



CORTE DI APPELLO DI BRESCIA
Il Presidente

Brescia, 9 ottobre 2023

Al Signor Presidente della 2^a Commissione del
Senato della Repubblica

Oggetto: audizione in relazione al Disegno di legge Ministeriale n.808 in tema di abuso di ufficio, intercettazioni e modifiche in tema di adozione di misure cautelari.

Ringrazio anzitutto il Presidente e la Commissione per l'onore che mi viene fatto dando la possibilità di fornire il mio contributo basato sull'esperienza professionale.

Premetto che stante l'attività lavorativa svolta (per 16 anni ho operato in un Ufficio GIP-GUP) curerò in particolare le modalità di adozione delle misure cautelari (interrogatorio preventivo e collegialità dell'organo), limitando poche osservazioni sugli altri articoli del d.d.l.

In via generale: verificare in primo luogo l'impatto avuto dalle modifiche normative recentemente introdotte su abuso di ufficio, traffico di influenze e intercettazioni.

In via generale devo confessare che mi lascia sempre perplesso la continua rincorsa a modifiche normative senza alcuna analisi dei risultati e degli effetti delle riforme adottate sulle stesse materie nell'ultimo periodo. Così è per il reato di abuso di ufficio (modificato nel 2020), per il reato di traffico di influenze (modificato nel 2019), per le intercettazioni (ridisciplinate con un fortissimo sforzo tecnologico ed organizzativo nel 2017). Saggezza imporrebbe di attendere quel minimo di tempo necessario per poter valutare gli esiti e la bontà delle precedenti riforme o quanto meno, di avere un primo bilancio con dati e raffronti. Quanto posso dire al riguardo, con particolare riferimento ai distretti in cui ho lavorato, è che il sistema delineato per assicurare la riservatezza delle intercettazioni ha funzionato e che non si sono avuti casi di fughe di notizie.

Mi permetto un'ulteriore osservazione relativa al delitto di abuso di ufficio. Non mi diffondo sul possibile vuoto di tutela che l'indiscriminata abolizione della fattispecie potrebbe provocare per il bene giuridico cui tutti teniamo, cioè il buon andamento della pubblica amministrazione. Piuttosto

vorrei far notare che la riforma rischia di non conseguire neppure il risultato atteso, cioè l'eliminazione del "rumore" giudiziario intorno alle scelte dell'Autorità pubblica, ed il condizionamento che può derivarne per i responsabili. Porto qui anche la mia esperienza di capo di un ufficio giudiziario: se è vero che molte denunce contro magistrati e funzionari attengono all'abuso di ufficio, credo sia facile prevedere che il loro numero non diminuirebbe significativamente dopo la novella, com'è strutturata, semplicemente focalizzando l'attenzione su reati diversi ed anche più gravi.

Le nuove previsioni in tema di adozione di misure cautelari.

Qualsiasi ulteriore attenzione dedicata alla tutela della libertà personale e alle modalità per assicurare migliori garanzie al cittadino è benvenuta trattandosi di un bene tutelato primario.

Temo però che il nuovo sistema proposto sia da un lato impraticabile e dall'altro con caratteristiche tali da rimanere limitato a un numero contenuto di casi e senza un effettivo aumento delle garanzie.

Impraticabile in quanto già oggi un Tribunale per poter funzionare, tenendo conto dei diversi settori di cui deve occuparsi (civile, lavoro, famiglia e tutele, volontaria giurisdizione, gip, gup, penale dibattimentale, in composizione monocratica o collegiale) dovrebbe essere composto da almeno 18 giudici ed i Tribunali con un numero di giudici eguale o inferiore a 18 sono oggi ben 43 (più di un quarto del numero complessivo).

Né si può pensare di risolvere il problema con le tabelle infradistrettuali: sappiamo per esperienza che applicazioni e supplenze da altri uffici possono essere solo rimedi eccezionali, provocando spesso più costi negli uffici di origine che benefici in quelli di destinazione.

Non solo ma, e prendo ad esempio i due Tribunali più piccoli del mio distretto, anche quando il numero è di poco superiore a 18 (21 a Cremona e 22 a Mantova), bastano 1 – 2 vacanze di organico o qualche astensione per malattia o maternità per mettere in crisi l'intera organizzazione dell'ufficio. Ampliare il numero di magistrati che si occupano dell'esame sulle richieste di misure cautelari carcerarie, vuol dire inevitabilmente estendere tutte le ipotesi di incompatibilità e, probabilmente, per consentire il funzionamento dei Tribunali, destinare alla sezione Gip – Gup per tali evenienze giudici civili come secondo incarico, proprio per evitare il diffondersi delle incompatibilità. Giudici quindi non specializzati e non dedicati alle questioni cautelari, con meno garanzie per il cittadino.

D'altro lato si vorrebbe realizzare una profonda modifica organizzativa a fronte di una casistica che alla fine potrebbe rivelarsi limitata.

È chiara e condivisibile la scelta di non introdurre un meccanismo di privazione generale della libertà al fine di far comparire preventivamente l'accusato innanzi al giudice della cautela. Questo però "costringe" il legislatore ad escludere il contraddittorio preventivo in tutti i casi, tranne quello che vi sia "solo" il rischio di reiterazione di reati non violenti (infatti la previsione eccettua i casi di rischio di fuga, di inquinamento della prova, di violenza sulle persone, ecc.).

L'applicazione di questa garanzia resta subordinata quindi ad un ampio margine di discrezionalità. Il disegno di legge è già scarsamente definito laddove esclude l'interrogatorio preventivo laddove si proceda per "gravi delitti commessi con uso di armi o con altri mezzi di violenza personale".

Aggiungiamo che è il Pubblico Ministero che deve prima formulare l'imputazione e poi valutare se sussistono le esigenze cautelari di cui all'art. 274 co. 1 lett. a) e b) o il rischio di reiterazione dei reati per i delitti indicati dall'art. 407, co.2 lett. a) o all'art 362 co. 1 ter c.p.p.

Questo significa semplicemente che il nuovo assetto dà un fortissimo ambito di discrezionalità e potere al P.M. Se a ciò aggiungiamo che è sempre possibile da parte del P.M. procedere al fermo di indiziato di delitto in caso di pericolo di fuga (art.384 C.P.P.) ricaviamo che la nuova normativa costringerebbe ad una rivoluzione dei nostri Tribunali, potendo poi avere una concreta applicazione limitata.

Del resto cosa avverrebbe qualora il giudice non concordi con l'imputazione o con le valutazioni di sussistenza delle esigenze cautelari prima citate: rimetterebbe gli atti al P.M. invitando a procedere al contraddittorio preventivo o provvederebbe comunque? L'eventuale ordinanza di accoglimento o rigetto emessa non dovrebbe comunque essere affetta da nullità, stante l'attuale regime tassativo delle nullità.

Credo che poi il legislatore debba porsi il quesito se è razionale adottare queste modalità garantite, mantenendo tutti i rimedi oggi previsti (Tribunale del Riesame e Cassazione) e se ciò rispetta il necessario equilibrio tra garanzie ed efficienza, tenuto conto anche della espansione inevitabile del "virus" della incompatibilità: i membri del collegio cautelare sarebbero componenti dello stesso tribunale che poi dovrà garantire la funzione gup e poi, eventualmente, quella della udienza predibattimentale e infine, in ipotesi, quella dibattimentale.

Nel disegno di legge, onde consentire la praticabilità della nuova disciplina, si prevede l'aumento dell'organico della magistratura di 250 unità e la sua entrata in vigore tra due anni.

Chiunque sia minimamente al corrente dell'attuale forte scopertura degli organici della magistratura (1453 vacanze corrispondenti al 13,4 %) e dei tempi necessari per coprirli – almeno 4 o 5 anni tenendo conto dei tempi necessari per lo svolgimento di concorso giustamente molto selettivi – si rende conto che tra due anni non sarà in nessun modo possibile reclutare magistrati in più da dedicare a questi settori.

Infine devo ricordare che siamo tutti profondamente impegnati per raggiungere i risultati del PNRR giustizia. Continuare ad operare modifiche normative ed ancor di più organizzative in questo periodo vuol dire semplicemente rinunciare a raggiungere questi obiettivi. E' vero che dagli ultimi recentissimi dati ministeriali risulta che nel settore penale lo stato dell'arte e le proiezioni sono molto più incoraggianti che nel settore civile, ma non dobbiamo illuderci. Ogni ufficio giudiziario ha settori che sono vasi comunicanti ed investire ulteriori risorse nel settore penale porta inevitabilmente a toglierne altre nel settore civile, con un esito complessivo sicuramente negativo.

Saggezza porterebbe a posticipare ogni modifica organizzativa rilevante a dopo il 30 giugno 2026, ovvero superato l'orizzonte del PNRR giustizia.

Ossequi.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE

Claudio Castelli

