

Milano, 25 marzo 2024

Al Signor Presidente della 2^a Commissione
della Camera dei Deputati

Oggetto: audizione in relazione al Disegno di legge Ministeriale n.1718 recante “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’Ordinamento militare “.

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 mi permetterei di suggerire il metodo di verificare in primo luogo quale sia stato l’impatto conseguito con le modifiche normative già recentemente introdotte sulle materie oggetto del presente d.d.l., anche al fine di operare eventuali correzioni.

Quanto stiamo assistendo in particolare nella giustizia è una bulimia riformatrice, senza alcuna analisi dei risultati e degli effetti delle riforme adottate sulle stesse materie nell’ultimo periodo. Riguardo alle materie in discussione il reato di abuso di ufficio è stato modificato nel 2020, il reato di traffico di influenze nel 2019, le intercettazioni sono state ridisciplinate nel 2017 realizzando un fortissimo sforzo tecnologico ed organizzativo.

Saggezza impone di attendere un minimo di tempo necessario per lasciare sedimentare le modifiche e poi valutare esiti e 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.

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 (compresi dirigenti e semidirettivi) ed i Tribunali con un numero di giudici eguale o inferiore a 18 sono oggi ben 39 (più di un quarto del numero complessivo).

Prendendo un normale ufficio in cui i giudici sono per metà addetti al settore civile e lavoro e per metà al settore penale i giudici del settore penale possono costituire due collegi (anche per fronteggiare le incompatibilità e, quanto ai tribunali capoluogo di provincia, per assicurare il riesame delle misure cautelari reali), oltre ad un giudice dell'udienza predibattimentale e a due giudici della sezione G.I.P. – G.U.P.

Occorre tener conto che la maggioranza degli uffici giudiziari italiani sono piccoli (il 34,28 %) o medio piccoli (il 47,14 %) e che gli uffici con un numero di magistrati in organico pari o inferiore a 25 giudici (sempre compresi dirigenti e semidirettivi) è di ben 69. Con l'ulteriore specificazione che il pieno organico storicamente nel nostro Paese è una chimera che si raggiunge solo per rari periodi.

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 distretto in cui da ultimo ho operato, 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 adottare l'interrogatorio preventivo, prima dell'eventuale emissione della misura cautelare, in via generalizzata. Questo però "costringe" il legislatore ad escludere il contraddittorio preventivo in larga parte dei casi, tranne quando 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.). Lascia al riguardo perplessi che il disegno di legge ministeriale non sia in alcun modo accompagnato da dati relativi sia al numero delle misure cautelari emesse che sarebbero suscettibili di interrogatorio preventivo, sia alla percentuale sul numero complessivo di misure cautelari emesse. Dati che aiuterebbero a capire le dimensioni che il nuovo meccanismo assumerebbe.

L'applicazione di questa garanzia resta poi subordinata 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?

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 che provoca: i membri del collegio cautelare sarebbero componenti dello stesso tribunale che poi dovrà garantire la funzione Gup e poi, eventualmente, l'udienza predibattimentale e infine, in ipotesi, quella dibattimentale.

Per giungere ad un interrogatorio preventivo e/o ad una misura cautelare adottata da un giudice collegiale potrebbero esserci altre strade non sperimentate e che, va detto, a loro volta presentano controindicazioni. Ovvero generalizzare il sistema dell'interrogatorio preventivo a tutti i reati, esclusi quelli di cui all'art.51 co.3 bis C.P.P. (criminalità organizzata), ma prevedendo un accompagnamento coattivo (quindi a sorpresa) finalizzato all'interrogatorio. Ciò consentirebbe di sentire la persona soggetta alle indagini ed il suo difensore prima dell'emissione della misura, ma avrebbe come risultato sia la produzione di un impatto inevitabilmente traumatico sulla persona soggetta alle indagini, sia una compressione dei diritti della difesa che non avrebbe spazio per una sua predisposizione.

Una ulteriore e diversa alternativa consisterebbe nel concentrare l'emissione delle misure cautelari collegiali nei Tribunali capoluogo di distretto o, ancora, in una o più sedi distrettuali di dimensioni adeguate. Ma ciò creerebbe problemi pratici e di sicurezza (quale l'invio del contenuto dei procedimenti anche a centinaia di chilometri di distanza) ed andrebbe nella direzione, già fin troppo perseguita, di aggravare il carico di pochi tribunali e di creare una sempre maggiore discrasia tra pochi Tribunali di serie A, con competenze ampie e specialistiche, ed altri (la maggioranza) di serie B che trattano solo affari ordinari di basso spessore.

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.

In primo luogo non si capisce in che modo è stata determinata la quantificazione dell'aumento di organico necessario a rendere operativa questa misura. Facendo un'analisi molto approssimativa prevedendo un aumento di organico di due magistrati – ovvero il minimo per integrare un collegio – nei tribunali piccoli (48) e medio piccoli (66), di quattro magistrati nei tribunali medio grandi (20) e di sei magistrati nei tribunali grandi e metropolitani (6) il numero di magistrati necessari sarebbe 344, ovvero ben superiore. Calcoli estremamente rozzi e approssimativi, ma che cercano di dare una dimensione alle necessità di integrazione degli organici, in assenza di qualsiasi analisi da parte del Ministero.

Inoltre chiunque sia minimamente al corrente dell'attuale forte scopertura degli organici della magistratura (1591 vacanze corrispondenti al 14,95 %) si rende conto che tra due anni non sarà in nessun modo possibile reclutare magistrati in più da dedicare a questi settori. Il concorso di magistratura è giustamente molto selettivo e, anche essendo ottimisti e contingentando i tempi, pur bandendo immediatamente un nuovo concorso sarebbe impossibile avere nuovi magistrati con le


funzioni prima di due anni e mezzo (tre mesi per la fissazione, un anno per la correzione dei temi e lo svolgimento degli orali, tre mesi per la redazione della graduatoria e l'inizio del tirocinio, un anno di tirocinio), senza tener conto delle cessazioni avutesi nel frattempo.

Infine devo ricordare che gli uffici giudiziari sono 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 dati ministeriali pubblicati 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.

Claudio Castelli - già Presidente della Corte di Appello di Brescia

Handwritten signature of Claudio Castelli in blue ink, consisting of two parts: 'Claudio' and 'Castelli'.