

**XIV CONGRESSO ORDINARIO  
DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE**

**TRIESTE 28-30 SETTEMBRE 2012**

**PROGRAMMA**

**del biennio 2012-2014 per l'attività dell'Unione Camere Penali Italiane  
presentato dall'Avv. Valerio Spigarelli, candidato alla carica di Presidente.**

### *Premessa*

*Una relazione programmatica che viene presentata da chi sta sostenendo la responsabilità della guida dell'Unione già da due anni deve tener conto di ciò che a Palermo era stato indicato quale possibile obiettivo. Sotto questo profilo le considerazioni che in questa sede saranno esposte non possono che richiamare quanto già delineato in quella, limitando l'analisi ai punti suscettibili di modifica alla luce delle vicende successive.*

*Del resto, le riforme di sistema che erano al centro del programma del biennio 2010/2012 in questi due anni non hanno trovato ingresso nella agenda politica, se non attraverso progetti molto spesso destinati a breve vita, e ciò non solo per il profondo cambiamento del quadro politico generale, frutto della grave congiuntura economica, ma anche per la perdurante mancanza di un vero dibattito riformatore registrata negli anni precedenti.*

*In fondo proprio per questo la richiesta più significativa che l'Unione avanza da tempo, e che abbiamo perseguito anche negli ultimi due anni, rimane invariata ed è quella di varare una riforma organica e strutturale della giustizia.*

*Riformare la giustizia significa partire dallo statuto dei magistrati, dalla conformazione del loro organo di governo e disciplinare, dalla responsabilità per gli atti che pongono in essere, dalla verifica della tenuta del principio di obbligatorietà, contestualmente modificando quello dell'avvocatura, in maniera tale da garantirne autonomia, indipendenza, qualità.*

*Riformare la giustizia significa modificare il sistema penale affinché sia in grado di governare i numeri che lo affliggono, dalle aule dei tribunali al carcere, operando non solo delle scelte mirate a restituire efficienza ed effettività, ma anche coerenza sistematica. Giusto processo e riforma del diritto penale, lo diciamo da tempo, sono infatti scelte intrecciate, che si completano a vicenda in stretta dipendenza l'una dall'altra.*

*Viceversa quel che è accaduto in questa legislatura, e che abbiamo appena denunciato con l'astensione dalle udienze proclamata per il periodo 17 -21 settembre, è stato l'esatto opposto.*

*Accantonata la riforma costituzionale che, sia pure in "zona Cesarini", il precedente governo aveva presentato, quello entrato in carica neppure un anno fa, in linea con il mandato temporaneo ricevuto, ha focalizzato la sua attività solo su alcune tematiche, in ipotesi legate alle questioni di carattere economico, abbandonando un disegno coerentemente riformatore del sistema.*

*Tutto ciò – con l'eccezione dell'aspro confronto che hanno provocato gli interventi normativi del governo sulla questione della riforma dell'ordinamento forense, su cui si erano già registrati pesanti arretramenti a causa dei provvedimenti presi da quello precedente poco prima della sua caduta – ha determinato una stasi prolungata della produzione legislativa e con essa la necessità di rilanciare un dibattito a tutto campo in vista del confronto elettorale della prossima primavera e della stagione politica che lo stesso aprirà.*

*E' questo l'immediato futuro, ed un programma per il prossimo biennio si deve occupare di delineare gli strumenti utili ad incidere su di una stagione che nuovamente vedrà la questione giustizia assumere un ruolo centrale nel dibattito politico.*

*Perciò il titolo del congresso pone al centro il progetto complessivo per la giustizia che i penalisti vogliono offrire a quel dibattito, sperando che lo stesso si dimostri all'altezza dei temi che affronta come, purtroppo, molte volte non è stato nel passato più o meno prossimo.*

*L'Unione è in grado di svolgere questa funzione, non solo per la sua radicata presenza nella realtà giudiziaria e per la costante interlocuzione con il sistema politico ed il circuito parlamentare, che la rendono un protagonista dello stesso, ma anche perché si è curata in questi anni di mettere fieno in cascina proprio in vista di una stagione riformatrice.*

### ***1) Lo scenario politico che si prospetta***

Quanto accaduto da un anno a questa parte dimostra l'estrema complessità della situazione politica e dei suoi eventuali sviluppi. La scadenza della legislatura con la probabile, ma non certa, fine della esperienza del governo *tecnico*, l'ingresso sulla scena di nuove aggregazioni politiche, la crisi del sistema dei partiti, possono portare a scenari del tutto imprevedibili, con ovvie ricadute, altrettanto complesse, per ciò che concerne le tematiche della giustizia.

Del resto, anche l'attuale quadro politico e di governo sarebbe stato letteralmente impensabile solo due anni fa e sotto questo profilo l'accelerazione che la crisi economica ha impresso ai fenomeni politici ha colto di sorpresa più di un osservatore.

Per restare al campo che più interessa in questa sede, come già indicato in premessa, il punto fondamentale è l'avvio o meno di un vero dibattito "costituente", dando alla parola un significato che comprende iniziative di modifica della Costituzione ma tocca anche, e parallelamente, le scelte sistemiche in tutti i campi del penale: processuale, sostanziale, penitenziario, forense.

Sotto questo profilo la prossima campagna elettorale, ed anche la tematica della riforma dello Stato che ne sarà uno dei punti centrali, offre una straordinaria occasione di confronto e di intervento, e l'Unione deve impegnarsi in tutte le sedi affinché questa occasione non vada perduta.

A tale proposito non si può che rimarcare come gli ultimi avvenimenti che hanno dato luogo ad un conflitto istituzionale tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo, su cui in seguito si tornerà allorché si affronteranno i punti programmatici relativi alla riforma della magistratura, hanno portato allo scoperto, e finalmente in maniera non solo legata all'utilizzo contrapposto e strumentale delle vicende giudiziarie, un tema che per lungo tempo eravamo tra i pochi ad affrontare: quello dei rapporti tra i poteri dello Stato e della "esondazione" della magistratura.

Questa è una questione centrale, profondamente *politica* poiché legata alla concezione stessa dello Stato moderno, che cade in un momento di estrema debolezza proprio della *Politica*, per certi versi assimilabile alla fase storica che caratterizzò i primi anni novanta, per altri ancor più pronunciata e drammatica in considerazione di un sentimento genericamente *anti-politico* che trova spazio sempre più ampio all'interno della società e si alimenta in maniera consistente a causa della crisi economica e del suo mancato superamento.

I rapporti che sono stati mantenuti in questi anni, a partire dalla interlocuzione diretta con i ministri di Giustizia, con i presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, con i responsabili giustizia dei partiti ed anche con numerosi parlamentari, danno all'Unione la possibilità di una interlocuzione diretta e di un ascolto che non ha eguali nel mondo forense; il che ovviamente non significa altro che una chance per incidere, non è un obiettivo *ex se*.

Il fatto è che la legislatura che si aprirà vedrà una composizione del Parlamento sicuramente trasformata, magari anche rivoluzionata per certi aspetti, e dunque lo sforzo dovrà essere rinnovato anche perché sarà necessario far comprendere a chi entrerà sul proscenio, che l'Unione non è una delle tante lobbies che affollano i corridoi, ma un soggetto politico che opera nel mondo giudiziario da decenni al servizio di una precisa, e liberale, idea dei rapporti tra il cittadino e lo Stato.

Tutto ciò tenendo conto del fatto che gli scenari di governo non sono affatto prevedibili e che non è scontato – al di là delle dichiarazioni ufficiali – né il tramonto della stagione dei governi *tecnici* né il recupero di una dimensione più propriamente *politica* dell'esecutivo.

In ogni caso, qualsiasi sia la maggioranza politica che si formerà, e finanche nella ipotesi di un governo *tecnico*, ovvero di *larghe intese* per utilizzare una locuzione del secolo scorso, quel che è certo è che la questione giustizia occuperà uno spazio significativo.

Sta a noi non sciupare l'occasione.

Ciò posto, anche gli ultimi scampoli della legislatura possono portare alla approvazione di provvedimenti importanti e dunque devono essere oggetto di un impegno programmatico in questa sede.

Dalla riforma forense, con la specializzazione che può essere una novità epocale o una occasione perduta e i cui destini parlamentari si giocano proprio nei giorni in cui il nostro congresso si tiene<sup>1</sup>, alla legge sulle intercettazioni, per finire con quella sulla responsabilità civile dei magistrati, anche i mesi che andranno da ottobre a febbraio saranno importanti e dovranno vedere una forte mobilitazione dell'Unione.

Anzi, proprio dal Congresso dovrà venire un segnale politico forte proprio riguardo alla necessità di portare a termine queste vicende legislative, a ciò che il bilancio della legislatura non sia in perdita assoluta.

### **IN BREVE**

***Lo scenario politico: prossima campagna elettorale, occasione di confronto e di intervento - l'Unione e l'avvio del dibattito "costituente" - rapporti tra i poteri dello Stato e "esondazione" della magistratura - possibile approvazione provvedimenti importanti quali riforma forense e specializzazione.***

#### ***2)Dello stato dell'Unione e degli strumenti di iniziativa politica.***

Grande attenzione a questi temi era stato riservata nel programma esposto a Palermo e al riguardo non molto vi è da aggiungere se non la necessità di una ulteriore vivificazione del confronto in sede locale sui temi di interesse generale.

L'attenzione della Giunta alla vita delle singole Camere Penali ha consentito di constatare la tendenza ad un dibattito normalmente limitato alle problematiche locali, con l'ovvia eccezione della riforma dell'ordinamento forense, di immediata percezione per gli iscritti e, raramente, a quelle di più ampio respiro costituite dalle impegnative questioni di politica giudiziaria.

Il rischio potenziale di una simile situazione è che la nostra associazione, che ha tutt'altra ispirazione ideale, finisca per ripiegarsi su se stessa, concentrando fin troppo l'attenzione su questioni legate esclusivamente a ciò che in senso lato si possono definire temi di interesse professionale.

Questo cammino risulterebbe esiziale; imboccando un percorso che condurrebbe fatalmente ad una omologazione con le tante associazioni forensi che si occupano di tematiche e di "interessi di categoria", l'Unione si trasformerebbe in ciò che non è mai stata: un'associazione di avvocati che tutelano esclusivamente – ancorché del tutto legittimamente – gli affari propri e non i diritti dei cittadini.

Sotto questo profilo alcuni dei temi che hanno polarizzato, giustamente, l'attenzione, come la riforma dell'ordinamento forense ovvero la modifica della geografia giudiziaria, se non inquadrati anche dagli associati nella loro esatta dimensione di scelte sistematiche, che da un lato attengono al profilo ordinamentale ed al ruolo sociale della avvocatura e dall'altro ad una potenziale negazione della giustizia di prossimità, efficiente e coerentemente diffusa sul territorio nazionale, corrono il rischio di snaturare l'attività politica dell'Unione.

Non siamo un sindacato, e neppure una *associazione professionale*, e non dobbiamo diventare né l'una né l'altra cosa.

---

<sup>1</sup> Dopo lunga battaglia proprio il 28 settembre il provvedimento dovrebbe iniziare ad essere esaminato in aula alla Camera.

L'ispirazione ideale dello statuto dell'associazione sta tutta nella tutela del *giusto processo* e del diritto penale *equo e moderno*, è bene rammentarlo; se e come ci occupiamo anche di questioni che sono strettamente legate alla attività professionale, tanto in sede nazionale quanto in sede locale, lo facciamo in primo luogo a favore della tutela dei diritti dei cittadini.

Ciò deve essere chiaro, e apertamente ribadito, proprio in una congiuntura difficile come questa, laddove, alla già precaria condizione strutturale della avvocatura a causa della sua progressiva decadenza, si è aggiunta una crisi economica che fa sentire i suoi morsi anche all'interno della professione forense.

Del resto la grande tradizione di questa associazione, e la sua forza autentica, sta nella scommessa, riuscita, che dal congresso di Amalfi in poi si è giocata: quella di essere un soggetto politico che occupa un preciso posto nel mondo giudiziario, nel mondo del diritto ed anche nella società, e non è quello ristretto alla tutela di un marchio di qualità.

Noi abbiamo portato avanti, e continuiamo a farlo con passione, determinati obiettivi, che presuppongono altrettanto precise scelte di campo: siamo per la separazione delle carriere e prima ancora per la separazione dei poteri, siamo per il diritto penale minimo, siamo per il giusto processo, siamo per la tutela dei diritti fondamentali, siamo contro i trattamenti disumani come il 41 bis e per l'introduzione del reato di tortura, siamo per un sistema carcerario degno, siamo per un difensore vero, combattivo, selezionato, ed altro ancora.

Sono scelte politiche, nel miglior senso del termine, che abbiamo fatto e continuiamo a fare. Scelte che un'associazione legata solo dal collante della comune militanza professionale in un determinato settore, e magari della sola selezione dei "migliori", non farebbe mai.

Questo è del tutto evidente e l'abbiamo constatato anche nella battaglia sulla specializzazione, che per qualcuno è solo, e per l'appunto, un marchio di qualità, mentre per noi è garanzia per l'assistito ed anche tutela della tenuta del processo giusto<sup>2</sup>.

In fondo anche la *trasversalità* dell'Unione, cioè il suo riuscire a comporre le mille anime politiche di chi vi aderisce attorno ad una sola idea di giustizia, che è stata ed è la felice anomalia dell'associazione, si regge proprio su questo.

Ed allora il primo impegno programmatico è quello di non perdere, sia detto senza enfasi, la nostra anima. Anzi, l'impegno deve essere quello di riportare le assemblee dei penalisti ad essere palestre di idee e di confronto su tutti i temi della giustizia, aprendo ai giovani e portandoli ad amare quei valori fondanti che oggi, magari, sembrano loro distanti, o scontati, o entrambe le cose assieme, affinché quell'anima si espanda e trovi altri modi di manifestarsi.

Dobbiamo evitare di diventare una associazione di ottimati ma coltivare l'idea di rappresentare l'avvocatura penale nel suo complesso e al tempo stesso contribuire a migliorarla.

Niente di nuovo, solo la vivificazione di quella *comunità intellettuale* che siamo e che nelle migliori stagioni della vita dell'Unione ha assicurato al nostro Paese la difesa dei diritti e del Giusto Processo.

**2.1) I rapporti con le Camere Penali.** Sono naturalmente ben noti gli strumenti utili a mantener vivo l'interesse delle Camere territoriali, costituiti in primo luogo dal periodico contatto che si realizza oramai con cadenza mensile attraverso le riunioni del Consiglio delle Camere Penali; tutti rapporti adatti a garantire un dialogo continuo con i Presidenti, portatori degli umori e delle istanze dei singoli avvocati penalisti. Lo scambio ed il confronto delle idee realizzato in quelle

---

<sup>2</sup> Esistono degnissime associazioni che si preoccupano *solo* della *preparazione* e della tutela economica degli associati e non fanno scelte *politiche* proprio perché il collante è *solo* il sapere specialistico. Al loro interno possono ben convivere visioni e pratiche addirittura antinomiche su temi fondamentali, purché vi sia competenza e rigore deontologico, un po' come se da noi qualcuno si professasse dalla parte di Di Pietro o Travaglio e militasse nell'Unione solo per fregiarsi a fini professionali della comune appartenenza.

occasioni, che in questi due anni ha garantito contributi alla azione politica della Giunta ed una piena consapevolezza dei Presidenti, insostituibili *officiels de liaison* a favore degli iscritti, va costantemente stimolato. Così come deve mantenersi costante la partecipazione del Presidente del Consiglio alle riunioni di Giunta che ha permesso la necessaria anticipazione dei temi e delle iniziative maggiormente significative per il più proficuo successivo dibattito.

Consapevole delle difficoltà a garantire una continua e piena partecipazione dei rappresentanti delle Camere Penali, così come il puntuale coinvolgimento dei colleghi che operano sul territorio, la Giunta ha curato di assicurare un contatto diretto attraverso l'invio di *newsletter* all'indirizzo di ciascun iscritto contenenti i documenti ed i comunicati che con grande frequenza sono stati redatti<sup>3</sup>.

Ancora, in questi due anni, esclusi i periodi di sospensione dei lavori delle due Camere, tramite il bollettino dei lavori parlamentari si è cercato di informare gli iscritti, con cadenza quasi quindicinale, della presentazione dei disegni di legge di interesse penalistico e dello stato di avanzamento dei relativi lavori parlamentari, in occasione del varo degli stessi dalla Commissione competente all'Aula, ovvero da un ramo all'altro del Parlamento.

Per la capillare diffusione del bollettino si è resa necessaria la collaborazione dei Presidenti, cui va un sincero ringraziamento per aver assolto all'incombente dell'inoltro ai colleghi nel rispettivo territorio<sup>4</sup>.

L'intento dichiarato, che deve essere ancor più perseguito, era ed è quello di provocare il più ampio e tempestivo dibattito possibile, tanto in sede locale che in seno al Consiglio delle Camere Penali, da un lato consentendo un controllo diffuso e capillare sulla politica giudiziaria *in cantiere*, dall'altro fornendo alla Giunta la miglior elaborazione critica da parte delle singole Camere Penali per le iniziative politiche conseguenti.

Attraverso i singoli componenti di Giunta, come avvenuto in questi due anni, si deve continuare ad assicurare contatti mirati che non solo privilegino le realtà periferiche, contribuendo al loro coinvolgimento nelle più ampie e complesse problematiche di politica giudiziaria ma, nel contempo, consentano di intervenire a sostegno quando non "a tutela" laddove ne venisse percepita la necessità. Proprio questa pratica ha permesso alla Giunta di agire prontamente in occasione dei preoccupanti episodi lesivi del prestigio dell'Avvocatura penalista e dello stesso diritto di difesa, posto in pericolo da prassi distorte, abusi, oltre a vere e proprie violazioni di legge, che si sono verificati.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Facendo una rapida panoramica dal Congresso di Palermo al momento in cui questo programma viene formulato i numeri, per difetto, sono i seguenti: 153 comunicati stampa, 54 documenti politici, 36 delibere.

<sup>4</sup> Per il futuro si sta valutando la possibilità di evitare tale passaggio, predisponendo presso la nostra sede una lista di distribuzione delle mail completa degli indirizzi di tutti gli iscritti, l'operatività della quale, però, sarebbe comunque condizionata a che ogni singola Camera Penale si facesse carico di trasmettere l'elenco aggiornato dei propri iscritti, con i rispettivi indirizzi di posta elettronica, curandone poi il costante e puntuale aggiornamento.

Diversamente, infatti, il terminale della segreteria, successivamente ad ogni singolo inoltro a più di ottomila indirizzi, potrebbe rimanere sommerso, come già accaduto in precedenti occasioni, dalla ricezione di centinaia di notifiche di mancato recapito.

<sup>5</sup> Questi i documenti a sostegno delle Camere Penali riferibili al 2011/2012, dal Congresso di Rimini ad oggi, ai quali si devono aggiungere quelli licenziati nel primo anno fino al congresso straordinario: Comunicato 22.11.2011 a sostegno delle ragioni della protesta della Camera Penale di Roma contro la decisione di un giudice che paventava che il mancato consenso del difensore alla acquisizione degli atti poteva costare all'imputato la concessione delle attenuanti generiche e comunque una ricaduta sulla determinazione della pena. Delibera 30.11.2011 a sostegno delle ragioni di protesta avanzate dalle Camere Penali di Modena e Brescia per fatti lesivi del diritto di difesa. Lettera 13.12.2011 di solidarietà al Presidente della Camera Penale di Trapani per l'arresto di un suo assistito in occasione di un colloquio fra quest'ultimo e il suo difensore. Documento 3.5.2012 a sostegno della protesta della Camera Penale di Nuoro per la perquisizione disposta da un PM nei confronti del difensore avversario nella stessa vicenda

L'impegno nel rapporto con i rappresentanti delle singole Camere Penali in occasione di convegni, incontri, seminari ed eventi formativi, utile a realizzare un insostituibile contatto tra il Presidente e la Giunta con gli associati, va mantenuto costante così come è stato; ciò con particolare riguardo per le realtà minori, spesso ai margini del dibattito più impegnativo sui grandi temi della politica giudiziaria<sup>6</sup>.

Come preannunciato il rapporto con il Consiglio delle Camere Penali è stato costante e proficuo, le convocazioni sono state tempestive e la partecipazione delle Camere Penali è stata sufficientemente consistente, anche se, su questo, occorre un maggior sforzo da parte dei Presidenti.

**2.2) La comunicazione.** Sul piano della comunicazione, sciolti i rapporti con la società che curava questo settore<sup>7</sup>, sono stati in questi due anni utilizzati singoli collaboratori mentre è stato costituito un gruppo di lavoro al di fuori della Giunta ed a supporto dell'attività su questo tema.

Questo lavoro, tutto fatto "in casa" e con mezzi assai limitati rispetto al passato, ha prodotto alcuni esempi di comunicazione esterna, come i manifesti che hanno illustrato ai cittadini le ragioni delle astensioni, apprezzati e innovativi, tenendo fede a quel rinnovamento del linguaggio esterno che era stato uno dei vincoli programmatici.

Identicamente è accaduto sia per quanto riguarda i documenti<sup>8</sup> ed i comunicati che con grande frequenza la Giunta ha ritenuto di licenziare, sia per ciò che concerne gli interventi in radio ed in televisione, questi ultimi ancora troppo rari anche se certamente incrementati.

Documenti e comunicati sono stati diffusi non solo attraverso il sito [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)<sup>9</sup> ma anche sulla pagina facebook che l'Unione ha aperto<sup>10</sup>, ed in taluni casi attraverso il canale twitter<sup>11</sup>.

Tali ultimi modi di comunicare, che sempre più spesso vengono ripresi anche sui media più tradizionali, devono essere ancor di più sviluppati, anche se la particolare attività della nostra associazione non può portare a modelli propri della politica.

Alcune iniziative politiche, come la partecipazione a staffetta allo sciopero della fame sul tema del carcere promosso dai radicali, ovvero le visite negli istituti penitenziari che l'Osservatorio Carcere e la Giunta hanno effettuato, come pure le iniziative di astensione ed infine le *nostre*

---

processuale e del suo praticante, all'interno dell'Aula della Corte d'Assise. (*P.M. Oggi a giudizio davanti al Tribunale Penale di Roma per violazione dell'art. 609 c.p.*). Delibera 20.6.2012 di solidarietà alla Camera Penale della Lombardia Orientale per le proteste formulate a seguito di espressioni scorrette contenute nella sentenza della Corte d'Appello di Brescia contro l'imputato e i suoi difensori. Delibera 21.6.2012 di sostegno alla Camera Penale di Latina per le iniziative promosse a proposito di indebita intercettazione di conversazione fra l'avvocato e il suo assistito e successivo utilizzo. Delibera 25.6.2012 per la condivisione e sostegno delle istanze della Camera Penale di Ferrara per le necessarie misure post sisma. Comunicato 5.7.2012 di solidarietà alle Camere Penali interessate dal provvedimento di soppressione degli uffici giudiziari di riferimento.

<sup>6</sup> Dal mese di ottobre 2011 al settembre 2012 ci sono stati incontri presso le Camere Penali della Basilicata, Trieste, Santa Maria Capua Vetere, Verona, Ancona, Pisa, Marsala, Busto Arsizio, Catania, Bari, Alessandria, Camera Penale Irpina, Bologna, Macerata, Monza, Salerno, Milano, Perugia, Sulmona, L'Aquila, Camera Penale Ligure, Tivoli, Como e Lecco, Novara, Piemonte Occidentale, Palermo Bellavista e Conca D'Oro, Grosseto, Lombardia Orientale, Modena.

<sup>7</sup> Con risultati certamente non all'altezza dei costi.

<sup>8</sup> Alcuni dei nostri documenti sono stati integralmente pubblicati da un quotidiano di Bari come articoli di fondo, su intelligente iniziativa di Egidio Sarno, presidente della Camera Penale, e ciò è la miglior dimostrazione di un cambio di registro comunicativo.

<sup>9</sup> La cui struttura tecnologica e grafica è ormai obsoleta, tanto da creare problemi anche di inserimento dei dati, e che sarà a breve sottoposto a ristrutturazione.

<sup>10</sup> Per ora utilizzata in maniera assai limitata ed al di sotto delle sue potenzialità e che dovrà essere ulteriormente rafforzata.

<sup>11</sup> Da parte di alcuni membri di Giunta che utilizzano quel social network.

cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, hanno avuto ampia eco soprattutto sui quotidiani locali e sulle pagine locali di quelli nazionali.

Partendo da questo dato si è verificato che esiste una maggiore capacità di penetrazione sui media locali, se la comunicazione è ben gestita, rispetto a quelli nazionali e ciò ha costituito motivo di riflessione circa la necessità di privilegiare questo aspetto creando una rete di contatti stabili, coordinati a livello centrale, attraverso il potenziamento del gruppo di lavoro già accennato in precedenza.

Per il prossimo biennio si dovranno rinnovare e potenziare le nuove forme di comunicazione anche attraverso la realizzazione di web tv, strumento già realizzato da altre realtà associative anche meno estese della nostra, ammodernare il sito, verificare altre collaborazioni professionali con esperti del settore, soprattutto con riguardo al circuito televisivo.

**2.3) L'impegno culturale e scientifico.** Non bisogna dimenticare, a proposito degli strumenti della nostra azione, che l'Unione agisce anche in una dimensione schiettamente culturale. Sotto questo profilo l'esperienza di questi due anni si è mossa secondo una linea ben chiara di ricostruzione e rafforzamento di una elaborazione che ha prodotto momenti di riflessione e confronto di alto livello, tanto con l'Accademia quanto con la magistratura, che devono proseguire anche nel futuro.

Dall'esperienza dei convegni nazionali sul tema del rinnovamento del codice penale<sup>12</sup>, alla serie di convegni sullo statuto della logica della motivazione delle sentenze<sup>13</sup>, ai confronti sul tema della riforma costituzionale<sup>14</sup>, per finire con l'elaborazione da parte del Centro Marongiu dello schema di interventi in tema di diritto processuale e sostanziale<sup>15</sup>, le riflessioni e le discussioni si sono rivelate tra le esperienze più riuscite.

Questo è un terreno in cui l'investimento politico da parte dell'Unione è di sicura rendita, anche se talvolta lascia, in chi ha una visione ristretta della attività politico-associativa, l'impressione di una fuga in avanti senza agganci con la realtà del momento.

Al contrario bisogna sforzarsi di pensare ed immaginare il futuro del sistema penale, bisogna avere il coraggio di confrontarsi anche con chi ha visioni ed opinioni assai distanti, talvolta antitetiche, perché questo è il metodo che ha portato in passato al raggiungimento di risultati in alcuni casi epocali.

La proposta sul punto è dunque quella di continuare ad alimentare questo circuito culturale sia attraverso l'organizzazione di convegni di rilievo nazionale, sia mantenendo la più ampia disponibilità per un coinvolgimento diretto accanto alle Camere Penali per gli appuntamenti culturali e scientifici dalle stesse organizzate sui più diversi temi.

Ciò anche attraverso la pubblicazione di lavori monotematici, come quello che in tema di diritto penale europeo di cui si parlerà nella specifico capitolo.

---

<sup>12</sup> Dei convegni di Pisa, Marsala e Novara si tornerà a parlare nella parte dedicata al sostanziale, qui però non si può evitare un caloroso ringraziamento ad Ezio Menzione, Renzo Inghilleri, Francesco De Minicis, membri di Giunta che hanno seguito questa iniziativa, ad Emilia Rossi, che ne è stata una delle anime ed a Luigi Stortoni e Giovanni Flora che hanno coordinato i dibattiti in maniera intelligente ed acuta.

<sup>13</sup> L'idea di questi appuntamenti, l'uno tenuto a Lipari, con l'entusiastico contributo della Camera Penale di Barcellona Pozzo di Gotto, l'altro a Roma presso la nostra sede, si deve a Giuliano Dominici che, in qualità di responsabile dell'Osservatorio sulla Corte di Cassazione, li ha anche organizzati. Il risultato è stata una discussione di altissimo livello apprezzata sia da chi è intervenuto sia da chi ha assistito.

<sup>14</sup> Qui le occasioni sono state veramente molte, citiamo solo il convegno di Roma del 6 maggio del 2011 che è stata il modello a cui si sono conformate molte altre occasioni organizzate dalle Camere Penali in sede locale.

<sup>15</sup> Anche in questo caso per i contenuti si rimanda alla parte relativa al sostanziale ed al processo, ma l'occasione è giusta per ringraziare tutti i membri del Marongiu per la loro opera e per il supporto che danno alle attività della Giunta.

A tal fine viene bene preannunciare che è in fase avanzata di organizzazione un primo evento nazionale di questo tipo, a Firenze, per il mese di dicembre, dal titolo “*Terzo basta? La legittimazione del giudice nell’epoca della crisi della legalità*” che vedrà il coinvolgimento di personalità di primissimo piano: accademici, intellettuali e politici<sup>16</sup>. Una riflessione sul modello di giurisdizione del terzo millennio che abbraccerà diverse tematiche<sup>17</sup>.

Ovviamente questo capitolo non può che coinvolgere anche il nostro centro studi *Aldo Marongiu*, che opera attualmente sotto la responsabilità di Roberto Bruni, cui va il merito non solo dell’attività di costante supporto alla Giunta che è stata svolta, ma anche dell’elaborazione delle proposte (interventi *corsari*, come li definimmo a Palermo) in tema sia di diritto penale che processuale<sup>18</sup> che sono stati presentati a luglio, e della partecipazione alla commissione ministeriale istituita nel 2011<sup>19</sup> dal ministro Palma, e coordinata da Giorgio Spangher, la cui attività è alla base (*pur troppo in maniera assai limitata*) di alcuni disegni di legge avanzati dall’attuale governo.

Il *Marongiu* nel prossimo futuro deve essere ancor più rinforzato e strutturato, anche per tener dietro ai molteplici impegni cui è chiamato con ancora maggiore tempestività.

Concludendo su questo punto va specificato che, al fine di non disperdere il patrimonio di idee che in tutte le occasioni questo vero e proprio circuito culturale ha accumulato, la Giunta ha stipulato un accordo di massima con una casa editrice fiorentina che d’ora in avanti si occuperà della pubblicazione degli atti degli appuntamenti più rilevanti e delle più significative elaborazioni<sup>20</sup>.

**2.4) Ricerche statistiche.** Dall’autunno, in collaborazione con il Prof. Giuseppe Di Federico e l’università di Bologna, partirà una nuova ricerca statistica, sul modello di quella ormai storica effettuata da lui stesso anni fa, sugli avvocati penalisti e su come vedono e vivono il processo ed i suoi protagonisti.

Sono già in calendario incontri con il gruppo di lavoro universitario, subito dopo il congresso, cui parteciperanno i rappresentanti dell’Unione, in primo luogo dell’Osservatorio Banca Dati, per predisporre un aggiornamento del questionario da inviare.

Questo lavoro potrà essere integrato e coordinato anche con l’attività dell’Osservatorio sulla qualità e deontologia del difensore, che ha già svolto una prima indagine statistica sui temi allo stesso affidati.

L’obiettivo potrebbe essere quello di presentare per il prossimo congresso straordinario una sorta di rapporto che fotografi l’avvocatura penale italiana e quel che pensa sulla giurisdizione.

---

<sup>16</sup> Viene bene rendere merito già fin da ora a Fausto Giunta e Lorenzo Zilletti di aver partorito questa magnifica idea, e alla Camera Penale di Firenze che contribuirà a realizzarla.

<sup>17</sup> Questi i temi che sanno trattati nelle diverse sessioni: *I<sup>a</sup> sessione L’angolazione costituzionale: la legalità penale tra attualità ed effettività; Sessione II. L’attività ermeneutica e la valutazione della prova; Sessione III. Guardando al futuro: quale giudice per quale diritto?*

<sup>18</sup> Il riferimento è al lavoro presentato, nel convegno intitolato *Piccole grandi riforme del processo penale* tenuto il 12 luglio 2012 presso l’auditorium della Cassa Forense, che dovrà essere valutato ed arricchito nei prossimi mesi al fine di trasformarlo in quella *Proposta di miniriforma del codice di procedura penale* di cui si tratterà infra nella parte relativa al processo.

<sup>19</sup> Giorgio Spangher sarà doverosamente citato nel prossimo capitolo a proposito del contributo essenziale che sta dando alla scuola di specializzazione, ma un piccolo anticipo non può che farsi in questa sezione visto che ha collaborato con un ruolo di primo piano alla elaborazione del *Marongiu* pur non facendone parte in maniera formale.

<sup>20</sup> Il primo frutto di questa collaborazione è il libro monografico che racchiude l’esperienza dell’Osservatorio Carcere, che verrà distribuito ai delegati a Trieste.

## **IN BREVE**

***Accrescere il dibattito interno delle Camere Penali in tema di giustizia – l’Unione è una comunità intellettuale che assicura al nostro Paese la difesa di diritti e del Giusto Processo - rapporti continui con le realtà territoriali, contatti costanti della Giunta – bollettino lavori parlamentari – invio newsletter a tutti gli iscritti – nuovi modi per comunicare – rafforzare il centro Marongiu.***

### **3) Delle Scuole.**

E’ oramai da tutti riconosciuto che la crescita esponenziale dei numeri legati all’accesso alla professione forense costituisce la causa principale dello scadimento qualitativo della funzione difensiva, esercitata troppo spesso da operatori tecnicamente e deontologicamente impreparati.

Tema centrale e di straordinaria importanza, dunque, è costituito dalla qualificazione del difensore e ciò non solo per rafforzarne la dignità ed irrobustirne il peso specifico, ma per garantire il massimo contributo alla realizzazione della migliore giurisdizione.

Abbiamo sempre detto che la storica attenzione dell’Unione per una piena realizzazione del processo di parti, passa attraverso la riforma dell’assetto della magistratura ma esige, contestualmente e prima di ogni altra cosa, la migliore qualità del difensore, soggetto che più degli altri protagonisti della vicenda processuale ha la responsabilità di garantire al cittadino la tutela dei diritti e delle garanzie dell’imputato.

Per questo motivo l’Unione, ben prima che il tema conquistasse l’attenzione delle forze politiche, ha dedicato gran parte delle proprie energie alla formazione e all’aggiornamento dell’avvocato penalista in una prospettiva specialistica. E ciò in attesa di una profonda revisione del sistema formativo universitario che garantisca solide basi comuni a coloro che in futuro opereranno per l’esercizio di una professione forense oltre che modalità di accesso che sappiano garantire equità ed efficienza.

Ormai collaudato il sistema di formazione e aggiornamento continuo realizzato sulla quasi totalità del territorio nazionale attraverso il gran lavoro svolto dalle singole Camere Penali, la Giunta ha proseguito nell’impegno a realizzare l’obiettivo della specializzazione, superando gran parte delle obiezioni e resistenze che non solo venivano avanzate dalle diverse componenti dell’Avvocatura generalista ma talvolta anche dall’interno della stessa Unione. Il dibattito costante promosso in seno alle Camere Penali prima ancora che nell’ambito del Consiglio insieme al confronto serrato con le diverse realtà dell’Avvocatura associata e l’istituzione forense, ci consentono oggi di affermare tranquillamente che la necessità di garantire l’esistenza di un avvocato specializzato che sappia convivere con quello generalista, non solo è ormai riconosciuta nel mondo forense<sup>21</sup> ma, grazie ad una interlocuzione continua, è sviluppo ineluttabile, ormai metabolizzata dalle forze politiche e di Governo<sup>22</sup>.

A proposito di formazione continua, si è costantemente monitorata, attraverso l’impegno di un’apposita commissione, l’attività di formazione e qualificazione dell’avvocato penalista realizzata dalle singole Camere Penali, vigilando, attraverso un esame preventivo dei programmi e del corpo docente, al fine di garantire uniformità degli standard di formazione e di aggiornamento. Obiettivi per lo più raggiunti nonostante si sia trattato di un lavoro

---

<sup>21</sup> Anche se in alcuni casi solo forzatamente, ed a parole mentre, nei fatti, la si è osteggiata, vedi il caso degli esiti del congresso di Genova ovvero del ricorso al TAR proposto proprio da avvocati nei confronti del regolamento della specializzazione che il CNF aveva emanato.

<sup>22</sup> Sia pure in una concezione tendenzialmente riduttiva e legata a schemi di apprendimento teorico-universitario e non pratici.

particolarmente impegnativo, dovendo assicurare il rispetto delle finalità qualitative pur tenendo conto delle differenti realtà territoriali, spesso gestite con faticoso impiego di tempo ed energie da pochi volontari (*e volenterosi*) avvocati penalisti. Proprio in tal senso, consapevoli della importanza del lavoro capillare svolto dalle singole scuole operative presso le Camere Penali, come avvenuto, non si dovrà far mancare un contributo della Giunta attraverso la partecipazione a lezioni, conferenze, dibattiti e seminari nel territorio di riferimento e non solo.

**3.1) La scuola nazionale di formazione specialistica.** Il biennio trascorso ha visto debuttare ed avviarsi il percorso della specializzazione, reso più complicato del normale per via delle note vicende legate alla lunga e faticosa gestazione della riforma dell'Ordinamento Professionale, ancora oggi in attesa di essere definitivamente approvata. Su questo fronte, come appreso si dirà, vi è stato un forte impegno politico.

Si è sempre detto che se la specializzazione non l'avessimo ottenuta per via legislativa l'avremmo istituita comunque noi dell'Unione. Ed in questo senso ha lavorato la Scuola Nazionale di formazione specialistica. Si è trattato di un lavoro impegnativo, promosso sulle tre sedi di Roma, Milano e Napoli. Il corso della scuola per il biennio 2010-2012 che volge al termine con gli esami che si terranno da qui a breve, può considerarsi concluso proficuamente, ancorché abbia sicuramente scontato il prezzo della novità e dell'avviamento. Grande merito del lavoro svolto dal punto di vista scientifico va a Giorgio Spangher, Luigi Stortoni e Giovanni Flora, membri del comitato scientifico, ad Emiliana Olivieri, responsabile della scuola e Giuliano Dominici Stefano Montone e Monica Gambirasio che l'ha costantemente coadiuvata.

Nonostante l'impegno e l'ambiziosa volontà di garantire lezioni frontali per tutte le sedi, un primo aspetto problematico si è palesato attraverso la scarsa domanda di partecipazione per la sede di Napoli. Proprio per questa ragione si è valutata l'opportunità di fissare, per il futuro, una soglia minima di cinquanta aspiranti per ciascuna sede.

Come accennato l'iniziale orientamento teso a garantire lezioni frontali per tutti i corsisti si è rivelato troppo ambizioso e difficilmente sostenibile per gli alti costi e le inevitabili resistenze del corpo docente a replicare lo stesso modulo nelle diverse sedi, attraverso un faticoso pellegrinaggio. Non solo, ma le menzionate difficoltà hanno talvolta prodotto il fenomeno della eccessiva supplenza che nonostante il più delle volte abbia comunque garantito un ottimo livello qualitativo, ha ovviamente costituito un problema per i partecipanti.

In corso d'opera si è rafforzato il sistema della videoconferenza, destinato ad essere maggiormente utilizzato per l'avvenire, così da consentire il massimo contenimento dei costi e dei disagi per il corpo docente.

Sul piano della efficacia dei corsi si sono registrati alcuni aspetti critici e siccome debitamente annotati e discussi, richiederanno in futuro interventi utili a migliorarne l'efficienza.

La ricerca di un alto profilo di insegnamento attraverso la individuazione dei più qualificati docenti tra le file dell'Avvocatura, dell'Accademia (*con preferenza per quelli che all'insegnamento accompagnano l'esercizio della professione forense*) e di magistrati di indiscusso prestigio, ha naturalmente preteso l'esistenza di una compagine discente "pronta" a trarre il massimo profitto. E ciò non sempre si è verificato per l'assenza di test idonei a selezionare gli aspiranti all'ingresso o comunque a saggiarne l'indispensabile attitudine ma anche in conseguenza dell'accesso praticamente indiscriminato, superato il limite temporale di quattro anni richiesto dal regolamento delle scuole.

Attraverso l'ascolto dei corsisti e la elaborazione di apposito questionario in corso d'opera, abbiamo registrato che il successo ed il gradimento delle singole lezioni è garantito anche dalla capacità di coordinamento delle diverse sessioni o moduli, non solo per scongiurare ripetizioni e sovrapposizioni di argomenti, ma per evitare un eccessivo sbilanciamento a favore della dottrina

a scapito dei riflessi pratici sull'esercizio quotidiano della professione. Equilibrio quest'ultimo che, pur di non facile realizzazione, può essere garantito proprio dal delicato lavoro del coordinatore.

Proprio per la cura del “particolare”, inteso come approfondimento tematico che sappia coniugare dottrina e pratica, è in programma per il prossimo anno la realizzazione di master utili per il mantenimento della specializzazione.

Si è trattato, per concludere, di una esperienza preziosa che consentirà di andare avanti apportando i necessari correttivi così da consentire il raggiungimento dell'obiettivo, rappresentato dalla formazione di un avvocato penalista sempre più qualificato e specializzato, capace di garantire al cittadino il massimo livello di tutela.

Il programma è quello di rafforzare la scuola, di affinarne la didattica mantenendola di alto livello ma comprimendo l'astratta riflessione accademica in favore della concreta specializzazione del gesto professionale, di aggiornarne il corpo docente ed infine di dar corso al programma di diffusione delle terminazioni in sede distrettuale mantenendo lo standard di alto profilo e l'assoluta omogeneità della didattica.

## **IN BREVE**

***Qualificazione del difensore - l'obiettivo della specializzazione - stretto rapporto con il CNF-avvio della Scuola Nazionale di formazione specialistica.***

### ***4) La riforma dell'ordinamento forense e la specializzazione***

E' stata, senza tema di smentite, la materia sulla quale più intensa è risultata l'attività in questi due anni e nell'ultimo in particolare.

In questo periodo i rapporti con il resto dell'avvocatura hanno assunto una connotazione definita, si sono consolidati quelli con le associazioni specialistiche, ed ha cominciato a condividere le nostre posizioni politiche in tema di specializzazione anche l'Unione Camere Civili, che ha sottoscritto alcuni documenti congiunti, senza – cosa forse più importante – perdersi dietro i potenti richiami di quella parte dell'avvocatura che, sotto il vessillo generalista, ha contrastato, e contrasta ancora, le spinte innovatrici verso una professione più qualificata.

I rapporti con il CNF si sono ulteriormente rafforzati, non facendoci mancare il suo massimo supporto in tema di specializzazione e, più in generale, nella comune battaglia per il conseguimento di una riforma del nostro ordinamento. A ciò ha contribuito, oltre alla particolare sintonia con il Presidente Alpa, il segretario Mascherin e tutta la dirigenza del Consiglio, anche un rapporto veramente quotidiano di scambio di opinioni e di coordinamento dell'azione, mentre continuiamo a contestare all'OUA, oltre ad un modello che non rispecchia una reale rappresentatività, anche una linea politica improntata ad una tutela corporativa che non condividiamo.

Sul restante fronte associativo abbiamo registrato incoraggianti aperture, se non proprio un'inversione di rotta, dell'Aiga verso la specializzazione, ma va detto che tutta la galassia associativa ha trovato equilibri, seppur precari, in dirittura d'arrivo della riforma professionale, salvo coltivare, a volte in maniera politicamente poco avvertita, iniziative di parte<sup>23</sup> che hanno

---

<sup>23</sup> Il riferimento in questo caso è agli ultimi avvenimenti in cui una parte dell'avvocatura ha risposto all'appello del Governo a discutere alcune problematiche (*che si sono poi dimostrate relative all'accesso, in particolare la conformazione dell'Università, il numero programmato, un biennio di indirizzo verso le professioni giudiziarie*) mentre il CNF, all'esito della vicenda del parere governativo sulla concessione della sede deliberante per la Commissione Giustizia della Camera, ha disertato l'incontro. L'Unione è stata presente, ma proprio per ribadire,

corso il rischio di offrire agli avversari della riforma il migliore degli argomenti: quello di una avvocatura divisa e rissosa.

\* \* \* \*

L'argomento specializzazione si intreccia con quello della legge professionale, ma se l'iter di questa è stato, come vedremo, accidentato, quello della specializzazione si è rivelato a dir poco travagliato.

A cominciare dal congresso forense di Genova, svolto all'indomani del congresso dell'Unione di Palermo, dove lo scenario si è presentato assai diverso rispetto alle previsioni ed alle aspettative. Una frangia ben organizzata di delegati, infatti, anche approfittando di una conduzione malferma, sulla scorta di argomentazioni demagogiche, e di una tenuta assai meno solida di quanto prospettato da parte di coloro che si stimavano alleati in questa battaglia, ha approvato una mozione contraria al regolamento di specializzazione del CNF, il tutto in un clima da assalto al palco dei relatori che ha fatto prevalere le forze più retrive.

Ma questo colpo di mano da solo non sarebbe bastato se, a distanza di poco tempo, non fosse intervenuto il Tar ad accogliere un ricorso contro il regolamento del CNF proposto da qualcuno degli stessi avvocati che a Genova avevano offerto uno spettacolo non degno di una assise forense. Complice il senso d'insicurezza che la grave crisi economica ha diffuso in ampi strati dell'avvocatura, va detto che quelle forze si sono consolidate ed ora condizionano anche ordini numericamente molto consistenti.

L'Unione ha fronteggiato la situazione su tre direttrici: la sensibilizzazione dell'avvocatura in direzione favorevole alla specializzazione, e comunque alla modernizzazione della professione; il rilancio e la ripresa del regolamento di specializzazione che era stato sospeso dopo l'approvazione di quello del CNF, poi annullato dal TAR; ed infine l'azione politica a sostegno dell'approvazione del disegno di legge pendente alla Camera dopo l'approvazione al Senato. Tutte queste attività sono ancora in corso e vanno proseguite su tutti e tre i fronti.

\* \* \* \*

Del primo fronte si è già anticipato qualcosa. L'azione politica all'interno dell'avvocatura deve portare tutti a comprendere che le basi del nostro agire sono sempre orientate alla tutela del diritto di difesa e non al conseguimento di privilegi. Per questo è necessario, nel rimarcare la peculiarità della professione di penalista, non dare l'idea di voler creare riserve di competenza o ambiti di esclusività. Devono peraltro essere considerate le diverse realtà in cui il penalista si trova ad operare, non potendosi applicare paradigmi comportamentali troppo serrati e magari con pretesa di obbligatorietà tanto all'avvocato penalista che opera in un piccolo centro quanto a quello della metropoli. Allo stesso modo, se è vero che occorre contrastare la carenza di preparazione dei molti colleghi che si avventurano nelle aule penali, cominciando da una maggiore selezione nell'ambito dei nostri corsi di abilitazione alla difesa d'ufficio, non si deve al contempo offrire di noi l'immagine elitaria ed autoreferenziale ma far crescere e rafforzare una vera e propria cultura della specializzazione forense sia all'interno dell'avvocatura sia nella società.

---

come in effetti è avvenuto, che quella discussione non poteva e non può trasformarsi in una trattativa sulla legge di riforma, ormai in discussione in aula, come correttamente rappresentato dal CNF. La posizione dell'Unione, che il Ministro sia in quella sede che attraverso prese di posizione pubbliche ha condiviso, ha contribuito ad impedire che l'iniziativa si trasformasse, come nelle aspirazioni di taluna delle componenti dell'avvocatura, in una riapertura dell'intero pacchetto, inclusa la *Governance* e le specializzazioni, con il Governo. Una cosa è certa e l'abbiamo ribadita più volte: il confronto con il Ministero sul tema dell'accesso universitario non deve essere un *ballon d'essai* che finisce per rallentare l'iter della discussione alla Camera, e se ciò avvenisse l'Unione abbandonerebbe quel tavolo.

\* \* \* \*

Quanto al secondo fronte, è stato riattivato il regolamento dell'Unione delle Camere Penali, dopo i necessari passaggi sia in Consiglio delle Camere Penali sia attraverso un seminario ad hoc finalizzato a valutare i cambiamenti eventualmente da apportare<sup>24</sup>.

La riflessione è apparsa ineludibile in considerazione del diverso scenario determinatosi rispetto ai suoi esordi: il terreno della specializzazione era inesplorato ed ignoto ai più, mentre adesso ci si confronta non più solo con la politica, ma soprattutto con una parte della stessa avvocatura preconcepita e ostile. Ora il regolamento è stato riattivato e sulla base di esso ci accingiamo da un lato a licenziare gli specializzati del primo biennio del corso di alta formazione, mentre si sono aperte le iscrizioni al secondo corso biennale, e da un altro anche a conferire il titolo ai sensi della norma transitoria<sup>25</sup>.

Prima ancora di questo, per operare una sensibilizzazione capillare, ed anche per non rendere inizialmente “debole” la specializzazione conferita dall'Unione, si è chiesto ai Presidenti di verificare, secondo le regole approvate, quanti degli attuali iscritti all'Unione avrebbero avuto diritto al titolo. Non tutte le Camere Penali, per il vero, hanno risposto a questa richiesta. Al contempo abbiamo ricevuto circa 160 richieste di riconoscimento della specializzazione ai sensi della norma transitoria del regolamento, che dopo i citati passaggi in Consiglio e nell'apposito seminario, è stata riservata a chi abbia pratica ventennale di penale, ciò in linea con l'ultima versione del testo del disegno di legge. Occorre però che tutti gli aventi diritto inoltrino la domanda, e ciò al fine di dare un messaggio politico di apprezzamento e quindi di forza del titolo. In tale direzione abbiamo di recente sollecitato i Presidenti delle Camere territoriali perché facciano opera di informazione e promozione tra i propri iscritti.

\* \* \* \*

Il terzo fronte è quello, forse, più arduo, perché anch'esso impegnato da cambiamenti di scenario qui addirittura clamorosi. Basti dire che è cambiato il Governo sull'onda della parola d'ordine delle liberalizzazioni, un concetto applicato talora in modo ideologico, com'è appunto successo con la professione forense.

Ovviamente nessuno ha mai creduto alla vulgata dell' “*avvocatura voluta dall'Europa*”, almeno per quanto ci riguarda. Anzi, si ricorda assai bene un progetto uscito dai tasti di una vecchia macchina da scrivere che ancora sotto il governo precedente era circolato e che conteneva in sé già tutto il progetto di abolizione degli ordini e della creazione di una sorta di avvocatura liquida, senza vincoli di accesso e lasciata totalmente alla selezione del mercato ed al controllo delle associazioni di consumatori.

Ai quei tempi si disse che fosse un progetto di provenienza confindustriale recepito dagli uffici studi del Ministero dello Sviluppo Economico, fatto sta che quel progetto, tal quale, nel mese di

---

<sup>24</sup> Consapevoli della diversità di vedute e del dibattito interno che si erano registrati anche al momento della prima approvazione, oltre che del tempo trascorso e delle novità che nel frattempo erano state inserite nel disegno di legge pendente in Parlamento, attraverso il Consiglio delle Camere Penali si è convocato un seminario monotematico con contestuale riunione del Consiglio, stimolando preventivamente la partecipazione non solo dei Presidenti ma anche dei responsabili delle scuole di ogni livello.

<sup>25</sup> Sulla conformazione della norma transitoria si sono notate, come era ovvio, e come era già avvenuto in passato, le maggiori diversità di vedute. Su questo punto la Giunta è sempre stata aperta al dibattito, pronta a considerare anche le ragioni, certamente non esili, di coloro che hanno alle spalle non solo una consistente attività professionale ma anche la plurima partecipazione a corsi formativi organizzati dall'Unione stessa negli anni passati. Con l'avvertenza, però, che una formulazione della norma transitoria distante da quella in ipotesi approvata dalla legge finirebbe per essere un fuoco fatuo, poiché in seguito difficilmente omologabile dalle istituzioni forensi. Ciò al di là del fatto che occorre, proprio su questo tema, porre un punto fermo.

novembre del 2011, da voci informali e diffuse, fu dato per approvato dal governo Monti<sup>26</sup>: Ciò dimostra che nel volgere di qualche mese il mondo non era più quello di prima, in cui l'avvocatura era stata chiamata dalla politica a redigere il suo nuovo statuto, ma che essa stessa si era trasformata nel soggetto da liquidare<sup>27</sup>.

Ovviamente anche il rapporto con la politica, e con il governo, si è ribaltato ed è diventato più ostico, dal momento che sono cambiati gli interlocutori di sempre con altri da subito apparsi più chiusi e non rispondenti alle logiche abituali.

Non abbiamo per questo ritenuto di abbandonare il terreno, anche quando sembrava impossibile riallacciare un rapporto utile con la politica, cosa che invece abbiamo fatto attraverso una serie di prese di posizione e confronti che hanno sortito l'effetto che ora è sotto gli occhi di tutti: l'Unione viene dichiarata, oltre che ritenuta, interlocutore rilevante ed attendibile anche quando, come in questo periodo, proclama un'astensione lunga, che ciononostante il Ministro pubblicamente riconosce essere dettata da ragioni serie ed importanti.

I passaggi cruciali sono stati diversi, tra gli altri ricordiamo l'incontro di Ripetta del 23 febbraio di quest'anno, allorché i rappresentanti della politica, compresa la Presidente Bongiorno<sup>28</sup>, vennero ad assumere l'impegno di dare impulso alla riforma da mesi ferma, e ne scaturì l'effettiva ricalendarizzazione della stessa in Commissione Giustizia della Camera.

Adesso ci aspetta il rush finale, particolarmente delicato perché, come a tutti noto, il disegno di legge a seguito del contraddittorio parere governativo<sup>29</sup>, ha dovuto lasciare le acque chete della Commissione deliberante per il mare aperto dell'assemblea. Siamo stati noi stessi a stimolare tale scelta, ed è stato necessario per evitare che il provvedimento si dividesse in due tronconi, come da richiesta del Governo, che difficilmente si sarebbero poi riuniti finendo per far naufragare il medesimo provvedimento.

L'impegno dell'Unione dovrà essere particolarmente forte e determinato nel corso della discussione alla Camera, che si apre proprio nel momento in cui il Congresso di Trieste inizierà i lavori, poiché l'obiettivo è di quelli che non si possono mancare.

Si è tutti consapevoli che il testo della riforma, via via rimaneggiato in questi tre anni, si è molto indebolito, ma lasciarlo andare alla deriva o, peggio, fraporsi alla sua approvazione sarebbe sbagliato, sia perché occorre fissare il principio che lo statuto dell'avvocato deve essere disciplinato da una legge di rango primario e non da un regolamento governativo uguale per ogni professione, tutte dignitose ma non attinenti alla tutela di diritti di diretta derivazione costituzionale come la difesa dei cittadini, sia perché, comunque, con essa avrà ingresso nell'ordinamento giuridico statale l'istituto della specializzazione, fortemente voluto da noi penalisti e necessario per il rafforzamento e la qualificazione dell'avvocato.

Certo la specializzazione che noi ci siamo autonomamente data risponde a standard più severi, e

---

<sup>26</sup> Chi era a Marsala, al secondo convegno sul sostanziale, lo ricorda. Le voci si rivelarono infondate ma non peregrine, tanto che il Premier stesso ed il Ministro dovettero smentirle.

<sup>27</sup> Non si è trattato più di negoziare con il singolo politico gli aggiustamenti, quasi sempre in peggio, dettati da motivazioni elettorali, bensì di fraporsi ad un governo che passava sul terreno, fino a quel momento amorevolmente coltivato, travolgendo tutto e tutti con i cingoli della pubblicistica liberista imperante, alimentata da soggetti che hanno interesse a che il cittadino non sia tutelato da un avvocato forte; il tutto con una compagine governativa forte di un consenso parlamentare *obbligato* a causa dei problemi economici che limitano la normale dialettica.

<sup>28</sup> Bisogna dare atto alla Presidente della Commissione Giustizia della Camera di aver mantenuto gli impegni assunti in quella sede, non solo in quel torno di tempo ma anche al momento del confronto con il Governo a proposito della vicenda relativa alla richiesta di deliberante in Commissione, poi sfumata a causa del parere governativo con il quale si voleva lo smembramento della legge.

<sup>29</sup> Che abbiamo duramente stigmatizzato nel comunicato rilasciato immediatamente dopo la sua diffusione pubblica.

come tale dovrà essere conosciuta ed apprezzata anche in futuro, prescindendo da quelli che la legge adotterà.

L'Unione comunque si sta battendo e continuerà a battersi perché anche la legge preveda buoni standard, ed in tal senso si sta operando perché sia soppressa la lettera "c" inopinatamente aggiunta in Commissione Giustizia della Camera al secondo comma dell'art. 9, che la svuota prevedendo una facile alternativa alla frequentazione di corsi ed al relativo esame finale, ed anche per evitare che alcuni degli emendamenti al testo base che sono stati presentati passino durante le votazioni in aula.

E' questo il caso della possibile sottrazione della verifica della specializzazione al di fuori delle istituzioni forensi o della eliminazione di una disposizione transitoria.

Sul primo argomento sono pendenti alcuni emendamenti, e si registrano diverse prese di posizione di esponenti politici che in nome di una generica battaglia "anti corporativa" vorrebbero portare il vaglio della specializzazione all'esterno, presso l'Università in particolare. Sarebbe un errore esiziale poiché allontanerebbe in maniera significativa il traguardo, fondamentale, di una specializzazione legata al "sapere pratico" sia pur di alto livello.

Peraltro gli argomenti a supporto di questa proposta sono più che esili, giacché non tengono conto del fatto che anche l'abilitazione ed il riconoscimento del titolo di cassazionista sono rilasciati dalle istituzioni forensi ed un rapido confronto con la legislazione degli altri paesi europei dimostra che la verifica della specializzazione rimane sempre all'interno delle medesime istituzioni<sup>30</sup>.

Anche la transitoria, che pure può essere modificata, deve essere difesa in quanto necessaria, come più volte abbiamo ribadito, ad attrarre al riconoscimento della specializzazione anche i colleghi di fatto già riconosciuti come specialisti, la cui mancata inclusione finirebbe per danneggiare proprio i giovani che ottengono il titolo.

tuttavia la peculiarità del contesto, anche e soprattutto interno all'avvocatura che si è venuto a creare e che si è dianzi descritto, oltre che l'accelerazione degli avvenimenti dell'ultimo anno verso una *deregulation* totale della professione - oggi non più in discussione ma sempre incombente - ci impone di batterci per l'approvazione della legge e non ci consente il lusso di una "bella morte"; ciò finirebbe per dare ragione a quelle forze, anche interne all'avvocatura, che in realtà scommettono sul fallimento dell'iter parlamentare di riforma che potrà essere emotivamente appagante ma che risponde a logiche politiche inconsistenti.

La legge attualmente all'esame risolve alcune questioni, come quella della esclusione dei soci non professionisti dalle società di capitali, che comunque rimangono un grave problema per l'autonomia e la riservatezza dell'avvocato, ovvero rende più accettabile il tirocinio rispetto alle soluzioni - al contrario del tutto erronee - contemplate nella normativa governativa sulle professioni.

Quanto all'accesso, aspiriamo da tempo ad una selezione d'ingresso più accurata, che invero si è un po' persa per strada nel corso dell'iter parlamentare, ma almeno il disegno di legge scongiura quell'accesso selvaggio ed indiscriminato che forze interne al governo sembrano perseguire.

Non ci sfugge, infine, il tema della formazione universitaria e di una sua eventuale riforma che la renda propedeutica all'accesso alla professione. Nella scorsa estate, abbiamo formulato osservazioni al Ministro - che ne aveva parlato in una intervista - rappresentando la necessità che il biennio della laurea specialistica rimanga comune per le professioni giuridico-forensi, e quindi per gli aspiranti avvocati, magistrati e notai. Il Ministro ha dichiarato, negli incontri con l'Avvocatura, di aver recepito il suggerimento, ciononostante un eventuale intervento normativo

---

<sup>30</sup> Sul punto forniremo a tutti i parlamentari una scheda comparativa che dimostra questa evidenza.

in materia dovrà procedere autonomamente e non essere inserito dentro il disegno di riforma professionale, poiché sarebbe un espediente per introdurre ulteriori argomenti di discussione e, di conseguenza, elementi di intralcio al già faticoso cammino parlamentare.

## **IN BREVE**

***Il più grande impegno della Giunta: riforma forense e specializzazione - sensibilizzazione dell'avvocatura in direzione favorevole alla specializzazione; rilancio e ripresa del Regolamento di specializzazione sospeso; l'azione politica a sostegno dell'approvazione del disegno di legge pendente alla Camera dopo l'approvazione al Senato.***

### **5) Un problema particolare: la riforma della geografia giudiziaria**

In ordine alla questione degli interventi legislativi volti a riorganizzare la geografia giudiziaria, l'Unione, da subito, ha assunto una posizione molto chiara.

Si è ritenuto, in perfetta continuità con gli indirizzi assunti negli anni scorsi, che non fosse più possibile, di fronte alle innegabili sperequazioni di risorse derivanti da una distribuzione sul territorio delle sedi giudiziarie operata con criteri risalenti ad oltre un secolo fa, farsi portavoce di una indiscriminata e sterile opposizione. Ancora una volta si è assunta una posizione responsabile e costruttiva che ci affrancasse dal populismo di chi, cavalcando le inevitabili pulsioni localistiche, si è erto a paladino di una intransigenza ottusa ed anacronistica, ed in larga misura ha strumentalizzato il disagio ed anche l'angoscia dei colleghi.

Si è scelto, innanzitutto, di coinvolgere all'interno di una commissione di studio<sup>31</sup> le singole Camere Penali affinché offrirono il proprio contributo di analisi in ordine alle diverse situazioni locali.

In quella commissione, sono state ricostruite, talvolta con elaborazioni di grande pregio, le reali condizioni delle diverse realtà locali nonché le conseguenze di eventuali accorpamenti e soppressioni. Il lavoro si è svolto in un clima di grande collaborazione e la dialettica si è sviluppata tenendo sempre ben presente gli interessi del cittadino utente piuttosto che quelli strettamente professionali dei colleghi direttamente interessati a possibili e ventilate mutilazioni. E' doveroso darne atto, in questa sede, perché era esattamente questa la finalità che ci si era prefissi.

La relazione conclusiva, alla quale conviene rinviare, costituisce un prezioso strumento di analisi ed è stata inviata a tutti gli organi direttamente o indirettamente coinvolti nel processo di riforma. La linea di intervento perseguita era di agevole comprensione: i penalisti sono disponibili ad una oculata revisione della geografia giudiziaria ma ciò non può, in alcun modo, essere realizzata attraverso indiscriminati tagli "orizzontali", fondati cioè su criteri che non tengano in alcun conto le oggettive e riconoscibili specificità locali che in seno ai lavori della commissione sono emerse. Così come non sono affatto disponibili ad accettare sacrifici imposti solo e soltanto in nome della "spending review" perché il diritto del cittadino di rivolgersi al proprio Giudice non può soffrire di limitazioni ed ostacoli troppo gravosi fondati solo sulla necessità di contenere, in modo indifferenziato, i costi del servizio giustizia.

Questa linea, confermata dal lavoro della commissione di cui sopra, era stata peraltro tempestivamente comunicata in un incontro avuto col Ministro di Giustizia, On. Nitto Palma, nel mese di agosto del 2011, nel momento in cui le prime notizie sulla "lista" dei tribunali destinati

---

<sup>31</sup> Commissione presieduta da Salvatore Scuto, al quale va il riconoscimento per il gran lavoro svolto.

alla soppressione erano filtrate<sup>32</sup>, ed è stata reiteratamente ribadita anche con il nuovo esecutivo<sup>33</sup>.

I decreti attuativi dell'agosto scorso, purtroppo, in larga misura disattendono tale impostazione. Il taglio "lineare" realizzato dal Governo ha travolto realtà locali che, per efficienza e tempestività, rappresentavano oggettivamente esempi da imitare piuttosto che sopprimere. Si pensi a Montepulciano o Lucera, o Pinerolo. Oppure a Sulmona, dove chi si è occupato dei "tagli" evidentemente non ha mai percorso in auto la distanza con L'Aquila e non si è reso conto che i 70 km che separano i due Comuni in realtà significano non meno di un'ora e mezzo di tragitto.

Emblematico, poi, il caso di Chiavari: 13 milioni di euro già spesi per ristrutturare un Palazzo di Giustizia con criteri moderni e tecnologicamente avanzati – come riconosciuto dallo stesso Ministro Severino in una recente visita – destinati letteralmente al macero. Con buona pace della regola della riduzione della spesa.

Così come appare del tutto incomprensibile, nell'ottica della semplificazione e coordinamento, lo sdoppiamento del Tribunale di Napoli e l'accorpamento al neonato Tribunale di Napoli Nord di territori storicamente e geograficamente afferenti al Tribunale di S. Maria Capua Vetere, quali Aversa e Casal di Principe, in violazione della stessa legge delega che aveva escluso la possibilità di modificare i circondari se non attraverso il mero accorpamento di due o più sedi.

Quest'ultimo esempio, invero, costituisce la dimostrazione più evidente che non è affatto vero che i criteri seguiti per la razionalizzazione della geografia giudiziaria siano sempre stati ispirati da ragioni squisitamente tecniche. Nel caso citato, tanto per fare un esempio, a molti è sembrato di intravedere scenari clientelari da prima Repubblica.

Esempi non esaustivi, ovviamente, che non vogliono far torto ad altre realtà ma servono solo a dimostrare l'illogicità delle soluzioni adottate.

Ebbene, su questo l'Unione è pronta a far sentire nuovamente la propria voce. La partita, infatti, non è ancora definitivamente chiusa. Ci sarà spazio di intervento, in sede giudiziaria, per rivolgersi al TAR o alla Corte Costituzionale con opportuni ricorsi che, laddove ispirati da condivisibili motivazioni tecniche e non soltanto da ragioni meramente campanilistiche, potranno vedere la convinta adesione dei penalisti. Così come, in sede politica, si lavorerà per porre rimedio alle discriminazioni più evidenti posto che dalle stesse commissioni parlamentari si sono levate voci apertamente dissenzienti sia rispetto agli esiti finali sia per quanto riguarda il metodo adottato.

Resta, naturalmente, il problema delle Camere Penali aventi sede nei circondari destinati alla soppressione. Se ne è cominciato a discutere all'interno del Consiglio ma è chiaro a tutti che questa dovrà essere materia per un congresso straordinario che deciderà, in assoluta autonomia, la soluzione statutaria più ragionevole. Fino a quel momento le Camere territoriali continueranno la propria attività a prescindere dalla sopravvivenza del circondario al quale afferiscono. Certo è che l'Unione non potrà rinunciare a cuor leggero al contributo di idee, di iniziative, di entusiasmo che le Camere Penali in questione hanno sempre apportato al dibattito ed alla attività

---

<sup>32</sup> Nei lanci delle agenzie di stampa dell'epoca all'esito dell'incontro avuto il 24 agosto 2011, che fu anche l'ultimo cui partecipò un magistrato stimato ed amico dei penalisti come Rino Nebbioso, poi colto da una drammatica malattia che lo ha condotto alla morte quest'anno, si può leggere: *"Gli abbiamo confermato che non siamo contrari – riferisce Spigarelli annunciando che l'Ucpi costituirà al riguardo una sua commissione – ma che una revisione non può seguire esclusivamente criteri economicistici e di risparmio dovendo invece tener conto anche di parametri (produttività, presenza, incidenza) legati alla specificità del territorio e delle singole sedi giudiziarie"*.

<sup>33</sup> Si vedano sul punto le delibere del 5 e 20 luglio 2012 i comunicati del 5 e del 27 luglio 2012, oltre che il documento della commissione Scuto del 16 dicembre 2011, oltre che i dossier predisposti dalle singole Camere Penali trasmessi al governo ed alle commissioni parlamentari.

politica dei penalisti italiani. Qualunque soluzione, dunque, non potrà prescindere dalla storia di ciascuna associazione la cui specificità dovrà essere in tutti i modi riconosciuta e valorizzata.

## **IN BREVE**

***Revisione della geografia giudiziaria - no a tagli indiscriminati – interventi in sede giudiziaria – nessuna rinuncia alle Camere Penali.***

***6)La riforma costituzionale: lo storico obiettivo di un nuovo ordinamento per un processo realmente equo e la salvaguardia della separazione tra i poteri.***

Solo due anni fa, al congresso di Palermo, avevamo richiamato l'attenzione sulla necessità di una profonda revisione della Costituzione al fine di affermare, finalmente in maniera effettiva, il principio di *terzietà* del giudice proclamato dall' articolo 111 e regolare in maniera diversa l'ordinamento giurisdizionale.

Sarebbe ultroneo ribadire le ragioni<sup>34</sup> che sono alla base di questa richiesta ormai *storica*

---

<sup>34</sup> È sufficiente a tal fine riportare per estratto alcuni passaggi del programma presentato due anni fa a Palermo: *“L’elaborazione che nel corso degli anni l’Unione ha portato avanti sul tema, che riteniamo fondamentale per una vera riforma di struttura dell’intero sistema non solo dell’ordinamento giudiziario, poggia sul riconoscimento che la diversità delle funzioni giudicanti e requirenti non è una distinzione amministrativa all’interno di un’unica categoria (l’Autorità Giudiziaria) bensì corrisponde alla diversa natura ontologica delle stesse.*

*In questa accezione la posizione di terzietà del giudice, che ne contraddistingue non solo l’imparzialità nel processo ma la stessa indifferenza rispetto agli esiti del giudizio, deve poggiarsi sulla autonomia di statuto e sulla reale e totale indipendenza come tutelate dalle specifiche norme costituzionali. Al contrario una visione unitaria delle funzioni è espressione di una idea “autoritativa” della attività giurisdizionale che, come abbiamo illustrato innumerevoli volte, è la stigmata di un assetto illiberale tanto da essere stata posta alla base del sistema dal legislatore del 1941.*

*Senza sprecar tempo ad illustrare verità di cui siamo da sempre convinti basta affidare alle parole di Carlo Guarnieri i motivi delle nostre ragionate opinioni, anche perché illustrano un aspetto che molto spesso gli oppositori, primi fra tutti molti magistrati, misconoscono. “In primo luogo, il nostro ordinamento va adeguato ai principi del costituzionalismo moderno, applicando la separazione dei poteri anche all’interno del sistema giudiziario.. In secondo luogo, la separazione delle carriere è necessaria per far assumere al nostro processo, anche in via di fatto, un assetto accusatorio, cioè imperniato su tre attori fra loro veramente autonomi ... Infine, la separazione è indispensabile per sviluppare un legame fra magistratura – giudicante e requirente – e professioni giuridiche, in particolare università ed avvocatura.. l’indipendenza della magistratura è protetta non tanto da norme giuridiche quanto da una costellazione di interessi – nella società civile ed in quella politica – intenzionati a sostenerla. Ma mentre molti difendono l’indipendenza giudiziaria per ragioni strumentali, solo nella misura in cui i giudici agiscono a difesa dei propri interessi, l’avvocatura è interessata di per sé al funzionamento indipendente dell’amministrazione della giustizia. Ed è per questo che le magistrature davvero indipendenti lo sono non tanto per via della quantità di norme che le proteggono, ma piuttosto grazie al sostegno che l’avvocatura fornisce loro. Inoltre, un legame più stretto fra magistratura ed avvocatura permetterebbe lo sviluppo di quella cultura della legalità di cui si è già parlato.”*

*Allora non solo è la “cultura della legalità” come tratto comune di tutti i soggetti del processo e, più in generale, dei cultori del diritto, opposta ad una corporativa “cultura della giurisdizione” propria dei soli appartenenti dell’apparato statale che, assieme alla tutela del giudizio imparziale, deve sorreggere l’ipotesi dell’affermazione della terzietà dal punto di vista ordinamentale ma anche la difesa della indipendenza della magistratura e la libertà della giurisdizione, binomio inscindibile di un sistema democratico... Nessuno può dubitare che tra gli avversari della reale terzietà, che di questo si tratta, troveremo in prima fila l’ANM e gran parte della magistratura con argomenti caratterizzati da una sorprendente povertà di contenuti, oltre che elusivi e spesso contraddittori.*

*Utilizzando lo stanco, ed infondato, spettro della sottoposizione del pm all’esecutivo, ovvero evocando la perdita da parte di questi della “cultura della giurisdizione”, oppure sottolineando illogicamente la incapacità di questa riforma a risolvere i veri problemi della Giustizia, come la durata dei processi, l’ ANM si è infatti sempre sottratta al terreno del confronto approfondito per rifugiarsi nella vera e propria banalizzazione propagandistica del tema.*

dell'Unione ed è sufficiente utilizzare il termine con cui Giovanni Conso la qualificò:  *riforma ineludibile*.

Allora evidenziavamo che se la maggioranza del tempo avesse avuto una concreta determinazione a porre mano al titolo IV della Carta, questa riforma avrebbe dovuto essere messa in cantiere all'inizio della legislatura, ma ciò nonostante si doveva aprire un dibattito concreto dopo tanti annunci disattesi.

Non più tardi della primavera del 2011, un testo di riforma veniva presentato<sup>35</sup>. Il progetto Alfano, sia pur con alcuni punti da modificare, era sostanzialmente equilibrato, diverso rispetto alle anticipazioni che erano circolate in precedenza, ed in molti punti ricalcava le nostre proposte.

Era un buon progetto, e meritava un dibattito serio, approfondito, scevro dai pregiudizi politici, dalle divisioni di parte, e dall'ottusa e preconcepita posizione di alcuni *maitre a penser* troppo schierati per voler ragionare. Non meritava di essere oggetto di opposizioni preconcepite, insomma, e per la verità neppure di sostegni motivati da una pretesa di rivalsa sulla magistratura, che non solo ne immiserivano le ragioni, assi più nobili, ma finivano per indebolirlo.

Non meritava neppure di essere abbandonato al primo stormir di fronde. La brevissima stagione di discussione che ne è seguita, nella quale l'Unione delle Camere Penali si è effettivamente mobilitata, organizzando appuntamenti nazionali e locali assai seguiti, per confrontarsi con i molti esponenti dell'Accademia, e con l'ANM che ne era la più fiera oppositrice, si è infatti chiusa in maniera repentina, ancor prima della apertura della crisi che ha portato al governo Monti. Già con il cambiamento del guardasigilli, dalla agenda governativa fu cancellato il tema, e le audizioni presso le commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia della Camera che erano state fin troppo affollate di "esperti", finirono per andar deserte.

Il nuovo Governo, poi, in forza della sua dichiarata *temporaneità* e della *priorità economiche* che

---

*In realtà dietro all'opposizione dell'ANM si cela solo un non dichiarato intento corporativo, oltre ad un riflesso conservativo che sembra un tratto persistente della sua azione.*

*A quest'ultima ispirazione, che ha prodotto anche curiosi revirement su alcune questioni fondamentali, si è giunti via via che nel nostro sistema la magistratura ha occupato spazi alla medesima non assegnati nell'architettura costituzionale. Si pensi al riguardo all'improprio ruolo assunto all'interno del CSM dalle correnti dell'ANM, ovvero alla collocazione negli organi di alta amministrazione dei magistrati fuori ruolo, o ancora ai pronunciamenti preventivi sulla attività legislativa, giunti al punto da assumere le vesti di preannunciati indirizzi contrari, addirittura con intenti liquidatori, prima ancora dell'approvazione delle norme, come successo a proposito della normativa sul MAE e di nuovo sulle disposizioni della cd legge Pecorella.*

*Una pesante ipoteca sulla produzione legislativa che si è estesa persino alla espressione di veti all'ingresso al Governo di personalità politiche sgradite.. ovvero a trasformare in una trattativa di tipo sindacale l'iniziativa legislativa per la riforma dell'ordinamento giudiziario...Una presenza ingombrante, per di più in molti passaggi contraddistinta da una malcelata condiscendenza nei confronti degli altri appartenenti al mondo della Giustizia, ritenuti validi interlocutori solo nei momenti di oggettiva difficoltà ed ignorati quando i rapporti con il mondo politico veleggiano secondo rotte di non collisione, vedi le normative riguardanti il moloch della sicurezza o di contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata..Negli ultimi anni l'Unione ha spesso affrontato il tema della posizione della magistratura e l'espressione di potere giudiziario, che la grammatica costituzionale non identifica in capo all'ordine dei magistrati e che nella costituzione materiale si è trasformato, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni novanta, prima in una invasione di campo, poi, perlomeno in alcuni contesti, da controllo di legalità in verifica dell'etica pubblica..Va detto che il fenomeno, quello dell'espansione dell'intervento della magistratura, non è esclusivo del nostro paese, e si accompagna ad una dilatazione del diritto, da qualcuno definita icasticamente "invasione del diritto", che è presente in tutti i paesi dell'occidente; con la differenza, rispetto al nostro, che esso viene preso in considerazione con unità di intenti all'interno della società e non strumentalizzato nella quotidiana polemica politica.*

<sup>35</sup> Ancor prima della sua definizione l'Unione aveva modo di interloquire con il Ministro proponente sul contenuto.

sono gli esclusivi obiettivi, assai semplicemente, la questione l'ha rimossa.

\* \* \* \*

La forza delle cose, però, non può essere elusa, e neppure ignorata, posto che la necessità di una revisione della Costituzione riguarda una crisi profonda che si dimostra sempre più evidente, che si manifesta in continuazione negli ultimi tempi.

Il conflitto istituzionale tra il Quirinale e la Procura di Palermo e la rivendicazione pubblica da parte di alcuni PM di un ruolo evidentemente politico, con una espressa richiesta di consenso popolare, stanno ampiamente dimostrando quanto da anni l'Unione sostiene: nel nostro Paese vi è una alterazione degli equilibri costituzionali tra i poteri dello Stato ed occorre intervenire al riguardo, tenendo ben presente che – come già sottolineammo a Palermo – la magistratura è un ordine, che amministra il potere giudiziario dello Stato, non “il” potere giudiziario ex se.

Nel momento in cui è scoppiato il caso Napolitano abbiamo scritto *“Quando indagini e processi riguardano fatti talmente lontani da non perseguire un esito giudiziario, quando una parte della magistratura rivendica un improprio ruolo di controllo di eticità e moralità, quando la funzione legislativa viene sottoposta al gradimento preventivo del potere giudiziario, è ovvio che tutto, anche ciò che la stessa Costituzione sottrae alla ordinaria attività giudiziaria, sia destinato ad essere travolto. E’ in discussione in questi casi la stessa concezione della divisione dei poteri”*.

Una tematica che nel corso degli anni è stata affrontata strumentalmente da parte di un settore della politica, negata da un altro, e addirittura cavalcata e teorizzata da partiti e movimenti, vecchi e nuovi, che inneggiano ad una forma di *democrazia giudiziaria*, ultima inconsapevole versione dell'autoritarismo.

\* \* \* \*

Lo straripamento della magistratura è ormai talmente evidente che persino intellettuali e giornalisti che per anni hanno sottovalutato, o persino negato, il problema di un suo nuovo assetto, sono stati costretti, perlomeno, ad iniziare a rivedere le loro posizioni.

Illuminante sotto questo profilo quanto ha scritto Eugenio Scalfari, anima di un *giornale/partito* mai ostile, anzi assai vicino alle Procure, che nel polemizzare duramente con Gustavo Zagrebelsky, a proposito del conflitto di attribuzione sollevato dal Quirinale, ha incidentalmente sostenuto *“ci sarebbe da distinguere trattativa e trattativa. Quando è in corso una guerra la trattativa tra le parti è pressoché inevitabile, si tratta di seppellire i morti, per curare i feriti, per scambiare ostaggi. Avvenne così molte volte negli anni di piombo..noi fummo allora per non trattare, socialisti, radicali e una parte della DC erano invece per la trattativa. A nessuno però sarebbe venuto in mente di tradurre in giudizio Craxi, Martelli, Pannella, ed anche Sciascia e molti altri intellettuali che volevano trattare. Qual è il reato che si vuole cercare, la verità che si vuole conoscere?”*.

Illuminante poiché, pur senza trarne poi le doverose conseguenze, tocca un quesito che fin dal primo momento anche noi avevamo sollevato a proposito della imputazione formulata nei confronti di Giovanni Conso<sup>36</sup> rammentando che *“..la domanda più inquietante è quella che quasi nessuno formula esplicitamente: in un Paese normale le Procure debbono ergersi a censori supremi dell'opportunità delle scelte politiche? E ciò persino quando queste possono tradursi in atti normativi?”*<sup>37</sup>.

Una domanda a cui noi abbiamo dato subito la risposta, che Scalfari adombra ma non espone,

---

<sup>36</sup> A proposito della quale si registrò una immediata spaccatura anche all'interno della magistratura a seguito delle prese di posizione di Nello Rossi e di Giovanni Palombarini che dichiarò, in maniera volutamente paradossale per un uomo di legge, *“ non ho bisogno di vedere il fascicolo per sapere che è innocente, lo so”*

<sup>37</sup> Vedi il comunicato dal titolo *La deriva del sistema che porta a processare Conso* del 15 giugno 2012.

laddove abbiamo concluso “Ormai da tempo è passata l’idea che il “controllo di legalità” si sia trasformato nella pretesa di in un controllo tout court da parte della magistratura su ogni ambito della vita pubblica. Il che determina uno straripamento di potere che muove perfino singoli esponenti della magistratura a prendere le distanze da imputazioni ideologicamente azzardate, e finalmente ad accorgersi dell’occhiuto utilizzo degli atti giudiziari e della sistematica violazione del segreto di indagine<sup>38</sup>.”

Insomma oramai si è passati dal controllo di legalità al controllo di eticità: una mutazione genetica più che una invasione di campo

\* \* \* \*

Un potere esercitato in maniera tale da mostrarsi intollerante persino al suo interno, come dimostra quanto capitato al sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione Iacoviello nella scorsa primavera, pesantemente attaccato con tanto di “*appelli all’opinione pubblica da parte di pm militanti, di richieste di sanzioni disciplinari nei confronti di un collega non in linea ... di invettive sottilmente o apertamente indirizzate che chi non la penso in un certo modo è oggettivamente imbecille nei confronti della mafia*”<sup>39</sup>, solo per aver richiesto l’annullamento di una condanna nei confronti di un personaggio pubblico.

Una vicenda, questa ultima, che non tutti compresero per la sua evidente gravità e che l’Unione stigmatizzò anche perché tirava in ballo proprio uno degli argomenti da sempre opposti alla separazione delle carriere, cioè la presunta perdita della cultura della giurisdizione da parte di un ufficio del pm non commisto dal punto di vista ordinamentale con il giudice.

Quale *cultura della giurisdizione*? Chiedemmo polemicamente, è propria di questi magistrati che bacchettano un collega per un libero atto del suo ufficio, che pretendono che abiuri alle proprie idee e invocano sanzioni disciplinari perché non si è chinato al totem dell’ortodossia giudiziaria a proposito di un figura dagli incerti confini come il concorso esterno in associazione mafiosa?

\* \* \* \*

In questa situazione è proprio l’assenza di una reale terzietà della giurisdizione, con la netta separazione delle carriere, di meccanismi di verifica del potere di azione in capo ai pm, di un controllo disciplinare libero dalle logiche correntizie, di una *ventilazione* della magistratura con ingresso laterale di soggetti diversi, a permettere la pretesa, rivendicata, da parte di alcuni magistrati, di esercitare il proprio ruolo per riscrivere la storia con presunzione di onniscienza e negazione di qualsiasi spazio di immunità anche costituzionalmente previsto.

La riforma costituzionale non serve “solo” ad assicurare un giudizio equo ed un giudice equidistante tra accusa e difesa, oppure a garantire un miglior funzionamento della magistratura, serve a riportare l’attività della magistratura all’interno dei confini che il sistema democratico liberale le assegna.

E ciò, ovviamente dal nostro punto di vista, garantendo alla magistratura stessa autonomia ed indipendenza, senza alcuna velleità di sottoposizione del pm all’esecutivo ma anche senza permettere più velleità inverse soprattutto nei confronti della funzione legislativa.

Questo è il compito della nuova legislatura, non c’è dubbio: se si vuole rifondare lo Stato, se si vuole arrivare alla *Terza Repubblica*, come molti osservatori auspicano, questo capitolo deve essere aperto, e noi dobbiamo contribuire a che ciò avvenga nella maniera migliore.

\* \* \* \*

C’è poi qualcosa che assume un particolare rilievo nelle ultime vicende, qualcosa che non può essere archiviato solo come un regolamento interno alla magistratura ed al suo sindacato, ma che assume un valore importante su cui occorre riflettere proprio nella prospettiva di un vero

---

<sup>38</sup> ibidem

<sup>39</sup> Cfr. documento di Giunta del 12 marzo 2012.

dibattito costituente.

La vicenda delle ripetute pubbliche esposizioni del Procuratore Aggiunto di Palermo, Ingroia, e la sua esplicita e reiterata richiesta di *consenso* popolare, ha suscitato una dura presa di posizione da parte del Presidente dell'ANM<sup>40</sup>. A questa presa di posizione ha corrisposto anche un'analogha censura da parte di una delle storiche correnti della magistratura, MD<sup>41</sup>. Come già ricordato, anche altre autorevoli voci all'interno della magistratura si erano levate, agli albori della vicenda giudiziaria sulla così detta trattativa, quando si era appreso del coinvolgimento di Giovanni Conso<sup>42</sup>.

In realtà questi fatti ancora non raccontano del tutto il dibattito che infuoca i forum riservati della magistratura, ed il sentimento di estraneità che molti magistrati manifestano rispetto ad alcune vicende e ad alcune prese di posizione di loro colleghi.

Anche nella magistratura inizia ad aprirsi un confronto, dunque, per adesso limitato solo ad un particolare aspetto riguardante l'intemerata sovraesposizione di qualche collega, ma certamente significativo di un malessere relativo alla stessa collocazione nel sistema della funzione giudiziaria nel suo complesso.

Sarebbe sciocco non cogliere questo segnale, sarebbe politicamente assai miope chiudere lo spiraglio che si è aperto in nome di una visione irriducibilmente avversaria della magistratura, che tante volte si coglie in sede forense. Una visione che tradisce, anche se nessuno è disposto ad ammetterlo, un vero e proprio complesso di inferiorità, celato dietro invocazioni intolleranti ad una sorta di diversità genetica tra avvocati e magistrati, ovvero all'impossibilità di dialogo. Una visione speculare, ma identica, a quella intrisa di disprezzo che una parte della magistratura ha dell'avvocatura, indicata come fonte dei mali della giustizia, degradata a moltitudine stracciona che si confronta con un *elite* di saggi<sup>43</sup>, e che guarda solo agli interessi professionali e non al bene collettivo.

Insomma anche l'avvocatura ha i suoi Borrelli, sarebbe bene che non li seguisse sulla strada dell'intolleranza e della superbia intellettuale.

Ciò, purché sia ben chiaro che il punto in discussione, come in questi ultimi tempi abbiamo sottolineato più volte<sup>44</sup>, non è solo la "sovraesposizione" di questo o quel magistrato, magari già in pista per seguire le orme dei vari Di Pietro, De Magistris, Emiliano, Narducci che sono trasmigrati dagli scranni delle aule giudiziarie a quelli della politica, ma qualcosa di ben più profondo che attiene agli equilibri tra i poteri dello Stato.

Di questo vorremmo iniziare a discutere con la magistratura associata, del modello di giurisdizione, cioè della terzietà del giudice, della sua legittimazione, del suo essere passato da bocca della legge a creatore della stessa, ed ancora della pretesa della magistratura nel suo complesso di esercitare un monopolio sulla produzione delle leggi, così come della

---

<sup>40</sup> Al riguardo il Dott. Sabelli ha sottolineato "*comportamenti che dall'esterno possano percepiti come sensibilità per il consenso, o il dissenso, delle piazze, perché il consenso è una finalità politica, cosa che per i giudici è rappresentata dalla fiducia e dalla credibilità che nasce da imparzialità, indipendenza e professionalità*"

<sup>41</sup> In una nota di MD si legge "*Tra l'altro, un esito pericoloso di questa distorsione è la possibile creazione, in luogo diverso dall'ambito processuale, di "verità" preconfezionate che rischiano di influenzare o comunque di far "apparire" parziali l'operato della magistratura e le decisioni giudiziarie. Ed è egualmente inaccettabile la sollecitazione e la ricerca da parte di magistrati del "consenso" ad indagini o all'esito di processi in corso, specialmente se si tratta dei magistrati direttamente investiti di quelle indagini e di quei processi o comunque appartenenti al medesimo ufficio*".

<sup>42</sup> Vedi supra nota 25.

<sup>43</sup> Fu Borrelli a dire a suo tempo, in modo sprezzante, che la magistratura era una "*elite, mentre l'avvocatura è una massa*"

<sup>44</sup> Vedi il comunicato intitolato *l'ANM riconosca la crisi fra i poteri dello Stato* dell'11 settembre 2012.

trasformazione del potere di indagine in controllo etico. Ed anche della libertà della giurisdizione, ovviamente, ma non solo dagli attacchi esterni<sup>45</sup> pure da quelli interni che trovano nel sistema delle correnti un formidabile alimento. Dei problemi, cioè, che stanno alla base della richiesta di un cambiamento strutturale, e non si arrestano alle sgangherate manifestazioni populistiche di qualcuno. Su quelle sarebbe troppo facile concordare.

## **IN BREVE**

***Riprendere il progetto di riforma costituzionale - alterazione degli equilibri costituzionali tra i poteri dello Stato - straripamento del potere giudiziario - discutere del modello di giurisdizione, della terzietà del giudice, della sua legittimazione.***

### **7)Due anni di “sostanziale”**

Nel programma per il biennio 2010/2012, ci si era riproposti, fra l'altro, di rilanciare il dibattito culturale sulla necessità di una riforma organica del codice penale, come primo, fondamentale passo verso l'effettiva realizzazione della stessa, partendo dal confronto fra i più recenti progetti di riforma e dalle principali opzioni da sempre affermate dall'Unione. Vale a dire: la riserva di codice e di legge ordinaria; la necessità di un diritto penale minimo e del fatto; l'esclusione da ogni ambito di tutela penale delle offese a beni giuridici privi di rilevanza costituzionale; il principio di necessaria concreta offensività del fatto; l'abbandono di ogni forma di responsabilità oggettiva e l'abolizione del doppio binario per imputabili e semi-imputabili.

Questa scelta mantiene il suo valore e deve essere confermata anche alla luce di ciò che, all'esito dei lavori svolti in questi due anni, attraverso i tre convegni di Pisa, Marsala e Novara, si è stabilito un fecondo e rinnovato rapporto con l'Accademia, un dibattito ad ampio spettro e di altissimo livello sulla necessità e le linee guida di una moderna ed organica codificazione penale<sup>46</sup>.

Il grande spazio che – in questo biennio – l'Unione ha inteso dedicare al “sistema” del diritto penale sostanziale risalta ancor più positivamente di fronte alla perdurante incapacità del legislatore, *in tutt'altre faccende affaccendato*, di uscire dalla logica degli interventi episodici e sconsiderati.

\* \* \* \*

La produzione legislativa si è, talora, rivolta ad estendere la tutela penale di “nuovi beni”, destando peraltro qualche perplessità circa il corretto e comparativo “dosaggio” della risposta sanzionatoria<sup>47</sup>.

Sono state introdotte, nell'ultimo biennio, alcune nuove fattispecie di falso ad opera di privati o professionisti che interloquiscono con la Pubblica Amministrazione<sup>48</sup> o con l'Autorità

---

<sup>45</sup> Sui quali la reattività dell'Unione è anche più tempestiva di quella dell'ANM, come dimostra non solo la già richiamata vicenda Iacoviello ma anche quella che ci ha visto scendere in campo a difesa del Presidente del Tribunale di Sorveglianza dell'Aquila, aggredita per via mediatica per un provvedimento emesso nei confronti di un detenuto sottoposto al regime del 41 bis.

<sup>46</sup> La piena riuscita dei tre appuntamenti non sarebbe stata possibile senza l'impegno prezioso delle Camere Penali che li hanno ospitati, alle quali va dunque il nostro più caloroso ringraziamento.

<sup>47</sup> Per fare un solo esempio, è contravvenzione suscettibile di oblazione l'uccisione di un animale selvatico di specie protetta: nuovo art. 727-bis del Codice Penale, introdotto dal D.L.vo 121/2011; mentre è delitto, con pena detentiva e pecuniaria congiunte, ex art. 4 L. 201/2010, la mera irregolarità amministrativa nell'importazione di animali da compagnia

<sup>48</sup> Vedi il nuovo comma 13 dell'art. 20 T.U. 380/01 in materia edilizia: è punito con la reclusione da uno a tre anni il tecnico che rilasci false attestazioni o dichiarazioni nella domanda di permesso a costruire.

Giudiziaria<sup>49</sup>.

Anche in tali casi, la variegata congerie delle comminatorie edittali, comparata con quelle codicistiche, offre l'impressione di un approccio casuale alla corretta gerarchizzazione dei disvalori in tema di falso e ripropone l'esigenza di un riordino all'interno del corpus del codice di tutte le fattispecie in materia.

Un cenno a parte merita l'ulteriore ipotesi di falso introdotta dall'art. 11 del D.L. 201/2011 "salva Italia" che punisce chiunque fornisca falsi documenti o dichiarazioni in sede di accessi, ispezioni, verifiche o accertamenti fiscali<sup>50</sup>. Tale modifica fa seguito all'ampio rimaneggiamento del D.L.vo 74/2000 operato con il D.L. 138/2011.

L'insieme di queste segnalate innovazioni in campo penale tributario, oltre a caratterizzarsi talora per formulazioni tecniche assai infelici<sup>51</sup> denota, ancora una volta, l'inaccettabile propensione del nostro legislatore all'utilizzo dello strumento penale ben al di là della sua funzione di "*extrema ratio*", ed è giustamente incappato nella aspra censura della dottrina<sup>52</sup>.

Tra i recenti e non molti innesti nel corpo del codice Rocco, il più significativo è certamente rappresentato dall'introduzione dell'art. 603bis ad opera dell'art. 12 del D.L. 138/2011: con tale norma si punisce severamente (da cinque a otto anni) il fenomeno del "caporalato", ossia l'attività organizzata di reclutamento/sfruttamento di manodopera, quando caratterizzata da "*violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori*"<sup>53</sup>.

Anche in tal caso torna acconcia la considerazione che materie come questa, di certo pienamente meritevoli della tutela penale, richiederebbero un'organica e meditata armonizzazione nell'ambito di una complessiva riscrittura della parte speciale del codice. E' di questi giorni, infine, l'approvazione della legge di recepimento della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, che interviene su molti precetti del codice appesantendo le sanzioni, principali ed accessorie. Particolarmente insidiosa appare la nuova fattispecie di cui all'art. 414bis (istigazione o apologia di pratiche di pedofilia o pedopornografiche) che rischia di essere utilizzata come reato di opinione.

Così rapidamente passate in rassegna le più rilevanti novità legislative nel settore penale sostanziale dell'ultimo biennio, un velocissimo sguardo può riservarsi ad alcune significative innovazioni che, pur lungamente discusse, sono ancora incagliate nelle secche del dibattito

---

<sup>49</sup> E' il caso dell' art. 19 L. 27/01/2012 n. 3 sulla "crisi da sovra indebitamento": debitore e componenti dell'organismo di composizione della crisi sono puniti con la reclusione, in diversa misura, per le false attestazioni; ovvero del nuovo art. 236 bis L.F., introdotto con D.L. 83/2012, che punisce con la reclusione da due a cinque anni e con la multa il professionista che renda dichiarazioni false od ometta informazioni rilevanti nel caso di concordato preventivo, accordi di ristrutturazione dei debiti, piani attestati e liquidazione coatta amministrativa.

<sup>50</sup> La norma è stata introdotta dal Governo Monti, a ulteriore presidio della lotta all'evasione fiscale, terreno su cui pochi mesi prima la precedente compagine ministeriale era già intervenuta, cfr. D.L. 138/2011, convertito in L. 14.09.2011 n. 148, con significative modifiche del D.L.vo 74/2000, nel segno di un generale aumento delle comminatorie edittali, dell'abbassamento delle soglie quantitative di rilevanza penale dell'illecito tributario e dell'eliminazione delle ipotesi attenuate negli artt. 2 e 8 (uso o emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti): cosicché ora anche condotte fraudolente obiettivamente bagatellari sono esposte a rilevanti conseguenze sanzionatorie.

<sup>51</sup> Come nel caso dell'ipotesi di falso di cui all'art. 11 D.L. 201/2011.

<sup>52</sup> Flora, Le recenti modifiche in materia penale tributaria: *Nuova sperimentazione del 'diritto penale del nemico'?* In *Diritto Penale e Processo*, 2012 p. 15.

<sup>53</sup> La disposizione colma indubbiamente una lacuna, ma pone seri problemi di coordinamento e anche di costituzionalità segnalati in dottrina da Scarcella, "*Il reato di caporalato entra nel codice penale*" in *Diritto Penale e Processo*, 2011, pag. 1183. se rapportata con l'analoga norma che reprime, ancor più severamente, il c.d. "caporalato extracomunitario", cfr. art. 12 comma 3-ter D. L.vo 286/98.

parlamentare.

Vicina al traguardo parrebbe essere la c.d. “legge anticorruzione”: non è questa la sede per esprimere un giudizio complessivo su di essa, anche perché non sembrerebbero escluse importanti modifiche prima della sua approvazione definitiva. Di certo, tra molte ombre, il disegno di legge ha almeno il pregio di tipizzare elementi di fattispecie che una giurisprudenza “creativa” aveva già di suo introdotto nell'ordinamento (come nel caso della “corruzione per la funzione”).

Con colpevole ritardo il Parlamento ha finalmente iniziato l'esame del disegno di legge sulla tortura anche sulla base di un progetto di legge della Commissione Diritti Umani della Camera basato sostanzialmente sulle indicazioni che la Giunta diede in un'audizione innanzi a questa Commissione nel marzo scorso. Il progetto di legge all'esame dell'aula desta alcune perplessità su punti secondari ma non irrilevanti (*regime di prescrizione del reato, perseguibilità anche per i reati commessi all'estero su cittadini non italiani*<sup>54</sup>), ma può ancora essere modificato e di fronte all'inadempienza politica di tutti questi anni, già il fatto che la discussione sia approdata all'aula è positivo; se si andrà all'approvazione, si tratterà di una vittoria di civiltà che potremo rivendicare pienamente anche come nostra<sup>55</sup>.

Sicuramente positivi sono i contenuti di rilievo sostanziale del disegno di legge in materia di tenuità del fatto<sup>56</sup> che si propone di realizzare, sia pure con disposizioni di carattere processuale, l'esclusione dall'area della punibilità dei fatti che, pur conformi al tipo, sono sostanzialmente inoffensivi.

Con particolare favore abbiamo accolto la presentazione, da parte della Ministro Severino, del disegno di legge delega 5019, che, accanto a disposizioni di carattere processuale (*messa alla prova, sospensione del processo agli irreperibili*) e un timidissimo intervento in tema di depenalizzazione<sup>57</sup> (*peraltro già stralciato dalla discussione in Commissione, su richiesta dello stesso Ministro, che si è riservata di avanzare una proposta più ampia*) propone di allargare in modo rilevante l'applicazione della detenzione domiciliare.

\* \* \* \*

A fronte di questi provvedimenti l'Unione è intervenuta con rilievi di carattere tecnico nel corso dei lavori parlamentari ed interventi nelle audizioni disposte dalle Commissioni della Camera e del Senato, oltre che, come già ricordato, attuando il ciclo di conferenze nazionale sulla riforma del codice indicate nel programma di Palermo.

Ma tutto questo non basta.

Potremmo, anzi, dire che il lavoro fin qui svolto non è che la premessa per quanto si dovrà fare a partire dal prossimo autunno. La Commissione dell'Unione, costituita allo scopo, con il necessario contributo dei sostanzialisti del Centro Marongiu, sulla base di quanto emerso dai tre convegni sopra richiamati, promuoverà, come del resto si è anticipato nel testo del precedente programma, la redazione di un *progetto di legge delega* di riforma da offrire alla politica, affinché prenda finalmente e concretamente corpo la volontà di rinnovare il diritto penale sostanziale, per alcuni decenni sbandierata da più parti e poi, colpevolmente, abbandonata.

È chiaro, però, che l'Unione non perseguirà solo questo, sia pur ambizioso, traguardo.

---

<sup>54</sup> Al riguardo rimangono di attualità le considerazioni che sul punto erano state avanzate a suo tempo da Tullio Padovani ,cfr. Guida al Diritto, 27 gennaio 2007, n° 4, pag.6 e 7.

<sup>55</sup> E' raro che una iniziativa legislativa segua in tempi così rapidi una audizione parlamentare, è giusto quindi rimarcarlo ed anche dare atto della sensibilità sul punto dimostrata dal Presidente della Commissione, On. Marcenaro.

<sup>56</sup> A.C. 2094, Tenaglia.

<sup>57</sup> Al Ministro ed al Parlamento abbiamo fatto pervenire l'elaborazione del Marongiu sul punto, che si deve in massima parte ad Adelmo Manna, che al contrario abbraccia in maniera sistematica ed ampia la materia.

Si dovrà, infatti, continuare l'attività di ferma critica e di stimolo nei riguardi della politica, laddove ciò si renderà necessario, affinché, in attesa che si compia l'auspicata riforma di sistema, si realizzino, in tempi brevi, almeno quegli interventi necessari, per un verso, a snellire il sovrabbondante catalogo dei reati previsto, attualmente, dalla nostra legislazione penale, e, d'altro canto, a garantire una più reale rieducazione di chi sia sottoposto ad esecuzione di pena.

Sul piano programmatico, dunque, si dovrà proseguire, nel solco dei numerosi interventi finora svolti, a sollecitare, anche con documenti di natura tecnica del nostro Centro Studi, una seria depenalizzazione e la previsione di una più ampia applicazione delle misure alternative alla detenzione.

La volontà politica, negli ultimi tempi, sembra orientata proprio in tal senso e ciò in quanto pare sia stata colta, come si diceva, anche se con molto e colpevole ritardo, la necessità di affrontare e risolvere il problema carcere.

I disegni e le proposte di legge che sono stati avanzati in proposito, con riguardo, in particolare, al già richiamato n. 5019 in tema di depenalizzazione e ampliamento dei casi di detenzione domiciliare, costituiscono, di sicuro, segnali importanti ed incoraggianti che devono, però, tradursi in idonei atti normativi. Per il che, l'Unione non mancherà di continuare a fornire il suo contributo critico e propositivo.

Ma c'è indubbiamente un altro versante su cui l'impegno dovrà, del pari, essere costante, in coerenza, del resto, con i principi che l'Associazione ha sempre affermato e con l'azione politica da questa svolta nel corso del biennio che sta per concludersi: occorre mantenere alta l'attenzione per fronteggiare il rischio di norme che, sull'onda emozionale suscitata da gravi fatti criminosi, stravolgano il contenuto delle regole generali, poste a salvaguardia di una consolidata civiltà giuridica, dando corso ad una inaccettabile deriva, "giustificata" da esigenze di sicurezza, spesso mediaticamente amplificate rispetto ai dati reali.

Vero è che le tentazioni demagogiche che, in genere, ispirano interventi normativi di questo tipo, sembrano attualmente sopite<sup>58</sup>. È chiaro, tuttavia, che l'eventualità di cui si parla non può essere sottovalutata, se si considerano, a titolo puramente esemplificativo, i disegni di legge presentati in Parlamento, in materia di reati legati alla circolazione stradale.

Gli inasprimenti di pena ipotizzati, a fronte di una normativa vigente che appare già severa, ma, soprattutto, le innegabili forzature contenute nei testi in parola, in ordine alla configurazione dell'elemento soggettivo del reato, rappresentano, infatti, un concreto pericolo che, prima o poi, si prosegua, nella strada purtroppo già tracciata, anche sulla scorta di discutibili orientamenti giurisprudenziali affermatasi sul punto.

Al riguardo l'Unione è intervenuta sottolineando ogni aspetto negativo della questione. E, del resto, varie perplessità sono state manifestate anche dal Ministro della Giustizia, proprio in relazione al problema dell'elemento soggettivo del nuovo, proposto, reato di omicidio stradale.

Ciò posto, è dunque, ed in ogni caso, necessario monitorare l'attività di produzione legislativa sull'argomento per porre un argine rispetto al rischio evidenziato.

Riflessione, monitoraggio, proposte: incalzare la politica per conferire logica e coerenza alla produzione normativa; riuscire a far passare qua e là provvedimenti in linea con la nostra visione del diritto penale; combattere le più evidenti aberrazioni.

Su questo fronte (*spesso molto meno visibile ai nostri stessi associati che non altri temi*) riteniamo sia essenziale continuare a spendere l'iniziativa dell'Unione.

Fare politica – per come lo intendiamo noi e nel campo penale che quotidianamente ci riguarda –

---

<sup>58</sup> Ma è sufficiente un accadimento di cronaca nera, come gli omicidi commessi a Milano e a Roma nelle scorse settimane, per ridare fiato immediatamente ai riflessi securitari bipartisan ispirati da speculazioni politiche contrapposte.

è anche cercare di evitare una produzione legislativa che porti l'impronta delle istanze di piazza, nel mentre si costruisce una cultura razionale e garantista che si rifletta in tutta quanta la normativa.

## **IN BREVE**

***Rilanciare il dibattito culturale sulla necessità di una riforma organica del codice penale - l'utilizzo dello strumento penale solo come "extrema ratio" - l'esame del disegno di legge sulla tortura - redazione di un progetto di legge delega di riforma.***

### **8) Sul processo tutto è in discussione e nulla si è fatto.**

Una rapidissima comparazione tra i disegni di legge pendenti in Parlamento e le leggi effettivamente approvate in questi ultimi due anni, ed anche nel corso della intera legislatura, porta ad una conclusione incontestabile: mentre è avvertita l'esigenza di modificare un rilevante numero di norme del codice di procedura penale, o addirittura di riscriverlo come nel caso di quei disegni di legge che recepiscono l'intero progetto Dalia, le leggi entrate in vigore aventi ad oggetto la materia processuale si contano sulle dita di una mano.

Il bilancio tra i propositi e le effettive modifiche è dunque fallimentare.

Anche iniziative largamente condivise tra le forze politiche, come quelle riguardanti la sospensione del processo nel caso di imputati irreperibili, sono rimaste al palo. Eccezion fatta per alcune questioni, come la legge sulle intercettazioni<sup>59</sup> ovvero la cd proposta Tenaglia sulla improcedibilità per irrilevanza del fatto di cui si parlerà in seguito, l'orizzonte della legislatura attuale è infatti talmente limitato da rendere assai improbabile che altro venga approvato.

Ciò premesso, tutto quel che avevamo indicato a Palermo nel punto di programma relativo alle auspicabili modifiche in punto di procedura mantiene intatta la sua valenza<sup>60</sup> ma la questione preliminare è attraverso quali strumenti affrontare la situazione.

Ed allora, e con ancor maggior vigore proprio alla luce della nuova stagione che si potrebbe aprire dopo le elezioni, in vista della formulazione dei programmi elettorali, deve essere

---

<sup>59</sup> Ma qui si rimanda all'apposito capitolo dove sarà indicata anche l'oggettiva esistenza di un problema schiettamente politico che coinvolge la materia.

<sup>60</sup> Si riporta per intero lo schema programmatico a suo tempo esposto:

- 1) recuperare la centralità del dibattimento come luogo di formazione della prova;
- 2) restituire alla fase investigativa – in particolare sulla tempestività dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato – la sua naturale funzione preparatoria, potenziando l'effettività del controllo giurisdizionale rafforzando il contributo dialettico dell'indagine difensiva, circoscrivendo l'indagine di polizia nei confini segnati dal rigoroso rispetto delle direttive dell'autorità giudiziaria;
- 3) ricostruire secondo criteri di reale eccezionalità la disciplina delle intercettazioni rafforzando il controllo giurisdizionale e tutelando il concreto ed effettivo potere di controllo della difesa;
- 4) limitare i casi di formazione anticipata della prova ai casi eccezionali e comprovati di non rinviabilità e di non ripetibilità, recuperando il valore epistemologico dell'immediatezza;
- 5) ridisegnare i confini della prova precostituita, anche attraverso una più dettagliata, puntuale e concettualmente rigorosa disciplina della prova documentale;
- 6) ripensare lo statuto della cross-examination, al fine di potenziare il ruolo delle parti e di scongiurare interventi officiosi del giudice, lesivi della terzietà e potenzialmente pregiudizievoli per il corretto risultato probatorio;
- 7) rimodellare e restringere i poteri di intervento ex art. 507 c.p.p. restituendogli le caratteristiche di eccezionalità e residualità;
- 8) ristrutturare il sistema delle notificazioni, allo scopo di restituiregli effettività e di eliminare inaccettabili incrostazioni presuntive;
- 9) ridiscutere i fondamenti del processo in absentia intorno al principio di conoscenza effettiva dell'accusa, eventualmente introducendo meccanismi di sospensione del rito agli irreperibili".

sottoposta alla politica la richiesta di istituzione di una commissione di esperti, all'inizio della legislatura, per la formulazione di un disegno di legge delega per un intervento organico sul codice di procedura<sup>61</sup>.

Si deve abbandonare la via della legislazione episodica e slegata da un disegno complessivo mentre si possono collazionare ed elaborare le molte proposte sul tappeto in tema di: limiti di applicazione della custodia cautelare in genere, ed in carcere in particolare; differenziazione del circuito cautelare da quello penitenziario; riforma delle norme di riferimento della cross examination; iniziative sulla copia informatica del fascicolo; esclusione del rito degli irreperibili; semplificazione del sistema delle notificazioni; rilettura dei riti alternativi e ulteriori interventi deflattivi; riforma del sistema delle impugnazioni; modifiche del rito avanti alla Corte di Cassazione; il tutto al fine di far passare il codice al *filtro* del giusto processo.

Questo sarebbe il compito della commissione ministeriale. Non sarebbe un impegno improbo, molti dei temi sono già sviluppati ed il prossimo governo potrebbe offrire in tempi rapidissimi un serio intervento sul processo in grado di incidere sui due mali che lo affliggono: inefficienza e scorie inquisitorie.

Noi, dal nostro canto, possiamo offrire, ed in parte abbiamo già offerto, un serio contributo attraverso l'arricchimento della iniziativa che è stata portata dal Centro Marongiu con l'aiuto e l'ispirazione di Giorgio Spangher.

Come già accennato in precedenza, infatti, una prima verifica di alcune delle questioni *giacenti* è stata effettuata da quel gruppo di lavoro ed ha portato alla formulazione di un iniziale pacchetto di proposte specifiche riguardanti alcune di queste tematiche<sup>62</sup> di cui si è discusso con i rappresentanti di molti partiti nel corso del convegno tenuto il 12 luglio scorso a Roma.

Integrando quella elaborazione con altre proposte egualmente già formulate<sup>63</sup> anche l'Unione può dare un serio contributo al dibattito ed applicarsi a quella che potrebbe rivelarsi, senza enfasi alcuna, una *miniriforma organica del codice di procedura penale*.

E' un obiettivo meno ambizioso di quel che si potrebbe pensare, che già si potrebbe mettere in cantiere, e presentare per i primi mesi del prossimo anno.

Al riguardo sia consentita una notazione: quando, due anni fa, iniziammo a sottolineare con forza, e reiteratamente, l'involuzione della custodia cautelare, ritornata ai livelli della prima metà degli anni novanta, anche grazie alla sventurata introduzione del così detto *immediato cautelare*, qualcuno si mostrò scettico sulla possibilità di interventi in proposito.

Oggi non solo il Primo Presidente della Corte di Cassazione nella sua prolusione di apertura dell'anno giudiziario<sup>64</sup>, ma anche il Ministro in carica<sup>65</sup> concordano che la cautela in carcere è

---

<sup>61</sup> E' una richiesta che, come indicavamo già a Palermo, si rinviene già nel programma suo tempo presentato da Oreste Dominioni al Congresso di Ancona.

<sup>62</sup> Anche in questo caso è più utile riportare direttamente le schede degli argomenti trattati: *interventi in materia di custodia cautelare; modifiche dell'art.103 c.p.p.; sospensione del processo a carico degli irreperibili; irrilevanza del fatto; proposte in tema di impugnazioni; disciplina degli avvisi e dei termini di durata delle indagini preliminari.*

<sup>63</sup> Ad esempio quelle relative alla cross examination oggetto di alcuni disegni di legge.

<sup>64</sup> Il Primo Presidente della Corte di Cassazione, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario di quest'anno ha testualmente sostenuto "È necessario che il legislatore assuma sul serio la natura di *extrema ratio* della custodia in carcere, ancora recentemente riaffermata dalla Corte costituzionale (sent. n. 231 del 2011), e la preveda soltanto in presenza di reati di particolare allarme sociale, e, soprattutto, la inibisca quando la condotta criminosa presa in considerazione sia risalente nel tempo e non accompagnata da manifestazioni concrete di attuale pericolosità sociale. La questione chiama ovviamente in causa anche i giudici. Il difetto endemico del nostro sistema, a causa dell'eccessiva distanza temporale tra condanna ed esecuzione della pena, comporta sovente la spinta ad anticipare, in corso di processo o di indagini, il ricorso al carcere al fine di neutralizzare una pericolosità sociale, anche se soltanto ipotizzata, al fine di offrire una risposta illusoriamente rassicurante alla percezione collettiva di insicurezza sociale, che finisce così con il contagiare l'ambito giudiziario, determinando guasti sulla cultura del

ben lungi dall'essere una *extrema ratio*, ed anzi assume i connotati di un'incostituzionale anticipazione della pena.

Oggi già pendono diverse ipotesi di riforma in senso più rigoroso<sup>66</sup> tanto che l'Unione è stata ascoltata in merito appena due giorni prima dell'apertura del congresso di Trieste dalla Commissione Giustizia della Camera.

Avevamo visto giusto e la possibilità di raggiungere un obiettivo concreto si è molto avvicinata; bisogna continuare a battere su questo tema poiché la sensibilità politica sul medesimo si è sicuramente ampliata ed anche perché si è potuto registrare, nei dibattiti e nei convegni, una certa trasversalità che fino a qualche tempo fa non era ipotizzabile.

E lo stesso è per la verità accaduto anche con altri temi che, segnalati nel programma di Palermo, potevano apparire irraggiungibili, o addirittura appartenenti al libro dei sogni: la responsabilità civile dei magistrati e la introduzione di ipotesi di definizione del processo per tenuità del fatto.

Se la nuova stagione politica si metterà alle spalle le polemiche sul *cui prodest*, che hanno caratterizzato larga parte della legislatura, anche su questo si potrebbe raggiungere l'obiettivo.

## **IN BREVE**

***Intercettazioni<sup>67</sup> ovvero la cd proposta Tenaglia sulla improcedibilità per irrilevanza del fatto di cui si parlerà in seguito, l'orizzonte della legislatura - richiesta di istituzione di commissione per intervento organico sul codice di procedura – battaglia per la custodia cautelare come extrema ratio.***

---

*processo e delle garanzie. L'appello ai giudici a essere innanzitutto garanti della libertà e della dignità delle persone, va accompagnato da un altrettanto fermo appello all'opinione pubblica e, soprattutto, a chi ha responsabilità di informarla, formarla e orientarla. Non si può a giorni alterni, sotto la spinta di diverse emozioni, invocare la presunzione di innocenza contro i provvedimenti di cautela processuale per taluni indagati e indignarsi per la mancata adozione di misure carcerarie per altri indagati, anche in assenza dei presupposti di legge”.*

<sup>65</sup> Il Ministro ha dichiarato nella sua Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2011 “... credo che i dati oggettivi che ho appena illustrato consentano di riflettere sull'effettività del sacrosanto principio di civiltà giuridica sancito dal terzo comma dell'art. 275 del codice di procedura penale secondo cui “la custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata”. ... Quel che è certo è che un uso, per così dire, meglio calibrato della custodia cautelare in carcere sarebbe sotto più aspetti benefico per l'amministrazione giudiziaria e per il sistema carcerario, senza alcuna controindicazione per la collettività, se è vero che le esigenze di sicurezza possono essere alternativamente garantite da un ventaglio davvero ricco di opzioni di cui oggi il giudice dispone e che, se possibile, proveremo a migliorare ed incrementare. Solo un equilibrato insieme di misure, idonee a coniugare sicurezza sociale e trattamento umanitariamente adeguato del custodito o del condannato, potrà fornire un serio contributo alla soluzione del problema. Edificazione di nuove carceri, ma anche manutenzione e migliore utilizzo di quelle esistenti; misure alternative alla detenzione, ma anche lavoro carcerario; deflazione giudiziaria attraverso depenalizzazione di reati bagatellari e non punibilità per irrilevanza del fatto, ma anche effettività della pena. Sono solo alcuni esempi che dimostrano come il campionario delle possibili soluzioni sia molto ampio, ma che l'aspetto più difficile è quello di un corretto equilibrio tra aspetto afflittivo ed aspetto rieducativo della pena, tra carattere umanitario del trattamento del condannato e tutela del diritto dei cittadini alla sicurezza, tra riconoscimento dei più elementari principi di civiltà anche a chi è detenuto e pieno soddisfacimento dei diritti delle vittime e dei loro familiari”.

<sup>66</sup> Atto Camera n. 255 su iniziativa dei deputati Bernardini, Maurizio Turco, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Zamparutti, abbinata ai Progetti di Legge n. 1846 Cota e Lussana, n. 4616 Bernardini e altri, n. 5295 Papa e altri, n. 5399 Ferranti e altri

<sup>67</sup> Ma qui si rimanda all'apposito capitolo dove sarà indicata anche l'oggettiva esistenza di un problema schiettamente politico che coinvolge la materia.

**9)Due interventi (e mezzo) che si possono ancora effettuare prima della conclusione della legislatura: intercettazioni e definizione del processo nei casi di particolare tenuità del fatto, responsabilità civile dei magistrati.**

Come anticipato esiste ancora la possibilità che talune modifiche del codice di procedura penale possano essere licenziate prima della fine della legislatura, se non altro atteso lo stato di avanzamento dei lavori parlamentari che le riguarda.

Il riferimento è ai disegni di legge sulle intercettazioni di comunicazioni e quello attinente alla definizione del processo per tenuità del fatto da un lato, e la modifica della legge sulla responsabilità civile dei magistrati dall'altro.

Sul tema delle intercettazioni, che torna ciclicamente a galla nella cronaca, politica e non, l'Unione ha costantemente battuto, sia con l'astensione dalle udienze effettuata da ultimo, sia, alla fine dello scorso anno, evidenziando lo specifico problema dell'ascolto delle conversazioni tra i difensori e i loro assistiti<sup>68</sup>.

La delicatezza della materia è del tutto evidente anche per il continuo utilizzo che del frutto di intercettazioni viene fatto proprio in contesti politici. Non a caso la vicenda Napolitano parte dalla illegittima "fuoriuscita" di notizie relative ad intercettazioni, che sono diventate da anni i principali, ed incivili, *strumenti atti ad offendere* della polemica politica.

Il nostro tentativo, da sempre, è quello di rinforzare la tutela dei diritti sottesi dall'articolo 15 della Costituzione, che la giurisprudenza non ha affatto difeso al pari di altri principi costituzionali.

Ergo si deve modificare la legge irrobustendo la valutazione giurisdizionale, con sottoposizione integrale del fascicolo al GIP all'atto della prima autorizzazione, imponendo obbligo di autonoma e specifica motivazione per qualsiasi decreto anche di proroga, anche al fine di eliminare la diffusa prassi delle intercettazioni "a strascico", limitando la circolazione probatoria ed anche il catalogo dei reati per le quali le stesse sono autorizzabili.

Sul tema, delicatissimo, della circolazione extraprocessuale di questo materiale, si deve fare una scelta di campo: senza comprimere la libertà di stampa è necessario anche temperare il diritto alla privacy dei cittadini, siano essi coinvolti nei fatti o meno.

La circolazione delle intercettazioni, infatti, pur regolata in senso restrittivo dall'art. 114 c.p.p., è di fatto attualmente del tutto libera e questo è un tratto di vera e propria inciviltà del nostro sistema del tutto sconosciuto nelle altre nazioni democratiche.

Insomma, occorre una radicale inversione di tendenza anche per evitare che continui ad accadere quel che un giornalista di razza, come Antonio Polito, ha onestamente riconosciuto sostenendo che la pretesa di pubblicare ogni notizia ricavabile da conversazioni intercettate "“...si basa sullo smercio di una concezione "trasparente" della democrazia il cui modello, nella migliore delle ipotesi, è un Grande Fratello con il telecomando in mano alle Procure, ma che nella realtà diventa uno squallido peep-show, perché qui c'è solo un buco nella parete in cui i guardoni vedono un particolare e pensano sia l'insieme”".

Ciò posto la riforma ha già attraversato diversi passaggi parlamentari<sup>69</sup> e dunque sarebbe matura

---

<sup>68</sup> Questo fu uno degli specifici temi dell'astensione della agitazione tenuta nel novembre scorso, in occasione della quale venne pubblicato su alcuni quotidiani un manifesto concordemente giudicato di grande efficacia.

<sup>69</sup> Il disegno di legge sulle intercettazioni (oggi A.C. 1415/B) venne varato in prima lettura dalla Camera dei Deputati l'11 giugno 2009 e, successivamente, il 10 giugno 2010 approvato dal Senato con modificazioni, dopo che l'allora Governo aveva posto il voto di fiducia. Tornato per la navetta alla Camera, il testo è stato nuovamente licenziato dalla Commissione Giustizia in sede referente nel luglio del 2010 e, dopo una prima immediata calendarizzazione in Aula nello stesso mese di luglio, congelato alla Camera per oltre un anno. Rispolverato nel settembre e ottobre del 2011, è stato nuovamente accantonato fino al giugno di quest'anno, quando il testo è stato nuovamente inserito nel calendario dei lavori dell'Aula della Camera.

per una discussione finale alla Camera; il problema vero è che la stessa è divenuta materia di scambio tra i partiti con altre leggi ed il governo, evidentemente, la considera materia altamente sensibile, sulla quale, più che quella della Politica teme la reazione della stampa, per questo non fa nulla per farla avanzare.

Se la normativa sulle intercettazioni, pur in astratto facilmente affrontabile in sede parlamentare, difficilmente supererà gli scogli politici che si frappongono alla sua approvazione, quella sulla definizione del processo nelle ipotesi di particolare tenuità del fatto è invece circondata da un'apparente concordia politica, e gode anche del favore del Governo. Nulla si opporrebbe ad un suo rapido esame e ad una sua sollecita approvazione<sup>70</sup>.

In questo senso, ed anche facendo leva sulle osservazioni che l'Unione ha sottoposto al Parlamento nel corso della audizione ad hoc presso la Commissione Giustizia della Camera, si dovrà provvedere, subito dopo il congresso, a sollecitare la ripresa rapida dell'iter parlamentare.

Resta poi il tema della responsabilità civile dei magistrati, con il famoso emendamento Pini alla legge Comunitaria.

Anche qui la vicenda è divenuta ostaggio della *politica politicante*, con i difensori sindacali della magistratura in servizio in Parlamento che si oppongono a qualsiasi modifica della fallimentare legge in vigore dal 1988, e i teorici del tanto peggio tanto meglio che offrono soluzioni impraticabili, prima che dal punto di vista giuridico, proprio da quello politico.

L'Unione sul punto ha sempre ribadito che, accantonate ipotesi di citazione diretta, che in teoria non sarebbero da demonizzare ma che appaiono comunque del tutto impraticabili nel nostro attuale contesto, ben si può intervenire sull'emendamento Pini al fine di modificare la norma in vigore: eliminando il filtro preliminare e la clausola di salvaguardia, e disciplinando in maniera diversa il caso di errore professionale che verta sulla attività tipica del magistrato.

Nulla di vessatorio per i magistrati, molta civiltà per i cittadini.

## **IN BREVE**

***Intercettazioni e improcedibilità per irrilevanza del fatto, due possibili interventi di fine legislatura.***

### ***10) Alcune questioni in tema di astensione dalle udienze***

La soluzione del problema connesso alla possibilità di aderire alle astensioni collettive dalle udienze anche con riferimento ai procedimenti camerale a partecipazione eventuale è quanto mai attuale ed urgente.

Nella prassi di molti uffici giudiziari, infatti, in parte per effetto dello (ormai superato) inquadramento dell'astensione collettiva degli avvocati nella categoria del legittimo impedimento, in parte sulla scorta della più generale considerazione che in tali udienze la partecipazione del difensore non è necessaria, nel caso in cui quest'ultimo dichiara di voler aderire alla protesta, il procedimento viene comunque trattato in sua assenza.

Ciò accade spesso in procedimenti di particolare rilevanza, sia per l'incidenza statistica che per l'importanza del merito in trattazione, quali i giudizi d'appello relativi ai procedimenti celebratisi in primo grado con rito abbreviato (art. 599 c.p.p.) ed i giudizi di opposizione avverso le richieste di archiviazione (artt. 409 e 410 c.p.p.).

---

<sup>70</sup> Il disegno di legge Tenaglia sulla definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto (A.C. 2094), dopo alcuni passaggi al Comitato Ristretto, è stato licenziato dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in sede referente, nel suo attuale testo base, a metà del febbraio scorso e subito calendarizzato in Aula alla fine di quel mese e, più volte, nei successivi mesi da marzo a giugno, ma ancora senza esito.

Tale circostanza, all'evidenza, determina un macroscopico *vulnus* all'esercizio del diritto d'astensione del difensore che, in queste udienze, si trova costretto necessariamente ad optare per l'abdicazione al proprio diritto costituzionale di libertà, se non intende lasciare privo della difesa tecnica il suo assistito.

La strada maestra per rimediare alla questione, come ovvio, sarebbe quella di un intervento legislativo sul punto. Un'opportunità in proposito si è individuata nella presentazione di un emendamento *ad hoc* al disegno di legge A.S. 2360 a firma del Sen. Berselli, in tema di legittimo impedimento, attualmente in trattazione nella Commissione Giustizia del Senato.

Nelle more, però, la Giunta ha cercato anche di intervenire sul cosiddetto *diritto vivente*, provocando un esplicito provvedimento sul punto da parte della Commissione di Garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, cui è stato inviato nel maggio scorso un documento (rinvenibile sul nostro sito) e con la quale è iniziata una proficua interlocuzione in proposito.

L'occasione è stata offerta dal mutamento della giurisprudenza di legittimità creatasi a seguito dell'entrata in vigore della legge c.d. ex-Cirielli che, per poter affermare – al solito in maniera restrittiva – che in caso di rinvio del processo per astensione del difensore il decorso della prescrizione rimane congelato da udienza a udienza, ha negato in tali casi la ricorrenza di un'ipotesi di legittimo impedimento, affermando l'esistenza di un *diritto al rinvio*, evidentemente non codificato, di diretta derivazione dall'art. 18 della Costituzione.

L'opportunità che a questo punto si è intravista è stata quella di ottenere, in assenza di una disciplina positiva primaria dell'istituto, una norma di fonte sub-legislativa, come appunto un provvedimento della Commissione di Garanzia, di cui invocare l'applicazione innanzi al giudice che tuteli il diritto di astensione anche nelle ipotesi di partecipazione non necessaria all'udienza.

Un altro tema su cui sarà opportuna una rimediazione è anche quello del catalogo delle ipotesi in cui il diritto ad esercitare l'astensione deve essere temperato con il diritto di libertà dell'assistito, come nel caso di trattazione di udienze relative alle misure di prevenzione personali, attualmente non contemplate nelle tassative ipotesi di cui al codice di autoregolamentazione.

## **IN BREVE**

### ***Astensione dalle udienze e procedimenti camerati - rivisitazione delle ipotesi di astensione del codice di autoregolamentazione.***

#### ***11) Cassazione: controriforma in vista?***

Già da tempo il giudizio avanti alla Corte di Cassazione è oggetto da un lato degli *alti lai* che dalla medesima Corte provengono in ordine al sovraffollamento dei ricorsi ed alle condizioni di inagibilità che non si riscontrano in nessun organo omologo di altri sistemi giudiziari, e dall'altro della attenzione dell'Accademia, che muove dall'identica premessa e si interroga anche sul modello di Corte di legittimità che dovrebbe essere adottato<sup>71</sup>.

Sul punto, oltre ad alcuni progetti di legge pendenti in parlamento, è il caso di citare anche la così detta *Carta di Napoli*<sup>72</sup>, cioè il documento che è stato licenziato all'esito di un convegno, dal titolo assai eloquente “*La Corte di cassazione e la valanga di ricorsi: Quali rimedi?*”.

Va subito specificato che sul contenuto di tale documento è già intervenuto l'*Osservatorio*

---

<sup>71</sup> Uno degli appuntamenti annuali della Associazione tra gli studiosi del processo penale di qualche anno fa dedicò una specifica sessione al tema *Cassazione o terza istanza?*

<sup>72</sup> Cfr. *La Carta di Napoli. Per una riforma urgente del giudizio penale di cassazione, documento della associazione tra gli studiosi del processo penale, 18 maggio 2012.*

presso la Corte di Cassazione dell'Unione, di cui è responsabile Giuliano Dominici, che ha provveduto ad analizzare le proposte che in tale sede sono state avanzate, ed al quale si rimanda integralmente <sup>73</sup>.

In quella presa di posizione l'Unione ha criticato talune delle ipotesi di riforma che si avanzano, e che trovano seguito soprattutto tra i magistrati della Corte, le quali, partendo dal dato del rilevante numero dei ricorsi pendenti, vorrebbero operare un drastico taglio alla ricorribilità dei provvedimenti, e talune modifiche alle norme di rito della fase di legittimità. Alla conclusione di tale disamina si è sostenuto “.. il condizionante titolo (“La Corte di cassazione e la valanga di ricorsi: Quali rimedi?”) del convegno dal quale sono scaturite le proposte di riforma in discorso ha prevedibilmente orientato il “taglio” delle stesse (ma pare ampiamente probabile che l’ispirazione di fondo preesistesse al convegno stesso...). Ora: se è fin troppo evidente che un più limitato numero di ricorsi ne consentirebbe una migliore trattazione (come per qualsiasi opera umana: si dice la quantità non sia amica della qualità), sta di fatto che l’attività giudiziaria, per gli interessi cui presiede, non può ispirarsi soltanto a criteri di economicità, mentre ne è certamente possibile una razionalizzazione che, senza intaccare la “garanzia dell’imputato al controllo di legalità”, indispensabile in un sistema giudiziario di qualità non certo ineccepibile, renda più funzionale il meccanismo di controllo: si consentirà, a chi si è assunto l’onere di segnalare l’urgente necessità di una più specifica preparazione degli avvocati “cassazionisti”, di sottolineare anche la discutibile media qualitativa delle sentenze di merito. In tale, non confortante, quadro di fondo, la scelta di operare “tagli” (per utilizzare un termine attualmente molto in uso) sia all’ambito delle “garanzie” quanto a quello del “controllo” si risolverebbe in un progressivo scadimento della giurisdizione: non v’è prodotto dell’ingegno umano che non richieda un adeguato controllo di qualità, e non può certo dirsi che la qualità di una sentenza penale conti meno di quella di un qualsiasi articolo industriale. Per dare concretezza al discorso: l’avvocatura penalistica non ha contestato l’introduzione del più poderoso strumento contro la “valanga di ricorsi” (valgano le statistiche richiamate in apertura) oggi in funzione: quella settima sezione penale che, da sola, quasi dimezza il lavoro d’aula. Altre misure per limitare il fenomeno dei ricorsi dilatori (che comunque inesorabilmente, e altrettanto giustamente, incappano nella preliminare pronuncia d’inammissibilità) sono certamente formulabili, e sopra s’è manifestato consenso ad alcune proposte in tal senso. Ma quel che deve essere salvaguardato è lo schema garantistico di fondo: quella verifica dell’adeguatezza del risultato finale dell’attività giudiziaria che indirettamente (non discutendosi più della responsabilità o meno di un individuo, bensì delle modalità e dell’articolazione delle conclusioni adottate in merito) si risolve in garanzia per il cittadino sottoposto a procedimento penale, ma che rimane innanzitutto necessario e costante meccanismo di autocontrollo del sistema giudiziario.”

Una conclusione del tutto condivisibile alla quale occorre solo aggiungere in questa sede che occorre vigilare a che non si approdi ad una sorta di controriforma del giudizio di cassazione, ad esempio – come pure si propone in quel documento – attraverso una sostanziale riformulazione in senso regressivo dell’art. 606 l.e) c.p.p., riportandolo sostanzialmente alla versione precedente alla riforma Pecorella.

## **IN BREVE**

***Carta di Napoli – sì a una razionalizzazione dei ricorsi ma senza intaccare la garanzia***

---

<sup>73</sup> Cfr. Osservazioni a margine della Carta di Napoli, 14 settembre 2012.

## *dell'imputato al controllo di legalità*

### **12) Sull'Europa**

La c.d. dittatura dello spread ha fatto emergere tutti i limiti che da tempo - anche da parte dell'Unione Camere Penali - venivano imputati all'Unione Europea: solo per restare agli aspetti più rilevanti per il sistema penale, si è disvelato come il deficit democratico sia il precipitato necessario di una impostazione meramente mercatistica delle istituzioni, dalla cui prospettiva esula un reale e concreto interesse per la salvaguardia dei diritti degli individui. A ciò si aggiunge che le basi della democrazia appaiono oggi poste in discussione da un sostanziale commissariamento delle nostre istituzioni attraverso obblighi comunitari, memorandum e prescrizioni della BCE.

In questa temperie, lo stesso Parlamento Europeo pare aver smarrito il ruolo che era stato disegnato nella geometria ordinamentale del dopo Lisbona.

Va detto che la mancanza di una reale visione politica europea, la subalternità dei valori rispetto agli interessi, alle necessità ed alle utilità da tempo, permea l'attività dell'Unione Europea: basti qui rammentare come, anche nel settore penale, vi siano state numerose (e significative) iniziative sul versante della Sicurezza e pochissime (e marginali) azioni finalizzate alla costruzione di uno spazio comune di Libertà ed alla Giustizia.

In un contesto siffatto, pare più che mai necessario che l'avvocatura penale mantenga un dialogo franco con le istituzioni ed il ceto forense europeo, tanto in chiave critica, quanto costruttiva, al fine di concorrere alla crescita ed alla affermazione dei diritti dell'individuo e, in particolare, del giusto processo quale standard effettivo, e non solo declamato, di giustizia penale. In tale prospettiva piace ricordare come l'Unione abbia finalmente avviato un rapporto effettivo con il CCBE attraverso la designazione e poi la nomina, quali esperti, di due colleghi (Lodovica Giorgi e Francesco di Paola) nella delegazione nazionale presso l'organismo rappresentativo delle istituzioni forensi europee.

Per quanto attiene ai rapporti tra Unione Europea e giure penale, i fronti su cui impegnarsi sono i consueti: la produzione normativa a livello dell'Unione Europea (*c.d. fase ascendente*), la trasposizione delle norme europee nel nostro ordinamento (*c.d. fase discendente*), la formazione e l'aggiornamento.

Per quanto riguarda l'attività presso le istituzioni dell'UE occorre continuare a sollecitare e favorire, per quanto possibile, l'innalzamento degli *standard* di garanzia per l'individuo tanto nel diritto sostanziale quanto nel diritto processuale, anche attraverso - se del caso - lo stimolo ad una adesione formale dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: un gesto simbolico, questo, che potrebbe avere un significato straordinario in un frangente nel quale l'Europa deve ritrovare le proprie radici ed i propri valori fondanti.

Il medesimo impegno va dispiegato a livello nazionale, continuando a sensibilizzare - attraverso documenti, audizioni e comunicazioni - il Parlamento ed il Governo affinché svolgano compiutamente il ruolo che il Trattato di Lisbona loro, rispettivamente, attribuisce, affinché vengano assunte iniziative e posizioni in seno al Consiglio dell'Unione Europea che siano sistematicamente coerenti rispetto ai principi che regolano - non solo a livello costituzionale - il diritto ed il processo penale.

Grande attenzione deve conseguentemente essere dedicata alla fase discendente: i margini di intervento e di adeguamento previsti dagli strumenti normativi comunitari debbono essere effettivamente impiegati per coordinare sistematicamente le norme-quadro europee con il nostro ordinamento, evitando che gli obblighi sovranazionali vengano assunti a vero e proprio pretesto per operare compressioni delle garanzie previste dal nostro sistema giuridico.

L'esperienza nell'ultimo anno ha dimostrato, ad esempio riguardo la professione forense, come lo

spettro degli obblighi europei venga agitato pubblicamente, ad arte e senza alcuna reale giustificazione "normativa", per "motivare" interventi che rispondono, non già alle reali esigenze del Paese, ma a particolari centri di interesse.

Va contrastata la prassi della attuazione degli strumenti comunitari attraverso lo strumento del copia-incolla o, peggio, attraverso le c.d. leggi comunitarie, il cui congegno rappresenta una vera e propria abdicazione del Parlamento dal proprio ruolo di esclusivo depositario delle scelte di politica criminale e processuale.

Per quanto attiene alla formazione ed all'aggiornamento, possiamo ritenere che il tempo in cui i rapporti tra diritto penale (sostanziale e processuale), il diritto dell'Unione Europea ed il sistema della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fossero patrimonio di pochi accademici sia definitivamente superato.

Riteniamo che l'avvocatura penale sia ormai pienamente consapevole della complessità di relazioni normative che si intrecciano attorno ad una fattispecie penale ovvero ad un istituto di procedura: a fronte di questa maturata consapevolezza, resta comunque indispensabile favorire - con l'impegno delle Camere territoriali - un costante aggiornamento degli iscritti e, più in generale, del ceto forense.

Resta, infatti, indispensabile che l'avvocato sia in grado di affrontare, nel quotidiano esercizio della professione, eventuali pulsioni regressive proposte "in nome" dell'Europa, e le opportunità offerte, a livello di garanzia per l'individuo, dalla (nuova) collocazione dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nel sistema delle fonti.

In tal senso, grazie al prezioso contributo dell'Osservatorio Europa, andrà confermato, oltre all'impegno nella attività formativa, il servizio di newsletter specifico.

Sempre sul versante dell'aggiornamento, come più sopra anticipato, la Giunta ha deciso di finanziare una pubblicazione specifica, che sarà presentata nel prossimo anno, sulla evoluzione e gli sviluppi del diritto penale dell'Unione Europea.

Si dovrà, infine, mantenere un ruolo da protagonista nella promozione del sistema di formazione dell'avvocato penalista europeo, anche attraverso la reciproca conoscenza dei diversi ordinamenti giuridici, nella necessaria collaborazione con le istituzioni forensi e le Università.

In tale prospettiva, va ricordato come, proprio pochi giorni prima del Congresso di Trieste, si sia concluso - con un importantissimo Congresso a Venezia - il progetto biennale di ricerca "Training action for legal practitioners", cui l'Unione ha collaborato assieme, tra l'altro, all'Università dell'Insubria, all'Università di Parigi II ed all'Ufficio Italiano di Eurojust.

Un nuovo progetto di ricerca nelle scorse settimane è stato presentato alla Commissione Europea: grazie alla preziosissima esperienza maturata in occasione di questa prima iniziativa, tale progetto prevede una particolare attenzione ai temi delle garanzie e del diritto di difesa. Ci si dovrà adoperare, anche questa volta, affinché la Commissione voglia finanziare l'iniziativa e, in ogni caso, proseguire il dialogo avviato.

Particolare attenzione andrà riposta alla iniziativa annunciata dal Presidente Barroso in merito alla creazione di un ufficio del PM Europeo. Iniziativa che, da quanto è dato apprendere, è destinata ad una accelerazione nei prossimi mesi e che è stata preceduta dalla presentazione, lo scorso giugno, del c.d. progetto E.P.P.O., le cui regole modello di procedura destano profonde preoccupazioni.

## **IN BREVE**

***La produzione normativa a livello dell'Unione Europea - la trasposizione delle norme europee nel nostro ordinamento - formazione e aggiornamento.***

### ***13) Il carcere è lo specchio della civiltà di un Paese.***

In questi ultimi anni siamo stati abituati a leggere e sentire parlare della situazione delle carceri italiane sempre accompagnata da numerosi aggettivi: esplosiva, critica, drammatica, angosciante, terribile e molti altri ancora. Ma nessuno di questi aggettivi rende giustizia della realtà.

Il carcere si configura sempre di più come contenitore del conflitto, definito con un termine orribile come “discarica sociale” e strumento atto a confinare donne e uomini delle classi sociali meno abbienti, in quanto tali, ritenute pericolose. Circa l’80 per cento della popolazione carceraria è, infatti, costituita dalla cosiddetta detenzione sociale, ovvero da persone che vivono uno stato di svantaggio, disagio o marginalità (immigrati, tossicodipendenti, emarginati) per le quali, più che una risposta penale o carceraria, sarebbero opportune politiche di prevenzione e sociali appropriate.

Margara, padre putativo della legge Gozzini affermava che “*L’evoluzione del sistema sanzionatorio ha segnato il passaggio dalla considerazione del fatto da punire alla valutazione della persona da assoggettare a punizione*”<sup>74</sup>.

Lo Stato deve soprattutto curare che la pena sia tale da opporre uno ostacolo efficace all’attuazione e alla ripetizione della delinquenza; lo scopo della giustizia, all’interno della esecuzione della pena, non riguarda solo la difesa della collettività o il rispetto della legge, bensì la concessione della possibilità al detenuto di redimersi per “creare” una nuova persona, in grado di continuare il proprio percorso personale senza più delinquere. Risultato impossibile da ottenere con la sola reclusione all’interno delle mura di un carcere. Per questo è fondamentale che il detenuto possa cominciare la ri-socializzazione prima della estinzione della pena, anche se tali misure vengono molto spesso avvertite dalla opinione pubblica come una sorta di “regalo” al detenuto. Infatti il sentimento diffuso è quello che la pena è funzionale alla rieducazione o alla prevenzione solo se è interamente scontata in carcere, e tutto questo ai fini del mantenimento dell’ordine sociale e non già al recupero reale della persona. La visione sociale della pena, veicolata in larga parte dai mass media<sup>75</sup>, è orientata verso una direzione punitiva e custodiale in nome del senso di sicurezza sociale..

A nulla valgono i numeri, che rivelano come la recidiva sia infinitamente più bassa per coloro che accedono alle misure alternative. E allora, compito degli avvocati penalisti è il recupero di una cultura non giustizialista, ma reale, moderna, che non veda nel carcere il solo (e unico!) modo per tutelare la collettività o per salvaguardare il senso di sicurezza<sup>76</sup>.

L’Unione, anche rispetto a un tema tanto spinoso e impopolare, ha cercato di comunicare alla pubblica opinione, con immagini, manifesti e convegni, che la realtà è fatta non solo da quell’1% di persone che in permesso delinque ma anche di quel 99% che non lo fa., ed è stata sempre in questi anni vicina e solidale con quei Magistrati e Tribunali di Sorveglianza coraggiosi che, credendo nei principi della Costituzione, hanno applicato la legge, assumendosi il rischio del “linciaggio” mediatico. Anche per tale ragione il dialogo con la magistratura, in questo specifico ambito, è stato più proficuo che non in altri, sia a livello istituzionale, sia con le diverse realtà

---

<sup>74</sup> Margara, “*La modifica della legge penitenziaria: una scommessa per il carcere, una scommessa contro il carcere*”, in *Questioni di giustizia*, 1986, pag. 519.

<sup>75</sup> Un elemento che contribuisce alla formazione di una immagine distorta del detenuto è costituito dai mezzi di comunicazione di massa: la comunicazione è deformata e tende a creare maggiore allarmismo e senso di insicurezza.

<sup>76</sup> Mario Gozzini, in una riflessione sulla legge e sui passi avanti ancora da compiere per attuarla, spiegò a suo tempo la differenza tra la pena erogata a conclusione del dibattimento e l’esecuzione sostenendo che, mentre la prima è come un’istantanea, in quanto il giudice, nel quantificarla deve riferirsi a un fatto che non è modificabile, la seconda è simile a un film che scorre: il Magistrato di Sorveglianza valuta il comportamento del detenuto, il divenire della sua personalità e in base a questo può concedere la misura alternativa o la riduzione della pena.

associative che la caratterizzano. Una sorta di piccola palestra di dialogo che potrebbe far da battistrada ad un diverso tipo di relazioni.

Sul carcere abbiamo messo in cantiere e realizzato molte importanti iniziative e stabilito rapporti permanenti con tutte le associazioni che si occupano del settore, agendo assai spesso in stretto coordinamento con le stesse.

Una delle più significative iniziative è risultata il *viaggio nelle carceri italiane*, da nord a sud, che è stato effettuato con il contributo generoso dei membri locali dell'Osservatorio e delle Camere Penali territoriali.

Un viaggio senza aggettivi, raccontato nella pubblicazione "Prigioni d'Italia"<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Nella introduzione alla pubblicazione sull'attività dell'Osservatorio Carcere ho scritto *"..Entrare "dentro" il carcere non è eguale che parlarne da fuori, non è come farselo raccontare in una sala colloqui da chi ci è ristretto. Il carcere ha i suoi odori, le sue luci, i suoi silenzi assordanti e i suoi rumori cattivi.*

*Il carcere ha le sue regole, spesso incomprensibili, molto spesso grottesche.*

*In carcere le persone cambiano. Non è la stessa cosa vedere lo stesso uomo fuori o dentro ad una cella, non ha lo stesso sguardo e neppure la stessa voce. Neanche i sorrisi, quando ci sono, si assomigliano. Questo vale per qualsiasi carcere, in qualsiasi parte del mondo, e già il solo fatto di toccare con mano cosa significa la pena è una lezione che dovrebbe essere impartita obbligatoriamente a chiunque abbia a che fare con il diritto penale, avvocato, magistrato o funzionario che sia. Ma vedere cosa significa scontarla nelle condizioni in cui la scontano – quando la scontano chè, in realtà, la metà di quelli che abbiamo incontrato era ed è in attesa di giudizio – i detenuti italiani, aggiunge qualcosa in più.*

*Puoi ragionare quanto vuoi sul sovraffollamento, comparare cifre e confrontare tabelle con i loro metri quadri in bella evidenza, ma nulla è paragonabile alla visione di uomini giovani ed anziani che ti guardano dalla terza fila di un letto a castello il cui materasso sfiora il soffitto. E stanno lì sdraiati, a turno, perché non c'è spazio per stare in piedi tutti assieme.*

*Puoi sgolarti nei convegni per far comprendere a qualche anima bella che il diritto alla salute è un valore costituzionale, che in carcere vale come da qualsiasi altra parte, ma quando vedi un cesso alla turca usato come dispensa non sai bene se vergognarti o distogliere lo sguardo, e alla fine fai tutte e due le cose assieme.*

*Puoi scontrarti con quelli che hanno una idea vendicativa della pena, e spiegargli, magari vanamente, che il vero deterrente alla recidiva è il reinserimento, e che i detenuti devono lavorare, o studiare, o comunque fare qualcosa proprio per tentare di uscire dalla loro condizione, poi ti aprono una stanza e vedi attrezzi rotti, computer sgangherati fuori uso, mentre un responsabile ti spiega che in tutto l'istituto c'è un operatore sociale che viene tre volte a settimana, un paio d'ore, o che le celle vengono aperte due ore al giorno visto che il personale manca, oppure che la notte, come all'Ucciardone, ogni 200 detenuti c'è un solo agente, e allora cominci a pensare che l'anima bella sei tu, e quello vendicativo ha vinto.*

*Siamo stati in carceri grandi e piccoli e ogni volta, in quel pezzetto di cemento orizzontale contornato da quello verticale delle mura che si chiama paradossalmente "l'aria", abbiamo sbirciato uomini e donne camminare avanti e indietro, con movimenti strani, che non hanno nulla di naturale, che li fanno assomigliare ai cartoni che tuo figlio vedeva da bambino; avanti e indietro, a coppie, o soli, veloci e innaturali oppure lenti, lentissimi, e non riesci a comprendere perché ancora oggi sia così, come cento o duecento anni fa.*

*Abbiamo incontrato detenuti malati, accuditi da altri detenuti, e non facevi a tempo a guardare il funzionario che quello ti rispondeva " non abbiamo...".*

*"Non abbiamo fondi, non abbiamo personale, non abbiamo strutture, non abbiamo spazi", ci dicevano con la voce, "non abbiamo neanche più la forza di credere che qualcosa cambierà," ci dicevano con gli sguardi.*

*E invece abbiamo un sacco di altre cose nelle carceri.*

*Tanti, troppi extracomunitari che recitano il rosario dei loro guai giudiziari a volte senza neppure capire il significato delle parole. Hanno tutti lo stesso percorso dietro alle spalle, gli stessi reati, gli stessi destini. Quando ti accorgi che in fin dei conti stanno dentro perché hanno venduto un pezzo di pelle con un marchio fasullo stampato sopra, oppure quattro spinelli a un liceale, ti chiedi che senso ha levargli l'aria mentre sarebbe più logica ed efficace una pena diversa.*

*Tanti, troppi emarginati e nessuna indagine criminologica lo spiega meglio della diretta constatazione che in carcere, in genere, ci finiscono i poveri, come ti dimostra più di un direttore indicando il fatto che oramai il vitto dell'amministrazione viene consumato da un numero sempre maggiore di detenuti, che non hanno la possibilità di cucinarsi da soli semplicemente perché non hanno i soldi per acquistare il cibo.*

Entrare in carcere, e poi raccontarlo, è stato un gesto “politico”: si è voluto dar voce a chi voce fuori non ha, si è voluto dare occhi all’esterno di quello che normalmente non si vede e non si racconta.

Una comunicazione efficace e schietta all’uscita dalle visite agli istituti penitenziari ha permesso di fotografare, e denunciare all’opinione pubblica, negli articoli di giornale che hanno seguito le conferenze stampa, quello che riteniamo un palese stato di illegalità.

Un progetto, quello delle visite nelle carceri italiane<sup>78</sup>, che si deve al lavoro infaticabile dei membri dell’Osservatorio Carcere Alessandro de Federicis, che ne è il responsabile, Annamaria Alborghetti, Mirko Mazzali, Antonella Calcaterra, Mimmo Passione, ed a Manuela Deorsola responsabile di Giunta del settore, ma che non sarebbe riuscito senza l’apporto entusiasta dei colleghi delle Camere penali locali che si occupano del tema.

Un’altra iniziativa di rilievo è stata la partecipazione allo sciopero della fame, iniziato da Marco Pannella<sup>79</sup> e dai radicali italiani: per la prima volta gli avvocati penalisti hanno preso parte a una atto forte, facendo uno sciopero della fame simbolico per una giornata a turno; una staffetta che ha vista coinvolta l’intera Giunta e poi centinaia di avvocati delle Camere Penali.

Accanto a questi atti fortemente connotati è continuata l’attività di studio e di proposta di riforma delle normativa di settore, nella consapevolezza che la soluzione del problema del sovraffollamento delle carceri, deve essere ricercata in un’immediata e seria depenalizzazione dei reati, ed in una rimozione dei limiti oggettivi che limitano la fruibilità dei benefici penitenziari e poi in un intervento di carattere ben più ampio.

Anche in questo settore, infatti, la vera soluzione sono le riforme di struttura già richiamate: in primo luogo, una riforma del codice penale per introdurre pene alternative e sostitutive alla detenzione e valorizzare l’utilizzo delle misure alternative; in secondo luogo una riforma del codice di procedura penale che renda il carcere realmente eccezionale come misura cautelare.

In questo contesto la proposta di un provvedimento di clemenza, che per avere un impatto reale sul sovraffollamento deve essere coraggiosa ed accompagnata da un significativo indulto, ha certamente una sua forza ed un suo significato, proprio perché non sarebbe solo una soluzione emergenziale.

Tutto torna, al solito, ad un progetto di riforma complessivo.

## **IN BREVE**

---

*Tanti, troppi detenuti in custodia cautelare, che non sono solo un numero ma una realtà viva che si attacca alle sbarre quando passi nei corridoi e ti sciorina una litania dolente fatta di giorni e mesi “che sono qui ma la Costituzione dove sta?”.*

*Tanti, troppi morti, da una parte e dall’altra, verrebbe da dire, visto che tra i dati che ogni direttore ci indica, dietro le nostre insistenze, c’è sempre quello di chi si uccide dentro il carcere, i detenuti, ed anche quello di chi lo fa fuori, tornato a casa, gli agenti.*

*In carcere ci trovi anche i giocattoli, quelli dei bimbi reclusi assieme alle mamme, e francamente non c’è nulla che ti colpisce di più in mezzo al petto.*

*Tutto questo l’abbiamo raccontato, ogni volta, in ogni città, assieme alle Camere Penali locali, citando numeri, tabelle, statistiche, storie personali e collettive, avendo ancora negli occhi ciò che si nasconde dietro alle parole inciviltà. Per noi è stato un modo nuovo di affrontare la questione, e non solo perché abbiamo raccontato agli altri cittadini, quelli che non sanno, cosa è veramente il carcere, ma anche perché abbiamo visto, con gli occhi, le ragioni della nostra battaglia civile”*

<sup>78</sup> Che continuerà in maniera permanente.

<sup>79</sup> Con i radicali la collaborazione su questo tema è strettissima, anche se come noto a proposito dell’amnistia noi sottolineiamo che sarebbe utile solo a due condizioni, entrambe di difficile realizzazione allo stato: che sia contestuale ad una vera riforma strutturale, e che riguardi anche reati di una certa gravità.

***Visite all'interno delle carceri – pubblicazione del libro “Prigioni d'Italia”- carcere come estrema ratio - riforma complessiva del sistema.***

#### ***14) 41 bis e regimi speciali di costrizione***

Una politica miope e molto spesso influenzata dagli umori delle piazze assetate di “vendetta” al cospetto di fatti di cronaca che assurgono con prepotenza alla ribalta delle cronache nazionali, fa sì che nel nostro Paese si continui a perpetrare quella “inaccettabile” e vergognosa violazione dei diritti fondamentali, garantiti dalla nostra carta costituzionale, delle persone sottoposte a carcerazione.

L'applicazione ormai sistematica dell'art. 41 bis, in nome di un sia pur sacrosanto diritto dello Stato a difendersi dalla criminalità, costituisce - come più volte da noi denunciato - una vera e propria “tortura democratica”, ed è il triste ed amaro frutto di queste sollecitazioni.

Nelle cronache giornalistiche di questi mesi, ad esempio, nella ribalta mediatica relativa alla c.d. trattativa Stato - mafia della Procura palermitana, di 41 bis si è spesso parlato allorché si è ventilato che esso possa essere usato come moneta di scambio da parte dei *mafiosi* nella presunta trattativa con soggetti delle istituzioni, oggi indagati, ma mai una voce si è levata per sottolineare come da anni si perpetua questa costante e grave violazione dei diritti dei detenuti, applicando un regime nato come istituto eccezionale e temporaneo.

Una norma, quella del 41 bis, che nella reale natura tende ad ottenere “collaboratori di giustizia”, influenzando molto spesso la libertà di autodeterminazione e la spontaneità nelle scelte processuali di coloro nei cui confronti è applicata, rappresentando lo specchio dell'impovertimento culturale e della immaturità civile del nostro Paese, nel quale il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino detenuto sono gravemente compromessi.

In questi anni l'Unione ha più volte denunciato, unitamente all'Osservatorio Carcere e alla Commissione “Carcerazione Speciale e diritti umani”, le storture e le ingiustizie del sistema in generale e di questa norma in particolare, rivolgendo l'attenzione soprattutto a quei casi nei quali si è assistito ad una vera e propria destabilizzazione del nostro ordinamento statale.

Abbiamo stigmatizzato, nel silenzio assordante dei media e nell'indifferenza assoluta della magistratura associata, della politica e finanche del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Roma (sede con competenza nazionale per il 41 bis), il comportamento, che non abbiamo esitato a definire “destabilizzante dell'ordine costituzionale”, tenuto dal Ministro della Giustizia pro tempore allorché si è prestato a fare da schermo concordando con il DAP la mancata esecuzione di un provvedimento emesso da un magistrato della Repubblica in parziale accoglimento di un reclamo proposto da un detenuto in regime di 41 bis.

Va detto che il confronto con la politica, schietto e franco anche su questi temi, con l'obiettivo di sgombrare il campo della discussione dalle logiche di consenso mediatico dalle quali spesso è attanagliata e con il richiamo al rispetto del dettato costituzionale in punto di funzione rieducativa della pena e di rispetto dei diritti fondamentali, non ha prodotto significativi passi in avanti: il 41 bis è una sorta di tabù per i politici a qualsiasi schieramento appartengano, eccezion fatta per i radicali e qualche singola personalità.

Ciò nonostante questa azione di denuncia e sensibilizzazione va portata avanti con tenacia e costanza, anche perché al riguardo qualche crepa può essere aperta anche nel muro di gomma che la magistratura ha opposto. Al riguardo non sono senza peso le parole che ha utilizzato il GIP presso il Tribunale di Palermo, dott. Piergiorgio Morosini, (autosospeso) segretario nazionale di M.D., dimostrando che in quell'ambito vi è anche chi inizia a prendere finalmente coscienza di un problema di civiltà “...il vero problema del nostro Paese non è solo la criminalità organizzata ma la necessità di vivere in una società dove certi diritti fondamentali sono garantiti a tutti,

*anche ai carcerati. Il 41 bis è effettivamente un problema,...Il regime carcerario del 41 bis è un regime terribile, dove il rispetto del diritto umanitario è veramente a forte rischio: noi dobbiamo interrogarci sugli effetti di sistema che l'azione antimafia ha portato nel nostro Paese. Noi rischiamo di essere un Paese e un'istituzione che a forza di guardare negli occhi il mostro-mafia, il mostro-'ndrangheta, il mostro-camorra, rischia di diventare lui stesso il mostro. Quando potremo parlare in maniera seria, serena, pacata del nostro regime carcerario vorrà dire che saremo diventati davvero un Paese maturo”.*

Sulla tradizione delle coraggiose iniziative del passato<sup>80</sup>, occorre allora aprire una nuova stagione di riflessione su questo tema, che occupa anche attualmente le pagine dei giornali<sup>81</sup> pur se a tutt'altro fine e con tutt'altri accenti<sup>82</sup>. Ed anzi bisogna opporre con maggior rigore e maggior forza proprio l'insostenibilità e l'incompatibilità di quel regime di detenzione con le regole basilari di un ordinamento democratico e rispettoso dei diritti fondamentali. Per questo si dovrà operare, attraverso il rafforzamento dell'Osservatorio Carcerazione Speciale e Diritti Umani, ad una nuova campagna di denuncia sul 41 bis. Identicamente si dovrà poi operare anche con riguardo ai Centri di Permanenza Temporanea, vere e proprie carceri speciali nelle quali vengono costretti cittadini extracomunitari, sovente trattati ancor peggio dei detenuti comuni.

### **IN BREVE**

***Rilanciare la battaglia contro il 41bis – rafforzamento Osservatorio Carcerazione Speciale e Diritti Umani.***

\* \* \* \*

Questo è il mio impegno programmatico e quello degli amici che con me condividono l'onore di presentare la propria disponibilità per il governo dell'Unione nel prossimo biennio, una responsabilità, per la quale altro non si può garantire che entusiasmo e passione, gli stessi che hanno profuso, con intelligenza, Franco Oliva, Paolo Moretti e Simone Zancani, che finiscono la loro esperienza, avendo maturato il limite di quattro anni di mandato, ai quale va il ringraziamento mio personale e di tutta la Giunta.

Roma 28 settembre

Valerio Spigarelli

---

<sup>80</sup> Tra le tante la pubblicazione del libro *Barriere di vetro* ad opera della Camera Penale di Roma nel 2001.

<sup>81</sup> Il riferimento è al noto processo che si occupa delle vicende relative alla cd *trattativa Stato Mafia*.

<sup>82</sup> Come già detto anche un uomo dalla limpida figura e dalla vita specchiata come Giovanni Conso è stato travolto da una vicenda sulla quale non è improprio, proprio per la fonte da cui promana, riportare quanto ha scritto Eugenio Scalfari su Repubblica citato in precedenza.