totale delle sentenze che lievita fino al **56 %** nel raffronto con le sole sentenze di condanna.*

*I ricorsi in Cassazione registrano una percentuale del **50 %**.*

*L'alto numero delle impugnazioni proposte, ferma rimanendo per il Distretto della Corte d'Appello di Milano la positiva verifica della stabilità delle decisioni, è stato da tempo individuato come una anomalia del processo penale e causa non ultima della lunghezza e quindi lentezza dei procedimenti essendosi a tale riguardo e quale possibile rimedio prospettata, da una parte una **sostanziale revisione delle impugnazioni** e dall'altra una maggiore attenzione agli opportuni filtri sul fronte dell'ammissibilità.*

*Si tratta, con riguardo alla prospettata revisione, di un rimedio viziato da un sovvertimento dell'ordine delle prospettive assegnando alla ragionevole durata natura di*



***esigenza prevalente sullo stesso rapporto funzionale che esiste tra la struttura e le finalità del processo penale.***

***Ciò posto va osservato che, non permettendo i grandi numeri di assegnare acriticamente alle impugnazioni una finalità dilatoria, insuperabile al riguardo il 46 % di accoglimento degli appelli nel Distretto, le impugnazioni stesse e segnatamente gli appelli sembrano trovare la loro giustificazione nella struttura probatoria della sentenza, nelle imprevedibilità delle decisioni e negli spazi valutativi ed argomentativi del processo decisionale, condizioni tutte non comprimibili da provvedimenti normativi esterni.***

***A ben vedere sembra potersi affermare un rapporto genetico tra il sistema giuridico, la previsione normativa delle impugnazioni e il tasso di impugnabilità delle sentenze .***

***A tale ultimo riguardo sarà utile un richiamo all'esperienza del diritto romano (codice Teodosiano costituzione “Ad Catullinum” ) che prevedeva l'inappellabilità delle sentenze di condanna per i reati di omicidio, veneficio, arti magiche ed adulterio sempre che pronunciate sulla base della confessione ovvero sorrette da prova certa “dilucida et probatissima veritatis quaestio”, statuizioni che, se pure dettate per evitare effetti dilatori, affermano con forza il rapporto funzionale tra la consistenza probatoria della sentenza e l'appellabilità della stessa restituendo***



*all'impugnazione la natura di atto di iniziativa che permette alla vicenda processuale di fare un ulteriore passo verso la verità.*

*Ed egualmente un sistema giuridico connotato da un elevato tasso di incertezza a propria volta alimentato da una diffusa imprevedibilità delle sentenze non può che generare un alto numero di impugnazioni.*

*Vladimiro **ZAGREBELSKY**, sin dal 1988 e da ultimo in alcuni studi sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, anticipando i problemi che oggi il sistema giudiziario si trova a dover affrontare, ha sottolineato come per la giurisprudenza di quella Corte i connotati precipui della legge e quindi delle sentenze sono per l'appunto rispettivamente la conoscibilità e la prevedibilità dovendosi conseguentemente considerare la “sorpresa” come un vero e proprio abuso.*

*Principi che devono ormai considerarsi patrimonio di tutti i sistemi giuridici e quindi anche del nostro e che hanno trovato cittadinanza in materia penale nella sentenza della **Corte Costituzionale n° 364/88** nella quale si legge che :  
**“l'errore sul precetto è inevitabile nei casi di impossibilità di conoscenza della legge penale da parte di ogni consociato aggiungendo che tali casi attengono per lo più alla oggettiva mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa***



*( oscurità della norma ) ovvero ad un gravemente caotico atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari”.*

*La prevedibilità delle decisioni si pone quindi come connotato proprio ed imprescindibile delle sentenze.*

*Del resto non è un principio nuovo trovando un illustre precedente nell’**Editto Annuale del Pretore in Roma** quale documento che anticipava e rendeva noti i criteri ai quali il magistrato si sarebbe attenuto nella soluzione delle controversie.*

*Sistema che trovava una ulteriore conferma nella prassi dell’**Edictum Repentinum** emesso dal Pretore allorquando, investito di un caso con elementi di novità, sentiva l’esigenza di affermare il nuovo criterio al quale si sarebbe attenuto.*

*Nei paesi di **Common Law** lo stare “**decisis**” e quindi il rispetto, sul presupposto della identità dei fatti, del precedente, realizza pienamente l’esigenza della prevedibilità delle sentenze essendosi in quei sistemi giudiziari elaborato la cosiddetta “**prospective overruling**” vale a dire l’enunciazione della necessità di decidere il caso in senso diverso dal precedente riservando per altro il nuovo orientamento ai casi futuri e decidendo il caso in esame con il vecchio criterio nel rispetto assoluto della conoscibilità dei criteri di decisione e quindi della prevedibilità della sentenza.*



*Accorgimento che riflette pienamente il sistema **dell'Edictum Repentinum** elaborato dal Pretore in Roma e che, per vie misteriose, pone oggi il sistema giudiziario dei paesi del **Common Law** come erede del diritto romano.*

*Quindi più che prospettare limitazioni all'impugnabilità delle sentenze sarà opportuno assecondare un graduale adeguamento del sistema alla ragionevole prevedibilità delle sentenze con l'individuazione di eventuali prassi idonee a rendere più efficace la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione affidata in buona sostanza al sistema delle **Massime** a volte forviante.*

*Separazione concettuale tra i due sistemi che richiede un graduale avvicinamento già in parte avviato nel sistema di **Common Law** attraverso l'attento uso del **distinguishing** e che nel nostro sembra dover passare attraverso una maggiore attenzione per il precedente in una sintesi idonea, da una parte, a non comprimere la naturale evoluzione del diritto e quindi la libertà interpretativa del Giudice e dall'altra, ad assicurare la prevedibilità delle sentenze quale condizione della stessa stabilità del sistema giuridico.*

*Sarà utile al riguardo il richiamo all'esperienza del diritto romano e segnatamente al **procedimento incidentale** costituito dalla **Consultatio ante sententiam**.*



*Trattasi di procedimento incidentale nel quale il giudicante, di fronte a problemi interpretativi ovvero a difficoltà nell'individuazione del dato normativo, chiedeva con una relazione l'intervento dell'Imperatore decidendo quindi la causa sulla base del rescriptum imperiale.*

*Procedimento che, mentre può essere valutato come un ulteriore contributo alla prevedibilità delle sentenze, appare offrire nel rapporto tra appellatio e consultatio una opportunità sul fronte della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione.*

*Invero la eventuale previsione per la Corte d'Appello, nella ipotesi di dubbi interpretativi, di interpellare direttamente e sul caso specifico la Corte di Cassazione potrebbe realizzare un rapporto diretto e puntuale tra l'orientamento della Cassazione ed il fatto oggetto della pronuncianda sentenza che in tal modo risulterà connotata da prevedibilità dissuadendo le parti dal proporre impugnazione.*

***La consultazione quindi come strumento utile per contenere le impugnazioni in un rapporto sinergico tra appellatio e consultatio e nell'ottica di un avvicinamento tra la funzione nomofilattica della Cassazione e lo stare decisis del Common Law.***

*La previsione normativa quindi delle impugnazioni è funzionale al sistema giuridico ed il tasso di impugnabilità,*



*con riferimento ad ogni singola sentenza, è esattamente quello determinato dalla consistenza della prova, dall'imprevedibilità della decisione e, fermo rimanendo il principio del libero convincimento del Giudice, dagli spazi, valutativi ed argomentativi del processo decisionale, in una libera valutazione delle parti che non sopporta limitazioni e condizionamenti.*

*Il collegamento funzionale tra la sentenza e l'esercizio del diritto di impugnazione mentre conferma la concezione della giustizia come decisione del caso singolo delimita l'operato della magistratura, nell'ottica della certezza del diritto, all'applicazione della legge interpretata alla luce dei principi costituzionali ed a fatti compiutamente ricostruiti sulla base di prove certe raccolte nel contraddittorio delle parti.*

*I dati relativi alla criminalità nel Distretto sono contenuti nella relazione scritta regolarmente depositata.*

*Peraltro, con riferimento all'andamento della criminalità va annotata una diffusa presenza di forme di criminalità organizzata comune, irrobustita dallo stabile inserimento di organizzazioni criminali straniere - presso la Procura di Milano risultano iscritti nell'anno, ma il dato non è di agevole lettura, oltre **28.000** cittadini stranieri - e che, in larghe fasce del territorio, si affianca a forme di criminalità anche di stampo mafioso attiva nella prospettiva di una mafia imprenditrice.*



*In aumento le iscrizioni per episodi di corruzione (reato in netta crescita), peculato, estorsione, riciclaggio (a fronte di circa **44.000 segnalazioni di operazioni sospette, situazione certamente di allarme, che non trovano però riscontro nelle iscrizioni ex art 648 bis C.P.**), frodi comunitarie, stalking (in netto aumento), omicidi volontari e colposi, reati informatici, tributari, inquinamento e rifiuti, lottizzazione abusiva (più che raddoppiati i procedimenti nell'ultimo anno giudiziario). In riduzione la concussione, l'usura, il falso in bilancio, le bancarotte fraudolente, l'illecita intercettazione di comunicazioni informatiche o telematiche e i reati contro la libertà individuale e sessuale.*

*Una particolare annotazione per il lavoro della Direzione Distrettuale Antimafia, che ha permesso di delineare una consistente e strutturata presenza in Lombardia della criminalità di stampo 'ndranghetista, ponendone in luce il tentativo di inserirsi nel corpo sano dell'economia e quindi i collegamenti con imprenditori, soggetti inseriti nelle Pubbliche Amministrazioni e professionisti.*

*Per quanto attiene in particolare ai registrati interessi della criminalità mafiosa per i prossimi lavori dell'esposizione **2015** va annotato che la costituzione presso la Prefettura di Milano della Sezione specializzata del comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza per le grandi opere ed*



*ancora l'operatività del Gruppo interforze centrale per l'Expo Milano **2015**, costituiscono un primo anello di quella cintura di sicurezza, da completare con altre opportune iniziative, da ultimo la banca dati unitaria degli appalti, che potrà porre i lavori dell'Expo a riparo da infiltrazioni mafiose.*

*In linea con i precedenti anni i dati relativi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni, dati che confermano il buon andamento dell'Ufficio. (In crescita sia le sopravvenienze che le pendenze).*

*Negli Istituti del Distretto risultano alla data del **31 ottobre 2012** presenti numero **7.406** detenuti dei quali **4.213** condannati in esecuzione di pena e **3.188** in attesa di giudizio.*

***3.121** cittadini stranieri con una percentuale pari al **42 %** e per alcuni Istituti, Busto Arsizio e Milano Vittore, attorno al **60 %**.*

*Milano, lì 26 gennaio 2013*

**IL PROCURATORE GENERALE**  
**- Manlio MINALE -**