



PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023



Roma, 25 gennaio 2024



PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023

Roma, 25 gennaio 2024

Signor Presidente, nel rivolgerLe il mio deferente saluto, interpretando i sentimenti della magistratura requirente, mi permetta di esprimere la sincera gratitudine per l'attenzione che riserva ai temi della giustizia, per essere guida di tutti i magistrati.

Rivolgo il mio saluto ai rappresentanti delle Istituzioni e delle Forze dell'ordine, ai magistrati, all'Avvocatura, al personale, a tutti gli ospiti qui intervenuti.

Nell'anno decorso si è rafforzato il recupero dell'efficienza del sistema giustizia; ne dà conto l'Intervento scritto ed è attestato dal Rapporto sullo stato di diritto 2023 della Commissione europea, che sottolinea i «progressi significativi» del nostro Paese.

Nella giustizia penale, i giudizi di legittimità sono celebrati nel rispetto del termine di durata; positivi i risultati conseguiti, con l'ausilio delle Forze dell'ordine, tra l'altro, nel contrasto alla criminalità organizzata, ai delitti diretti ad acquisire o impiegare abusivamente i benefici a supporto dell'economia privata e dei cittadini, ai reati ambientali, ai reati concernenti gli infortuni sul lavoro.

Nella giustizia civile è realtà una Corte che opera a tre livelli ed offre risposte adeguate alle sue finalità, grazie anche ai nuovi istituti del procedimento di definizione accelerato e del rinvio pregiudiziale, applicati in modo da garantire l'efficienza ed il giusto processo, la formazione della giurisprudenza attraverso un dialogo tra magistrati, avvocatura ed accademia.

La giustizia disciplinare è rigorosa; lo attestano le statistiche, purché valutate al giusto. Dunque, in comparazione con gli altri àmbiti dell'organizzazione dello Stato, tenendo conto dell'afflittività anche delle sanzioni più lievi e della sua finalità di istituto non preordinato a garantire l'esattezza delle decisioni, affidata agli ordinari rimedi

processuali, e la professionalità dei magistrati, bensì a sanzionare, con effetti soltanto sul rapporto di impiego, la violazione dei doveri del magistrato, nell'osservanza del principio di tipicità. Permangono profili di criticità sui quali si sofferma l'intervento scritto, rimediabili con eventuali modifiche riservate alla discrezionalità del Legislatore.

Positiva è stata l'azione nelle relazioni sovranazionali, all'interno della *Comunità di diritto* in cui si sostanzia l'Unione europea, ed internazionali, mediante la collaborazione con le autorità giudiziarie dei Paesi che non ne fanno parte.

Restano note e dibattute ragioni di criticità; nel breve tempo della presente riflessione mi limito ad accennarne a due.

La prima, concernente la giustizia penale, è spesso addebitata anzitutto al pubblico ministero, per valutazioni divergenti e poco chiare nell'esercizio dell'azione penale, per la lentezza delle vicende giudiziali, per l'imprevedibilità delle decisioni dopo indagini e cautele personali, per il deficit di garanzie. Il convincimento è errato quando ascrive al pubblico ministero la dilatazione dei tempi dei processi allo stesso non imputabile, ovvero esiti difformi rispetto all'esercizio dell'azione che giunge a negare in radice la dialettica valutativa, l'essenza ed il significato del processo, oppure le distorsioni della c.d. giustizia mediatica.

Nondimeno, sussistono ragioni di criticità dovute al pubblico ministero ed essenzialmente alla transizione che stanno vivendo tale figura e le funzioni alla stessa assegnate. La trasformazione dell'obbligatorietà dell'azione penale da regola a principio; la definizione di più stringenti presupposti per l'iscrizione del procedimento penale ed in ordine ai tempi dell'indagine; il nuovo parametro della "ragionevole previsione della condanna", che impone un uso predittivo dell'azione penale con riguardo all'esito processuale, non più ispirato alla sola idea della condanna dell'imputato ad una pena detentiva e, quindi, l'esigenza di pensare l'indagine secondo una prospettiva che bilanci l'investigazione con la completezza futura del giudicato, impongono un nuovo modo di esercitare la funzione requirente. Questo esige consapevolezza del nuovo ruolo ed una adeguata organizzazione.

Autonomia e indipendenza della magistratura requirente, massime quanto al profilo esterno, non devono trasformarsi in ingiustificato privilegio quanto a quello interno; possono e devono essere opportunamente modulate. È indispensabile che il processo penale sia sollecitato dalla pubblica accusa con criteri convergenti, all'interno di uno stesso ufficio e tra uffici diversi. Devono essere scongiurate valutazioni divergenti lesive del principio di eguaglianza; vanno garantite la coerenza dell'esercizio dell'azione penale con il nuovo parametro valutativo e l'efficiente uso delle risorse; va evitata la personalizzazione delle funzioni.

Per concretizzare il nuovo volto del pubblico ministero ed assicurare il corretto esercizio della discrezionalità valutativa, l'eguaglianza e l'efficienza dell'azione penale, si impongono una maturazione culturale e la realizzazione del modello di organizzazione gerarchico-funzionale disegnato dal Legislatore, di cui deve rendersi garante il Consiglio Superiore. A tale idea è stata ispirata l'azione della Procura generale che, con l'istituto dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e la fattiva collaborazione delle Procure generali, si è resa promotrice dell'uniformità delle prassi, ma ha anche prospettato gli aspetti problematici dell'applicazione delle nuove norme ed eventuali soluzioni mediante una leale cooperazione con il Ministro della giustizia, che ringrazio dell'attenzione, nella consapevolezza che dialogo significa confronto, ma le scelte sono riservate al decisore politico.

La valutazione dell'attività del pubblico ministero, ma anche della magistratura giudicante, non deve tuttavia essere alterata dal mediatico addebito di responsabilità che non li riguardano. Nell'ambito del diritto punitivo compito della magistratura è applicare la legge, accertare e giudicare i fatti-reato e gli illeciti disciplinari configurati come tali dal legislatore. La torsione verso un diritto punitivo etico ed un'ingenua concezione della sufficienza pedagogica della legge alimentano invece insoddisfazione per un'azione ritenuta talora blanda talora rigorosa sulla base di convincimenti personali, sganciati dal diritto positivo, che spesso sfociano in verdetti resi dalla «smisurata giuria pubblica» dei *social media*, che giudica in tempo reale, attraverso grotteschi simulacri di processi e plebisciti governati dalla sola logica dell'emotività, a rischio di manipolazione, accresciuto dall'intelligenza artificiale. L'importanza

del controllo sociale sulla magistratura, coesenziale al fondamento dello Stato di diritto e della democrazia, è incontestabile. Tuttavia, va ribadito che «verità giudiziaria» è solo quella raggiunta nell'osservanza del giusto processo di legge celebrato da magistrati ed avvocati; pretendere di sostituirla con improbabili indagini, abnormi plebisciti, significa distruggere le basi dello Stato di diritto e delle nostre libertà. Al diritto punitivo non possono essere affidati compiti diversi da quelli propri. I fenomeni devianti vanno prevenuti anzitutto con adeguate politiche sociali e culturali. Un esempio per tutti. Il contrasto alla violenza di genere ha registrato risultati positivi grazie agli interventi del Legislatore ed all'azione della magistratura, ma resta insoddisfacente. Sono necessari adeguati interventi su piani ulteriori e diversi da quello repressivo, nella consapevolezza che la parità di genere non riguarda solo garanzia e tutela dei diritti in una dimensione individuale, pure importanti, ma è questione più grande, strategica per la realizzazione dello Stato di diritto e la sua lesione, anche se non di rilievo penale, lo indebolisce e mette a rischio la democrazia.

Occorre una rinnovata attenzione ai doveri, imposta dalla Costituzione, che li contempla accanto ai diritti inviolabili nell'art. 2, strumenti di solidarietà, di coesione sociale e convivenza civile, essenziali a fondare l'etica pubblica, argine ad una concezione esasperatamente individualistica che sta minando il primato della dignità umana e della dimensione politica.

La seconda ragione di criticità concerne la prevedibilità, riproposta soprattutto con riguardo all'antica questione del rapporto tra il giudice e la legge. Nella post-modernità è diventato complicato stabilire qual è il diritto dello Stato di diritto. Alla questione va data risposta muovendo dalla premessa che i principi di separazione dei poteri e di legalità quali aspetti della forma democratica, garantiti anche dal primato della legge (art. 101 Cost.), costituiscono i cardini essenziali dello Stato costituzionale di diritto e di una moderna democrazia pluralista. L'interpretazione della disposizione implica il potere-dovere di scegliere tra diverse possibili risposte, ma la scelta presuppone un quadro di diritto positivo che il giudice deve leggere nel miglior modo, che preesiste alla sua decisione, non è creato da lui: quella del giudice è una funzione

“dichiarativa”, con esclusione di un’efficacia direttamente creativa. Garante di tale regola è la Corte, con la collaborazione della Procura generale, mediante la funzione nomofilattica, presidio della prevedibilità e dell’equilibrio dei poteri.

Pressante è una nuova questione posta dalla tecnologia. Il processo telematico, nella sua versione basica, ha solo sostituito il supporto cartaceo con quello digitale, eppure sta riconfigurando i ruoli di magistrati e avvocati. In nome della prevedibilità e della velocità si invocano ulteriori sviluppi, la giustizia predittiva, affidata all’intelligenza artificiale. Questa non va aprioristicamente rifiutata, occorre sfruttarne le potenzialità, ma dobbiamo essere consapevoli che è qualcosa di radicalmente diverso da ogni precedente scoperta dell’uomo. È una tecnologia che plasma e diffonde forme non umane di logica; gli algoritmi di *machine learning* non sempre sono trasparenti, spiegabili o interpretabili, soprattutto se utilizzano tecniche di *deep learning*. Alto è il rischio della lesione dei diritti fondamentali e dell’alterazione dell’essenza del processo; alta deve essere attenzione e prudenza nell’applicarla.

Le ragioni di criticità alle quali ho accennato, in larga misura, sono frutto delle grandi trasformazioni della società, che impongono processi legislativi sempre più veloci e sommari. Non dobbiamo temere i cambiamenti, consapevoli che, come insegnava Giuseppe Capograssi, «[n]essun ordinamento è definitivo, perché nessuna situazione della vita esaurisce le invenzioni della vita». Le scelte in ordine al se e come attuare i cambiamenti competono esclusivamente all’istituzione massima espressione della rappresentanza politica, il Parlamento, in virtù del principio della divisione dei poteri, baluardo dello Stato costituzionale e di diritto. Al Parlamento spetta operare la sintesi del dibattito sulle nuove esigenze ed assicurare la razionalità politica e giuridica di cui la collettività ha bisogno, nell’attuazione e nell’osservanza della Costituzione e del nucleo irriducibile dei principi posti dalla Carta.

Le riforme, specie di sistema, richiedono tuttavia un tempo di adattamento e di recepimento culturale spesso poco compatibili con l’urgenza dell’aspettativa sociale dei problemi su cui vanno ad incidere, di cui va tenuto conto. Occorre quindi scongiurare le difficoltà insite in interventi normativi frammentari e troppo ravvicinati, soprattutto

in ambito processuale, in cui la stabilità è preconditione di corretta applicazione delle norme e di efficienza.

Molti sono gli ostacoli da affrontare, anche quanto alla giustizia. Dobbiamo fidare di poterli superare, come già accaduto in passato, se manteniamo alta la fiducia nelle istituzioni, la coesione sociale, il quotidiano impegno di tutti, senza disperdere la pazienza e la speranza indispensabili per la crescita del nostro Paese.





GANGEMI EDITORE®
S.p.A.
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2024
www.gangemieditore.it

