

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

a) Le funzioni in materia penale

Come s'è illustrato trattando del servizio disciplinare, la Procura generale ha registrato anche nell'anno appena decorso una cospicua scopertura dell'organico dei magistrati in servizio, divenuta ormai pressoché endemica per la discrasia tra i tempi dei magistrati "in uscita" dall'ufficio in quanto destinati ad altri incarichi o collocati a riposo e quelli delle procedure per le nuove assegnazioni.

Ciò, a fronte di una cospicua mole di lavoro imposta dall'incremento del numero dei processi trattati dalla Corte di cassazione, ha reso particolarmente intenso e gravoso il contributo di tutti i magistrati dell'ufficio, per il numero e l'entità delle udienze e delle requisitorie scritte.

È tuttavia da evidenziare come l'incremento esponenziale della quantità di lavoro rischi inevitabilmente di riflettersi in modo negativo sulla stessa funzione del pubblico ministero in Cassazione. Se, infatti, l'udienza penale rappresenta il *locus* per eccellenza dell'intervento e della funzione dell'organo requirente in sede di legittimità – persino maggiormente caratterizzato, in tal senso, rispetto a quello del difensore, che ha già prospettato le proprie tesi con il ricorso scritto –, è di tutta evidenza che un carico di udienza sempre più ponderoso (reso, peraltro, necessario dall'abnorme numero dei ricorsi) rischia di snaturare tale funzione.

Il pubblico ministero, dinanzi alla Corte, non svolge la funzione di accusa, ma difende la legge ed è il custode della legalità del giudizio e della pronuncia. Questo ruolo di *amicus curiae* può essere svolto alla sola, imprescindibile condizione di un intervento che non lasci "zone franche": che, cioè, si sviluppi, con il medesimo impegno, su *ogni* vicenda processuale, anche minima, poiché la lesione della legalità processuale può annidarsi anche nella più banale delle vicende. Ma, proprio per tali ragioni, i carichi di udienza non possono prescindere dalla concreta fattibilità di tale funzione di garanzia, riversandosi interamente su un solo rappresentante dell'ufficio requirente in udienza e non suddividendosi, numericamente, sui componenti di un collegio. In breve: si percepisce – ed è sensazione assai inquietante e quasi

angosciante – che la quantità inizia ad erodere la qualità e che, dunque, sono poste a rischio la completezza e la possibilità di verifica e controllo su ogni “storia” processuale che approda in sede di legittimità.

I numeri, sotto questo profilo, sono tanto impietosi quanto eloquenti.

Nell’anno appena trascorso, i magistrati dell’ufficio sono intervenuti in 804 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 22.653 ricorsi: il *trend* numerico è in linea con i dati degli anni precedenti.

In deciso incremento si pone, invece, il dato delle requisitorie scritte per i ricorsi decisi in camera di consiglio ai sensi dell’art. 611 del codice di procedura penale: esse sono state 7.347 (contro le 6.753 requisitorie scritte del 2011 e le 6.023 del 2010), mentre sono state formulate 12.992 richieste di inammissibilità nell’ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale. Tale dato – in netta controtendenza al ribasso rispetto a quello dell’anno 2011 (21.439) – è spiegabile alla luce del rilievo che, a seguito di un esame congiunto della normativa vigente, in particolare dell’art. 610, comma 1, c.p.p., da parte della Corte di cassazione e della Procura generale, si è ritenuto che la requisitoria scritta, contenente la richiesta di inammissibilità del ricorso (già destinato, per tale ragione, all’esame della predetta sezione), costituisce adempimento di tipo formale e, come tale, non necessario; il che non preclude alla Procura di interloquire sul ricorso in quanto destinataria, al pari delle parti private, dell’avviso della data dell’udienza.

Complessivamente, nell’anno appena decorso, i magistrati addetti al servizio penale (in media 25 nel periodo) hanno trattato 42.992 procedimenti. Escludendo (per le ragioni sopra illustrate) quelli di competenza della VII sezione penale, il numero complessivo è stato pari a 30.000, a fronte dei 31.139 dell’anno 2011.

Nello stesso periodo sono stati adottati 452 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari. In proposito, spiccano due rilevanti ed opposte tendenze: la prima è che si rilevano solo due contrasti positivi, pari ad appena lo 0,44% del totale; la seconda è

che risulta imponente il numero di contrasti in tema di frode informatica o truffa tramite *web*, ammontando essi a ben 117, pari cioè al 25,88% del totale. Va ancora rilevato, sempre in ordine al dato statistico, che il numero dei contrasti rimessi al Procuratore generale della Cassazione è, negli ultimi anni, in costante aumento: dal 2008 al 2012, l'incremento è stato del 71,3%.

Ancora: sono stati 131 i provvedimenti di cessazione di misure cautelari (ai sensi dell'art. 626 c.p.p.), di cui 59 scarcerazioni e 72 dissequestri, e 492 le richieste di riduzione dei termini (ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p.).

Inoltre, nell'ambito del "Punto di contatto" della Rete giudiziaria europea in materia penale, che ha svolto un'efficace opera di assistenza nelle procedure di estradizione, in tema di rogatorie e di decisione sui mandati di arresto europei, sono state definite 25 pratiche.

Nel solco della già sperimentata organizzazione del lavoro, la Procura generale ha incrementato i momenti di confronto interno all'ufficio, allo scopo di elaborare soluzioni unitarie di fronte alle questioni nuove o di particolare complessità poste dai ricorsi in materia penale.

Questo ha consentito intense e fruttuose riflessioni comuni soprattutto sulle problematiche giuridiche prospettate dalle questioni rimesse alle Sezioni unite, rispetto alle quali il contributo dell'ufficio ha trovato, frequentemente, piena rispondenza nella decisione assunta.

b) Problemi del sistema penale e proposte di soluzione

La giustizia penale è oggi assediata dai numeri: annualmente affluiscono negli uffici di procura oltre 3.500.000 notizie di reato. Quello del servizio giustizia è un prodotto la cui qualità è messa in dubbio dalla difficoltà di gestire una quantità che traccina ben oltre le risorse umane ed organizzative disponibili.

Una giustizia penale assediata dai numeri non rischia solo di risultare inefficiente nell'alto "servizio" sociale cui adempie, ma corre il pericolo di intaccare o

depotenziare le garanzie individuali degli imputati, di ciascun imputato. La comune vulgata secondo cui una giustizia asfittica ed inefficiente ridonda a favore del reo è, appunto, null'altro che un luogo comune: in realtà, le garanzie funzionano al massimo grado solo se beneficiano delle complessive economie di scala dell'intero sistema e sono davvero assicurate solo nelle condizioni ottimali di esercizio della giurisdizione.

La necessità di dichiarare la “complessità del dibattito” per evitare la scadenza dei termini massimi di custodia cautelare o la ricerca di tesi interpretative ardue per evitare una declaratoria di prescrizione del reato sono solo alcuni dei molti possibili esempi di come l'elefantiasi del sistema penale scolorisca le garanzie individuali. Non senza considerare che una giustizia penale inefficiente è – secondo precisi indicatori sociali – una delle principali cause di sfiducia istituzionale dei cittadini; e ben si conoscono i successivi esiti “a cascata” che un tale avvilito collettivo è idoneo a generare: dall'allentamento della coesione sociale alla minor propensione all'investimento economico. Una catena negativa praticamente infinita ed i cui ultimi anelli neppure è possibile intravedere.

D'altra parte, sono sempre i numeri ad evidenziare che la situazione italiana, anche per ciò che attiene alla fase delle indagini preliminari, rischia di divenire davvero un *unicum* nell'intero panorama europeo. Gli oltre 1,6 milioni di notizie di reato sopravvenienti a carico di soggetti noti (con iscrizione, dunque, della notizia di reato nel c.d. modello 21) trattate dalle nostre procure (dato riferito al 2010) pongono il nostro paese, come rilevato dalla CEPEJ, ai primissimi posti della classifica redatta dal medesimo organismo, che vede l'Italia seconda solo alla Turchia con 1,8 milioni di procedimenti. Probabilmente, in assoluto, l'Italia occupa il terzo posto tra i 47 paesi del Consiglio d'Europa (in quanto la Russia, pur non avendo comunicato questo dato, avrà verosimilmente un ammontare superiore in valore assoluto quanto alle notizie di reato a carico di persone note). Se poi si guarda al dato assoluto dei procedimenti che per la CEPEJ sono considerati gravi (quindi, nel sistema italiano, con l'esclusione di quelli di competenza del giudice di pace), essi sono pari a

1.359.884 (sempre in riferimento all'anno 2010). Rispetto a tale dato, l'Italia è prima in Europa (compresa la Federazione Russa, che ne dichiara poco più di un milione). L'indicatore italiano di 2.243 *severe criminal cases* (appunto, crimini gravi) per 100.000 abitanti è il più alto in Europa (dopo San Marino, con 2.310; ma i piccoli Stati sono, com'è noto, poco rappresentativi negli indicatori *pro capite*).

Se, dunque, nell'immediato futuro, gli scenari risultano drammatici, è venuto davvero il momento di una svolta prioritaria e culturale sul problema. Vale a dire: il rifiuto dell'idea che la crisi della giustizia penale sia quella di un *qualsiasi settore* di servizi sociali, in sofferenza come altri, quasi che una generale crisi del *welfare* occidentale dovesse, prima o poi, intaccare *anche* la giustizia penale. In realtà, la giustizia penale non è solo il "servizio giustizia": essa è la credibilità stessa dello Stato di diritto, il fondamento della stessa convivenza sociale. Incepparne il funzionamento non significherebbe solo pregiudicare la percezione di sicurezza sociale, ma – assai di più – varrebbe a rendere lasco quel basilare patto tra istituzioni e cittadini che è il fondamento stesso dell'idea di Stato contemporaneo. Ecco perché gli interventi nella materia penale risultano autenticamente non dilazionabili e devono risultare efficaci: con essi, cioè, non si può fallire, prospettandosi altrimenti conseguenze irreversibili.

Le finalità cui tali interventi dovrebbero mirare sono quelle di una effettiva razionalizzazione del sistema e di un recupero della sua efficienza, con una imponente deflazione dell'intervento giudiziario. Ma se queste sono le finalità, le iniziative di riforma da intraprendere non possono che riguardare, in maniera sinergica, tanto il processo penale, quanto la pena. La crisi del sistema penale è crisi del processo penale per un verso, e della pena che si irroga attraverso esso, per altro verso: è impossibile pensare ad una prospettiva riformatrice per l'uno senza pensarla al contempo per l'altra e viceversa.

Simul stabunt vel simul cadent: il groviglio intrecciato tra l'uno e l'altra è ormai talmente fitto che sarebbe ingenuo e velleitario pensare ad interventi riformatori su di un elemento con invarianza dell'altro.

Proprio in ragione di tali presupposti, gli interventi più urgenti paiono essere rappresentati da un serio e profondo progetto di depenalizzazione e da una riforma strutturale e definitiva della prescrizione. Non è un caso che il Ministro della giustizia, prima dell'attuale crisi di governo e della indizione delle nuove elezioni politiche, abbia istituito due commissioni di studio per riforme legislative aventi, rispettivamente, proprio quegli oggetti. Si tratta dei punti nevralgici della giurisdizione penale: oltre tre milioni e mezzo di nuove notizie di reato ogni anno (ancorché in esse comprese *tutte* le nuove iscrizioni, di qualunque genere, nei registri degli uffici di procura) costituiscono una mole di affari penali che pochi sistemi, efficienti e di avanzata tecnologia, sarebbero in grado di gestire. D'altra parte, 128.000 prescrizioni dichiarate in un anno (2010; fonte: Ministero della giustizia) rappresentano una percentuale di impunità sostanziale intollerabile per la credibilità del sistema. Occorre quindi che, attraverso una depenalizzazione intelligente (che, cioè, rinvenga alternative sanzionatorie serie e deterrenti in ambito amministrativo), l'intervento penale sia volto a presidiare precetti che siano davvero espressione di valori socialmente irrinunciabili, perché ispirati da una rigorosa assiologia costituzionale. Il legislatore è chiamato ad uno sforzo di sistemazione, ma anche di "immaginazione", davvero notevole: ma il panpenalismo degli ultimi decenni ha evidenziato tutti i propri limiti.

Approcci altrettanto radicali devono essere pensati per il tema della prescrizione. Attraverso questo istituto di diritto sostanziale è oggi messo in crisi lo strumento processuale: il processo diviene, con i suoi tempi dilatati ed i suoi gradi, il mezzo attraverso cui inseguire – proprio da parte dei soggetti che mai potrebbero sperare in una pronuncia assolutoria – una declaratoria di estinzione del reato. La soluzione non può che essere quella di una sostanziale sterilizzazione del decorso della prescrizione dopo la sentenza di condanna di primo grado: se la prescrizione è la "sanzione" per uno Stato che manifesta indifferenza rispetto alla pretesa punitiva, proprio tale *ratio* esclude che in presenza di un accertamento di condanna, ancorché non definitivo, possa profilarsi una perenzione del reato. È ovvio come una soluzione di tal genere

esiga poi una “alternativa acceleratoria”: qualcosa, cioè, che svolga quella funzione di “pungolo” nella fissazione e definizione dei processi oggi svolta dalla prescrizione soprattutto nella fase dell’appello. Le soluzioni tecniche non mancano, ancorché troppo complesse per essere anche solo accennate in questa sede: può soltanto evidenziarsi che il sistema italiano attuale, con l’implacabilità di un decorso prescrittivo che giunge fino al grado di legittimità e persino dopo una “doppia conforme” di condanna, costituisce davvero un *unicum* nel panorama degli ordinamenti occidentali. Come lo sono, d’altra parte, gli oltre 50.000 ricorsi che, ogni anno, sopravvivono in Cassazione.

Più in generale, si impongono al sistema serie riforme sulla sanzione penale. Fino a quando il sistema sanzionatorio sarà “carcerocentrico”, ingessato nella bipolarità “detentivo-non detentivo”, per il processo penale – e, dunque, anche per la pena, correttamente concepita – non ci sarà salvezza. Infatti, come già notato in dottrina, se la pena si colloca esclusivamente nella logica di risposta al reato fondata sulla ritorsione del male e se essa è segnata esclusivamente dal ruolo cardine del modello detentivo, allora in nessun caso e mai ci si potrà dolere di un “eccesso di garanzia” nel processo penale. Infatti, “il male lo si può infliggere, perché è possibile farlo in forme garantistiche”.

Nel processo, che modella il proprio risultato sul *malum poenae*, esclusivamente sulla ritorsione del male, non c’è garanzia procedurale che possa essere sufficiente: anche rispetto ad una minima sanzione di arresto o di una minima pena patteggiata condizionalmente sospese. Invero, le garanzie del processo costituiranno il “contrappeso” e fungeranno – come è stato notato – da “presidio liberale”, ma pure da “elemento di *legittimazione* delle pene inflitte”. Con conseguenze intuibili e devastanti: la massima complessità delle procedure richieste dall’inflizione di una condanna anche a pena minima per una contravvenzione, o per l’applicazione *ex art.* 444 c.p.p., determina la paralisi del rito penale cui oggi assistiamo e vistosi paradossi al suo interno.

Dunque, l’alternativa strategica che occorre immaginare per la pena è quella che la

faccia venire fuori finalmente e davvero dalla gabbia dilemmatica “detenzione/non punizione” e che in questa nuova modulazione delle alternative alla pena detentiva il processo penale *segua* la sanzione: si moduli cioè in funzione di quest’ultima. In breve: il sistema sanzione-processo va riportato a un’armonia che esso ha perso, poiché il processo penale ha difficoltà a seguire questa concezione monolitica della pena, fondata esclusivamente sulla detenzione.

Ciò non significa che, per le pene non detentive, si possa rinunciare alla giurisdizione penale: essa è ciò che garantisce terzietà di giudizio, “distanza” dall’interesse meramente politico nella scelta tra punire e non punire, in una parola: indipendenza del giudizio. Il problema, semmai, è quello di uno sforzo di fantasia: ad esempio, quello del c.d. doppio binario, in parte sperimentato per gli abusi di mercato anche dal legislatore italiano, dove lo stesso fatto è sanzionato sia penalmente sia amministrativamente (salvo lo scomputo della sanzione amministrativa pecuniaria dalla pena pecuniaria), coniugando la tempestività di intervento delle sanzioni amministrative con la deterrenza delle sanzioni penali; il tutto con alla base una ragionevole restrizione delle fattispecie di reato, escluse dall’area del “penalmente rilevante” se, in astratto, connotate da minor disvalore.

Occorrerebbe coraggiosamente introdurre come pene principali, nel codice sostanziale, altre tipologie di sanzioni oltre quelle detentive e pecuniarie; non solo detentive presso l’abitazione o in altro luogo di privata dimora (come previsto, peraltro per evidenti ragioni di allentamento della “pressione” carceraria, nel testo originario del disegno di legge n. 5019/C, che a seguito dello stralcio operato lo scorso 9 ottobre 2012 è divenuto il n. 5019-*bis*/C; poi entrambi decaduti per la fine della legislatura), ma, soprattutto, di tipo interdittivo o prescrittivo. Ad esempio, sanzioni implicanti prestazioni lavorative a favore di istituzioni pubbliche o impegnate nel sociale; o di tipo ablativo, per taluni reati, del vantaggio economico con essi conseguito; ovvero limitativo della libertà di circolazione; sanzioni che, per di più, avrebbero il vantaggio di non recidere il rapporto del condannato con il contesto sociale in cui è inserito e, quindi, di non avere un effetto criminogeno come

quelle carcerarie, secondo quanto emerge dalle analisi degli esperti. È questa, peraltro, una via già esplorata dalle commissioni Grosso, Nordio e Pisapia, incaricate di redigere un progetto preliminare di riforma della parte generale del codice penale.

La diversificazione delle pene, oltre a risultare coerente con gli orientamenti emersi a livello internazionale (in Francia e nel Regno Unito il catalogo delle pene non è limitato all'alternativa tra pena detentiva e pena pecuniaria) e nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo (ad esempio, in tema di confisca) potrebbe, meglio di qualsivoglia trattamento penitenziario (peraltro esistente più sul piano teorico che in concreto), realizzare la finalità rieducativa della pena voluta dal costituente (art. 27, secondo comma).

Anche sotto tale profilo le cifre sono drammatiche.

Alla data del 31 luglio 2012 (fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), il numero dei detenuti presenti negli istituti carcerari italiani era di 66.009: di essi, 25.639 (cioè oltre il 40%) in stato di custodia cautelare. Rispetto al totale dei detenuti presenti, il 35% è rappresentato da stranieri (23.590), che sono anche poco meno della metà (10.476) dei detenuti in attesa del giudizio definitivo. Il tasso di sovraffollamento carcerario rispetto alla capienza regolamentare (che è di 45.588 unità) è pari a circa il 150%: in Europa, rispetto a tale dato, la situazione è peggiore soltanto in Bulgaria e a Cipro. Come notano gli esperti di diritto penitenziario, il dato di maggiore allarme è il costante aumento di tutti gli indici negativi: si va dal quasi sostanziale raddoppio della popolazione carceraria nell'ultimo ventennio – che passa dalle 35.469 unità del 1991 al superamento della soglia dei 66.000 detenuti del luglio scorso – alla crescita esponenziale degli stranieri detenuti (17% nel 1991, 35% oggi); soprattutto, al consistente aumento dei soggetti in custodia cautelare, che – come accennato – si assesta al 41,5% a fronte di una media europea del 24%, che scende al 15% in Germania e Regno Unito (ancorché in tali paesi, come anche in Francia, le categorie statistiche di differenziazione dei detenuti in base al loro *status* non siano omogenee con quelle italiane). Infine, è davvero inquietante notare che, al 30 giugno 2011, il 61,5% dei condannati doveva scontare

una pena inferiore ai tre anni e, di costoro, il 26,99% inferiore ad un anno.

D'altra parte, la percezione della drammaticità della situazione carceraria italiana ha ormai oltrepassato i confini nazionali ed è stata "formalizzata", attraverso una importante pronuncia "pilota" della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima (Corte EDU, sez. II, sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, ricorsi n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) ha affermato la natura sistemica della violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in conseguenza del problema del sovraffollamento strutturale delle carceri italiane. La Corte ha poi ingiunto allo Stato italiano l'obbligo di predisporre, entro un anno dal passaggio in giudicato della pronuncia, "un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte". Durante tale periodo, la Corte non tratterà gli altri ricorsi (circa 520) pendenti sul medesimo oggetto, in attesa dell'adozione da parte dello Stato italiano delle misure di intervento statuite. Con la stessa pronuncia, la Corte ha condannato lo Stato a corrispondere ai sette ricorrenti, a titolo di risarcimento del danno morale per le condizioni di carcerazione, somme, per ciascuno, variabili – in ragione della durata del periodo detentivo – da euro 10.600 ad euro 23.500.

Molte potrebbero essere le considerazioni, a prima lettura, su una tale pronuncia ed esse potrebbero toccare numerosi e differenti piani di discorso, ovviamente non tutti pertinenti – per la loro dimensione etica e politica, oltre che per la loro vastità – al presente intervento. Ma, in generale, una pronuncia di tale cruda e fondata severità induce a riflettere sul complessivo "scopo ultimo" della giurisdizione italiana, sullo sfondo di eticità dei suoi risultati, sull'angosciante inattuazione della Carta costituzionale circa la funzione della pena sessant'anni dopo le felici intuizioni dei *conditores*. Soprattutto, sulla tristezza istituzionale che si avverte a fronte di un problema progressivamente, perennemente e collettivamente percepito come tale, eppure mai divenuto davvero prioritario nelle agende politiche e mai oggetto di

interventi coraggiosi.

Fino a che è stata l'Europa a doverlo ritenere improcrastinabile ed intollerabile: non – si badi – rispetto a modelli astratti o a principi di *welfare*, ma di fronte a diritti fondamentali per la cui stessa tutela è nata l'idea di Europa. Al di là di questo, nello specifico storico, la sentenza della Corte europea pone l'Italia come sorvegliato speciale “a tempo” sulla situazione carceraria, demandandogli la necessaria attuazione di interventi “strutturali”, come strutturali sono le violazioni rilevate.

In caso di inadempimento ai nostri doveri, non sarà solo un tracollo di immagine o di dignità nazionale, ma potrà essere un tracollo anche economico – se proviamo ad immaginare l'entità dei risarcimenti che scaturirebbe dalle azioni a Strasburgo dei detenuti in Italia – o anche funzionale, posto che, come ha già immaginato qualcuno, la situazione carceraria italiana potrebbe determinare, nelle procedure di estradizione o di mandato d'arresto europeo, il rifiuto di consegna o di esecuzione del M.A.E. in nome del rispetto dei diritti fondamentali delle persone richieste.

A fronte dell'angosciosa inesorabilità di tali dati e di tale situazione carceraria occorre dunque ripensare, con urgenza ed intelligenza, l'esistente.

Pensare, cioè, ad importanti incisioni nel rito, quali l'estensione effettiva al processo degli adulti di quanto sperimentato con successo in quello minorile, vale a dire la *probation* (prevista, peraltro, anch'essa nel disegno di legge governativo n. 5019/C, già ricordato) e il proscioglimento per tenuità o irrilevanza del fatto (ancora una volta, secondo le previsioni delle commissioni Grosso, Nordio e Pisapia), indispensabili per allentare la pressione del circuito penale.

Occorre, in breve, ripensare integralmente le coordinate sanzionatorie, con effettivo rilancio delle misure alternative, tali da divenire, finalmente, non più semplice strumento di deflazione penitenziaria, ma tipologia di pene non detentive, strutturate autonomamente.

Certo, è una strada tutta in salita e, forse, politicamente non “pagante”: dunque, difficile da gestire in termini di consenso politico. Ma proprio un impegno comune deve innanzitutto proporre un messaggio culturalmente nuovo e centrale: vale a dire

che l'assoluta necessità di vere sanzioni non detentive non compromette affatto le irrinunciabili esigenze di prevenzione generale e speciale. Allo stesso modo, ogni rito penale ha l'esigenza di lavorare anche su sanzioni non detentive per distribuire oculatamente al suo interno le garanzie idonee ad armonizzarsi con le risorse disponibili e con i tempi ragionevoli.

È questa la sfida della giustizia penale nell'immediato futuro.

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLA PROCURA GENERALE

La Procura generale, attraverso il suo ufficio per gli affari internazionali, ha continuato a prendere parte attiva a tutte le istanze del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea nelle quali si dibattono, con la partecipazione dei magistrati del pubblico ministero, le tematiche relative alla giustizia.

In particolare, il Procuratore generale ha preso parte alla prima riunione dei procuratori generali degli Stati membri convocata a Bruxelles nel giugno 2012 dalla Vicepresidente della Commissione, Viviane Reding; l'ufficio è membro attivo della Rete dei procuratori generali delle Corti supreme, che ha tenuto a Budapest, nel maggio del 2012, la sua quinta assemblea annuale e della quale un sostituto procuratore è segretario generale; partecipa assiduamente alle riunioni del *Forum* consultivo dei procuratori generali, creato nel dicembre del 2010, un luogo di dibattito che sta assumendo sempre maggior peso presso le istituzioni dell'Unione nella elaborazione delle proposte legislative riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; un sostituto procuratore generale è stato recentemente eletto alla prestigiosa carica di presidente del Consiglio consultivo dei procuratori europei, organismo deputato ad esprimere pareri a richiesta del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su temi concernenti il pubblico ministero; un altro sostituto è stato nominato componente del gruppo di esperti della Commissione europea in materia di politiche penali dell'Unione; altro sostituto ancora è diventato corrispondente nazionale per il terrorismo nell'ambito di *Eurojust*.