

**Commissione giustizia della Camera dei deputati - audizione del dr. Guido Salvini in data 22 marzo 2024 sul disegno di legge Nordio in tema di modifiche al Codice penale e di Procedura penale**

Ringrazio innanzitutto il presidente della Commissione e la Commissione tutta per avermi dato la possibilità e l'onore di intervenire con qualche mio spunto di riflessione sul disegno di legge in discussione riguardante le modifiche al Codice penale e di Procedura penale.

Gli argomenti sarebbero molti ma nel tempo che è disponibile posso offrirvi solo qualche osservazione relativa a qualche punto cercando di agganciarla se possibile al contesto concreto in cui le modifiche andrebbero ad operare.

**Sull'abuso d'ufficio** : ho letto in particolare il parere consultivo del CSM e mi sembra che la critica all'abolizione del reato di abuso d'ufficio in quanto questo sarebbe un utile reato spia di più gravi reati di criminalità organizzata debba essere fortemente dimensionata.

In realtà anche gli esempi illustrati dal CSM nel suo parere, e cioè i casi in cui si è pervenuti ad una condanna per tale reato, hanno poco a che fare con la criminalità organizzata. Si tratta sostanzialmente di violazioni in cui il pubblico ufficiale in genere a livello comunale ha agito in evidente conflitto di interesse ad esempio rilasciando ad un suo parente una concessione amministrativa o al contrario revocandola a qualcuno con cui sempre a livello locale è entrato in contrasto, casi quindi che rimangono nell'alveo del malcostume amministrativo.

Credo che spia della presenza sul territorio di associazioni criminali siano in genere ben altri reati quali l'intestazione fittizia di beni e l'emissione o l'annotazione di fatture per operazioni inesistenti come si è visto anche in recentissime indagini in corso a Milano.

Comunque esprimo perplessità in merito al fatto che il reato di abuso d'ufficio debba essere abolito tout court. Vi sono state nella scorsa legislatura alcune proposte di legge molto interessanti che da un lato fanno leva sul mantenimento dell'ipotesi di reato almeno nei casi in cui non vi sia una semplice violazione di legge ma un mancato rispetto dell'obbligo di astensione quando l'obiettivo sia quello di soddisfare l'interesse proprio o di un prossimo congiunto procurandosi un ingiusto vantaggio.

E d'altro lato altre proposte tendono a ridurre la responsabilità del Sindaco, che oggi rischia di essere quasi automatica con tutte le conseguenze che comporta, prevedendo che egli sia punibile solo in relazione a fatti riguardanti le competenze espressamente lui attribuite o, nel caso di omesso intervento in situazioni di pericolo, per dolo o colpa grave.

Mi riferisco per intendersi ai disegni di legge presentati anche da forze tra loro diverse come il disegno di legge Ostellari e altri della Lega e il disegno di legge Parrini ed altri del PD.

Bisogna tenere conto che la convenzione di Merida ratificata nel 2009 se non obbliga caldeggia comunque la punibilità di comportamenti come quelli citati e quindi il Parlamento anche eventualmente dopo l'abrogazione potrebbe mettersi al lavoro per ridisegnare in modo più definito e preciso l'abuso di ufficio.

**Sulle intercettazioni:** sono d'accordo sulla previsione secondo cui possano essere pubblicati i contenuti delle intercettazioni solo se utilizzate in una ordinanza di custodia cautelare o acquisiti in fase dibattimentale. Questo perché il processo serve ad accertare i fatti e non è un veicolo di informazione di contenuti di mezzi di prova così invasivi come le intercettazioni.

Sono anche d'accordo sulla previsione secondo cui nella richiesta di misura cautelare il PM deve riportare solo brani essenziali delle comunicazioni intercettate senza indicare i dati personali di soggetti diversi dalle parti salvo che ciò sia indispensabile per una compiuta esposizione e cioè quando si evidenzia una immediata rilevanza del riferimento al terzo estraneo.

Ricordo il caso molto recente di una richiesta di misura cautelare in cui con il trojan era stato intercettato il colloquio di un indagato, legato ad ambienti di criminalità, mentre cercava di coinvolgere un avvocato in una attività di costituzione di società fittizie e di emissione di fatture relative ad operazioni inesistenti. Nella parte finale del colloquio e senza nessun collegamento con la parte precedente e con i fatti oggetto dell'indagine l'avvocato aveva fatto alcuni riferimenti alla sua conoscenza di un importante esponente politico del partito in cui egli stesso militava. Nella richiesta, così come nella annotazione, il contenuto dell'intercettazione era riportato in modo integrale anche se la seconda parte, con il riferimento all'esponente politico, era del tutto irrilevante rispetto all'oggetto dell'inchiesta, uno scarto di indagine destinato ad abbellirla solo sul piano mediatico. E questo non può essere consentito.

E la situazione in cui a seguito dell'intercettazioni tra due soggetti, magari indagati, spicca poi nei titoli dei quotidiani "*Spunta nome di...*" e cioè di un terzo non indagato cui gli interlocutori fanno cenno per vicende del tutto estranee all'oggetto dell'indagine. Con l'effetto di trascinare per "simpatia" l'estraneo, spesso figura pubblica e conosciuta, nel fango di una vicenda processuale.

### **L'interrogatorio del GIP precedente alla possibile adozione della misura cautelare**

Sappiamo che questo obbligo esisteva già per quanto riguarda le misure interdittive nei confronti di ufficiali ma in tal caso si trattava sostanzialmente di provvedimenti paradisciplinari anticipati. L'ipotesi di prevedere un interrogatorio preventivo da parte del GIP dopo la richiesta di misura cautelare lascia qualche perplessità. In concreto sarebbe un interrogatorio alquanto spurio in quanto rischia di avere una valenza di pressione se non "estorsiva" e cioè il Giudice potrebbe rischiare di trovarsi nella sgradevole posizione in cui traspare "Se non mi dici quello che è successo ti arresto".

Inoltre la norma è pensata per indagini sostanzialmente monosoggettive con un solo imputato ed è difficile comprendere come il giudice dovrebbe comportarsi nel caso in cui per alcuni soggetti vi siano reati con elevate esigenze cautelari per la quale non è previsto l'interrogatorio e per altri in cui la situazione sia opposta. E' evidente ad esempio che il Giudice non può sdoppiarsi in quanto non può procedere all'interrogatorio degli indagati nei cui confronti sia necessario e poi provvedere unitariamente sulla richiesta di misura perché questo farebbe cadere l'intera efficacia dell'indagine, ad esempio sul piano dei rischi di inquinamento probatorio, soprattutto nei casi molto frequenti in cui vi è connessione delle posizioni e concorso di più persone negli stessi reati. E anche nel caso contrario si potrebbero gravi problemi in particolare quello di selezionare gli atti che devono essere depositati per un gruppo di indagati e quelli che devono essere depositati per l'altro gruppo.

L'aspetto invece da rafforzare sarebbe lo svolgimento di indagini più complete e soddisfacenti prima di presentare una richiesta di misura cautelare. Ad esempio aumentare il più possibile i casi in cui è il Pubblico Ministero a sentire personalmente la persona offesa invece delegare l'atto alla PG, in

particolare nelle indagini relative ai soggetti deboli. Si potrebbe anche pensare, ma è solo una riflessione, anche una audizione della persona offesa da parte del GIP, pur non con tutte le garanzie dell'incidente probatorio, prima di accedere alla richiesta del PM.

**Sul GIP collegiale:** non sono contrario in via astratta all'introduzione di un collegio che decida in merito alla custodia cautelare in carcere ma certo tale istituto presenta quasi insuperabili ostacoli alla sua concreta applicabilità.

Mi permetto di portare quale esempio la mia presenza al Tribunale di Cremona dove ho prestato servizio per alcuni anni e dove vi erano solo 2 GIP. Per evitare incompatibilità per ogni processo uno di noi era designato quale il GIP e l'altro quale GUP, così anche con solo due giudici il sistema funzionava senza produrre incompatibilità

Con la nuova previsione anche se il Tribunale di Cremona non è molto piccolo ma un Tribunale di medie dimensioni il sistema sarebbe quindi saltato comportando la necessità di coinvolgere un giudice del settore penale, che a sua volta sarebbe divenuto incompatibile, o un giudice settore civile che tuttavia avrebbe rischiato di fare, scusate il termine, la "bella statuina" o il giudice di un'altra città del Distretto come Brescia con problemi evidenti relativi allo spostamento del giudice. Ma anche nei Tribunali maggiori, tenuto conto delle scoperture degli organici, la situazione non sarebbe facile.

Tra l'altro in molti processi di rilievo quando alla fine delle indagini viene richiesta la misura cautelare in carcere l'indagine è stata seguita di norma da parte del GIP unico studiando progressivamente le annotazioni e autorizzando nel tempo un numero spesso elevato di intercettazioni telefoniche che descrivevano man mano un quadro completo in cui i fatti sarebbero avvenuti. Vi è quindi il rischio che la collegialità resti sostanzialmente formale in quanto un componente del collegio sa e gli altri due non sanno niente o sanno molto meno con il rischio che si limitino ad adeguarsi al punto di vista del primo. Una situazione che potrebbe non valere lo sforzo di introdurre un istituto che pone così tanti problemi di concreta organizzazione.

Inoltre la modifica, così come la si legge nel progetto è del tutto generica e dovrebbe essere riempita dalla presa in considerazione delle concrete situazioni che si certamente si porrebbero. Ad esempio non si comprende se nel caso in cui il collegio non decida per la custodia in carcere la richiesta debba essere rimessa al monocratico o deciso sempre dal collegio. Non si comprende nemmeno se nella gestione successiva della misura e cioè quando i detenuti presentano le varie istanze sia chiamato a decidere il GIP monocratico o il GIP collegiale.

Si potrebbe semmai immaginare, ma su questo vi è tutto da riflettere, ad un controllo successivo e cioè al fatto di rendere automatico il riesame da parte del Tribunale del Riesame delle ordinanze che applicano la custodia in carcere anche al di là della richiesta del difensore che magari di ufficio o poco interessato non percorre questa strada.

**Sull'informazione di garanzia:** sono assolutamente d'accordo sulla previsione secondo cui l'informazione di garanzia debba avere una sua consistenza cioè quando si sia condensato un quadro che effettivamente faccia ritenere possibile la configurazione a carico di qualcuno di un fatto determinato e non inverosimile e che sia inoltre comunicata con riservatezza e solo eccezionalmente da parte della Polizia giudiziaria.

In questo senso mi sembra che la riforma raccolga le indicazioni dell'ex Procuratore di Roma dottor Pignatone che con una circolare ai suoi sostituti aveva segnalato la necessità di non iscrivere chiunque modo burocratico e automatico ma quando vi fossero elementi significativi che lo giustificassero.

Sono anche d'accordo sul fatto che l'informazione di garanzia debba rientrare tra gli atti non pubblicabili ai sensi dell'articolo 114 2° comma c.p.p.

L'informazione di garanzia è un atto totalmente iniziale e prodromico che dovrebbe appunto avere anche una funzione di garanzia ma che tuttavia una volta divenuto noto può avere per l'interessato conseguenze devastanti. Non dovrebbe essere soggetto a pubblicità ma invece di norma lo diventa. In questo caso non c'è nemmeno bisogno di avere in mano carte, basta che il Pubblico Ministero o la Polizia giudiziaria lo facciano sapere a qualche giornalista amico.

Un aspetto sicuramente interessante del disegno di legge Nordio è la previsione del divieto di pubblicazione dell'informazione di garanzia sino, termine forse eccessivo, alla chiusura delle indagini preliminari.

Se si ritiene, come penso, che la chiusura delle indagini sia un momento troppo distante rispetto a situazioni che impongono qualche forma di pubblica discussione, la notizia dell'iscrizione o dell'informazione di garanzia dovrebbe comunque essere consentita solo dopo che vi sia stato almeno un interrogatorio dell'indagato o un atto equipollente, con la possibilità da parte di questi di fornire gli elementi a sua difesa e la propria versione dei fatti. Nessuno, come accaduto anche in casi anche molto noti, deve svegliarsi la mattina per apprendere della stampa di essere entrato nel girone degli indagati.

**Sull' aumento organici magistratura:** certamente sono assolutamente d'accordo tenuto conto che l'organico dei magistrati è tra i più bassi o forse il più basso d'Europa in percentuale rispetto alla popolazione in un contesto culturale inoltre di elevatissimo contenzioso.

Secondo me i 250 magistrati in più sono anche pochi rispetto quelli che servirebbero, e non si troveranno certamente cogliendoli da un albero né si può raschiare oltre un certo limite di fondo del barile facendo passare anche candidati che di fatto sono poco idonei per un servizio così delicato solo per raggiungere il numero prestabilito. Non comprendo quindi perché non sia stato coltivato l'emendamento relativo all'innalzamento a 72 anni dei limiti massimi di servizio tenuto anche conto che venuta meno l'ipotesi, più che discutibile, di un concorso riservato ai Giudici onorari.

Questo innalzamento potrebbe essere previsto per un periodo transitorio che si può individuare in 3 anni quindi sino al 2027 cioè quando potrebbe essere stato raggiunto un miglioramento della situazione degli organici, escludendo assolutamente gli incarichi apicali in modo da non creare gelosie e non favorire il mantenimento di posizioni di potere. E ricordando che in realtà il termine di 70 anni è puramente formale dato che molti magistrati in realtà lasciano il servizio verso i 67- 68 anni soprattutto le colleghe, (non è una critica ma un dato statistico). Quindi l'aumento 72 anni altro non farebbe che compensare queste forze che vengono meno per le più diverse ragioni.

D'altro canto oggi settant'anni si è ancora in genere in piena efficienza, chi intende rimanere altri 2 anni significa che ha voglia di dare ancora un contributo e tutti sappiamo che vi sono avvocati che esercitano la professione anche ad una età ben maggiore.

Io penso che in questo modo si sarebbero recuperati circa 150 magistrati e cioè quelli corrispondenti ad intero concorso e questo, soprattutto in alcune Corti d'appello, avrebbe molto aiutato lo smaltimento dei processi arretrati imposto dal PNR.

dr. Guido Salvini

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guido Salvini', with a long horizontal stroke extending to the right.