



CONGRESSO STRAORDINARIO Rimini 14 – 16 ottobre 2011

Relazione del Presidente

Premessa

Il congresso straordinario è un momento della vita associativa dell'Unione delle Camere Penali Italiane che ha ormai assunto, al di là della sua denominazione, una sua collocazione obbligata al termine del primo anno di lavoro di una Giunta. Sotto questo profilo l'appuntamento di Rimini non si differenzia da quelli che, da Alghero in poi, hanno punteggiato la vita dell'associazione. Occasione di riflessione collettiva, con la verifica della attività svolta e diagnosi di quella da intraprendere nel secondo anno, sono gli ingredienti necessari e scontati di questo appuntamento, ma a ciò si deve aggiungere anche, per questo che si apre oggi, qualcosa che deriva dalla particolarità del momento storico politico che il Paese sta vivendo. Il congresso, infatti, cade in una fase assai delicata dal punto di vista politico. Come in altri periodi della storia italiana una somma di fattori sta componendo un mosaico dominato da forti criticità tra le quali spiccano la congiuntura economica da un lato e la sfiducia nei confronti della politica, incapace di dare risposte tempestive alla complessità dei fenomeni sociali, dall'altro. Come già accaduto in passato, questi fattori hanno acuito ed aggravato i problemi strutturali dello Stato, primo fra tutti quello dell'equilibrio tra i poteri, sui quali, inutilmente, nel corso della storia repubblicana si è tentato di aprire e portare a termine un dibattito costituente. Come ai tempi di tangentopoli l'intervento della magistratura ha trascinata dai suoi confini naturali facendosi, da un lato, portatore di una vera e propria interlocuzione politica con il Parlamento a proposito delle riforme, ordinarie e costituzionali, e d'altro lato contrappuntando assai spesso gli interventi giudiziari con giudizi etici del tutto impropri. Come in altre fasi di transizione della storia italiana recente, infine, l'asse della politica ha finito per incrociare indagini e processi, impropriamente caricati del compito di risolvere per via giudiziaria quel che il sistema dovrebbe regolare in sede politica. Ciò senza che la politica abbia saputo contrapporre a tale invasione di campo, una giusta determinazione per portare a compimento un progetto di riforma coerente, globale e condivisa del sistema giustizia. Un disegno che, partendo dall'assetto della magistratura, prenda in considerazione in maniera coerente il volto del diritto penale, processuale e sostanziale, facendosi portatore di una diversa idea di giustizia, equa, moderna, liberale e non meramente improntata ad una reattività senza prospettive come da troppo tempo accade di vedere. Significativo, sotto questo aspetto, il destino di quella importante novità, costituita dal progetto di riforma costituzionale, messa in campo con colpevole ritardo ad oltre metà legislatura ma che comunque investiva il cuore del problema dei rapporti tra i poteri dello Stato. Una riforma essenziale, che oggi appare di fatto abbandonata e che viene richiamata in maniera solo evocativa mentre il lavoro parlamentare sul punto si è arrestato. Altrettanto significativo, e stentato, è il cammino di un'altra riforma di struttura, quella dell'ordinamento forense, oggetto, prima ancora che di una paralisi determinata dalla pressione di chi punta alla liquidazione dei caratteri propri della professione legale, di messaggi politici contrastanti che un giorno inclinano alla liberalizzazione selvaggia ed il giorno successivo promettono la prosecuzione dell'iter parlamentare della legge già esaminata dal Senato. Tutto ciò mentre si



ripetono, in molti Tribunali, veri e propri attacchi al diritto di difesa, mal tollerato se non addirittura criminalizzato. Questo è il panorama che l'Unione ha di fronte e ciò impone, come nei momenti migliori della sua storia, di raccogliersi all'interno per riflettere e dibattere sulla azione politico/associativa. Un congresso "politico", dunque, quanto non mai. Un congresso che deve, in coerenza con quanto accaduto nel corso di quest'anno attraverso il rinnovato e costante collegamento tra la Giunta e le Camere Penali, produrre uno sforzo collettivo di valutazione che dia la forza e la compattezza necessarie per affrontare i prossimi mesi che si annunciano assai densi e difficili. Quale che sia il destino della legislatura la "questione giustizia" rimarrà al centro dell'attenzione della politica e l'Unione delle Camere Penali deve far sentire, forte e chiara, la sua voce. Per questo è necessario che il dibattito congressuale sia quanto più libero possibile e la relazione del Presidente, accanto al riepilogo di quanto fatto fin qui, si ponga come base della discussione senza la pretesa di ingessarla o fissarla in schemi predeterminati. Se questo vorrà dire che essa sarà più schematica che in passato spero che non sia mal interpretato, anzi, in cuor mio, auspico che sia apprezzato.

Ora e adesso: la situazione politica ed il vero volto della Giustizia.

Come detto in premessa, è compito del Congresso segnare, nell'ambito della cornice dei rapporti statutari che assegnano al Presidente ed alla Giunta il governo della nostra associazione, un momento di riflessione che orienti i futuri atteggiamenti: questa riflessione non può che partire da una analisi del momento politico, in generale, ed in particolare della politica della giustizia. Da molti osservatori si è operato un confronto tra l'attuale fase e quella che è intervenuta all'inizio degli anni 90. Sotto questo profilo alcuni elementi sicuramente possono essere comparati: identica la situazione di grave crisi economica, identica la (rinnovata) frammentazione delle forze politiche nei diversi schieramenti, identica, anche se per motivi assai diversi, la critica al sistema elettorale, identica la sensazione di *debolezza* della politica. Senza proseguire oltre in terreni che sarebbero estranei all'interesse associativo, il dato preminente è proprio la debolezza del quadro politico in generale, rimarcata da una sfiducia *complessiva* nei confronti dei partiti che viene segnalata dai sondaggi di opinione e che si traduce sovente in atteggiamenti di contestazione rispetto alla politica *tout court*, avvertita come inadeguata a dare risposta ai problemi strutturali. Ciò lascia spazio all'intervento, anche improprio, di altri soggetti, istituzionali e non, che ridisegnano i confini dei rapporti tra i poteri e modificano la Costituzione materiale.

* * *

Nel campo della giustizia questo si avverte in maniera determinante. Fin qui la legislatura si è dimostrata assai poco omogenea, dominata per un verso dall'ansia di dare risposta rassicurante a fenomeni a torto od a ragione avvertiti come predominanti (immigrazione, microcriminalità urbana, reati da circolazione stradale, violenza sessuale e da ultimo evasione fiscale) attraverso lo strumento della decretazione di urgenza ed il richiamo ipertrofico al concetto di sicurezza, e d'altro verso da interventi legati alla riforma di istituti processuali - in qualche caso dichiaratamente (come il Lodo Alfano) in altri assai meno - rivolti alla soluzione di specifiche vicende processuali. Inutili, sotto i profili fin qui individuati, i richiami sia al rispetto dei confini istituzionali di tutti i soggetti sia alla necessità di riforme condivise. In realtà, come in altre stagioni, ciò che è mancato alla politica è una visione di insieme, una modello da proporre. All'atteggiamento reattivo delle forze di governo, che ondeggia tra la richiesta di introduzione del diritto alla prova superflua, o ai ritocchi alla prescrizione che finirebbero per peggiorare la già criticabile disciplina della legge ex Cirielli, fino alla negazione del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, corrispondono le amnesie di molti partiti di opposizione che disconoscono come figli illegittimi sia le elaborazioni che portarono alla bozza Boato sia le stesse proposte in tema di



intercettazioni che formularono con la proposta Mastella. La politica italiana in tema di giustizia sembra riassumersi nella battuta di Altan “*a volte ho delle idee che non condivido*”. Del resto, come è ampiamente noto, le polemiche politiche e parlamentari vedono la “questione giustizia”, ormai da almeno tre lustri, identificarsi per via diretta o indiretta nelle vicende giudiziarie dell’attuale presidente del Consiglio. Ogni proposta legislativa sui temi del diritto e del processo penale viene valutata in funzione della sua ricaduta su questo o quel processo che vede coinvolto - direttamente o indirettamente - l’Onorevole Berlusconi ed il tema delle così dette leggi *ad personam* appassiona la politica spesso ben al di là del contenuto dei provvedimenti¹. Peraltro, senza voler minimizzare la vicenda, nell’ultima legislatura sono state lette come leggi *ad personam* anche proposte la cui ricaduta nei processi che riguardano il Premier erano del tutto fisiologiche e l’argomento è stato apertamente strumentalizzato da chi tali proposte avversava. Insomma, attesa la veste di indagato o di imputato di Berlusconi in diversi procedimenti, ogni proposta che incide negli equilibri del processo viene inquadrata nella categoria.

* * *

Ma quel che è ancora più evidente è che la *questione giustizia* assume un significato assai diverso per chi come gli avvocati penalisti è a contatto con il vero volto del sistema penale italiana, rispetto a quel che viene discusso nell’agone politico. Mentre il sistema giustizia avrebbe bisogno di terzietà del giudice, e contestualmente del riequilibrio del processo contrassegnato da un gigantismo del pm nelle indagini preliminari accompagnato da un controllo giurisdizionale del GIP che è già generoso definire *esile*, in Parlamento si inseguono i fantasmi securitari e le facili parole d’ordine discutendo di una riforma del diritto abbreviato che escluda i reati punti con l’ergastolo; ovviamente preoccupandosi, stavolta a ranghi rigorosamente compatti e in maniera bipartisan, di evitare che ciò finisca per indebolire le folte schiere dei collaboratori di giustizia. Mentre bisognerebbe contrastare l’opposto fenomeno riferibile alla fase del dibattimento, ove invece la carenza di *terzietà* del giudice assume le forme di un esagerato interventismo, portato a negare nei fatti la portata epistemologica del contraddittorio, in Parlamento giacciono senza alcun seguito le proposte tese a rimodellare le regole relative alla assunzione della prova dichiarativa ed alla circolazione probatoria. Mentre le carceri scoppiano di detenuti in custodia cautelare nessuna risposta politica viene data in concreto alla necessità di restituire allo statuto della libertà personale degli imputati quella tutela effettiva che pure la legge e la Costituzione prevedono e che la Consulta ha ribadito anche in recenti decisioni che hanno riformato leggi introdotte nell’attuale legislatura. Mentre si avverte in maniera sempre più cogente la necessità di un reale controllo giurisdizionale sulle modalità di iscrizione degli indagati nel registro notizie di reato, le consuetudini investigative, in questo facilitate da un apparato normativo assai debole e da una giurisprudenza del tutto lassista sul punto, continuano a permettere che gli indagati di fatto vengano ascoltati più e più volte dagli inquirenti in veste di persone informate dei fatti, salvo

¹ In un articolo recente ho sostenuto che “*Va detto, ad onor del vero, che mentre in passato veniva contestata con puntuali indicazioni dei motivi di necessità generale dei progetti di legge in discussione, negli ultimi tempi è capitato di sentir rivendicare questa “particolarità” persino da qualcuno dei proponenti che ha ribaltato la questione sostenendone la legittimità come risposta ad un accanimento, parimenti ad personam, che una parte della magistratura inquirente dimostrerebbe nei confronti dello stesso Berlusconi. Senza entrare nel merito di questa ultima questione su di un dato si può richiamare l’attenzione: fatta eccezione per la legge che ha accorciato i termini della prescrizione per taluni reati (allungandola a dismisura per molti altri e soprattutto per alcune categorie di imputati, ndr) il più gran numero delle leggi in discorso sono risultate inidonee allo scopo, o perché cadute sotto la scure della Corte Costituzionale o perché interpretate dalla giurisprudenza in maniera contraria all’intenzione dei proponenti. Di tal che, a giudicare dagli effetti e certo non per le intenzioni, l’importanza del fenomeno, sarebbe assai più circoscritta di quanto il suo indubbio rilievo politico pretenda.*”



scoprire il loro coinvolgimento nei fatti a poche poco tempo prima della emissione dell'immane provvedimento cautelare. Mentre le croniche lentezze della giustizia rimangono tali, e le più volte preannunciate novità in tema di informatizzazione dei fascicoli o di notifiche elettroniche rimangono lettera morta, troppo spesso la versione digitale dei fascicoli dei pm, relativi ad indagini prolungate nel tempo, viene realizzata in maniera tale da creare, semmai, difficoltà di consultazione degli atti e scarsa conoscenza dei medesimi da parte dei difensori. Al punto che processi nei quali il fascicolo delle indagini è costituito da centinaia di migliaia di pagine processuali vengono svolti senza che i difensori abbiano, realmente, disposto del "tempo e delle condizioni necessari per preparare" una difesa effettiva come recita il precetto costituzionale. Mentre la legislazione penale naviga a vista, inseguendo i fatti di cronaca e le fughe in avanti della giurisprudenza - che si sente sempre più creatrice del diritto e sempre meno vincolata dalla lettera della legge - fino al punto da aprire discussioni surreali sulla introduzione di categorie ibride dell'elemento psicologico del reato, innescate da singolari pronunce giudiziarie in tema di dolo eventuale, o nuove figure di reato per contrastare fenomeni come quello degli *omicidi stradali*, ingigantiti da una informazione sempre pronta ad enfatizzare e a creare serialità virtuali, puntualmente smentite dalle statistiche ufficiali, nessun intervento organico sul codice penale è stato operato. Insomma, la giustizia *in vitro*, che è oggetto dei dibattiti politici, si allontana sempre di più da quella reale e dalle esigenze del Paese al riguardo. Questa legislatura doveva portare alla riforma dello statuto del pm, del giudice e del difensore, queste erano le premesse, e gli impegni politici che il governo aveva assunto. Nulla di tutto questo è accaduto, come nel prosieguo si illustrerà, è questo è un fatto cui non può seguire una assunzione di responsabilità politica per chi l'ha permesso o ne è causa.

* * *

In questo contesto, in maniera ancor più netta che in passato, è emerso un improprio ruolo di diretta interlocuzione politica da parte della magistratura, associata e non, da un lato, e del CSM, anche attraverso le contestabili prassi delle pratiche a tutela e dei pareri non richiesti, da un altro. La vicenda della riforma costituzionale, su cui appresso si dirà, sotto questo profilo appare emblematica. Così come è emersa in maniera del tutto evidente, al punto da essere addirittura rivendicata in alcuni interventi pubblici di singoli magistrati², la pretesa di sostituire al controllo di legalità proprio del potere giudiziario un improprio controllo etico o di moralità, versione aggiornata ma non per questo meno discutibile di quella *invasione di campo* che per l'appunto costituì una delle caratteristiche del passaggio storico della metà degli anni novanta cui si faceva riferimento in precedenza. A tutto ciò si è aggiunta l'enfatizzazione di qualcosa che già da tempo qualifica l'atteggiamento di molta parte della magistratura nei confronti della stessa funzione giudiziaria vissuta come *contrapposta* a quella legislativa. Quel che accade normalmente di ascoltare, infatti, stavolta non solo nelle prese di posizione destinate all'amplificazione dei media, quanto nell'ambito di convegni giuridici o di incontri di studio relativi alle più disparate materie, è la pubblica professione di diffidenza che molti magistrati fanno non tanto nei riguardi delle singole leggi, già varate o in discussione, quanto della funzione legislativa. Una visione non nuova che, proprio alla metà degli anni 90, faceva osservare a Franco Nobili "«oggi pare mutato il senso della categoria e dell'espressione "norma giuridica". L'enfasi posta sul pur reale valore dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione giudiziaria tende, infatti, a modificare la portata di quei due valori ed a presentare tale funzione statuale, sempre più come un'entità contrapposta, come un "contropotere", come una schiera virtuosa, la quale ha di fronte a sé qualcosa oggi degradato e difficilmente riconoscibile: una specie di commistione indistinta fra

² Il riferimento esplicito è alle dichiarazioni del segretario dell'ANM e del pm di Palermo Ingroia.



classe politica, partitica, parlamentare, governativa, intesa come quella che dà la legge. Dunque, se siamo a livello di potere contrapposti, di “potere contro”, l’oggetto di questo “essere contro” finisce, poi, per identificarsi anche con il prodotto di quegli altri poteri. E, quindi, si sfiora, o si sposa nella sostanza pure il progetto di collocarsi contro alla legge. Attualmente – almeno nel settore penale – si guarda al prodotto legislativo, e quasi lo si è trasformato da un valore meritevole di servizi, in un frutto infido, impuro, di quella classe politica; un frutto di cui dubitare; anche da contrastare e cui conviene, comunque, essere superiori.” In questo contesto alcune idee guida – come la ragionevole durata del processo – sembrano ispirare la giurisprudenza, oltre che i concreti comportamenti dei giudici, ben al di là della lettera della legge. Ciò porta, in qualche caso, a risultati interpretativi davvero sorprendenti, come quello raggiunto - tanto per fare un solo esempio che racchiude in sé molta parte di questi atteggiamenti - dalla Corte di Cassazione laddove, in un opera di riscrittura al ribasso del sistema delle sanzioni processuali ispirata a quello che si potrebbe definire *minimalismo conservativo*, ha utilizzato addirittura il codice deontologico forense per introdurre nell’ordinamento un obbligo di avvertimento da parte del codifensore regolarmente citato, anche non comparso, che farebbe da sostrato alla qualificazione del termine di deducibilità della nullità conseguente all’omessa notifica dell’altro difensore³. Insomma, mentre la politica balbetta i suoi propositi riformatori, la magistratura riscrive le leggi.

* * *

Quel che è sicuramente peggiorato è lo stato, reale stavolta, non virtuale, del **diritto di difesa**. Come segnalato fin dal mese di giugno una serie di sintomi dimostrano l’insofferenza verso la funzione difensiva che si è registrata nel corso dell’anno. A Rimini, proprio a Rimini ove si svolge il congresso, la Camera Penale ha segnalato l’apertura di procedimenti a carico di avvocati che *“in alcuni casi appaiono inaccettabili forme di sindacato dell’attività professionale dell’Avvocato da parte della controparte naturale”*⁴. Fatto identico, e ancor più nettamente denunciato, quello che vede indagato un collega nella nota vicenda relativa all’omicidio di Sarah Scazzi, sulla quale ha preso posizione sia la Camera Penale di Roma che la Giunta⁵, denunciando il vero e proprio “corto circuito” che si è verificato laddove il pm si è eretto a sindacare la bontà della linea difensiva perseguita dal difensore - che peraltro aveva sempre agito in perfetta comunanza con il suo assistito - imputandolo per infedele patrocinio all’interno del procedimento principale, con l’effetto, paradossale, di averne determinato l’abbandono della veste processuale, in ossequio all’art. 5 del codice deontologico forense. Ancora, paradossale e grave il caso avvenuto a Marsala, ove un agente di pg ha stilato una annotazione in ordine alla conversazione dal medesimo ascoltata nei corridoi del tribunale tra un avvocato ed il proprio assistito; annotazione inviata alla locale Procura che, invece di cestinarla, ne ha fatto oggetto di un esposto disciplinare. Senza parlare del reiterato, costante, e più volte denunciato, ascolto, con pedissequa trascrizione, delle conversazioni telefoniche tra avvocati ed assistiti, giustificato in maniera formalistica in relazione alla intercettazione telefoniche debitamente autorizzato sulle utenze di questi ultimi, ma sostanzialmente elusivo del precetto legislativo sulla inviolabilità delle conversazioni tra difensore e difeso. Una prassi, è ormai il caso di definirla tale, anti-giuridica ed incivile, che si ripete da nord a sud con l’avallo dei magistrati dell’ufficio del pm ed anche del gip che inseriscono brani di tali conversazioni nei provvedimenti che emettono. Ciò, ovviamente, con il corredo, scontato, della pubblicazione di tali conversazioni sui media quando le vicende assumono un rilievo pubblico.

³ Si vedano sul punto SS.UU. penali 27-1/1-6-11, rel. Fiandanese, e a quella della sez. VI, 2-12-09, n. 66, rel. Citterio.

⁴ Delibera della Camera penale di Rimini del 29 giugno 2011

⁵ Delibera della Giunta del 18 luglio 2011



Una forte denuncia su questo tema è stata avanzata a suo tempo dalla Camera Penale di Benevento⁶, oltre che da singoli avvocati anche in vicende di rilievo nazionale⁷. Una prassi che potrebbe essere finalmente impedita, in assenza di una cultura delle regole realmente condivisa dalla magistratura sul punto, solo dal rafforzamento dell'art. 103 c.p.p., proposta e formulata a suo tempo dall'Unione, che giace non approvata in Parlamento e deve essere anch'esso inserita nel capitolo delle promesse e degli impegni non mantenuti e delle riforme mancate. Senza dimenticare gli avvenimenti che hanno visto l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare direttamente nello studio di un avvocato, che ha dato adito ad una forte e decisa protesta della Camera Penale di Verona e delle Camere Penali del Veneto⁸. Per finire con la vicenda che a Napoli ha registrato la singolare e sconcertante situazione in base alla quale la Procura della Repubblica, con il *non liquet* del Gip, ha sostenuto la propria legittimità a *sollevare* alcuni avvocati dal segreto professionale, emettendo un decreto in tal senso. Situazione su cui la Giunta è intervenuta immediatamente con un documento⁹ ed in ordine alla quale la Camera Penale di Bari ha inviato un esposto ai titolari dell'azione disciplinare. Una vicenda che, a differenza della maggior parte delle altre pubbliche denunce fin qui esposte, ha immediatamente conquistato la prima pagina dei media nazionali, visto il ruolo dei protagonisti e il procedimento a cui si riferisce. Cose che non ci hanno trattenuto dal denunciare questa ennesima distorsione del sistema al pari delle altre denunciate in precedenza, perché quando si tratta di diritti, e del diritto di difesa in particolare, l'Unione non chiede nome e cognome degli interessati e non si interroga su chi potrebbe giovare dell'intervento in ossequio ad una pratica della trasversalità che è sempre stata una delle sue migliori caratteristiche. Semmai ciò che è accaduto dovrebbe dare spunto alla stampa per riflettere sui motivi per i quali, quando si tratta di personaggi che pubblici non sono, le denunce dei penalisti si leggono solo sui siti delle Camere Penali o al più su qualche quotidiano locale e solo con enormi sforzi vengono ripresi sulla stampa nazionale.

* * *

Alla luce di quanto fin qui detto si devono analizzare le principali vicende legislative dell'anno appena trascorso e le possibili iniziative in merito a ciascuna di esse e complessivamente, con una considerazione finale che nasce dal modificarsi, giorno per giorno, del quadro politico. Le richieste dell'Unione non mutano, in qualsiasi scenario, perfino nella ipotesi in cui si dovesse andare alle elezioni anticipate, temi e problemi rimarrebbero gli stessi, semmai cambierebbero, ovviamente, tempi e modi degli interventi. Quel che deve nascere, però, è quel che sicuramente oggi si ritrova in tono minore rispetto ad altre stagioni del nostro impegno: una mobilitazione diffusa, costante, generale, dei penalisti che si riconoscono nel patrimonio ideale delle Camere Penali. Un lavoro che sia culturale e politico, allo stesso tempo, perché questi sono i terreni d'elezione della nostra attività, ma che non si rifugi in slogan poetici oppure nel disincanto venato di antipolitica di chi, per dimostrare che la sa lunga e indica orizzonti irraggiungibili. Noi facciamo i conti con la politica *adulta* da molti anni, e sappiamo bene che la nostra possibilità di cambiare lo stato delle cose nasce dal lavoro quotidiano di interlocuzione con tutte le forze politiche, anche quelle che rifiutano alcuni dei nostri temi storici, e dalla possibilità di dare una versione *terza* del volto della Giustizia e dei suoi problemi. Il che vuol dire far conoscere le problematiche, prendere testardamente posizione, contribuire al percorso legislativo, non certo immaginare il nostro ruolo

⁶ Delibera della Camera Penale di Benevento dell'8 ottobre 2010

⁷ Delibera della Giunta del 18 ottobre 2010

⁸ Delibera della Camera penale di Verona del 28 settembre 2011 e delibera della Giunta del 28 settembre 2011

⁹ Documento della Giunta del 17 settembre 2011



alla stregua di partitino. Per tale motivo è necessario dare un preliminare sguardo allo *stato dell'Unione*.

Un impegno mantenuto: il costante rapporto con il Consiglio e con le singole Camere Penali.

Nel corso di quest'anno la Giunta si è impegnata in primo luogo a mantenere il primo punto programmatico che aveva esposto al congresso di Palermo: quello di avere un costante rapporto con il Consiglio delle Camere Penali e di far sentire la sua vicinanza alle singole Camere Penali sul territorio. Non sta a noi affermare la bontà di quanto abbiamo fatto ma i numeri dicono che l'impegno c'è stato. Personalmente sono stato in 40 diverse Camere Penali in occasioni di convegni, dibattiti ed eventi di varia natura, in alcune città sono tornato in diverse occasioni. La Giunta ha poi immediatamente avviato una serie di incontri con le Camere Penali così da favorire la discussione e lo scambio di opinioni sui temi più sensibili per l'Avvocatura penalista in genere e per la vita associativa in particolare. Nonostante la presenza paritetica di ciascuna Camera Penale in seno al Consiglio assicuri, o quantomeno dovrebbe assicurare, un collegamento fra i vertici e la base, la Giunta ha infatti ritenuto di privilegiare i contatti con le realtà minori così da sollecitare il dibattito interno alle Camere Penali, favorire l'ascolto delle esigenze particolari e la contestuale verifica delle scelte di politica giudiziaria realizzate dall'organo di governo dell'Unione¹⁰. Il calendario delle riunioni del Consiglio delle Camere Penali, concordato con i Presidenti Cerabona prima e Migliucci poi, ha seguito una cadenza mensile. Le riunioni si sono svolte nella sala messa a disposizione dalla Gnosis forense, con notevole risparmio di costi rispetto al passato, ed hanno visto una buona partecipazione di presidenti, anche se sul punto, soprattutto in periodo estivo la presenza è andata calando. Con estrema tempestività il Consiglio è stato convocato in occasione della ripresa al termine dell'estate, in occasione della presentazione del testo di legge sulle circoscrizioni giudiziarie. Sempre in ossequio alle indicazioni del programma, fin dalle prime riunioni consiliari lo sforzo è stato quello di anticipare i temi e le iniziative che la Giunta stava ponendo in essere e farne oggetto di dibattito preventivo, senza fughe in avanti ma con

¹⁰ Appena trascorsi poco più di sessanta giorni dal Congresso di Palermo, una rappresentanza della Giunta ha avviato i contatti con le Camere Penali di nuova costituzione come quelle di Sassari, Nuoro e della Gallura realizzate in Sardegna. Si è trattato di un ciclo di incontri in concomitanza con la discussione sulla riforma dell'Ordinamento Forense, la formazione e la specializzazione. Il mese di febbraio del corrente anno ha visto impegnata la Giunta e comunque una sua rappresentanza negli incontri con i Colleghi delle Camere Penali di Perugia, Viterbo, Civitavecchia, Orvieto e Rieti. Si è ritenuto, al fine di ottimizzare i tempi, di cogliere l'occasione di convegni su temi di maggiore attualità che garantivano una larga partecipazione degli iscritti, ed anche per realizzare scambi di opinioni in tema di politica giudiziaria ed associativa. Nel mese di febbraio una delegazione di Giunta si è trasferita a Spoleto, dove ha incontrato il direttivo della Camera Penale locale dopo un dibattito che ha visto la partecipazione dei Colleghi di Terni, Perugia e Rieti. Il successivo mese di marzo, in occasione di un evento formativo organizzato dalla Camera Penale di Velletri, una rappresentanza dell'Ufficio di Presidenza ha potuto confrontarsi con i rappresentanti delle Camere Penali di Frosinone, Tivoli e Latina. Con l'occasione si è dibattuto principalmente sulle ragioni che hanno determinato l'Unione a non partecipare alla astensione indetta dall'OUA contro l'entrata in vigore dell'istituto della "media-conciliazione". Il mese di aprile ha visto un incontro con i direttivi delle Camere Penali toscane a margine di un dibattito presso la scuola di formazione di Prato. Giugno ha visto la ripresa degli incontri con le Camere Penali con l'appuntamento del 10 giugno a Pinerolo in occasione di un convegno che ha visto la partecipazione del Presidente ed una rappresentanza della Giunta. Al termine dei lavori si è realizzato l'incontro con i direttivi delle Camere Penali del Piemonte e Valle d'Aosta. In vista del Congresso e per via dei necessari preparativi, una rappresentanza della Giunta ha potuto incontrare i Colleghi della Camera Penale Distrettuale della Lombardia Orientale, in occasione di un'affollata assemblea degli iscritti. Con l'occasione si è discusso in modo estremamente proficuo sulle ineludibili riforme della Giustizia, tema centrale del Congresso.



condivisione attiva. La sensazione che si trae dal complesso dell'attività svolta è che le Camere Penali siano presenti sul territorio, attive soprattutto nella interlocuzione con le istituzioni locali e nella organizzazione di corsi ed eventi formativi, ma necessitano di essere stimolate a proposito della mobilitazione sui temi di interesse nazionale poiché toccate in qualche modo dal clima di generale sfiducia. Sotto questo profilo la mobilitazione che si è registrata al momento del deposito della proposta di modifica costituzionale ha dato, perlomeno inizialmente, un segnale preciso e positivo di ripresa di interesse.

Nel programma di Palermo compariva l'impegno ad attivare un servizio di capillare informazione alle Camere Penali in ordine alla presentazione in Parlamento dei singoli progetti di legge in materia di giustizia penale ed al costante monitoraggio dello stato di avanzamento dei relativi lavori parlamentari, nella prospettiva di favorire il più ampio dibattito, ad ogni livello, sulla politica giudiziaria *in cantiere*.

Per questo, già a metà novembre è stato inviato il primo *bollettino dei lavori parlamentari* attraverso newsletter a tutti i Presidenti delle Camere Penali con richiesta, a loro volta, di provvedere all'inoltro a tutti gli iscritti nei rispettivi territori. La collaborazione dei singoli Presidenti si è resa necessaria a causa dell'impossibilità, per la nostra sede, di provvedere autonomamente alla gestione di una lista di distribuzione, debitamente aggiornata, con gli indirizzi mail di tutti gli iscritti alle Camere Penali italiane. Tre sono stati i *bollettini* del 2010, dodici quelli del 2011: considerata la sospensione estiva dei lavori parlamentari, un totale di quindici *bollettini* in nove mesi, quindi una cadenza quasi bisettimanale. A ciò si è aggiunto, ogni martedì, l'inoltro del *resoconto dei lavori parlamentari* della settimana precedente. Il *bollettino* ha scandito il passaggio di ogni singolo disegno di legge di nostro interesse da una Commissione all'Aula, o da un ramo del Parlamento all'altro, fornendo in allegato i relativi testi che da tali sedi venivano man mano varati, così come ha dato costante notizia e testo, unitamente ad un breve riassunto *in pillole*, dei progetti di legge di rilievo presentati nel corso di quest'anno. Tutti i testi sono stati poi inseriti sul sito, nel *banner* contenente i disegni di legge di interesse, che è stato costantemente aggiornato e nel quale è sempre possibile rinvenirli. L'iniziativa del bollettino, sia chiaro, nasce dalla necessità di dare informazione capillare delle evoluzioni legislative non solo come strumento di aggiornamento ma anche come strumento politico agli associati. Solo *vedendo* l'evolversi della legislazione è possibile contribuire in maniera puntuale al dibattito interno all'associazione, e prima ancora farlo sorgere tra gli associati.

* * *

Non è semplice **comunicare**, perché gli avvocati spesso usano un linguaggio troppo tecnico o troppo poco chiaro o poco comunicativo e accattivante. La sfida è mutare modo di esprimersi con l'esterno, con i cittadini, con i media e per i media. Usare nuovi modi di comunicazione: facebook, e simili è una necessità non una concessione ai miti del momento. Abbiamo inaugurato un profilo su facebook che ha raccolto più di 2000 contatti. Non è semplice "bucare" lo schermo o riuscire a far sapere attraverso la stampa e i media tutto quello che vogliamo comunicare. Ci stiamo provando, è la nostra sfida. Abbiamo registrato qualche piccolo passo avanti, qualche felice, e - anche - fortunata nostra esternazione è riuscita a fare breccia tra le mille notizie riportate ogni giorno dalle "ansa" e ha camminato da sola, tra i giornali e i mezzi di informazione. E' importante farsi sentire, perché questo vuol dire veicolare le idee dell'Unione e dare spazio ad una maniera diversa di rappresentare le tematiche della Giustizia. In questo passaggio, vuoi per il rilievo politico, vuoi per le schematizzazioni cui indolge la nostra informazione, tutto si riduce spesso all'incasellamento nell'uno o nell'altra parte della contesa: e così se criticiamo il decreto immigrati, oppure facciamo interpellanze sul destino dei migranti "parcheggiati" su di una nave nel porto di Palermo, finiamo di avere spazio persino sui giornali che generalmente dipingono gli avvocati "garantisti" come manutengoli prezzolati del potere politico; se invece protestiamo



perché a Napoli scardinano il segreto professionale, abbiamo finalmente il bene di vedere ben tre esponenti delle Camere Penali nel prime time dei TG mediaset. Tutto questo non ci stupisce, anche se avere una informazione un po' meno militarizzata su questi temi non sarebbe un male, anche perché abbiamo imparato che la bontà delle nostre prese di posizione e la chiarezza del linguaggio comunque paga. Sotto questo profilo i richiami ad alcuni nostri documenti e comunicati stampa che abbiamo ritrovato su alcuni editoriali di quotidiani nazionali ci hanno confermato che la strada imboccata è quella giusta. E' stato utile a questo fine costituire uno specifico ufficio stampa che è stato partecipato non solo dagli addetti stampa, ma anche da colleghi che hanno una qualche esperienza e competenza in tali materie, che hanno, ad esempio, promosso l'acquisto di un nostro sito internet dedicato alla separazione delle carriere, primo passo verso quella comunicazione che vogliamo più diretta e dinamica. E' in cantiere una analoga iniziativa anche per quanto concerne il tema del carcere. Questo modulo ha anche permesso una notevole riduzione di costi rispetto al passato, dandoci la possibilità di impiegare risorse, per il futuro, per la produzione di qualche audiovisivo fatto in casa. Tra le idee che sono state portate dal lavoro di questi colleghi vi è anche stato quello di un contatto con Ministero della Pubblica Istruzione per finalizzare un progetto di informazione nelle scuole da parte dell'Unione, così come già fatto in sede locale da alcune Camere Penali. E' anche grazie a questo che abbiamo tentato di incidere sul dibattito relativo ai principali temi in discussione.

La vicenda della riforma costituzionale.

All'indomani del congresso di Palermo l'Unione ha rivolto diversi appelli alle forze politiche a che il tema della riforma costituzionale della Giustizia prendesse finalmente il via¹¹. In quelle prese di posizione si sono rimarcati, sulla scorta delle elaborazioni che nel corso del tempo erano state effettuate anche con l'ausilio del Centro Marongiu¹², quelli che a giudizio dell'Unione dovevano essere i punti centrali dell'intervento: distinzione degli organi di governo autonomo della magistratura giudicante e requirente attraverso lo sdoppiamento del CSM; separazione delle carriere tra giudici e pm; istituzione di un organo disciplinare autonomo formato da componenti diversi rispetto a quelli destinati a far parte dei due CSM; garanzia di indipendenza dell'ufficio del pm; mantenimento del principio di obbligatorietà dell'azione penale in un quadro di reale controllo dei criteri di priorità da parte del Parlamento; mantenimento del controllo della pg e della direzione delle attività di indagine da parte del pm con esclusione, quanto a questo soggetto, di attività di ricerca della notizia di reato propria della funzione amministrativa di polizia. Sulla scorta di queste linee guida, forti anche dell'espresso mandato sul punto ricevuto non solo in sede congressuale ma anche all'esito di specifiche sessioni del Consiglio delle Camere Penali, si è immediatamente aperta una diretta interlocuzione sia con il Ministero della Giustizia, presso il quale era in corso l'elaborazione del progetto di riforma costituzionale, sia con tutte le forze politiche e parlamentari¹³. Il primo frutto di questa attività è stata l'esclusione di talune soluzioni, in quella fase comparse nelle prime bozze di elaborazione ministeriale che erano in circolazione, che vedevano l'abbandono del principio di obbligatorietà e la totale autonomia della pg rispetto al pm. Finalmente, nell'aprile scorso, l'ipotesi di riforma costituzionale della Giustizia (*più volte*

¹¹ Al riguardo si vedano i documenti del 20 ottobre 2010, 23 febbraio 2011, 10 marzo 2011, 14 aprile 2011

¹² Ci si riferisce non solo all'organico progetto di riforma costituzionale elaborato dal Centro Marongiu e dalla Giunta Dominioni nel 2008, ma anche alla elaborazione riguardante il cd DDL Alfano del medesimo periodo.

¹³ Ciò è avvenuto nell'ambito di una serie di incontri avuti sia con i responsabili giustizia dei diversi partiti sia con il Ministro alla presenza i responsabili degli uffici legislativi del Ministero sia con incontri con i responsabili giustizia dei maggiori partiti.



annunciata nel corso della legislatura, ma mai fino ad allora formulata) veniva licenziata dal Governo. Si è trattato di una novità di indubbio rilievo politico. Per la prima volta nel corso della vita della Italia repubblicana, il Parlamento è stato chiamato a discutere una bozza definita di riforma costituzionale, sotto forma di disegno di legge, che comprende la più storica tra le richieste dell'Unione: la separazione delle carriere tra giudici e pm. Peraltro, larghi tratti della proposta, come non si è mancato di rilevare, ripercorrono proprio l'impianto della riforma costituzionale a suo tempo elaborata dalla Unione, cui si è accennato in precedenza¹⁴. Il rilievo della novità e la sua coincidenza con parte delle elaborazioni dell'Unione non ci ha fatto velo nel denunciare, contestualmente al varo del disegno di legge, la necessità che il dibattito fosse "adeguato all'altezza dei temi" in discussione, cosa apparsa fin da subito dubbia, attese le prese di posizione che hanno accompagnato questa vicenda legislativa. Per tale motivo l'Unione ha rivolto appelli sia alle forze politiche di governo che di opposizione. Ai rappresentanti dei partiti di opposizione è stata inviata anche una lettera aperta¹⁵ nella quale si è chiesto che questo argomento non fosse affrontato in maniera propagandistica invitando a discutere del tema della terzietà del giudice come "requisito ineludibile del Giusto Processo ma anche come tratto distintivo di un sistema autenticamente liberale". Allo stesso tempo, ai rappresentanti della maggioranza, si sono indirizzate reiterate e pressanti esortazioni a che si abbandonasse una lettura semplicistica e mistificante della riforma che, come diceva una fortunata definizione regalata proprio dall'Unione alla politica negli anni della riforma Castelli, non trasformasse (o comunque facesse apparire) in una "clava" contro la magistratura una iniziativa che in realtà – attraverso la tutela della terzietà del giudice – si pone come vero presidio della indipendenza esterna ed interna della magistratura giudicante nel suo complesso e di ogni singolo giudice individualmente. In questo contesto la richiesta che l'Unione ha avanzato è stata dapprima la formale e rapida presentazione del testo in Parlamento e poi il tempestivo esame del testo medesimo in seno alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali della Camera. Queste due richieste, avanzate pubblicamente anche all'allora Ministro della Giustizia On. Alfano nel corso dell'evento a sostegno della riforma che si è tenuto a Roma il 6/7 maggio scorsi, sono state inizialmente accolte con la predisposizione di un fitto calendario di audizioni avanti alle Commissioni riunite e l'impegno che il testo sarebbe stato esaminato dall'aula entro l'autunno. Un calendario forse anche troppo fitto, se è vero che il numero degli auditi ha di molto superato quello che ordinariamente si registra, anche nel caso di riforme importanti, tanto da lasciare l'impressione d'esser stato il risultato di una prima, riuscita, forma di melina parlamentare ideata dagli avversari della riforma più che un corretto sforzo di acquisizione dei più qualificati pareri di tutti i soggetti interessati. Va detto, al di là della scontata, ed anche un po' trita, posizione avversa alla riforma che si è registrata da parte della quasi totalità dei magistrati che si sono stati ascoltati - con la significativa eccezione del Procuratore Generale

¹⁴ Oltre alla separazione delle carriere anche lo sdoppiamento del CSM e la istituzione di un organo disciplinare di rilievo costituzionale.

¹⁵ Nel testo della lettera si legge "Gli avvocati penalisti vivono sulla loro pelle i guasti che una concezione autoritaria della giurisdizione, di cui la unitarietà delle funzioni di accusa e di giudizio è espressione, produce ogni giorno. Guasti che non riguardano solo lo squilibrio del singolo processo ma la lettura delle norme da parte di una giurisprudenza più attenta alla difesa sociale che non ai diritti del singolo. E' questo un tema che non può essere ignorato da parte di un ceto politico che voglia farsi interprete dei reali problemi della Giustizia, che stia al governo o all'opposizione non fa differenza." "In queste ore in cui le proposte si stanno delineando, prima ancora di entrare nel merito di ognuna, pronta a dare il proprio contributo critico per segnalare ciò che è condivisibile e ciò che non lo è, l'Unione Camere Penali rivolge uno specifico appello alle forze politiche di opposizione affinché il tema sia dibattuto senza preconcetti o strumentalizzazioni, da nessuna parte, nell'interesse del Paese."



presso la Corte di Cassazione *curiosamente* oscurata dalla totalità dei media italiani¹⁶, - che le audizioni di molti *esperti* hanno riproposto, sia pure con varietà di argomenti, in troppi casi la stessa schematica spaccatura tra destra e sinistra che contrappone l'agone politico del nostro Paese anche quando si tratta di questioni di architettura costituzionale. Ciò con utilizzo di argomenti, in qualche caso, talmente strumentali e forzati da apparire più il frutto di una preconcepita opposizione politica che non di un reale approfondimento dei temi in discorso. Significativo, al riguardo, il riferimento al concetto di *terzietà* del giudice inteso, in senso riduttivo ed erroneo, come sinonimo di imparzialità e dunque, in questa lettura sgrammaticata, da ritenersi soddisfatto dagli istituti processuali della astensione e della ricsuzione. Come se il richiamo dalla Costituzione al giudice "*terzo e imparziale*" fosse un endiadi ed il legislatore costituzionale un analfabeta! Ciò la dice lunga su quello che deve essere, o forse tornare ad essere, uno dei terreni di impegno dell'Unione. Il confronto con il mondo della cultura forense, in primo luogo l'accademia è necessario e va rinnovato. Nel corso dei tanti convegni che abbiamo organizzato sul tema si è spesso toccato con mano quel deserto di macerie, soprattutto culturali, che il modo di trattare le questioni giudiziarie ha prodotto a tutti i livelli, anche nel mondo accademico: o di qua o di là, è sembrato essere il motto, e non è stato certo consolante constatarlo. Anche l'Unione ha partecipato alle audizioni, lasciando agli atti la propria elaborazione sul tema e segnalando, sulla scorta dei rilievi emersi in una riunione congiunta con il Centro Marongiu, i punti della riforma che avrebbero dovuto essere oggetto di approfondimento rispetto al testo iniziale¹⁷. Parallelamente, come deciso anche in seno al Consiglio delle Camere Penali, si è stimolata l'apertura di una serie di incontri pubblici, presso le singole Camere Penali, nel corso delle quali affrontare la tematica con il coinvolgimento di rappresentanti dell'accademia, della politica, del giornalismo e della società civile, oltre che della magistratura, per tentare di dare una rappresentazione completa del tema, sfuggendo alle semplificazioni schematiche, e spesso non corrette, dei media. Il già ricordato appuntamento nazionale di due giorni a Roma, del maggio scorso, sotto questo profilo, ha voluto rappresentare il modulo tipico di tale forma di comunicazione e di impegno politico. A quella iniziativa, raccogliendo l'espressa richiesta della Giunta, come già anticipato sono poi seguiti molti altri appuntamenti in sede locale¹⁸, organizzati autonomamente dalle diverse Camere Penali o in collaborazione con l'università od altre associazioni. Il messaggio politico che si è voluto affidare a questa serie di manifestazioni è stato in primo luogo quello della difesa del progetto di riforma costituzionale attraverso l'innalzamento dei termini della disputa dal ridotto orizzonte delle prospettive contingenti a quello delle implicazioni culturali che lo stesso coinvolge; in secondo luogo quello di dare respiro alle energie ed alle opinioni di chi all'interno dell'accademia, dei singoli partiti di opposizione, del mondo del

¹⁶ In un comunicato stampa fatto all'indomani della audizione notavamo con un certo irriverente sarcasmo che la notizia dell'uomo che morde il cane nel nostro Paese, se si scontra con il conformismo di una parte della stampa, rischia di fare la stessa fine di quella ordinaria. Il giorno successivo alla audizione del PG Esposito, che pure aveva lasciato agli atti un corposo documento in cui argomentava a favore della separazione delle carriere, la stampa italiana, all'unisono, censurò persino l'audizione, tranne un giornale che ne dette atto salvo a farlo transitare tra le file degli oppositori: una notizia talmente indigeribile da non essere creduta.

¹⁷ In sintesi: in parte condividendo una delle critiche più ricorrenti si è rilevato un uso eccessivo della tecnica del rinvio alla legge ordinaria, la non condivisione della proposta di sorteggio dei candidati alle elezioni per i CSM, la mancata introduzione di meccanismi di ingresso laterale in magistratura, la erronea equiparazione tra giudice e pm e la scomparsa della diretta disponibilità da parte di quest'ultimo della polizia giudiziaria, la discutibilità e l'erronea collocazione della norma sulla responsabilità civile dei magistrati.

¹⁸ Tra le tante iniziative si devono segnalare i convegni tenuti a Aquila, Bergamo, Campobasso, Grosseto, Lucca, Massa Carrara, Novara, Perugia, Pozzolenigo, Sassari, Taranto, Torino, ...



giornalismo, ed anche nella magistratura, avverte la necessità di un cambiamento strutturale e può dare prospettiva a quella *necessità di condivisione*, anche su questo tema più volte richiamata dal Capo dello Stato, che deve essere sempre perseguito quando si tocca l'architettura costituzionale.

* * *

La vicenda della riforma costituzionale ha visto una scontata, ma non per questo meno virulenta, opposizione pregiudiziale e preconcepita da parte dell'ANM. Gli attacchi, non solo al concreto progetto in esame bensì alla sua stessa proponibilità in astratto, sono stati insistenti e ripetuti, rare sono state le occasioni in cui il confronto si è dimostrato reale e non meramente propagandistico. Nel suo complesso la magistratura ha finito con l'opporre ai temi della riforma solo il consueto ed ingannevole *refrain* in ordine al pericolo di perdita della *cultura della giurisdizione* da parte del pm in caso di separazione delle carriere, ovvero l'*ineluttabilità* dell'approdo dello stesso pm sotto il controllo dell'esecutivo, ed infine la *inutilità* di questo intervento rispetto agli *altri*, ben più pressanti, problemi della giustizia¹⁹, tra i quali, ovviamente, quello della durata dei processi. Considerazioni assai povere dal punto di vista dogmatico, riprese pedissequamente anche dal Vicepresidente del CSM nei suoi interventi al riguardo, e spesso fondate su vere e proprie forzature²⁰. Al di là di questa scontata opposizione, quel che ha contraddistinto la reazione degli organi associativi della magistratura, e molte prese di posizione di singoli magistrati, è stata la manifesta volontà di sindacare la legittimazione della politica ad affrontare il tema della riforma costituzionale della giustizia. Senza neppure porsi alcun dubbio in ordine alla ammissibilità in astratto di una affermazione di tal tipo, alcuni esponenti della magistratura hanno apertamente operato valutazioni relative alla mancanza di "*legittimazione morale*" tanto dello schieramento politico al governo che della politica nel suo complesso ad operare una modifica della Costituzione sul tema della giustizia. Un giudizio non nuovo né originale, per la verità, che ha riproposto lo stesso copione già visto ai tempi della Bicamerale di D'Alema ed ancor prima ai tempi delle commissioni Bozzi e De Mita, che ha dimostrato per l'ennesima volta che la magistratura italiana (attraverso il suo sindacato) pretende un vero e proprio diritto di veto su questa materia. Un fatto che avrebbe dovuto interessare, e preoccupare, tanto a destra che a sinistra, ma che al contrario è stato affrontato sul versante della maggioranza attraverso reazioni talvolta sguaiate e su quello dell'opposizione con miopie strumentalizzazioni che ha finito per appaltare all'ANM l'intera tematica. A fronte di questo attacco, più volte denunciato dall'Unione, però, l'azione riformatrice si è dimostrata assai debole. Mentre l'interesse della maggioranza di governo si è nuovamente rivolto ad iniziative che garantiscono una ricaduta in singoli processi, la riforma a suo tempo definita *epocale* è stata pian piano abbandonata a se stessa ed il desolante spettacolo delle ultime sessioni avanti alle commissioni incaricate di esaminare il testo, alle quali non erano presenti parlamentari di nessun partito, hanno dimostrato più di qualsiasi analisi la poca importanza del tema nell'attuale agenda politica, finendo per legittimare l'opinione, da alcuni commentatori avanzata al momento del varo, che in realtà ci si trovasse fin dall'inizio di fronte ad un *ballon*

¹⁹ Si veda sul punto il documento licenziato in proposito dall'ANM che fa da traccia a qualsiasi presa di posizione dei rappresentanti dell'associazione dei magistrati.

²⁰ Il punto più evidente di tali forzature è proprio nella critica riguardante la "mancata" previsione costituzionale di uno statuto autonomo ed indipendente del pm che ne garantisca la mancata sottoposizione all'esecutivo; circostanza dimostrata dal fatto che tali caratteristiche sarebbero garantite "solo" dalla previsione dell'articolo 104 riformato nella parte in cui prevede che "l'ufficio del pubblico ministero è organizzato secondo le norme dell'ordinamento giudiziario che ne assicurano l'autonomia e l'indipendenza".



d'essai privo di alcuna reale prospettiva. Il cambiamento del titolare del dicastero della Giustizia, con il passaggio di mano da parte dell'esponente politico che aveva legato il suo nome al disegno di legge, in questo quadro, è parso un ennesimo segnale di perdita di interesse da parte del Governo. Peraltro l'attuale Ministro non ha inteso dedicare alcun messaggio significativo rispetto a questo tema, posto che, tra i molti argomenti cui pure ha dedicato attenzione, questo è rimasto del tutto inesplorato. Tutto ciò non può essere spiegato solo con le emergenze della congiuntura economica internazionale e la debolezza dell'attuale compagine governativa, che hanno ovviamente inciso sulle priorità del Governo e sulla compattezza della maggioranza parlamentare, poiché il tempo e le energie per interessarsi di tematiche della giustizia non sono certo mancate, anche in questa fase. Ed allora è necessario che questa vicenda, al di là del cammino parlamentare della riforma, torni ad essere una priorità. Dal congresso deve arrivare un messaggio che dimostri quanto la questione della *terzietà* stia a cuore alla avvocatura penale: qui non è in gioco il destino di una legge ma, come si diceva a Palermo, la stessa prospettiva storica della affermazione di un elemento coesistente per la realizzazione sia del Giusto Processo che di un ordinamento moderno ed equilibrato. Come al tempo della vicenda dell'inserimento del contraddittorio in Costituzione la faccenda non si risolve mettendo in campo un realismo politico che sconfinava nella rassegnazione e nel fatalismo. E' chiaro a tutti che in questo momento la prospettiva di un approdo definitivo nel corso della legislatura è un risultato difficilmente raggiungibile ma ciò non deve comportare un arretramento nella fermezza della nostra richiesta. Al contrario quel che è accaduto negli ultimi mesi deve stimolare una ripresa della nostra azione più direttamente politica nella consapevolezza che solo dando voce alle ragioni effettive, nobili, del cambiamento, questo può arrivare. Ma vi è anche una diversa ragione per far sentire la nostra voce. Questo tema, e con esso quello del ruolo improprio che la magistratura ha assunto rispetto alla produzione legislativa, sarà comunque uno dei temi del confronto politico sia nella ipotesi di un mutamento del quadro politico sia nel caso di una scadenza elettorale anticipata. Nessuna forza politica – al di fuori di quelle che identificano la loro matrice culturale e la loro stessa ragione di vivere in una visione *giudiziaria* del vivere civile – può, come viceversa avvenne in altre stagioni, prescindere dalla risoluzione del nodo irrisolto dei rapporti tra la politica e la magistratura. Come lucidamente segnalato da Angelo Panebianco dalle pagine del Corriere della Sera “*Chi pensa che, andato via Berlusconi, il rapporto fra la politica e la magistratura tornerà facilmente, e spontaneamente, alla normalità, simile a quello che si dà nelle altre democrazie occidentali, non conosce l'evoluzione di quei rapporti.*”

L'unica via per affrontare l'argomento, allora, è quello di porre mano da una riforma che liberi la giurisdizione dal soffocante abbraccio della pretesa punitiva rappresentata dalla unicità delle carriere, che introduca criteri di verifica delle priorità dell'azione penale, che ridetermini la composizione del CSM e finalmente restituisca al nostro Paese una magistratura indipendente dal potere politico e non, come preconizzato da Piero Calamandrei nel corso dei lavori della Costituente, “*così chiusa ed appartata...*” da comportare “*conflitti con il potere legislativo o con quello esecutivo, in quanto potrebbe, per esempio, rifiutarsi all'applicazione delle leggi o attribuirsi il potere di stabilire criteri generali di interpretazione delle leggi...*”.

La riforma dell'ordinamento forense, la specializzazione, la riforma delle circoscrizioni giudiziarie

La Giunta ha raccolto il testimone in tema di **specializzazione**, un versante in cui l'Unione si era molto impegnata nell'ultimo biennio, proprio alla vigilia del Congresso Nazionale Forense che si è svolto a Genova nel novembre 2010. Lo stato delle cose, in quel momento, vedeva una specializzazione già avviata ma sotto attacco di parte dell'avvocatura: il Cnf aveva varato il regolamento della specializzazione (circostanza che aveva determinato la sospensione di quello dell'Unione ed anche delle altre associazioni specialistiche), ma un gruppo di avvocati generalisti



l'aveva impugnato dinanzi al Tar del Lazio; inoltre, proseguiva in Senato l'iter della riforma professionale ed il dibattito parlamentare andava a modificare alcuni aspetti sia della legge sull'ordinamento in generale che della specializzazione, in particolare, entrambi tendenzialmente in senso peggiorativo. L'Unione è intervenuta al Congresso di Genova - pur senza delegati in ossequio alla risalente delibera congressuale che inibisce la partecipazione alle assise che riconosce il ruolo dell'OUA, dall'Unione stessa mai accettata come rappresentanza politica dell'avvocatura - e con le altre associazioni specialistiche ha partecipato al dibattito contrastando le fortissime spinte contrarie alla specializzazione provenienti da più parti (taluni Ordini, associazioni generaliste ed agguerritissimi gruppi di avvocati auto organizzati). Spinte agevolate dalla formula del Congresso, che prevede una gestione duale che l'OUA ha utilizzato per mettere in difficoltà il CNF stesso. Il risultato della caotica situazione che si è venuta a creare è stata la votazione di due mozioni congressuali sul punto, in aperta contraddizione tra di loro, che hanno complicato il quadro regolamentare della specializzazione. Come noto alcuni mesi dopo, il Tar, dinanzi al quale l'Unione assieme alle altre associazioni specialistiche era resistente, ha accolto il ricorso, decretando l'assenza di un potere regolamentare in capo al CNF nella materia della specializzazione. Per converso, il Senato aveva in precedenza approvato la riforma forense, con una previsione della specializzazione in termini analoghi al contestato regolamento del CNF. Mentre tutto ciò accadeva, la Giunta varava il primo corso della Scuola di Alta Formazione, la cui struttura era già stata delineata nel biennio precedente; in parallelo è proseguita la gestione della Gnosis s.r.l., che del corso è lo strumento esecutivo. Identico percorso hanno seguito le associazioni specialistiche che con l'Unione condividono il percorso politico di affermazione della specializzazione, cioè Agi (specializzati in diritto del lavoro), Aiaf (specializzati in diritto di famiglia) e Uncat (specializzati in diritto tributario)²¹. Il primo corso di Alta Formazione ha risentito degli inciampi giudiziari e parlamentari della specializzazione, e non poteva essere altrimenti²², nonché di una prima fase di rodaggio. La Giunta, oltre ad intraprendere iniziative politiche ed intrattenere rapporti volti a sostegno della riforma, ha inteso anche manifestare agli iscritti al corso ed ai colleghi tutti l'inequivoca volontà dell'Unione di continuare a fare della specializzazione una battaglia politica centrale, condividendo tale determinazione anche in diverse riunioni del Consiglio delle Camere Penali. In questo contesto, anche raccogliendo gli umori che si erano espressi in tali sedi, e dunque evitando scelte che avrebbero avuto il sapore di una semplice testimonianza (però indebolendo l'azione comune con il CNF ed offrendo in quel momento possibili argomenti a chi si oppone alla introduzione della specializzazione per via legislativa), si è preferito concentrare le nostre forze sulla pressione politica in favore della riforma. L'argomento, com'è noto, è stato trattato in molteplici delibere, comunicati e documenti, anche articolati²³ che

²¹ *La Giunta ha trovato la sede Gnosis di Milano già operativa e quella di Roma con i lavori in corso. Questi sono stati portati a compimento (peraltro, definendo una netta demarcazione rispetto alla sede Ucpì, la quale ha così trovato un ingresso autonomo e riservato) ed è stata, altresì, in extremis, reperita la sede Gnosis di Napoli; ciò al fine di rispettare il ruolino di marcia già definito (che vedeva la partenza in tre sedi) ed anche per non scontentare i colleghi ed amici campani i quali esprimevano l'auspicio che detto programma non venisse tradito proprio a scapito della sede napoletana.*

²² *Il piano finanziario dell'operazione è stato messo a dura prova e, non solo non ci ha concesso di contenere il costo d'iscrizione, così come avremmo voluto fare, ma la ristrettezza dei conti imporrà per il 2012 l'adozione di ulteriori misure volte a contenere le spese. Ciò che rende non ipotizzabile, al momento, l'apertura di nuove sedi; almeno non con la formula fin qui adottata (lezioni frontali in sedi condivise con le altre associazioni specialistiche).*

²³ *Nel 2010, il 19 ottobre, mediante un documento congiunto con le associazioni specialistiche (compresa, per la prima volta, l'Unione Camere Civili); il 23 novembre, in preparazione del Congresso Nazionale Forense; il 29 novembre, dopo l'imbarazzante gazzarra del Congresso forense; il 20 dicembre, con un ampio*



hanno registrato il consenso delle Camere Penali. La specializzazione rappresenta per noi, infatti, una scelta strategica irrinunciabile, perché la riqualificazione del difensore è essenziale alla qualità del processo. Un difensore forte, quindi tecnicamente attrezzato e specializzato è, al pari del giudice terzo, presupposto necessario del processo giusto. L'esperienza di questi anni, più di ogni altra cosa, ci ha insegnato che la mancata riforma dei soggetti è in grado di vanificare ogni conquista raggiunta sul terreno delle regole processuali. Per questo non abbiamo avuto timori a compiere scelte anche impopolari all'interno dell'avvocatura che, partendo dalla chiara denuncia di un generale degrado della qualità e dell'autorevolezza della nostra professione, hanno indicato la necessità e l'urgenza di una riforma incardinata sulla serietà della verifica dell'accesso, sulla formazione continua e sulla specializzazione. E' bene ribadire che la necessità che il difensore penale sia specializzato non ha nulla a che fare con una concezione elitaria dell'avvocatura e neppure si pone in antitesi con l'esistenza di una figura di avvocato generalista dalla quale, specie nelle realtà territoriali medio – piccole, è impossibile prescindere. Le resistenze e le incomprensioni che la nostra battaglia ha registrato anche all'interno dell'avvocatura, hanno contribuito – benché solo in parte – a frenare la realizzazione della riforma. Ha pesato molto, in questo senso, una sorta di “truffa delle etichette”, con la quale si è cercato di occultare ai giovani colleghi una realtà ineludibile: la competizione professionale fondata sulla capacità e sul merito è l'unica a poter garantire loro spazi di mercato. Un ruolo importante e positivo ha invece svolto su questo terreno il CNF, anticipatore da un lato, attraverso l'emanazione di un regolamento moderno ed ampiamente condivisibile, della specializzazione forense, dall'altro propugnatore dell'urgenza della riforma. Non minore importanza ha avuto il percorso comune che l'Unione Camere Penali ha fatto, come detto in precedenza, con le altre associazioni specialistiche, costituendo un fronte compatto ed avanzato nella battaglia per la specializzazione. Questo patrimonio comune non deve essere disperso, anzi va rafforzato. Il dato dal quale non possiamo prescindere, tuttavia, è che

documento dal titolo “La specializzazione: se non la faranno loro, ce la facciamo noi”, nel quale si illustrava la situazione in cui si avviava il primo corso della scuola di specializzazione e si concludeva dicendo: “se la politica o le istituzioni forensi dovessero arrestare il loro cammino il nostro proseguirà autonomamente”; dopodiché, nel 2011, il 16 febbraio, dopo l'audizione in Senato; il 22 febbraio, insieme con le altre associazioni specialistiche, in tema di tirocinio, norma transitoria ed accesso alla professione; il 10 giugno, dopo la sentenza del Tar, ed ancora il 21 giugno, con le altre associazioni, sollecitando la ripresa del dibattito alla Camera dei deputati sulla riforma mediante un documento congiunto dal titolo “Un passo indietro ma due avanti verso la riforma”; il 5 luglio, dopo l'audizione dal Presidente della Commissione Giustizia alla Camera, ed il giorno successivo, per esprimere soddisfazione per la calendarizzazione della riforma; il 24 agosto, dopo l'audizione dal Ministro Palma; il 3 ottobre, mediante una delibera che evidenzia la conformità della manovra finanziaria “bis” con la riforma. Nel 2010, il 19 ottobre, mediante un documento congiunto con le associazioni specialistiche (compresa, per la prima volta, l'Unione Camere Civili); il 23 novembre, in preparazione del Congresso Nazionale Forense; il 29 novembre, dopo l'imbarazzante gazzarra del Congresso forense; il 20 dicembre, con un ampio documento dal titolo “La specializzazione: se non la faranno loro, ce la facciamo noi”, nel quale si illustrava la situazione in cui si avviava il primo corso della scuola di specializzazione e si concludeva dicendo: “se la politica o le istituzioni forensi dovessero arrestare il loro cammino il nostro proseguirà autonomamente”; dopodiché, nel 2011, il 16 febbraio, dopo l'audizione in Senato; il 22 febbraio, insieme con le altre associazioni specialistiche, in tema di tirocinio, norma transitoria ed accesso alla professione; il 10 giugno, dopo la sentenza del Tar, ed ancora il 21 giugno, con le altre associazioni, sollecitando la ripresa del dibattito alla Camera dei deputati sulla riforma mediante un documento congiunto dal titolo “Un passo indietro ma due avanti verso la riforma”; il 5 luglio, dopo l'audizione dal Presidente della Commissione Giustizia alla Camera, ed il giorno successivo, per esprimere soddisfazione per la calendarizzazione della riforma; il 24 agosto, dopo l'audizione dal Ministro Palma; il 3 ottobre, mediante una delibera che evidenzia la conformità della manovra finanziaria “bis” con la riforma.



anche per quanto riguarda la riforma professionale il processo legislativo, che in un primo momento sembrava dover condurre alla rapidissima approvazione di un testo di riforma che era stato elaborato e licenziato da tutta l'avvocatura, si è bloccato. Nonostante un testo di legge che come detto risulta certamente più arretrato di quello varato dalla Commissione Giustizia del Senato, sia approdato alla Camera, nel corso dell'estate si è tornato a parlare addirittura di inserimento della riforma forense all'interno di un disegno comune di riforma delle professioni. Ciò sarebbe una iattura, non soltanto perché rinvierebbe *sine die* un cambiamento non più procrastinabile, ma anche perché, negando l'assoluta specificità ed il ruolo costituzionalmente rilevante dell'avvocato, aprirebbe le porte, attraverso una malintesa liberalizzazione, alla sua definitiva ulteriore dequalificazione: un risultato esiziale per tutta l'avvocatura e, per quanto riguarda in particolare i penalisti, con conseguenze gravissime sulle garanzie dei cittadini di veder adeguatamente tutelata la propria libertà personale. Peraltro, nonostante l'inserimento all'interno della manovra finanziaria, in un contesto non solo improprio ma anche preoccupante ai fini della individuazione delle finalità legislative, i principi contenuti nella norma appena licenziata non si distaccano ma anzi si sovrappongono a quelli contenuti nella normativa all'esame della Commissione Giustizia della Camera. Per tale motivo, in parallelo con quanto rappresentato dal CNF, l'Unione ha sollecitato la Presidenza della Commissione Giustizia a procedere all'esame del disegno di legge di riforma della professione già in discussione alla Commissione Giustizia della Camera, giacché il varo dello stesso lo stesso ben può realizzare proprio l'indicazione contenuta all'art. 3 co. 5 della finanziaria. In questo senso, un primo risultato, certamente non tranquillizzante ma comunque significativo, è costituito dalle dichiarazioni del relatore del disegno di legge in ordine alla volontà di proseguire l'esame del testo consegnato dal Senato in quanto compatibile con le prescrizioni del Decreto Legge. Quel che però è necessario, e che espressamente chiediamo in questo momento, è che il Governo, per bocca del Ministro di Giustizia si impegni pubblicamente al varo in tempi brevi della riforma dell'ordinamento forense. Qui non valgono neppure gli argomenti sulla complessità degli temi e delle procedure legislative da qualcuno addotti per la riforma costituzionale: qui è questione di volontà politica, se non ci sarà ne trarremo le conseguenze. Ciò premesso, va rammentato che, su questo tema, l'Unione ha lanciato una sfida alla politica sin dal Congresso di Torino del 2009, sfida che è tutt'ora sul tavolo, dicendosi pronta anche ad atti di disobbedienza civile nel caso in cui le esigenze sottese al riconoscimento della specializzazione non fossero realizzate in sede legislativa. Oggi l'amara constatazione delle secche che incagliano anche la riforma forense e, con essa, le specializzazioni, ci impone di ridare vigore a quelle scelte ribadendo con forza, come già fatto nel documento del Dicembre 2010 dal titolo esaustivo "*la specializzazione: se non la faranno loro, ce la facciamo noi*". Se non si giungerà allo sperato esito riformatore, con il coinvolgimento di tutti gli organi dell'associazione e chiedendo il rinnovato ed espresso sostegno delle istituzioni forensi, prima di tutto il CNF, saremo pronti a ridare vita al nostro autonomo regolamento in tutte le sue parti, magari anche aggiornandolo alla luce dell'esperienza di questi due anni. Prima di allora, e nella prospettiva della praticabilità dell'obiettivo che potrebbe essere raggiunto in tempi brevi se vi sarà volontà politica in questo senso, sarà necessario un segno forte della nostra presenza e della nostra determinazione su questo punto.

* * *

Pur non appartenendo strettamente al tema che riguarda questo capitolo, va segnalato un altro problema che nell'ultimo mese si è profilato: la **modifica delle circoscrizioni giudiziarie**. Come noto all'interno della norma sulla finanziaria è stata inserita anche la legge delega sulla riscrittura della geografia giudiziaria. Questo tema ovviamente ha subito interessato l'avvocatura, per le ricadute sulla attività professionale che la vicenda può avere sulla attività forense ma anche per



l'aspetto legato alla struttura associativa dell'Unione, che come noto vede l'esistenza delle Camere Penali locali in ragione della presenza di una sede di tribunale. Come è costume dell'Unione si è tentato di affrontare la questione non dal punto di vista corporativo ma tentando di individuare criteri che salvaguardino prima di tutto l'interesse dei cittadini. Dopo aver espresso una posizione di massima non arroccata a difesa della attuale situazione, ove sicuramente esistono realtà territoriali che non giustificano la loro sopravvivenza, e che ben potrebbero essere utilmente accorpate senza grandi sacrifici, prime fra tutte molte sezioni distaccate²⁴, ed aver tempestivamente richiesto anche su tale tema la convocazione del Consiglio delle Camere Penali, la Giunta si è fatta promotrice della costituzione di una commissione mista, formata da membri indicati dalla Giunta stessa e da colleghi individuati in seno al Consiglio delle Camere Penali. Il criterio politico che si è discusso ed accettato nell'ambito della riunione consiliare, e che era stato indicato dalla stessa Giunta, è quello della inaccettabilità di una legislazione delegata che faccia riferimento solo a criteri di mero risparmio, della individuazione di una serie di criteri non meramente numerici e di un confronto del Governo, pur nell'ambito della delega delle realtà territoriali anche attraverso la riscrittura delle circoscrizioni. E altrettanto noto che la Commissione, di cui è stato nominato responsabile Salvatore Scuto, presidente della Camera Penale di Milano, terrà la sua prima riunione nel corso dei lavori congressuali. Tenendo fede a quelle che sono state le coordinate di coinvolgimento costante di tutte le realtà dell'Unione nel corso di questo primo anno i lavori della commissione costituiranno la base di elaborazione delle richieste che l'Unione avanzerà al Governo. E' bene però precisare che la attività della commissione non si dovrà trasformare né in una sorta di competizione interna tra Camere Penali che vedono a rischio di estinzione il Tribunale dovendo invece elaborare criteri di carattere generale. In secondo luogo è importante ricordare che questa tematica, come qualsiasi altra legata agli scopi statutari delle Camere Penali e dell'Unione, vincola ad unità di intenti ed azione politica le Camere Penali federate nell'Unione, e che sarebbe contrario allo spirito dello Statuto, oltre che ai reiterati deliberati congressuali, un qualsiasi collegamento con le iniziative dell'OUA al riguardo. Iniziative che, peraltro, come per il resto degli argomenti affrontati da quell'organismo, non hanno mancato di dimostrarsi fin da subito intonate ad un mero ribellismo puramente demagogico.

La riforma del codice penale.

Un anno fa, al Congresso di Palermo, uno dei punti qualificanti del programma, riguardava il tema della stesura di un nuovo Codice Penale. Riprendendo una questione cruciale che da troppo tempo nel mondo della giustizia era rimasta in sospeso e addirittura, negli ultimi anni, risultava del tutto pretermessa, si era espresso l'intendimento di costruire un percorso prima di tutto culturale, ove ridiscutere della codificazione del diritto sostanziale. Si diceva allora che uno Stato moderno non può essere regolato da norme, e dunque da categorie e canoni, vecchi e, addirittura, nel caso italiano, risalenti all'epoca fascista pre-repubblicana. Si sottolineava poi che l'esigenza di una codificazione omogenea non poteva essere il frutto del ricatto del consenso elettorale e neppure della ipertrofia della sicurezza, ma doveva premettere l'individuazione di uno schema astratto (il diritto penale minimo e del fatto) ed un sistema valoriale rinnovato. Tutto ciò in considerazione del fatto che l'esigenza di riscrivere il Codice Penale, avvertita ma non realizzata, da parte di molti governi con la creazione di apposite commissioni (con la significativa eccezione di quello in carica) è necessità prioritaria per regolamentare l'assetto sociale di un Paese moderno. Subito dopo il congresso fu creata in seno alla Giunta, e con il contributo fondamentale di Giovanni Flora ed

²⁴ Si veda sul punto il comunicato stampa seguito all'incontro con il Ministro di Giustizia del 24 agosto 2009



Emilia Rossi ai quali non può che andare un caloroso ringraziamento per quanto fatto fin qui, una commissione snella e operativa, cui hanno lavorato con passione e competenza Francesco De Minicis, Ezio Menzione, Renzo Inghilleri, che ha tradotto in pratica le indicazioni programmatiche attraverso un triplice schema: rileggere la tematica di un possibile nuovo codice in tre appuntamenti, articolati schematicamente in parte generale, parte speciale, sistema sanzionatorio; procedere per individuazione ed analisi dei nodi più controversi, magari sacrificando l'eshaustività, ma impegnandosi ad affrontare le questioni più difficili in cui le opzioni valoriali massimamente risaltano; estrarre da questi momenti di riflessione alcune idee che possano essere tradotte in singole leggi, ancor prima del varo di un nuovo codice, insomma lavorare in tempi utili e nient'affatto epocali. Come è noto un primo convegno – quello relativo alla parte generale – si è tenuto a Pisa a fine giugno; quello sulla parte speciale si terrà a Marsala il prossimo mese di novembre e quello sul sistema sanzionatorio nel nord all' inizio del 2012. In poco più di un anno il programma che ci eravamo dati al Congresso palermitano sarà completato. A seguire ci sarà la pubblicazione degli atti in volume e l'elaborazione concrete proposte di legge da sottoporre al legislatore. Qui preme sottolineare il livello elevato della discussione, la capacità di riprendere fili già tesi dalle Commissioni ministeriali, senza lasciarsene avvolgere, visto che lo scopo non è tanto la stesura del codice quanto l'individuazione di punti qualificanti e principi su cui puntare per trasformarli in un sistema penale del tutto nuovo, più leggero, sia nella penalizzazione che nelle sanzioni, ma più preciso ed adeguato alla nuova realtà sociale. Fin qui pare che la direzione intrapresa a Pisa si possa ben confermare a Marsala e poi oltre. A margine va notata la solita inadeguatezza del sistema politico a recepire un discorso complesso e difficile come quello che si propone in materia, mentre è da sottolineare l'entusiasmo con cui il mondo accademico, anche quello tradizionalmente distante dall'attività delle Camere Penali, ed in generale il mondo giuridico, sta rispondendo al nostro appello: creare simili "sintonie guidate" è fondamentale e permette di lavorare in prospettiva, come sempre fatto dall'Unione, per preparare, con uno sguardo non solo legato al contingente, le future iniziative politiche. Quelli tra di noi, e sono tanti, che giustamente chiedono che la nostra attività non si lasci imbrigliare solo dalle tematiche che la politica quotidianamente getta sul tavolo, che si guardi anche più lontano, non potranno che trovare stimoli su questo tema e saranno benvenuti quando si tratterà di organizzare un dibattito capillare con il frutto di questo lavoro.

Le iniziative sul processo.

Gli interventi sul codice di procedura penale sono stati all'insegna di un continuo stop & go che ha finito per produrre un risultato senza alcun senso. Lunghi dal mettere in campo quel lavoro di revisione complessiva alla luce dei principi del Giusto Processo che da anni richiediamo senza esito, questo è stato il terreno d'elezione dello scontro politico. Alcune proposte che sono state avanzate, anche se il termine sembra eccessivo visto molto spesso è trattato di boatos più mediatici che legislativi lasciati a macerare il tempo giusto, per poi accantonarli in attesa di tempi migliori, hanno riguardato come è noto la così detta prescrizione breve ovvero il processo lungo e la disciplina delle intercettazioni. Su questi temi abbiamo espresso le nostre opinioni che, come spesso accade, non trovano quartiere in un dibattito che vuole schiacciare le opinioni in un senso o nell'altro e non dà spazio alle riflessioni neutrali. Come abbiamo rilevato in un documento pubblicato tempo fa la proposta relativa al così detto processo breve avanzata da ultimo è ancor più discutibile di quella che in prima battuta era stata avanzata. Tramontata l'ipotesi di una prescrizione dell'azione, che pure aveva rilevanti punti critici, è rimasta solo l'ipotesi di una modifica all'impianto della legge ex Cirielli, che abbiamo sempre criticato e che andrebbe profondamente riformata, con la previsione di una prescrizione di durata più breve per coloro che risultano incensurati. Senza entrare nel merito tecnico basti rilevare che la stessa continua a



perpetrare l'errore della legge originaria, che lega il percorso della prescrizione alle condizioni soggettive dell'imputato. Semmai basta aggiungere il rilievo che il temperamento servirebbe a mitigare l'ingiustizia dell'impianto originario che sarebbe più logico rimuovere che non mantenere in vita aggiungendo illogicità ad illogicità. Quanto invece alle norme del così detto *processo lungo* su di un punto bisogna essere chiari: nei nostri tribunali le richieste della difesa vengono esaminate e prese in considerazione in maniera diversa, e certamente meno comprensiva, di quelle dell'accusa. Pesa, al riguardo, un pregiudizio intriso di prevenzione da parte di molti giudicanti in ordine al rischio di allungamento dei tempi del processo che appare frutto della mai troppo evidenziata mancanza di terzietà. Ciò premesso l'idea di cristallizzare un vero e proprio *diritto alla prova superflua*, come emerge dalla proposta in discussione non solo appare contrario alla logica ma finisce per compromettere la buoni ragioni che imporrebbero una valutazione iniziale del giudice meno invasiva di quanto oggi non avvenga. Quanto infine alla disciplina delle intercettazioni basterebbe ricordare l'insegnamento che quasi quaranta anni dette la Corte Costituzionale per individuare i temi che sono critici. Il controllo giurisdizionale deve essere effettivo, quindi deve essere esteso a tutto il materiale di indagine come la proposta di legge prevede; la motivazione dei decreti deve essere analitica, non rispondere a mere formule di stile, e i decreti di proroga devono essere ancor più rigorosamente motivati rispetto a quelli originari; il materiale delle intercettazioni deve essere reso disponibile alla difesa senza scadenze giuocatorie, ma allo stesso tempo deve essere garantita, anche attraverso l'introduzione di sanzioni effettive, il divieto di pubblicazioni di intercettazioni non rilevanti in particolare se coinvolgenti terzi estranei alle indagini. Benché questo sia ignorato dalla maggior parte dei commentatori, il codice già prevede il divieto di pubblicazione integrale degli atti di intercettazione nel corso delle indagini preliminari, questo divieto deve essere rafforzato senza arrivare alla censura totale sul contenuto di tali atti. Detto questo l'idea di scaricare il problema solo sui giornalisti, attraverso l'introduzione di sanzioni penali severe non convince. Il sistema giudiziario deve saper conciliare il diritto alla riservatezza delle persone con il diritto costituzionalmente garantito dell'informazione. Ma, a sua volta, l'informazione deve saper difendere la sua stessa indipendenza e non trasformarsi nel megafono privilegiato di circuiti investigativi o di uffici di procura.

Nello scorcio finale di legislatura sono ancora possibili interventi migliorativi del processo e che si possono approvare in tempi brevi. A tal fine si può attingere alle proposte che l'Unione ha da tempo articolato. In tema di notifiche, ad esempio, occorre prevedere riforme che incidano sul sistema e sul numero degli atti per i quali è necessaria una informazione duplicata assistito/difensore. Pur ribadendo la nostra contrarietà al processo telematico, incompatibile con l'oralità e l'immediatezza del rito, possono essere varate ipotesi di notifica tramite posta elettronica certificata delle comunicazioni ed anche di alcuni atti, così come vanno incentivate le forme di accesso remoto alle banche dati ed ai fascicoli processuali ed il rilascio della copia informatica del fascicolo. In tale direzione, potrebbero essere scelte tra le soluzioni che in via sperimentale sono già state adottate quelle che davvero rendono più agevole l'esercizio del diritto di difesa, facilitando la consultazione invece di complicarla, come accade in talune sedi giudiziarie. Un altro fronte praticabile è quello del rito degli irreperibili e del processo in contumacia, dove è necessario armonizzare il nostro sistema con le convenzioni internazionali, disponendo la sospensione del processo e della prescrizione fino alla sicura notificazione all'imputato, con l'obbligo di consegna a mani proprie del primo atto, e, quindi, alla certezza che il contegno processuale dello stesso sia espressione di una sua precisa scelta.

In materia di prova dichiarativa sono possibili diversi interventi, piccoli ma decisivi per l'effettiva attuazione del processo accusatorio, mediante la corretta attuazione e della ed in particolare della cross examination che costituisce il metodo gnoseologico di conoscenza riconosciuto migliore per la ricostruzione dei fatti storici. Siamo tutti consapevoli che nelle nostre aule giudiziarie va in



scena, il più delle volte, una versione parodistica del processo accusatorio, con l'elusione delle norme procedurali, la mancanza di sanzioni e, conseguentemente, l'affermazione di prassi devianti di una magistratura culturalmente ostile, avallate da una Corte di Cassazione «indulgente» che le derubrica a mere «irregolarità».

Ancora. In tema di carcere, occorre intervenire sulla custodia cautelare, che è diventata questione particolarmente urgente, dopo che gli interventi semantici sulla normativa, adottati nel corso degli anni e volti a rendere eccezionale il ricorso alla carcerazione preventiva, non hanno di fatto sortito l'effetto pratico di scoraggiare gli inquirenti ad abusare in modo scopertamente strumentale di dette misure. Ed allora, si deve con determinazione passare ad un sistema diverso, ossia alla previsione come misura cautelare ordinaria degli arresti domiciliari e simili, cosicché la custodia in carcere rimanga effettivamente residuale. La drastica riduzione del numero di detenuti in custodia cautelare determinerebbe, automaticamente, un concreto intervento deflativo sul numero complessivo dei detenuti, di cui i primi costituiscono quasi la metà. Inoltre, ed in ogni caso, i detenuti non definitivi dovranno uscire dal circuito dal circuito carcerario ordinario per confluire all'interno di strutture diverse ed appositamente predisposte che siano, per le condizioni di vita al loro interno, realmente diverse dal carcere, distinguendo le persone che per ragioni soggettive o per il tipo d'imputazione richiedono una maggiore sorveglianza, rispetto ai tanti per i quali è immediatamente prevedibile un periodo di restrizione non prolungato e che dovranno essere indirizzati presso strutture di sorveglianza attenuata e, quindi, anche meno costosa per lo stato.

La situazione del carcere

L'esauritiva e completa relazione che l'osservatorio carcere ha prodotto, e che sarà distribuita nel corso del congresso, esime in questa sede di fare l'elenco delle mille iniziative e dell'importante contributo che questa nostra magnifica realtà ha apportato al lavoro dell'Unione. Si impone però un riconoscimento ad Alessandro De Federicis, che ne è il responsabile e a Manuela Deorsola che è il componente di Giunta che segue il settore. Come è noto la Giunta ha deciso di sdoppiare l'attività che riguarda la materia affidando a Roberto D'Errico la responsabilità dell'apposita commissione carcerazione speciale e dritti umani, commissione che ha iniziato il suo cammino quest'anno su di un terreno particolarmente delicato. Sul carcere abbiamo sperimentato nuove forme di aggregazione e un linguaggio realmente diverso. Il collegamento e la tessitura dei rapporti che proprio tramite l'osservatorio sono stati costruiti ha prodotto dei risultati politici di rilievo che sono sfociati nei convegni di Sarzana e nella conferenza stampa tenuta a luglio a Roma. Il convegno tenuto a Sarzana, organizzato con il contributo dei colleghi della Camera Penale di La Spezia, è stato un appuntamento importante che ha dimostrato come sia possibile coniugare un lavoro di ricerca e di elaborazione dei dati con il collegamento con le diverse realtà che nel mondo carcerario operano concretamente e, in questo caso, con l'Università. Il risultato è stato una prima ricerca effettuata presso i Tribunali di sorveglianza, con l'ausilio del Prof. Torrente dell'Università di Torino, sui dati applicativi delle misure alternative. Questa ricerca, che riscuote tutt'ora grande interesse ed è oggetto di un ulteriore approfondimento ed estensione alle sedi che non erano state interessate è uno strumento utilissimo di informazione e di lavoro. La Giunta, e poi piano molti altri Presidenti e direttivi delle Camere Penali hanno poi partecipato ad una staffetta ideale a supporto della protesta non violenta sulle drammatiche situazioni dei detenuti italiani. Si è trattato di un modo nuovo e diverso di intervenire, non lontano, però, a ben vedere, e non solo per l'identità dei compagni di avventura, con un'altra storica iniziativa dell'Unione: la partecipazione al comitato promotore dei referendum sulla giustizia nel 2000. La nostra iniziativa, che pure non si è identificata con la richiesta del partito radicale che propone l'amnistia, ha avuto un largo seguito e si è tradotta in una pubblica denuncia localizzata in ognuna delle sedi ove l'iniziativa è stata seguita con la relativa eco sui media locali. Per una volta abbiamo trainato l'informazione su di



uno specifico aspetto. Questo grande lavoro è necessario perché il tema del carcere rimane una vera emergenza nell'emergenza. Il sistema carcerario italiano è, puramente e semplicemente, indegno di un paese civile se non altro per il numero impressionante di morti che produce che, con testardaggine, abbiamo denunciato nel corso di questi mesi.

Europa

La Giunta, immediatamente dopo il Congresso di Palermo ha proceduto alla rinnovazione dell'Osservatorio Europa, con l'ingresso di tre nuovi componenti, gli avvocati Alessandra Gualazzi di Ancona, Dina Cavalli di Napoli e Dimitri Girotto di Venezia. L'attività dell'Osservatorio - attualmente coordinata dal componente di Giunta Simone Zancani - si è orientata verso la concretizzazione degli obiettivi di assistenza al lavoro della Giunta sulle nuove questioni poste dal diritto penale dell'Unione Europea e della formazione dei colleghi nello specifico settore. Per quanto attiene alla attività di studio e di proposta sull'impatto della normativa sovranazionale, va senz'altro ricordato come l'Osservatorio abbia proposto alla Giunta un documento ufficiale sulla nota questione della scadenza, lo scorso 24 dicembre 2010, della direttiva rimpatri: in quel documento, poi recepito dalla Giunta, si declinavano taluni profili di incompatibilità tra lo strumento normativo dell'UE ed il testo unico sull'immigrazione, in particolare riguardo alla incriminazione del inosservanza dell'ordine di allontanamento dello straniero. Nello stesso documento si proponevano anche dei quesiti/questioni da porre ai giudici nazionali per stimolare la rimessione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Come noto, successivamente alla remissione della questione da parte della Corte d'Appello di Trento, la Corte di Giustizia in data 28 aprile 2011, Sentenza El Dridi ha effettivamente rilevato come la direttiva rimpatri ostasse ad un assetto normativo interno quale quello delineato dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. 286/1998, in particolare laddove veniva punito con la reclusione il cittadino di un paese terzo in soggiorno irregolare che non fosse conformato ad un ordine di lasciare il territorio nazionale. Sempre in tale ambito di attività, a breve, l'Osservatorio licenzierà un documento sulla recente proposta di direttiva sul diritto di accesso al difensore: tale documento sarà finalizzato a stimolare - alla luce dello stato del negoziato - la riflessione sugli aspetti critici della proposta della Commissione ma anche ad evidenziarne le positive innovazioni su cui, allo stato, sussiste un forte contrasto da parte dei governi di alcuni Stati membri. Sul fronte divulgativo/formativo, l'Osservatorio, nei prossimi mesi procederà ad un completo aggiornamento del banner del sito dell'Unione, tra l'altro inserendo una rassegna della più significativa giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia penale e processuale. Tramite l'Osservatorio, l'Unione continua a partecipare al Progetto Grant, in collaborazione con Eurojust e le Università dell'Insubria, Catania e Parigi: nelle varie occasioni seminariali in cui si sta svolgendo il Progetto, l'Osservatorio costituisce il riferimento per la prospettiva della difesa sul problema del multilinguismo e, più in generale, sul problema del diritto e del processo penale di natura transnazionale. Infine, il 17 ottobre ci sarà la riunione editoriale con la quale si darà avvio alla pubblicazione di manuale che l'Unione e l'Osservatorio ha deciso di realizzare, sotto la supervisione di tre accademici (rispettivamente di diritto internazionale, di diritto processuale penale e di diritto penale), nella materia del c.d. diritto penale dell'Unione Europea.

Sempre sul tema Europa, la Giunta ha sollecitato il CNF a nominare presso il CCBE due nostri colleghi. In effetti, la nomina dei rappresentanti italiani alla istituzione che raccoglie e rappresenta gli Ordini nazionali di 31 Stati Europei avviene su designazione ordinistica: ciò ha per troppo tempo comportato che - in seno a tale organismo, che costituisce il partner istituzionale della Commissione e del Consiglio - la nostra Associazione non avesse un diretto accesso all'attività del CCBE. Tale diretto collegamento tra l'UCPI ed il lavoro del CCBE assume particolare importanza, tanto al fine di offrire costantemente il punto di vista UCPI ai colleghi europei, quanto per



individuare possibili convergenze a livello europeo con quella parte dell'avvocatura che condivide le nostre posizioni.

Consideriamo, pertanto, particolarmente significativa la nomina (formalizzata proprio pochi giorni prima di Consilina, questo Congresso) quali esperti italiani nel settore penale da parte del Consiglio Nazionale Forense dei colleghi Lodovica Giorgi di Lucca e Francesco Di Paola di Sala Consilina

Pari opportunità

In questo anno si è registrata all'interno della nostra associazione una grande partecipazione delle donne avvocato che ha visto emergere le donne anche all'apice delle singole camere penali, e così il Consiglio delle camere penali si è arricchito di nuove presidenti. Abbiamo infatti sempre pensato che la *parità di genere* può divenire realtà solo se esiste un impegno forte e chiaro prima di tutto al nostro interno, e poi a livello istituzionale e politico. Il primo obiettivo è stato quello di sostenere e caldeggiare il disegno di legge presentato in Senato e fermo all'esame della seconda Commissione, teso a modificare il legittimo impedimento previsto dall'art. 420 c.p.p. Il presidente della Commissione Giustizia Senatore Berselli, aveva assicurato che il disegno di legge, di cui è anche primo firmatario, avrebbe presto proseguito il cammino: tutto ciò non è ancora avvenuto perché l'agenda della politica ha subito innumerevoli segnali di arresto. Ma la nostra iniziativa proseguirà. La Giunta e la Commissione pari opportunità dell'Unione, nel sostenere la camera penale di Firenze, hanno affrontato il tema di rilevanza nazionale attinente alla parità di dignità nell'esercizio della professione. Se da un lato, infatti, assistiamo ogni giorno alla proliferazione di leggi e leggine che sull'onda della presunta difesa del più debole – la donna in questi casi – consentono ed anzi assecondano la creazione di tipi di autore, dall'altro, per gli stessi reati, si creano categorie di avvocati “buoni” o “cattivi” a seconda che difendano i soggetti “deboli” o i “mostri”. L'Unione ha denunciato con fermezza questa moderna “caccia alle streghe” a svantaggio dei diritti delle persone indagate e imputate e a scapito della dignità del difensore. Molti sono stati gli interventi attuati anche a livello locale, come la sottoscrizione di protocolli tra Tribunali, Procure, Consigli dell'Ordine e Camere Penali per riconoscere, anche in assenza di una norma espressa, quel legittimo impedimento di attesa di riforma, e ancora, in altre realtà, la sottoscrizione di protocolli che prevedano il rispetto degli orari di udienza fissate con precedenza di trattazione dei processi nel caso in cui una delle parti sia avvocato in gravidanza o nel periodo di allattamento o debba accudire, per motivi di salute, il figlio minore. Non è molto ma è un primo passo!

* * *

Mentre scrivo non so se il Governo al momento in cui pronuncerà la mia relazione sarà ancora in carica. Le nostre analisi e le nostre riflessioni, in ogni caso, le offriamo al Congresso affinché vengano discusse per costruire la base dell'iniziativa politica dell'Unione Camere Penali. Sarà la cronaca politica a stabilire se accompagneranno l'apertura di una fase politica nuova ovvero la naturale conclusione della legislatura. In qualsiasi scenario rimarrà l'impegno e la passione degli avvocati penalisti dell'Unione per raggiungere l'obiettivo della tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto ed equo processo penale in una società democratica.

Valerio Spigarelli