

GIANFRANCO CIANI

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012

Roma, 25 gennaio 2013

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ⁽⁴⁾

Mi sono soffermato, nelle pagine che precedono, quale organo posto al vertice – funzionale, non gerarchico – del pubblico ministero, su talune problematiche della magistratura requirente quali emergono dalle relazioni dei procuratori generali distrettuali, nonché, più specificamente, sull'attività svolta nell'anno appena decorso dall'ufficio che ho l'onore di dirigere.

Si impongono, a questo punto, talune considerazioni conclusive.

Sono fermamente convinto che conservino piena attualità le ragioni che indussero i padri costituenti ad affermare l'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario, la obbligatorietà dell'azione penale – garanzia di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge – e la diretta disponibilità della polizia giudiziaria.

Rilevo, tuttavia, oggi la condizione di sofferenza del principio di obbligatorietà dell'azione, condizionata da oltre tre milioni e mezzo di notizie di reato annue che assediano le procure della Repubblica: è proprio la fedele interpretazione del principio enunciato dall'art. 112 della Costituzione che induce a vedere con favore quelle riforme legislative che mirano a renderla effettiva.

È urgente pertanto che il legislatore, per un verso, ponga mano a un'efficace opera di depenalizzazione, facendo ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di beni costituzionalmente garantiti; e che, per altro verso, ponga rimedio al rischio della facile prescrizione del reato. Depenalizzazione e riforma della disciplina della prescrizione costituiscono, dunque, le sfide immediate per la garanzia dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Incombe, tuttavia, alle varie istituzioni pubbliche anche evitare che si creino i presupposti per interventi di “supplenza” da parte degli organi giudiziari: che, cioè, sul principio di obbligatorietà dell'azione si scarichi l'inerzia di altri poteri dello

⁴ Nel presente capitolo – *Considerazioni conclusive* – è sviluppato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Gianfranco Ciani il 25 gennaio 2013 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012, alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Stato ed esso divenga il comodo approdo per riforme da sempre rinviate (come, ad esempio, per il controllo e il contenimento dei c.d. “costi della politica”) o l’inevitabile soluzione nel drammatico conflitto tra valori costituzionali primari (quali, ad esempio, salute e lavoro), in assenza di scelte politiche di armonizzazione per troppo tempo eluse.

Se questo è l’odierno “carico” sociale gravante sulla magistratura inquirente – acuito, com’è intuibile, dalla situazione di conflittualità sociale per l’aggravarsi della crisi economica – è altrettanto evidente che i medesimi principi costituzionali impongono al pubblico ministero un costante impegno, anzitutto di cultura e di professionalità, per essere partecipe dei valori della giurisdizione.

È prezioso, in proposito, l’insegnamento di Giovanni Falcone, che invitava a perseguire i fatti e perseguirli con implacabile fermezza quando si hanno elementi in grado di resistere al vaglio dibattimentale, mentre perseguire qualcuno senza disporre di elementi irrefutabili significa rendere un pessimo servizio alle finalità di giustizia.

Essere parte integrante della giurisdizione significa dunque, per il pubblico ministero, innanzitutto imparare a “misurare” il valore dell’azione penale (e, prima ancora, della stessa attività di indagine) sul suo esito giurisdizionale. Il problema è, insomma, culturale. Precisamente, è la necessità di uno sforzo proiettivo, da parte del magistrato inquirente, per immaginare ciò che potrà avvenire “dopo”, nel processo.

Benché abusato, il sintagma “cultura della giurisdizione” significa proprio una progressiva attrazione delle ragioni dell’indagine nella futura prospettiva della sentenza: in uno scenario, cioè, che non si fermi al facile clamore mediatico delle cautele personali, ma che riesca a intravedere, prospetticamente, i presupposti dell’affermazione di responsabilità. La validità di una inchiesta non è in un provvedimento custodiale ottenuto, ma solo nella definitiva condanna di un colpevole.

Del pari, la magistratura non può ignorare il contesto sociale nel quale opera e quando adotta i suoi provvedimenti non può non farsi carico – ogni qual volta la legge riservi spazi di discrezionalità – dei loro effetti indiretti e, in particolare, delle

ricadute su soggetti estranei al reato.

Da questo diverso (e non ancora raggiunto) approccio culturale potrebbe originare, di riflesso, la soluzione di alcune criticità odierne.

La prima di esse è, spesso, l'incapacità di resistere alla lusinga dell'immagine. La sovraesposizione del pubblico ministero sull'indagine (cui corrisponde poi, altrettanto spesso, il silenzio tombale sul processo) contribuisce al corto circuito mediatico-giudiziario, che danneggia la funzione e alimenta le critiche di quanti vorrebbero una diversa collocazione ordinamentale del pubblico ministero.

Sul punto, rimangono insuperate le parole del Capo dello Stato, il quale in più occasioni ha richiamato al dovere di riserbo, che deve indurre gli appartenenti all'ordine giudiziario ad evitare atteggiamenti protagonisti, personalistici e pubbliche dichiarazioni che possano essere ritenuti manifestazioni di orientamento politico e/o ideologico, qualunque esso sia, idoneo a suscitare dubbi in ordine alla caratteristica intrinseca e fondamentale della giurisdizione: l'imparzialità.

Dubbi – aggiungo io – destinati a rafforzarsi nel caso di successiva, diretta partecipazione alla competizione politica: non è agevole, in tali casi, sottrarsi alle critiche di chi lamenta la strumentalizzazione della funzione giudiziaria. Come disse Piero Calamandrei, *“quando per la porta della magistratura entra la politica, la giustizia esce dalla finestra”*.

È auspicabile che il legislatore, nel pieno rispetto di diritti costituzionalmente garantiti, intervenga per disciplinare tali situazioni.

Del pari, sarebbe opportuno – sarei indotto a dire doveroso – evitare di avere rapporti privilegiati con una parte della stampa o solo con taluni giornalisti al fine di non dare pretesto per dannose insinuazioni e di garantire a tutti completezza di informazione, rispettando, altresì, la normativa vigente sugli organi deputati a tenere tali rapporti quando riguardano fatti oggetto di indagini in corso da parte dell'ufficio di appartenenza.

La seconda criticità attiene ad una particolare necessità di riflessione ed attenzione – che mai sarà eccessiva, mai esagerata – sulla libertà personale dell'indagato.

La riflessione è necessaria perché la privazione della libertà personale nella sua forma più gravosa, la custodia in carcere, è – e deve rimanere – la *extrema ratio*, secondo il vigente codice di procedura penale, ma soprattutto in quanto a richiederlo è l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, che proclama il principio per il quale “l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”. Ciò preclude ogni uso della custodia cautelare quale forma, sia pure indiretta, di anticipazione della pena e, in generale, ammette tale limitazione di libertà soltanto se imposta da una rigorosa valutazione delle esigenze cautelari.

Con altrettanta attenzione vanno considerati gli effetti devastanti che un ricorso eccessivo a tale misura ha sulle precarie condizioni di vita all'interno degli istituti carcerari, ai limiti dell'umanamente tollerabile, sottoposte anche all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo e sulle quali sono intervenuti Parlamento e Governo con provvedimenti legislativi e amministrativi, nonché – ripetutamente – il Presidente della Repubblica.

Più in generale, è innegabile che tanto i principi di eguaglianza e di certezza del diritto quanto le concrete esigenze di efficacia dell'azione giudiziaria impongono di riflettere sull'adeguatezza organizzativa degli uffici del pubblico ministero, in rapporto alle complesse funzioni loro demandate.

La sorveglianza ed i momenti di coordinamento oggi previsti a livello distrettuale e nazionale sono assai limitati, in rapporto alla portata dei problemi. Se ne riscontrano effetti (negativi), ad esempio, nell'assenza – anche in uffici di non piccole dimensioni – di gruppi di lavoro specializzati e di criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, ovvero nell'assenza di adeguati meccanismi di controllo sull'effettivo rispetto di tali criteri, ove esistenti.

I poteri attribuiti in materia dalla legge (art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006) alla Procura generale sono stati esercitati con la necessaria prudenza e favorevolmente accolti dalle procure generali delle corti di appello.

Nella riflessione sulle possibili riforme potrebbe includersi la rimodulazione delle funzioni propulsive e di sorveglianza – oggi assai limitate in rapporto alla portata dei

problemi – con connessa attribuzione di responsabilità ai vari livelli organizzativi del pubblico ministero.

In questo momento di grave crisi economica non possono esserne ignorati gli effetti sull'attività del pubblico ministero.

Tali problematiche sono state oggetto della V Conferenza della Rete dei Procuratori generali dei paesi dell'Unione europea svoltasi a Budapest nel maggio 2012, così come del parere reso in novembre al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dal Consiglio consultivo dei procuratori europei. Ebbene, tutti hanno convenuto che la crisi economica che si è abbattuta sul continente non deve rallentare la lotta alla criminalità; hanno però posto in rilievo la necessità di una utilizzazione più efficiente e razionale delle risorse disponibili che consenta di perseguire un duplice risultato: il contenimento delle spese ed il mantenimento di un alto livello di contrasto alla criminalità, sempre più pericolosa in quanto, soprattutto in alcuni settori, quale quello economico-finanziario, che in questo momento storico richiede il massimo dell'attenzione, è divenuta transnazionale.

Un impiego più razionale delle risorse impone, ad esempio, di proseguire nello studio – avviato, come s'è già detto, dal Ministero della giustizia – di nuove forme di gara per l'assegnazione dei servizi di intercettazione, con l'obiettivo del contenimento dei costi e dell'aumento di qualità. Segnali di un impegno in tali direzioni provengono anche da quasi tutti i distretti.

Ma al contempo, fermo restando che si tratta di un mezzo di ricerca della prova insostituibile, il ricorso alle intercettazioni – telefoniche o di comunicazioni – deve essere limitato, come richiede la legge, ai casi di assoluta indispensabilità o di effettiva necessità (a seconda della tipologia di delitti). Si tratta di uno strumento la cui invasività è aggravata dalla divulgazione non sempre legittima di conversazioni captate, pur quando concernano fatti estranei alle indagini, con conseguente spettacolarizzazione di aspetti della vita privata e morbosa curiosità su di essi, ancorché processualmente irrilevanti. Divulgazione che rischia anche di comprometterne la sopravvivenza nell'attuale estensione.

Sul piano del miglior impiego delle risorse, vedo con favore ipotesi (già sottoposte, su iniziativa governativa, all'esame del disciolto Parlamento) di sospensione dei processi a carico di imputati irreperibili, quando non sia certa la loro conoscenza del procedimento. Oggi in tali casi, piuttosto numerosi, l'attività o risulta inutile o deve essere in seguito ripetuta, con spreco evidente (senza contare le censure che al rito contumaciale italiano ha rivolto la Corte europea dei diritti dell'uomo).

Le criticità che ho evidenziato non sfuggono affatto alla grande maggioranza dei magistrati, chiamati a fronteggiarle in condizioni di lavoro che richiedono un impegno spesso ai limiti delle umane possibilità. Ad essi deve andare un pubblico riconoscimento, anche per affrontare con giusto spirito ogni dibattito sulle riforme del servizio-giustizia.

Ciò deve tenersi ben presente anche nella riflessione sul settore cui la Procura generale dedica particolare impegno: il controllo disciplinare dell'attività dei magistrati, giudicanti e requirenti.

Il legislatore ordinario ha, infatti, attribuito al Procuratore generale della Cassazione la titolarità dell'azione disciplinare, al pari del Ministro della giustizia, al quale, peraltro, tale titolarità è attribuita direttamente dalla Costituzione (art. 107, secondo comma); la Procura generale, inoltre, svolge nel relativo procedimento le funzioni di pubblico ministero.

Io sono convinto che il controllo disciplinare sull'attività, funzionale ed extrafunzionale, dei magistrati risponda a un'esigenza ineludibile dello Stato democratico: quella di garantire, anche con tale strumento, la correttezza e l'autorevolezza di una delle funzioni fondamentali di un'organizzazione statale, la funzione giurisdizionale. I predetti caratteri di correttezza e autorevolezza, infatti, possono essere assicurati solo da condotte dei soggetti che tale funzione esercitano immuni da inescusabili negligenze, scarso impegno, parzialità, strumentalizzazioni.

Il controllo sul versante della responsabilità disciplinare è requisito coesistente all'indipendenza della magistratura, nella ricerca del punto di equilibrio tra autonomia della funzione e garanzia della qualità del servizio reso, senza derive né

verso la tutela corporativa, né verso un conformismo burocratico.

Da ciò deriva la necessità che sia esercitato con rigore, ancorché il rigore non possa essere disgiunto da un altrettanto necessario equilibrio che tenga conto di situazioni soggettive ed oggettive le quali evidenzino che non sono stati violati i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, equilibrio e rispetto della dignità della persona, solennemente enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

I dati statistici dimostrano che tale rigore – di cui ha dato atto il Presidente della Repubblica nel corso dell'intervento svolto al Consiglio superiore della magistratura il 15 febbraio 2012 – risulta accentuato nell'anno appena decorso.

Va, tuttavia, rilevato che la rigida tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinare, introdotta con il decreto legislativo n. 109, non consente di perseguire talune condotte, soprattutto extrafunzionali, idonee a ledere la credibilità del magistrato e a compromettere l'autorevolezza dell'amministrazione della giustizia quanto e, a volte, più di quelle espressamente qualificate come illecite.

Ad esempio, non sono infrequenti i casi di magistrati che pongono in essere condotte non in linea con i doveri di riserbo e di equilibrio: eppure tali condotte difficilmente costituiscono illecito disciplinare in base alla legge vigente.

* * * * *

La crisi della giustizia persiste in tutta la sua gravità sia nel settore civile (con negativa incidenza sulla situazione economica del paese), sia in quello penale. Non deve essere, peraltro, ignorato che la crisi non è distribuita in maniera omogenea nel territorio nazionale, nel quale sono presenti anche alcune eccellenze. Sul tema sarebbe necessario uno studio approfondito, più di quanto sia stato fatto finora.

Nel settore civile, le riforme succedutesi negli ultimi anni, non sempre ispirate da un coerente disegno strategico, si sono rivelate in larga misura inefficaci.

È auspicabile che miglior sorte abbia la istituzione del c.d. tribunale dell'impresa –

decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 –, la quale dovrebbe avere una funzione acceleratoria nella definizione delle controversie commerciali (che tanto interessano anche le imprese e gli investitori stranieri) e che sia reintrodotta la mediazione civile obbligatoria, non preclusa dalla sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272, che ne ha dichiarato la incostituzionalità per eccesso di delega dell’art. 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, con il quale quello strumento era stato introdotto nel nostro ordinamento.

Quanto alle riforme al codice di rito civile introdotte con l’art. 54 del decreto-legge 23 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, il c.d. filtro in appello – pur con tutte le difficoltà derivanti dalla inammissibilità collegata alla “*mancaza di una ragionevole probabilità di accoglimento*” – è prevedibile che produca effetti positivi sui relativi giudizi. Il meccanismo introdotto rischia, però, di rendere ancora più intollerabile la situazione della Corte di legittimità a seguito della possibilità, prevista dall’art. 348-*ter*, comma 3, c.p.c. (introdotto dal decreto-legge suddetto), di proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza di primo grado quando l’appello sia stato dichiarato inammissibile. Positivi effetti sul giudizio di cassazione avrà, invece, la modifica dell’art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., che ha ridotto il sindacato sulla motivazione della sentenza di merito all’“*omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti*”.

Sul versante penale è mia convinzione, come ho già detto più diffusamente nel primo capitolo, paragrafo 4, che – accanto ad una consistente depenalizzazione e a una radicale rivisitazione della prescrizione, sulle quali il Governo ha avviato, mediante la costituzione di due commissioni di studio, un’approfondita riflessione, che potrà risultare utile in futuro – sia venuto il momento di procedere a una riforma che investa sia il processo sia il sistema penale sostanziale, in particolare quello sanzionatorio.

Sono, infatti, ormai maturi i tempi per abbandonare, come è stato già fatto in altri paesi europei di grande tradizione giuridica (ad esempio, Francia e Regno Unito), la concezione “carcerocentrica” della pena (risalente al codice del 1930), per aprire la strada, mediante il loro inserimento nel codice penale, a sanzioni interdittive o prescrittive, ovvero che colpiscano – direttamente o indirettamente – il vantaggio economico del reato.

Per talune tipologie di delitti tali sanzioni avrebbero una funzione di prevenzione speciale e generale superiore alla minaccia del carcere, che sovente oggi il condannato riesce ad evitare.

L’auspicata differenziazione sanzionatoria contribuirebbe anche a rendere più civile e umana la drammatica situazione nelle nostre carceri, che pure la Corte europea dei diritti dell’uomo (sezione II, sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia, già in precedenza ricordata) ha, di recente, duramente stigmatizzato come violazione sistemica dell’art. 3 della CEDU, ingiungendo allo Stato italiano l’adozione di rimedi preventivi – idonei cioè a far cessare le violazioni in atto – e rimedi compensatori in favore dei detenuti (v, più diffusamente, capitolo primo, paragrafo 4).

Non solo. Tutto ciò consentirebbe, inoltre, la introduzione di riforme acceleratorie del processo penale.

Al punto in cui è arrivata la crisi della giustizia penale occorre infatti pensare a un’alternativa strategica che coinvolga entrambi i protagonisti della crisi: la sanzione e il processo.

Se la risposta al male costituito dal reato può essere solo un altro male – il più grave che possa essere inflitto ad una persona, la privazione della libertà – mai ci si potrà dolere di un “eccesso di garanzie” nel processo penale.

Ma le risorse umane, economiche e temporali non possono considerarsi illimitate; a sua volta, è pure limitato il volume complessivo delle garanzie che il processo è in grado di fornire. Dunque, se verranno introdotte nel codice sostanziale sanzioni, pur sempre di natura penale, ma non carcerarie, sarà possibile modulare il rito in funzione

di esse: e ottenere così un impiego più ragionevole delle risorse.

Ciò consentirebbe di ridare efficienza al processo ed effettività alla pena.

* * * * *

Signor Presidente della Repubblica,

è questa l'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione alla quale Lei interviene come Capo dello Stato (e Presidente del nostro Consiglio superiore).

La Procura generale ha avuto il privilegio di annoverare tra i propri magistrati un Suo prezioso collaboratore, il consigliere Loris D'Ambrosio, che mi è caro ricordare in questa prima occasione in cui non lo vediamo presso di Lei. È stato troppo presto sottratto all'affetto della famiglia e alle funzioni di fedele e disinteressato servitore delle istituzioni.

Sono convinto di interpretare i sentimenti dell'intera magistratura – e in particolare, considerato il mio ruolo, di quella requirente – nell'esprimere la nostra gratitudine per l'attenzione e l'impegno con i quali Lei ha seguito, fin dall'inizio del settennato, le vicende della giustizia in Italia e, con esse, quelle della magistratura della quale ha difeso l'autonomia e l'indipendenza e di cui è stato guida illuminata ed illuminante.

Grazie, Signor Presidente!