



XIV CONGRESSO ORDINARIO

Trieste 28 - 30 Settembre 2012

RELAZIONE DEL SEGRETARIO



LA RIFORMA FORENSE E LA SPECIALIZZAZIONE

Il mutamento del quadro politico nazionale, con l'avvento del governo tecnico, ha cambiato radicalmente ed in breve tempo i caratteri fondamentali dell'interlocuzione sulla gestazione della riforma professionale.

Il paradigma indiscriminato delle "liberalizzazioni", le spinte ad applicarlo tout court anche alla professione forense senza vagliarne in concreto gli effetti, peraltro di segno opposto ad una concezione liberale moderna con conseguenze di vero e proprio sfascio e dequalificazione della professione, ha esposto l'avvocatura tutta al rischio che non solo naufragasse ogni prospettiva di riforma ma addirittura si facessero passi indietro rispetto alla stessa, intollerabile, situazione attuale.

In questo frangente, anche per effetto di quel confuso afflato pseudoliberista, all'interno della manovra finanziaria dell'agosto 2011 fu inserito un art. 3 co. 5 - relativo alle professioni tutte, - salvo quelle sanitarie - che, pur nella sua genericità, destò grande preoccupazione. Insieme a cenni alla formazione ed alla specializzazione, infatti, metteva in campo l'inaccettabile prospettiva di una riforma dell'avvocatura per regolamento governativo, non teneva in alcun conto l'esistenza di un testo già licenziato da un ramo del Parlamento e per gran parte condiviso con l'avvocatura, dimostrava scarsa consapevolezza della peculiarità di una professione la cui riforma deve essere considerata non tanto nell'ottica della tutela dei professionisti che la esercitano, quanto in quella dei diritti dei cittadini che ne sono difesi, adombrava un tirocinio interno all'università che è il contrario di quella formazione pratica - nelle aule e negli studi professionali - che noi riteniamo indispensabile.

Anche in quella difficile situazione, però, la giunta decise, giustamente di utilizzare ogni spazio lasciato aperto, ogni spiraglio di interlocuzione, per fare politica, senza chiudersi in una protesta - magari anche dura e giustificata - ma allo stato di per sé solo improduttiva nei confronti di una norma già approvata. Occorreva sollecitare il Parlamento a riprendere le proprie prerogative, le forze politiche tutte a farsi carico responsabilmente di far riprendere alla riforma - anche con le necessarie accelerazioni - il percorso Parlamentare. Così abbiamo fatto, non senza qualche risultato: nel convegno di Ripetta del 23 Febbraio abbiamo chiesto ed ottenuto l'impegno, poi per la verità rispettato, ad una immediata ripresa del percorso parlamentare della riforma.

Oggi, tuttavia, quasi alla fine della legislatura, proprio in questi giorni quel tratto finale che la riforma dovrebbe percorrere si presenta particolarmente accidentato e la ragione di ciò non è solo



–anche se questa non è ragione secondaria – l’intervento del governo che quel percorso ha di fatto minato, chiedendo lo stralcio di parti essenziali del testo portato in commissione deliberante.

La verità è però anche che le forze politiche, che avevano trovato un comune denominatore ed una sorta di moto d’orgoglio parlamentare nel rivendicare giustamente il diritto di legiferare su una materia così delicata nelle sedi ordinarie, sono rimaste profondamente divise su alcuni contenuti della legge. All’avvocatura hanno guardato con pregiudizio, non comprendendo che i nostri obiettivi nulla avevano a che fare con difese corporative e chiusure ai giovani, anzi rappresentano l’unica possibile garanzia che una nuova generazione di avvocati possa trovare spazi professionali contando sulla propria capacità ed i propri meriti.

Alle forze politiche noi rivolgiamo, anche da questo congresso, un pressante appello: non si vanifichi il senso stesso di quella unitaria e sacrosanta scelta della via parlamentare; si faccia in fretta – è ancora possibile – migliorando i pochi punti (noi li abbiamo indicati) del testo uscito dalla Commissione Giustizia della Camera, che rappresenta comunque un positivo passo avanti nella giusta direzione.

E’ bene porre alcuni punti fermi e su questi misurare i modi ed i tempi di nostre iniziative anche forti:

- sarebbe una responsabilità grave non varare la riforma entro la fine legislatura, magari sommergendola di emendamenti che, stravolgendone il senso, la condannerebbero su un binario morto;
- vi sono aspetti qualificanti irrinunciabili di quella riforma, sono quelli che da sempre poniamo: un accesso caratterizzato da una selezione rigorosa, che garantisca l’effettivo vaglio delle conoscenze e competenze dell’aspirante avvocato; l’obbligo di formazione continua; l’istituzione della specializzazione fondata sulla verifica del possesso di requisiti di esperienza professionale e conoscenza approfondita nel settore specifico; una normativa transitoria che ponga il titolo di specialista al riparo dalla perdita di valore che automaticamente ne conseguirebbe se proprio i colleghi riconosciuti ed apprezzati per le massime competenze specialistiche non se ne avvalessero; formazione e specializzazione non in vitro – nelle università – ma sul campo;
- la nostra battaglia, dunque, non è per una qualunque riforma, ma per una riforma che si qualifichi per questi aspetti essenziali. Da qui il nostro ulteriore appello alle forze politiche perché non si stravolga l’impianto della legge, producendone una inaccettabile mutazione genetica che la renderebbe per noi inaccettabile.



L'UCPI è impegnata a fondo da molti anni in questa battaglia, che ha messo al centro anche della recentissima astensione.

Il programma di Valerio Spigarelli giustamente ne ribadisce tutta la centralità.

Molto è cambiato, e non in meglio, da quando un testo, condiviso dall'avvocatura tutta e licenziato senza modifiche dalla Commissione Giustizia del Senato, sembrava destinato ad una rapidissima e definitiva approvazione.

Il percorso è stato frenato, deviato ed ancor oggi messo a serio rischio da molteplici fattori, anche dall'emergere di istanze corporative all'interno dell'avvocatura.

Alcuni settori della politica, trasversalmente rappresentati, poi, si sono dimostrati incapaci di cogliere la novità della nostra richiesta: fare una legge per tutelare i nostri assistiti non la nostra categoria. Quegli stessi poi, contraddittoriamente ma non tanto, si sono dimostrati sensibili proprio alle richieste più corporative.

La specializzazione

In questo contesto di ritardi, battute d'arresto ed incertezze, abbiamo deciso di riconoscere il titolo di penalista specializzato UCPI a quanti, dopo aver frequentato con regolarità per un biennio la nostra scuola di alta formazione specialistica, superino l'esame finale.

La decisione di istituire noi la specializzazione, che avremmo voluto fosse fatta dal legislatore e non solo per i penalisti, non ha soltanto il significato di un gesto politico di protesta, non è soltanto una forma della battaglia per questo fondamentale aspetto della riforma professionale. Non è neppure soltanto un segnale di quanto la dequalificazione dell'avvocatura sia diventata intollerabile e problematica per l'effettività del diritto di difesa. Né è semplicemente un contributo, speriamo prezioso, alla formazione specialistica di penalisti sempre più in grado, tecnicamente e deontologicamente, di esigere un processo giusto, regolato dalla parità delle parti e delle armi. E' tutto questo insieme, ma indica anche la necessità di standards elevati per l'attribuzione della qualità di penalista specializzato.

Se questi standards non saranno rispettati dalle norme istitutive della specializzazione, coloro che diventeranno specialisti UCPI nelle nostre scuole saranno riconosciuti ed apprezzati per avere seguito un percorso formativo più serio e rigoroso. Insomma, la specializzazione UCPI non potrebbe che sopravvivere alla non auspicabile istituzione per legge di una specializzazione bislacca.



Non mi soffermo sulla norma transitoria del nostro regolamento, se non per fare due brevi notazioni: abbiamo discusso, anche nel seminario convocato ad hoc, delle modalità e del termine di questa norma, raccogliendo tutte le osservazioni e comprendendo anche alcune critiche non infondate sulla richiesta esperienza specifica ventennale – tuttavia questo termine ci è parso opportuno in considerazione della necessità di non prevedere considerazioni meno rigorose di quelle allo stato previste dalla legge: non sarebbe consono alla filosofia della specializzazione cui prima accennavo avere specialisti UCPI per norma transitoria che, varata la legge, non lo sarebbero per quest'ultima. C'è poi, al proposito, una seconda considerazione: la norma transitoria, per sua natura un male necessario, è tanto più ingiusta per coloro che devono specializzarsi secondo il regime ordinario – cioè frequentando la scuola e superando l'esame – quanto maggiore è il numero di coloro che accedono all'elenco in virtù della norma transitoria.

La specializzazione UCPI, tuttavia, non è cosa fatta. Non basta certo la formale delibera istitutiva della giunta: occorre ora l'impegno di tutti, dalla futura giunta al Consiglio delle Camere Penali e soprattutto di tutti gli associati nelle singole Camere Penali.

Questo progetto resterà un vuoto proclama se non ci crederemo, se le Camere Penali non lo faranno marciare sulle loro gambe, se i Presidenti ed i consigli direttivi non ci crederanno.

Del resto è così anche per la nostra Scuola di Alta Formazione Specialistica: le Camere Penali devono promuoverla, spiegarne la funzione, coadiuvarne la realizzazione nelle sedi nelle quali si tengono i corsi.

Le altre associazioni professionali

La battaglia per la riforma professionale e per la specializzazione è stato il terreno fertile per saldare stretti rapporti di permanente confronto e collaborazione con l'Unione Camere Civili, l'Unione degli avvocati tributaristi, l'Associazione degli avvocati familiaristi e quella dei giuslavoristi. Un rapporto prezioso, che dà forza a tutte le associazioni, che ci ha portato a quel varo unitario e contemporaneo delle specializzazioni presentato nella conferenza stampa del luglio di questo anno.

Questo comune impegno associativo deve continuare e consolidarsi, perché questo è il volto vero e più consapevole dell'avvocatura, non quello corporativo e solo sindacale di chi, come l'OUA, pretendendo di rappresentare tutti in virtù di un pasticcio istituzionale, mentre in realtà non rappresenta nessuno.



L'UNIONE DELLE CAMERE PENALI E LE TRASFORMAZIONI DELL'AVVOCATURA

Solo un accenno ad una tematica assai complessa.

Dobbiamo aprire una riflessione, che non credo possa avere esiti scontati a priori, sulla funzione e la rappresentatività dell'UCPI e delle Camere Penali nel mutato contesto di un'avvocatura inflazionata nei numeri e scarsamente qualificata.

La domanda, insomma, è d'obbligo: vogliamo rappresentare tutti gli avvocati che, anche saltuariamente, esercitano la professione in ambito penale?

E, se lo vogliamo, perché a questa prima domanda la risposta affermativa è forse scontata, come possiamo farlo senza disperdere il nostro patrimonio identitario?

Insomma, come fare ad essere, come da ogni parte ci si riconosce, l'avanguardia più consapevole dell'avvocatura penalista ed al tempo stesso ottenere il consenso per rappresentare le istanze di tutti gli avvocati che esercitano la professione nelle aule penali? Forse possiamo riuscirci, rifuggendo da un lato ogni tentazione elitaria, ma mantenendo dall'altro la più rigorosa coerenza delle nostre proposte, senza alcun cedimento anche su quelle più impopolari e probabilmente invise anche ad una parte di Colleghi. Dobbiamo conquistarli, convincendoli della necessità per tutti, prima di tutto per la difesa dei cittadini in un processo giusto, di un penalista specializzato, autonomo ed autorevole.

Non siamo e non diventeremo soltanto una associazione di specialisti, siamo un soggetto politico che continuerà a battersi per la piena attuazione del giusto processo, per la separazione delle carriere, per la tutela piena del diritto di difesa. Per obiettivi, insomma, che attengono all'assetto complessivo della civiltà giuridica del nostro paese.

Sono solo facili indicazioni, certo troppo generiche; occorrerà riempirle di contenuti precisi: il compito difficile che ci attende è comprendere come fare, con quali strumenti, quali iniziative.

Ma è urgente intraprendere questo percorso; avere il contributo prezioso delle Camere Penali, le sole che possono leggere anche gli aspetti necessariamente differenziati che questa tematica assume sul territorio, con ricadute diverse tra Fori piccoli e grandi e tra diverse aree geografiche.



LA QUESTIONE MAGISTRATURA

Dire che esiste oggi in Italia una vera e propria “questione magistratura”, intesa come problematica afferente all’assetto istituzionale e costituzionale del nostro paese, è affermazione impegnativa e gravida di conseguenze. Per evitare di farne una petizione di principio abbiamo declinato gli aspetti concreti di quell’anomalia: dalla collocazione fuori ruolo, spesso in luoghi chiave della formazione delle decisioni politiche, di un numero esorbitante di magistrati, al condizionamento preventivo delle scelte del legislatore attraverso il sistema dei pareri preventivi del CSM in corso di formazione della volontà parlamentare, al ruolo anomalo e condizionante del sistema correntizio, per citarne solo alcuni.

Abbiamo scritto, non per velleità di estremismo verbale, in documenti ufficiali della Giunta che il negare (come fece in un’intervista l’autorevole allora segretario dell’Associazione Magistrati) legittimità politica e morale a riformare la giustizia ad un governo in carica era oggettivamente eversivo.

Insomma abbiamo posto una questione che in nessun modo può essere ricondotta ad una sovraesposizione, suo malgrado, di una magistratura che ha dovuto supplire (del che si dovrebbe essergliene grati) al vuoto ed alle miserie della politica.

Il fenomeno è invece quello dell’esonazione della magistratura, delle sue funzioni e della pretesa di rappresentare il supremo controllore dei poteri. Una pretesa spesso implicita in alcune prese di posizione, talvolta addirittura ostentata e rivendicata da qualche più incauto interprete.

Se a questa pretesa si aggiunge quella di rimanere esenti da qualunque responsabilità ed anzi si osteggia oltre ogni ragionevolezza qualsiasi intervento normativo volto ad introdurre un sistema effettivo di responsabilità civile seppur indiretta, l’anomalia è completa.

Non basta a far velo a questa realtà un concetto abusato: l’esercizio del cosiddetto controllo di legalità.

Rivendicando una funzione di controllo di legalità, anche questo lo abbiamo scritto, la magistratura ha rivendicato di fatto un controllo di eticità, che non gli appartiene.

Il problema, però, non si risolve comunque, evocando il controllo di legalità: si entri invece nel merito del ruolo della magistratura, dei necessari limiti e delle regole dell’esercizio delle



funzioni, diverse, di pubblici ministeri e giudici, in una società moderna, liberale e democratica.

Discutiamo, quindi, più in concreto dei limiti di quelle funzioni: certo non vi rientra, per i P.M., la ricerca della notizia di reato; non vi rientra, per i giudici, l'interpretazione creativa o abrogativa delle norme; non vi rientra l'esercizio, di fatto, discrezionale dell'azione penale; non vi rientrano certi dictat al parlamento sulle norme penali e processuali (e non solo) da approvare; non vi rientra l'uso di provvedimenti giurisdizionali quali strumenti di governo del Paese. Inoltre la funzione deve esercitarsi nel limite del rispetto delle regole, limite incompatibile con la pretesa di determinare il contenuto delle regole stesse.

Ecco allora che anche la categoria "controllo di legalità" deve essere chiarita e precisata, per evitare che ricomprenda tutto ciò e che la si intenda come l'attribuzione di un potere di controllo, sovraordinato ed incoercibile, sull'esercizio di ogni altro potere, persino di quello dei rappresentanti eletti dai cittadini, persino quello del Presidente della Repubblica, persino quello della Corte Costituzionale.

In questo senso alcuni recenti avvenimenti - le iniziative della procura sulla vicenda della c.d. trattativa stato - mafia, ed i commenti che le hanno accompagnate, sono emblematici, se non altro per la disinvoltura con la quale si afferma la supremazia, giustificata dai fini, dell'attività di indagine, unica levatrice di verità assoluta - su ogni regola e su ogni garanzia (cui anzitutto i garantiti secondo alcuni dovrebbero rinunciare, pena il sospetto, in favore della verità).

Difficile non intravedervi un'idea autoritaria della società, caratterizzata dal mito di una 'trasparenza' pervasiva di ogni aspetto della vita privata. E' scritto sinteticamente nel nostro manifesto sulle intercettazioni: "Intercettati tutti diventeranno tuoi schiavi". Quel titolo esprime bene il terribile potere che chi guarda da quel buco della serratura esercita. E' un potere che deve essere esercitato nel rigoroso rispetto delle regole e sottoposto ad un altrettanto rigoroso controllo giurisdizionale. Deve essere esercitato come extrema ratio dell'indagine, per un tempo limitato, soprattutto non per cogliere notizie di reato ma per provarle.

La vicenda che ha visto la Procura di Palermo intercettare, tra gli altri, il Capo dello Stato e le posizioni espresse al riguardo offrono buoni spunti di riflessione e di comprensione, anche in relazione ad alcune polemiche interne alla magistratura ed alle relative distinzioni e 'divisioni'. Quelle distinzioni sarebbe sciocco ignorare, ma non meno sciocco non segnalarne i limiti, che le rendono idonee, allo stato, al più a contenere qualche estremismo interno.



Si è elusa la norma che vieta di intercettare le comunicazioni del Presidente della Repubblica, sostenendo che si trattava di una c.d. “intercettazione indiretta” e, all’ovvio rilievo che si sarebbe quantomeno dovuto interrompere l’intercettazione quando l’interlocutore del direttamente intercettato si fosse rivelato il Presidente della Repubblica, si è risposto che il metodo adottato per intercettare non consente di accorgersene, perché è stato scelto un sistema automatico con il quale si intercetta tutto, poi si ascolta e si valuta.

Ma, così, invece di scegliere il metodo in funzione dell’esigenza di rispettare la legge, si giustifica e si rivendica la violazione sistematica della legge in forza del metodo tecnico prescelto.

E’ quanto accade ‘regolarmente’, con le intercettazioni ai difensori.

Che ne dicono quegli autorevoli magistrati che giustamente hanno criticato il P.M. Antonio Ingroia? Noi diciamo semplicemente che bisogna interrompere l’intercettazione ed il sistema utilizzato deve consentirlo; se no si deve cambiare sistema, perché non se ne può adottare uno prodromico alla violazione della norma. Ciò per il Presidente della Repubblica, come per i difensori e per gli altri soggetti non intercettabili.

Diciamo anche che, per maggior tutela e preso atto che la norma viene sistematicamente elusa, è opportuno rafforzarla. Abbiamo proposto una modifica dell’art. 103 c.p.p., il parlamento la approvi rapidamente.

La Procura di Palermo nella vicenda ‘trattativa’ ha indagato in relazione ad ipotesi di reati che, se esistenti, sarebbero prescritti. Quale era il fine? Provare una notizia di reato per la quale l’azione penale non è promuovibile o riscrivere la storia di Italia per mano giudiziaria? Se è il secondo, l’unico sensato, la nostra critica che così ci si arroga il diritto, che non ha la magistratura, di indurre con quella riscrittura mutamenti politici ed esercitare un controllo etico delle condotte, è fondata.

Ma i ‘bacchettatori’ di Ingroia che ne pensano?

Ancora. Quell’indagine di Palermo sembra fondarsi su un presupposto, che semplifico per brevità e chiarezza, stravagante: l’attenuazione del 41 bis fa piacere alla mafia, dunque, se chi lo ha fatto era a conoscenza di questo gradimento, ha favorito la mafia – il che è reato. Da qui la legittimità del c.d. controllo di legalità e, dico io, l’ambiguità di questa espressione quantomeno per eccesso di genericità.



Si potrebbe facilmente obiettare che l'attenuazione, anzi l'abolizione, del 41 bis è gradita anche alla CEDU ed alla civiltà giuridica più in generale. Oppure che, da opposta prospettiva, anche l'introduzione delle più barbare torture in piazza per i mafiosi non incontrerebbe il gradimento degli stessi e, pur tuttavia, questa non sembra a nessuno una buona ragione per introdurla nell'ordinamento.

Ma non è questo il punto: il fatto è, invece, che un approccio come quello della Procura di Palermo ha qualche inevitabile corollario: finisce con l'essere la Procura a poter decidere quali norme devono/possono essere scritte e quali azioni le massime autorità dello stato devono/possono esperire per contrastare il fenomeno mafioso; così la Procura si presenta di fatto legislatore e governante indiretto attraverso l'esercizio di un controllo sovraordinato al legislatore, all'esecutivo ed al Capo dello Stato.

Che ne dicono i magistrati pur critici con Antonio Ingroia?

Potrei continuare, ma è evidente la mia conclusione: non si tratta solo di discutere dell'eccesso estemporaneo di qualche magistrato o di qualche Procura; è in discussione il rapporto tra l'ordine dei magistrati ed i poteri dello Stato esercitati da coloro ai quali li hanno attribuiti i cittadini per elezione, diretta o indiretta, e soggetti a verifica elettorale.

Perciò l'esondazione della magistratura è un problema di democrazia, non di involontaria supplenza.

Assai diversa, ma non meno sintomatica, è la vicenda ILVA Taranto. Lì un provvedimento cautelare reale funge da strumento di governo di fenomeni sociali complessi e sottrae al governo del paese funzioni sue proprie, che vengono di fatto impropriamente esercitate dalla magistratura.

Dire ciò non significa affatto essere affetti da una sorta di ossessione contro la magistratura, men che meno contro i magistrati.

Significa prendere atto che il sistema democratico, quanto all'equilibrio tra poteri dello Stato ed ordine della magistratura, è in grave crisi. Anzitutto, è giusto dirlo, per le più varie e gravi responsabilità della politica.



Ciò non di meno, il sistema deve essere urgentemente riequilibrato. Intendere questo riequilibrio come una punizione della magistratura è sbagliato: significa di fatto rivendicare sia lo squilibrio che il potere anomalo che ne deriva.

E' giusto, quindi, essere molto attenti alle diverse opinioni che si esprimono anche all'interno dell'A.N.M. Siamo interessati ed attenti a non trascurare anche le più piccole sfumature. Però permettetemi di pensare che, se lo scenario che ho descritto è reale, dire di Antonio Ingroia che è stato poco sobrio o che semplicemente si è esposto troppo, mi pare una critica risibile che elude del tutto, forse non a caso, le profonde implicazioni cui ho accennato.

Il Segretario
Franco Oliva