

XI CONGRESSO ORDINARIO
DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE
(Ancona, 6-8 ottobre 2006)

PROGRAMMA

del biennio 2006 - 2008 per il governo dell'UCPI presentato dall'avv. prof. Oreste Dominioni, candidato per la carica di Presidente.

PREMESSA

Con questo elaborato viene presentato all'esame del Congresso il Programma che, come candidato all'incarico di Presidente dell'UCPI, mi riprometto, assieme alla Giunta, di seguire nel prossimo biennio.

I criteri seguiti nella sua redazione sono così sintetizzabili.

È anzitutto delineato il quadro generale culturale-politico nel quale si dovrà iscrivere l'attività di governo dell'Unione.

Sono quindi individuate le grandi questioni sulle quali ci si dovrà impegnare con le concrete priorità dettate dalla scala della loro importanza, o richieste dalle scadenze politiche, o propiziate da positive opportunità che nostre accorte iniziative sapranno determinare. La "questione Magistratura", la riforma dell'ordinamento giudiziario e dei codici, la durata ragionevole del processo, l'Europa, la "questione carcere", la riqualificazione professionale e la specializzazione debbono essere comunque tra le nostre priorità. Così come la vita interna dell'Unione e la comunicazione.

Questioni particolari, d'ordine politico o tecnico, saranno da far maturare nello sviluppo del nostro lavoro.

Va sottolineato un aspetto di carattere generale. Non si può non essere consapevoli che le indicazioni tematiche e programmatiche qui delineate si proiettano, specie le più incisive nel "sistema giustizia", in un arco temporale che va oltre il biennio. È tuttavia essenziale che siano enunciate sin da ora perché l'Unione ha un compito di progettazione e di azione politica che, anche nel coltivare con grande dedizione i problemi specifici della quotidianità, si deve iscrivere in una visione strategica condivisa per il lungo periodo grazie alla valorizzazione di tutti gli apporti che si esprimono nell'articolata vita associativa.

Il Programma è naturalmente aperto alle integrazioni, calibrature e precisazioni che il dibattito e le mozioni congressuali metteranno a punto.

I.

LA CULTURA E LA POLITICA DELL'UCPI

1. Il patrimonio culturale-politico dell'Unione. - In tanti anni di lavoro associativo l'Unione ha costruito un grande patrimonio culturale-politico nel campo della politica del diritto e, in particolare, dell'ordinamento giudiziario e della giustizia penale. Un patrimonio elaborato attraverso l'attenta e meditata riflessione sulle correnti del pensiero giuridico, l'analisi delle produzioni legislative, la nostra presenza propositiva in importanti riforme normative (a cominciare da quella costituzionale sul "giusto processo", con tanta efficacia perseguita dalla Giunta Frigo), le battaglie contro tendenze involutive, le esperienze professionali praticate nel quotidiano e valorizzate come fonti primarie di conoscenza dei problemi della giustizia penale.

Questo bagaglio di idee, competenze e esperienze, che va fermamente rivendicato, determina elementi essenziali:

- fonda l'autonomia dell'Unione rispetto alle istituzioni, alle formazioni partitiche e alle altre realtà sociali e associative;
- rende imprescindibile il suo ruolo;
- qualifica la presenza dell'avvocato penalista nella attività giudiziaria e nella società.

2. La "trasversalità" dell'azione politica dell'Unione. - Sulla scorta di una forte esperienza denotiamo la nostra azione con il concetto della "trasversalità". Ciò è fondamentale e irrinunciabile. Non si tratta di debole eclettismo nè di opportunismo. È invece un metodo di alto significato politico, legittimato dai valori e dall'autonomia culturale-politica dell'Unione. È un metodo che ci fa rifiutare ogni collateralismo partitico e che deve essere sempre praticato a due fini: costruire il

massimo di consensi attorno alle nostre proposte così da metterle al centro della politica della giustizia penale; partecipare in modo attivo alla discussione sulle proposte di altri con posizioni di sostegno o di contrasto secondo quanto scaturisca dalle nostre idee e esperienze.

3. Rapporti con le istituzioni e le associazioni forensi. - E' fondamentale il collegamento con il CNF, rappresentante istituzionale dell'Avvocatura, per stabilire linee comuni o convergenti. Va ribadita l'improponibilità che l'OUA (nata come alternativa alla rappresentanza del CNF, peraltro annoverando al suo interno una forte presenza di Ordini forensi) inglobi la rappresentanza dei penalisti, diluendo e annullando quella dell'UCPI. Assai prezioso è in particolare il rapporto con l'AIGA: l'affinità di problematiche, orientamenti e battaglie rende certamente proficuo, ogni volta che se ne prospetti l'opportunità, un lavoro comune. Con l'ANM e le sue correnti saranno da ricercare occasioni di confronto reale per verificare le rispettive posizioni.

4. Gli strumenti per le nostre iniziative. Le battaglie quotidiane. - L'astensione dalle attività giudiziarie è lo strumento fondamentale da usare con fermezza nei momenti acuti di scontro, nei quali siano irragionevolmente disattese o ignorate le istanze determinanti che rappresentiamo. L'uso dell'astensione, per assicurargli efficacia, deve essere inserito nel più ampio quadro degli strumenti con cui esercitiamo - dobbiamo esercitare - autorevolezza e capacità di essere protagonisti della politica della giustizia penale: l'attitudine al confronto serrato con le altrui posizioni; la trasversalità nel coltivare convergenze costruttive; l'attivazione di canali di comunicazione con l'opinione pubblica per renderla consapevole che la questione giustizia appartiene alla società prima che alle istituzioni e alla politica. Con questi mezzi dobbiamo condurre anche le battaglie contro le quotidiane distorsioni dell'amministrazione della giustizia, a tutela della legalità.

5. Promuovere riforme organiche secondo i principi costituzionali. - L'Unione deve essere sempre protagonista

nel far superare la logica degli interventi legislativi frammentari e disorganici, che non affrontano i veri problemi e anzi spesso li aggravano. Per questo abbiamo molte risorse da spendere: il nostro insieme di elaborazioni e strutture (a cominciare dal Centro Studi Marongiu e dalle singole Camere Penali come veicoli di un dibattito alimentato in tutte le realtà giudiziarie); la nostra capacità di collegarci con gli ambiti della cultura e progettazione giuridica, fra cui quei settori dell'Università che fanno registrare significative convergenze con le nostre posizioni. La riforma organica della giustizia penale deve fondarsi sui principi costituzionali, attuando l'autentico "giusto processo".

II.

LA "QUESTIONE MAGISTRATURA"

1. L'anomalo ruolo dell'ANM come interlocutore privilegiato delle istituzioni e della politica. - Una questione primaria da porre è data dalla posizione di forte preminenza nella politica della giustizia che la Magistratura, tramite la rappresentanza dell'ANM, è andata assumendo in modo non conforme a una normale logica del generale quadro istituzionale-politico.

Un primo fenomeno assai singolare di cui si registra da tempo la crescita è che l'ANM è spesso riconosciuta come interlocutore privilegiato e persino esclusivo. Possiamo enumerare alcuni recenti esempi emblematici: la riforma Castelli dell'ordinamento giudiziario è stata oggetto di un'infausta "trattativa" come se riguardasse solo la Magistratura e non tutte le componenti del "mondo giustizia" e, in primo luogo, la società in ogni sua proiezione di rappresentanza culturale; nell'individuazione del Guardasigilli per la formazione del Governo in carica l'ANM ha posto veti, rispettati dal potere politico; nella strutturazione del Dicastero Mastella si è assegnato ai

magistrati un ruolo predominante; le indicazioni programmatiche esposte dal Ministro in Parlamento hanno ripreso quelle dell'ANM.

Tutto ciò è causa di gravi squilibri nella ricerca delle soluzioni dei problemi.

2. Le presenze "improprie" della Magistratura nel sistema delle istituzioni. - Nelle istituzioni politiche la presenza della Magistratura ammonta a circa 230 magistrati fuori ruolo. In alcuni casi vengono svolti ruoli propri, nella maggior parte no.

Al Ministero della Giustizia prestano servizio 90 magistrati, al Ministero per le Pari opportunità 7, alla Presidenza del Consiglio 8, in quasi tutti i Ministeri vi è almeno un magistrato, per non dire delle Commissioni parlamentari e internazionali, delle Autorità di Garanzia e degli organismi comunitari (complessivamente 43).

Alla Presidenza della Repubblica vi sono 4 magistrati; alla Corte costituzionale 29; al CSM 18 in funzione di Magistrati Segretari o di componenti dell'Ufficio Studi a cui vanno aggiunti quelli dell'Organo Tecnico composto secondo l'ingiustificata proporzione di 2/3 magistrati e 1/3 professori universitari.

3. Consiglio Superiore della Magistratura. - Sul CSM l'Unione deve avviare una disincantata e coraggiosa riflessione. Esso è da tempo e diffusivamente inteso come "organo di autogoverno" della Magistratura, cioè come organo della Magistratura con cui essa si governa. Nulla di più contrario all'idea incarnata nella Costituzione. La quale ha voluto un organo per governare la Magistratura in modo autonomo dai poteri politici, costruendolo come istituzione a composizione eterogenea (membri togati eletti dalla Magistratura, membri laici eletti dal Parlamento, membri di diritto, Presidente garante della sua obiettività, Vice-presidente laico) e ciò per conferirgli sì autonomia di azione ma al tempo stesso per evitare che con un "autogoverno" la Magistratura si isolasse in se stessa e si separasse dalla società.

Il tema, come tutti quelli della giustizia, è delicato, ma non si può sottacere come il CSM sia sostanzialmente sotto il controllo della componente togata, che lo gestisce secondo la logica delle correnti dell'ANM.

Tanto che è probabilmente da qui che trae origine l'idea errata che si tratti di un organo di "autogoverno". Va al riguardo ripresa la questione dei magistrati fuori ruolo operanti presso il CSM come Magistrati Segretari e come componenti dell'Ufficio Studi: la loro presenza non è bilanciata da presenze laiche e è stato rilevato che sono nominati su indicazione delle singole correnti in proporzione alla consistenza di ciascuna, svolgono la loro attività prevalentemente per i Consiglieri della propria corrente e partecipano alle riunioni della stessa.

Occorre dunque rivisitare il CSM nell'autentica chiave costituzionale, anche riprendendo la questione delle sue competenze per ridisegnarle sulla base dell'art. 105 cost.

4. Le ragioni dell'impegno dell'Unione per contribuire a far superare tali fenomeni. - Nell'anomalia di queste situazioni, è bene rimarcarlo, è in gioco non un "interesse" dell'Avvocatura, bensì l'esigenza generale che il sistema istituzionale non sia inficiato da squilibri che ne compromettano il corretto funzionamento e pregiudichino le scelte per il governo della società, a cominciare dalla politica della giustizia ma non solo di questa.

Giova una breve notazione sulle vicende della Magistratura negli ultimi decenni. Gli anni 50-60 del secolo scorso hanno vissuto la subalternità della Magistratura al potere politico. Le grandi battaglie liberal-democratiche dei decenni successivi, condotte all'insegna della Costituzione, le hanno fatto acquisire indipendenza e autonomia. Nell'ulteriore fase, però, tali prerogative sono state impiegate non solo per l'esercizio della giurisdizione, ma anche per l'insediarsi del "potere giudiziario" nella società in una tensione dialettica con i poteri politici e, poi, per assumere una posizione preminente e condizionante rispetto a questi.

Tanto che la già segnalata presenza diffusa di magistrati nelle istituzioni con compiti non paragiudiziari, in passato evidenziata come fonte di sottrazione di energie ai fabbisogni dell'amministrazione della giustizia, oggi va posta, in più e prima, come problema di promiscuità fra magistrati e poteri politici (che non giova di certo all'indipendenza e autonomia dell'ordine giudiziario) e come problema di condizionamento dei primi sugli altri: condizionamento esercitato in

situazioni particolari che tendono ad aggregarsi su una linea generale.

Questo è un campo in cui l'Unione deve impegnarsi con tutte le proprie risorse. Si tratta di operare perché il sistema sia restituito alle sue logiche corrette in modo che le scelte nella politica della giustizia siano fatte con il contributo di tutti e da ciascuno nel ruolo che gli compete.

Il nostro stesso lavoro propositivo, affinché non sia eluso come velleitario e sia invece riconosciuto adeguatamente, necessita di questo riequilibrio.

III.

RIFORME DI ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

1. La separazione delle carriere. - Asse portante di ogni riforma ordinamentale è la separazione delle carriere, secondo cui i magistrati della decisione e quelli dell'accusa debbono appartenere a distinte organizzazioni di ordinamento giudiziario e avere conseguentemente distinte configurazioni istituzionali.

Il valore primario da perseguire è l'imparzialità della decisione, cioè la decisione giusta, che è quella conforme ai fatti accertati e alle norme. La realizzazione di questo valore esige l'indipendenza di giudizio del giudice, garantita dall'autonomia di statuto e dall'indipendenza funzionale riconosciute al giudice in termini assoluti (rispettivamente artt. 104 ss. cost. e art. 101 c. 2 cost.) nonché dalla posizione di terzietà nel processo (art. 111 c. 2 cost.).

La separazione delle carriere non comporta per il pubblico ministero la perdita dello statuto di magistrato, che va riconfermato non solo perché reso necessario dal precetto costituzionale (artt. 104, 105 e 107 c. 1 cost.). Il pubblico ministero, peraltro, dal punto di vista funzionale è magistrato in termini differenti dal giudice. Infatti il suo ufficio - per le norme costituzionali (art. 107 c. 4 cost.), ordinamentali e processuali - si struttura

sulla base di relazioni che assegnano al titolare poteri di direzione e di coordinamento delle attività dei sostituti. Ciò non significa che tali relazioni abbiano a configurare un rapporto gerarchico (come è invece nel d. lgs. n. 160/2005), dovendo essere temperate con il valore dell'obiettività proprio di ogni magistrato (art. 97 c. 1 cost.).

Il dato che ne risulta è che tra magistrati della decisione e magistrati dell'accusa insiste una marcata differenza, determinata all'origine dalla diversa natura delle rispettive funzioni, improntate per i primi da eminenti criteri di legalità e permeate per i secondi da rilevanti componenti di discrezionalità. Questa differente natura esige, perché non siano edulcorati i principi del processo di parti (come pretende l'art. 111 c. 2 cost.), una corrispondente distinzione dei due ordini di magistrati nell'ordinamento giudiziario.

Esattamente per queste ragioni l'unicità della categoria dell'"autorità giudiziaria", con il prefigurare un'unità di funzione scomposta in due sotto-funzioni (decisione e accusa), perpetua una concezione autoritativa dell'amministrazione della giustizia, oggi più che mai improponibile anzitutto perché contraria ai principi costituzionali.

Né in senso contrario può essere invocata la cosiddetta "cultura della giurisdizione", idea tanto ambigua quanto anch'essa di valenza autoritativa (significativo che nel 1941 fu invocata dal Guardasigilli dell'epoca per giustificare proprio l'unicità delle carriere) laddove postula un'identità di substrato ideologico delle funzioni statali dell'accusare e del decidere, escludendone la funzione del difendere perché non statale.

D'altronde, se con il concetto di "cultura della giurisdizione" ci si vuole riferire a una cultura di tutela dei diritti e di ancoraggio dell'esercizio delle funzioni giudiziarie alle norme giuridiche la cui rigorosa applicazione condizioni il risultato del processo, ciò di cui propriamente si tratta è la cultura della legalità, comune alle tre funzioni processuali (accusare, difendere, decidere), statali e no. L'Avvocatura la rivendica, ne è anch'essa custode e aspira a che, con i necessari momenti

di rispettive autocritiche, sia comune anzitutto nella prassi quotidiana.

2. Concorsi distinti. Due CSM. - L'ipotesi della separazione delle carriere richiede di essere sviluppata nei suoi diversi profili approfondendo le linee definite dall'Unione (il riferimento, oltre che ai dibattiti svolti, è in particolare alla bozza di articolato messa a punto dalla Giunta Randazzo, già fatta oggetto di convegni di studio) e lavorando sulle ulteriori riflessioni in corso nell'ambito del Centro Marongiu e della Giunta.

Due punti fondamentali vanno segnalati.

Distinte organizzazioni per i magistrati di decisione e di accusa esigono che ad esse si acceda tramite distinti concorsi, senza la possibilità di passaggio dall'una all'altra se non per tramite del relativo concorso.

Occorre inoltre che i magistrati di decisione e i magistrati di accusa facciano capo a diversi organi di governo. Due sono le ipotesi possibili.

Una è l'istituzione all'interno del CSM di due sezioni. Tale è l'ipotesi prefigurata nel richiamato articolato della Giunta e non sembra richiedere una riforma costituzionale.

L'altra è l'istituzione di due CSM, secondo la prospettazione degli ultimi lavori del Centro Marongiu e delle riflessioni della Giunta. Questa sembra essere l'ipotesi più lineare.

I due CSM opererebbero in modo autonomo, avrebbero diverse composizioni in ragione del diverso ordine di magistrati di loro competenza, sarebbero entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica e ciascuno avrebbe un Vice-presidente eletto fra i componenti designati dal Parlamento.

In questa prospettazione va considerato con molta attenzione un rilevante aspetto dell'assetto organizzativo dell'apparato del pubblico ministero enucleato dal Centro Marongiu sulla base dell'idea che informava il progetto presentato all'Assemblea Costituente da Piero Calamandrei. L'ipotesi è che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione (membro di diritto del CSM dei pubblici ministeri) sia nominato dal Presidente della Repubblica scegliendolo in una terna formata dal Senato all'inizio di ogni legislatura, diriga e coordina l'attività degli uffici

del pubblico ministero vigilando che sia conforme ai principi costituzionali (in particolare artt. 3 c. 1, 27 c. 1 e 112 cost.), riferisca alle Camere del buon andamento della Magistratura, rimanga in carica per l'intera legislatura decadendo qualora entrambe le Camere approvino una mozione di sfiducia a maggioranza qualificata.

È un'ipotesi di grande significato, che con equilibrio affronta il problema del rapporto tra le istituzioni parlamentari in cui è rappresentata la sovranità popolare e l'apparato del pubblico ministero. Un'ipotesi che va considerata responsabilmente, senza forzature politiche, ma nella consapevolezza del problema storico su cui insiste e valorizzando questo aspetto fondamentale: essa non intacca nè l'autonomia di statuto nè l'indipendenza funzionale esterna dei magistrati d'accusa.

3. Processo monocratico: il recupero della collegialità. - Decisamente connesso alle questioni concernenti la qualità della giurisdizione è il tema del recupero della collegialità del giudice.

Al dilemma monocraticità-collegialità è sottesa una concezione della giurisdizione: la monocraticità ne accentua l'aspetto autoritativo, mentre la collegialità ne esalta l'aspetto dialettico.

Al di là del fatto che la riforma del "giudice unico", introducendo anche un ampliamento della monocraticità del giudice di primo grado, non sembra per nulla avere giovato all'efficienza (basta vedere il carico di lavoro che grava sul "monocratico" specie nelle grandi città e lo scarso numero di processi ormai in carico al Tribunale collegiale), è fonte di grande preoccupazione che la decisione sia affidata per reati gravi o addirittura gravissimi a un singolo giudice.

Se la collegialità, come è stato detto autorevolmente, è l'"anima della giurisdizione", una scelta in tal senso esprime attenzione più alla qualità che alla quantità della giurisdizione, respingendo un mero criterio di produttività, che è invece alla base dell'opzione per la monocraticità del giudice.

Il dubbio, il dialogo, la dialettica fanno parte dell'abito mentale dell'avvocato penalista e devono tornare ad appartenere all'approccio culturale del giudice. È singolare che il contraddittorio sia stato recuperato nel

processo e eliminato nel suo momento più alto: la decisione.

Occorre insomma riconsiderare una lista di reati da annoverare nell'attribuzione del Tribunale collegiale.

4. Giudice di pace. - A cinque anni dall'introduzione della competenza penale del giudice di pace si impone un bilancio, che, anche alla luce degli obiettivi perseguiti dal legislatore, valuti i risultati ed individui le necessarie ipotesi di riforma.

Quanto all'obiettivo (sicuramente primario nel disegno riformatore) di alleggerire il carico di lavoro dei Tribunali, esso è stato necessariamente conseguito, ancorché con un costo elevatissimo per la qualità della giurisdizione.

L'assenza di professionalità specifica in capo ai giudici di pace, la conseguente difficoltà degli stessi di applicare correttamente le norme del codice di rito, la delicatezza di molte delle ipotesi di reato affidate alla loro cognizione e l'elevato tasso di conflittualità personale insito in altre, la mancanza di ogni forma di verbalizzazione integrale assieme ad un non sempre facile accertamento probatorio sono tutti elementi che concorrono a rendere il processo dinanzi al giudice di pace un luogo di contesa quasi "anomica", ove le parti si affrontano nell'assenza di una effettiva direzione del dibattimento e si incorre in palesi violazioni delle regole processuali e di giudizio. Un simile prezzo non può valere la celerità del processo.

Riguardo all'obiettivo di dar vita ad una sorta di giustizia conciliativa volta essenzialmente alla bonaria risoluzione dei conflitti, sicuramente condivisibile, i meccanismi predisposti allo scopo non hanno dato risultati soddisfacenti. Quando infatti non si giunga alla remissione della querela, rari sono i casi in cui si addivenga alla definizione del procedimento mediante la valutazione di "particolare tenuità del fatto" (ostandovi quasi sempre il dissenso della persona offesa) o di estinzione del reato "conseguente a condotte riparatorie" (letteralmente attivabili solo prima dell'udienza di comparizione).

Quando si mantenga ferma la competenza penale del giudice di pace nei termini di giustizia "domestica", destinata a giudicare ipotesi di reato caratterizzate da un

lievissimo tasso di offensività (allo stato l'ipotesi di una sua soppressione è improponibile), oltre doverne ridelineare i confini si dovranno ridefinire i requisiti di accesso, al fine di garantire al giudice il possesso di adeguate competenze tecniche e di preservare le fondamentali caratteristiche di onorarietà e temporaneità del ruolo. E così andranno ampliati l'ambito di operatività degli strumenti di bonaria definizione del processo e potenziati i meccanismi atti a disincentivare la persona offesa dal coltivare conflitti per ragioni meramente pretestuose.

Assolutamente non condivisibile appare poi la scelta operata con il D.L. 241/2004, con il quale, sostanzialmente eludendo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 222/2004, il legislatore ha affidato ai giudici di pace la competenza a decidere in materia di "convalida" dei provvedimenti di accompagnamento alla frontiera dello straniero o di trattenimento presso i centri di permanenza temporanea, nonché in merito ai ricorsi avverso il decreto di espulsione dal territorio dello stato. Rispetto a tale normativa, l'unico obiettivo coerente con la cultura dell'Unione appare quello di una sua abrogazione.

5. Giudici onorari di Tribunale. Vice-procuratori onorari. - Dalla riforma del giudice unico di primo grado ad oggi abbiamo assistito alla crescita disordinata ed incontrollata della magistratura onoraria di Tribunale, una vera e propria "galassia" formatasi nella completa generale insensibilità.

Introdotti con funzioni transitorie, i G.O.T. e i V.P.O. si sono trasformati negli anni in figure professionali pressoché stabili, numericamente superiori ai magistrati togati, forniti di fatto delle medesime competenze. Lo stabilizzarsi di una simile situazione chiama in causa la Magistratura (i dirigenti degli uffici giudiziari lamentano continuamente le insufficienze degli organici e l'eccessivo carico di lavoro dei magistrati togati) e il C.S.M., pronto ad avallare qualsivoglia richiesta dei Consigli giudiziari, in deroga alla normativa vigente, e per converso completamente assente sul piano dei controlli dei reali bisogni degli uffici e del rispetto degli impieghi dei magistrati onorari previsti nelle tabelle. Il tutto, con l'avallò della Corte di Cassazione.

Forti della loro crescita numerica, del protrarsi di una situazione di fatto che ne "sfrutta" la presenza e dell'appoggio della magistratura togata, i magistrati onorari si sono negli anni organizzati in sindacato, rivendicando, con il pieno appoggio della politica, la stabilizzazione del ruolo, la parità di trattamento con la magistratura togata e l'accesso preferenziale al concorso ordinario.

L'Unione dovrà avversare con forza una simile ipotesi, mossa dalla pressante richiesta della Magistratura di delegare ad altri le mansioni "minori", e contestualmente destinata a dar vita a una magistratura "speciale", arruolata senza "concorso", e a mortificare ulteriormente il processo.

Nella prospettiva di una prossima riforma complessiva della magistratura onoraria, l'Unione dovrà chiedere il rispetto del dettato costituzionale, che impone, quali imprescindibili requisiti della magistratura onoraria, il carattere di onorarietà e temporaneità delle funzioni, da riservarsi, peraltro, esclusivamente ad avvocati che abbiano maturato anzianità e competenza specifica.

6. Corte di cassazione. - Una riflessione non superficiale va riservata, fuori da ogni accento polemico, al ruolo e alle funzioni della Corte di cassazione, e ciò proprio in ragione della consapevolezza del grande rilievo che riveste tale organo della giurisdizione.

Non è superfluo ricordare che il tema ricorrente nelle iniziative dell'Unione per la qualità della giurisdizione contro le prassi quotidiane "devianti" non può prescindere dalla considerazione che simili prassi in tanto riescono a radicarsi in quanto le stesse sono frequentemente avallate in sede di legittimità.

Si potrebbe obiettare che il problema sfugge a una prospettazione politica, come se appartenesse alle tematiche tecnico-giuridiche dei singoli casi concreti. Invece la questione, in una certa misura, non può non considerarsi collegata anche a questioni non strettamente tecniche.

La verità è che la Corte di cassazione, nell'ultimo periodo, non ha mancato di mettere i piedi nel "piatto" della politica.

Ci si riferisce non solo e non tanto alle recenti esternazioni di magistrati ai più alti livelli che hanno preannunciato - subito seguiti, per vero, dalla giurisprudenza - la volontà di non applicare alcune leggi dello Stato, quanto, piuttosto, a scelte solo apparentemente tecniche, ma in realtà "politiche".

La Corte di cassazione sembra muoversi nella direzione di scelte intese non tanto a censurare singoli ricorsi, quanto a contrastare la stessa proposizione di ricorso per cassazione, quasi anticipando i desiderata di chi cerca a tutti i costi di limitare al massimo le possibilità per la difesa di proporre verifiche di legittimità sulle decisioni di merito.

Al riguardo non si tratta di disconoscere (e anzi l'Avvocatura penale è in prima fila nelle riflessioni autocritiche) l'esistenza di una fascia di avvocati impreparati a sostenere il proprio ruolo avanti le Magistrature superiori, ma di verificare sul campo che questo problema è stato preso a pretesto per una sorta di direttiva "a tavolino" per disincentivare tout-court i ricorsi per cassazione (e dunque non solo quelli pretestuosi, o infondati, o mal fatti). Ovvio il riferimento alla VII sezione penale, ma non solo.

Il tema è certamente delicato e potrebbe apparire sfuggente a un'impostazione di politica associativa.

Tuttavia il grande ruolo delle Camere Penali nella loro storia è passato anche attraverso la critica in ordine ai compiti "politici" che si sono talvolta assunti gli organi della giurisdizione.

Ruolo e compiti della Corte di cassazione sono sacri: ma proprio per tale ragione non possono essere acriticamente consegnati a una sorta di real politik che condizioni in qualche modo l'applicazione delle garanzie e dei principi ad esigenze (oltretutto non esplicitate) di politica giudiziaria o addirittura di politica criminale.

Anche questo è un problema che l'Unione deve porsi, attraverso una verifica prudente e rigorosa dell'operato della Corte di Cassazione che evidenzi (anche attraverso documenti e "libri bianchi") il ruolo improprio talvolta esercitato dai giudici di legittimità.

IV.

SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

1. La posizione di principio dell'UCPI. - L'esigenza, sempre sostenuta fermamente dall'UCPI, che gli interventi comunitari, nel perseguire la tutela della sicurezza contemplata dal Trattato Costituzionale Europeo, non segnino contrazioni delle garanzie fondamentali di libertà proprie del nostro ordinamento ha ottenuto significativi e autorevoli riconoscimenti politici sia comunitari che interni. Su tale irrinunciabile premessa si rendono necessari due ordini di interventi.

2. Attività di formazione. - La Commissione Europea ha dimostrato chiaramente di privilegiare, a livello programmatico, alcune iniziative volte a realizzare l'obiettivo dell'innalzamento del livello di reciproca fiducia fra Stati membri.

Fondamentale, a questo proposito, è la ritenuta esigenza di fornire un contributo concreto alla formazione giudiziaria, in quanto tassello essenziale della costruzione di uno spazio giuridico europeo.

Il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio Europeo nel 2004, contiene i parametri fondamentali di un intervento complessivo destinato a "elaborare ... una proposta volta a creare ... un'efficace rete europea di formazione delle autorità giudiziarie nel settore sia civile che penale".

L'UCPI dovrà essere interprete di un ruolo da protagonista nella fase di realizzazione del sistema di formazione dell'avvocato penalista europeo, nella necessaria collaborazione con gli ordini forensi e le università.

Non è infatti posto in discussione che la formazione giudiziaria compete agli Stati membri che "devono provvedere a integrare pienamente la dimensione europea nelle attività nazionali", come sostiene la Commissione, privilegiando il miglioramento:

- 1) della conoscenza degli strumenti giuridici dell'Unione e della Comunità;

- 2) delle competenze linguistiche, al fine di favorire i rapporti;
- 3) delle conoscenze dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri.

In quest'ottica sarà possibile anche partecipare alle programmate iniziative della Commissione Europea con periodi di formazione presso la Corte di Giustizia e presso le strutture di Eurojust, sostenuti anche finanziariamente con il programma-quadro 2007/2013 "Diritti Fondamentali e Giustizia".

3. Attività di ricerca e di proposta. - La Giunta Randazzo ha avviato e successivamente consolidato un importante rapporto di collaborazione con la Commissione Europea, in particolare con il Gabinetto del Vice-presidente Frattini (titolare del portafoglio Giustizia Libertà e Sicurezza) che ha anche riconosciuto a un componente della Giunta la qualifica di consulente speciale della Commissione Europea presso lo stesso Gabinetto. Questi rapporti hanno consentito all'UCPI di affermarsi come interlocutore a livello consultivo delle istituzioni comunitarie.

A questa attività, sviluppatasi anche grazie all'attività di studio e di elaborazione delle proposte normative da parte del "Gruppo Europa" del Centro Marongiu, occorre assicurare continuità.

E' indispensabile continuare a svolgere presso la Commissione un'attività virtuosa di rapporti, al fine di utilizzare tutti gli spazi di partecipazione che le prassi legislative comunitarie assicurano ai soggetti interessati alle norme in preparazione.

Le recenti novità legislative sull'ordinamento della professione - che il Governo ha giustificato anche con la necessità di adeguarsi alle disposizioni comunitarie in materia - rendono manifesta l'esigenza di dare voce alle proposte e alle posizioni dei penalisti italiani in tutti gli organismi comunitari. In questa prospettiva si deve pensare, in un'ottica di lungo periodo, ad attivare a Bruxelles un ufficio di rappresentanza permanente dell'UCPI, attraverso il quale monitorare, stimolare e concorrere alla attività legislativa della Commissione.

Sempre nella fase ascendente, occorrerà avviare una attività di penetrante azione pure a livello nazionale,

affinché sia possibile, anche con richieste di opportune audizioni, formulare osservazioni e provocare l'adozione da parte degli organi parlamentari di ogni più conveniente atto di indirizzo al Governo per i negoziati circa l'approvazione degli strumenti normativi comunitari in seno al Consiglio.

Del pari occorre che la nostra attività di controllo e partecipazione riguardi anche la fase discendente: occorre, infatti, presidiare l'attività parlamentare affinché i margini di intervento concessi al legislatore nazionale siano utilmente impiegati per coordinare sistematicamente le istanze comunitarie con il nostro ordinamento e non divengano, al contrario, il pretesto per operare compressioni delle garanzie previste dal nostro sistema giuridico.

L'applicazione del mandato di arresto europeo pone sempre più estesamente i penalisti dinanzi alla necessità di confrontarsi con ordinamenti stranieri esteri spesso assai poco conosciuti. Talune decisioni quadro in corso di approvazione renderanno tale necessità ancora più pressante.

Le strategie comunitarie di repressione delle forme di criminalità transnazionale, inoltre, impegneranno sempre più i penalisti italiani nelle relazioni con i colleghi avvocati degli altri Stati dell'U.E.: in tale prospettiva appare indispensabile che l'avvocatura penale europea si doti di figure di collegamento che consentano di coordinare le attività di difesa, affinché la tutela dei diritti degli imputati abbia anch'essa carattere transnazionale.

L'UCPI potrebbe farsi promotrice della costituzione di una rete di collegamento tra i penalisti europei, proponendosi come interlocutore privilegiato delle Associazioni dei colleghi degli altri Stati membri.

V.

UN NUOVO CODICE PENALE

1. Le ragioni primarie che rendono necessario un nuovo codice penale. - Attendiamo da troppi decenni un nuovo

codice penale che sostituisca quello del 1930. La sua ormai non più procrastinabile esigenza risponde a più ragioni:

a) eliminare l'antinomia che caratterizza il nostro ordinamento, creata dalla coesistenza di due macro-programmi di tutela penale di segno per larghi versi antagonistico. L'uno è rappresentato dal modello di controllo penale legittimato dalla Costituzione repubblicana, fondato sul patrimonio delle classiche garanzie liberali dello Stato di diritto (artt. 13, 25 c. 2, 27 c. 1), ma anche arricchito dai principi di ispirazione solidaristica veicolati dalla cultura dello Stato sociale, quali il finalismo rieducativo della pena, la ragionevolezza e l'eguaglianza sostanziale dei cittadini. L'altro è incarnato dal codice del 1930, che, pur con i mutamenti della fisionomia originaria, non riesce a dissimulare la sua matrice, radicata in una concezione statocentrica dei rapporti tra "autorità" e "libertà" e a un paradigma di diritto penale "pervasivo" e "diffuso";

b) contenere le spinte alla decodificazione e frantumazione in chiave ipertrofica del diritto penale, accerchiato come è, l'attuale codice, da una miriade di "microsistemi" e "sottosistemi" creatisi nell'universo sterminato della legislazione complementare. Il pericolo di decodificazione, che mette in gioco l'effettività di un nuovo sistema di diritto penale fondato alla luce dei principi costituzionali, va scongiurato rafforzando il regime della riserva di legge mediante l'introduzione, nella Costituzione e nello stesso codice, del principio della "riserva di codice e di legge organica". Questa esigenza è venuta maturando nel contesto di una progressiva disgregazione della vocazione "ordinante" della normativa codicistica e della sua marginalizzazione nel tessuto complessivo dei rapporti di diritto penale. In effetti, la pioggia di interventi con i quali il legislatore repubblicano ha voluto, innanzi al fallimento dei tentativi di ricodificazione, smussare le virtualità intimidativo-deterrenti dell'originario apparato sanzionatorio (comminatorie edittali, disciplina del giudizio di comparazione delle circostanze eterogenee e della sospensione condizionale) ha generato un autentico "mostro": la configurazione di un sistema penale che, come è stato suggestivamente evocato, si presenta come "un corpo

con più teste o con più anime, privo di identità e di ruolo ben definito”;

c) riportare la legislazione penale entro gli ambiti definiti dai principi di extrema ratio, frammentarietà, precisione/determinatezza, materialità/offensività, colpevolezza e proporzionalità. Ciò corrisponde anche a esigenze di funzionalità del modello di processo fondato sul principio della ragionevole durata e sul contraddittorio. Quanto alla durata ragionevole del processo, solo un diritto penale “sussidiario”, e, dunque, “essenziale” e “leggero”, può garantire la definizione dei processi entro tempi compatibili con le funzioni di prevenzione generale e speciale ricostruite nei loro significati “positivi”, mentre le dimensioni pachidermiche della vigente legislazione penale induce, inevitabilmente, esiti di ineffettività della risposta giudiziaria. Quanto al contraddittorio processuale, la sua effettività dipende anche dalla qualità delle fattispecie di reato che definiscono le regiudicande. La disputa dialettica tra parti antagonistiche, lungo gli itinerari di formazione della prova, presuppone che siano precisamente determinati gli oggetti del conflitto: sia per consentire a ciascuna delle parti di esercitare, con cognizione di causa e utilmente, il diritto alla prova, sia per preservare la condizione di terzietà del giudice e favorire la struttura dialettica della sua decisione.

2. Linee per la riforma. La parte generale del codice.
 - La struttura della parte generale deve riflettere, anche dal punto di vista topografico, il convenzionale modello tripartito di scomposizione del reato, diffuso nella dottrina contemporanea: lungi dall’esprimere “preferenze dommatiche” del legislatore, quella scelta appare densa di significato politico-criminale laddove - sia pure attraverso l’implicazione orientativo-didascalica della ordinata successione di norme - ribadisce la funzione garantistica (ed il nesso di coerenza con la cultura penalistica dello Stato di diritto) delle operazioni logico-valutative che scandiscono l’accertamento processuale della responsabilità penale (corrispondenza al tipo, anche sotto il profilo soggettivo, assenza di cause di giustificazione, giudizio normativo di colpevolezza).

Deve essere privilegiata la tipologia del reato di evento, esprimendo un netto rifiuto del "diritto penale del comportamento" e del "rischio" che comporterebbero l'adozione di tecniche di incriminazione ancorate al "pericolo presunto".

Va riaffermata la funzione selettiva e garantistica del nesso di causalità, integrato (e non sostituito, come ha fatto la giurisprudenza degli anni novanta) dai criteri normativi suggeriti dalla dottrina della imputazione oggettiva dell'evento, ribadendosi che solo la verifica in chiave di certezza (probatoria) operata con giudizio controfattuale (ex post) assicura le garanzie costituzionali di tassatività (dell'interpretazione/applicazione) e personalità (della responsabilità); vanno del tutto bandite le ipotesi di responsabilità fondate sul "versari in re illecita".

Vanno definite le forme del "dolo indiretto" e, a questo fine, si potrebbe agevolare la formazione di accertamenti processuali più trasparenti e uniformi anche con disposizioni contenenti adeguati e specifici criteri di valutazione della relativa prova.

Le materie dei "reati omissivi impropri" e del "concorso di persone" vanno ridisegnate nella rigorosa osservanza dei principi di precisione/tassatività. A tale scopo, andrebbe preferita la tecnica della tipicizzazione delle "posizioni di garanzia" e dei "contributi di partecipazione", così evitando lesioni alle esigenze di rigida predeterminazione legale dei presupposti (della imputazione) di responsabilità, determinati dalle vigenti clausole generali estensive della tipicità.

Il sistema delle pene principali va arricchito di misure sanzionatorie "diversive", che releghino la pena detentiva ad autentica "ultima ratio". Caratteristica strutturale delle pene deve essere la loro destinazione a favorire esiti di risocializzazione (nei confronti dei soggetti bisognosi di recupero) ovvero di non desocializzazione (verso i soggetti socialmente integrati). Gli scopi di risocializzazione e/o non desocializzazione vanno assunti, sin dalla fase di posizione delle norme incriminatrici e di fissazione delle comminatorie edittali, quali criteri guida della commisurazione (legislativa e giudiziale) della pena.

Occorre estendere le clausole di irrilevanza ai fini del trattamento dei reati bagatellari "impropri", anche attraverso una nuova disciplina dell'archiviazione.

3. La parte speciale del codice. - Va anzitutto seguita l'indicazione per un rovesciamento del modulo organizzatorio seguito dal codice Rocco, sostituendo all'ordine della "progressione discendente" lo schema topografico della "progressione ascendente" nella prospettiva di affermare il primato dei beni della persona (quale individuo e membro delle formazioni sociali) e allo scopo di rimarcare il carattere solo strumentale della tutela delle funzioni sovrane. Nell'ottica di restituire al codice il ruolo di "tavola" dei beni e dei valori etico-sociali considerati fondamentali, in un determinato momento storico, per la difesa dello "stare insieme in libertà", andrebbe inserita nel codice la disciplina di talune materia oggi ad esso estranee (ad esempio i reati contro l'ambiente, interruzione della gravidanza etc.).

Particolare cura, in chiave di razionalizzazione garantistica, va riservata alla riscrittura dei delitti associativi, quando si ritenga di mantenere questa figura criminosa. Per essi il giudizio di plausibilità politico-criminale (se non, addirittura, quello di legittimità costituzionale) può dirsi formulabile in relazione ai soli delitti associativi "a struttura mista" (la cui integrazione esige il compimento almeno di un tentativo di realizzazione del programma: es. art. 416-bis c.p.), con esclusione dei delitti "puramente associativi" (art. 416 c.p.). Segnatamente, si avverte il bisogno di una più precisa descrizione della condotta di partecipazione (sull'archetipo della concezione c.d. mista, secondo cui è partecipe il "membro" del sodalizio che compie atti di "militanza associativa") e, infine, di una puntuale tipicizzazione delle condotte di sostegno associativo (concernenti la c.d. area della "contiguità" associativa), accompagnata da una espressa clausola di inapplicabilità delle norme sul concorso eventuale.

4. Il metodo. - Da parte del Ministero della Giustizia si individua nella delegazione legislativa lo strumento per l'approvazione di un nuovo codice penale, cioè il metodo

già seguito per i tentativi di ricodificazione sperimentati nell'ultimo quindicennio.

Non va peraltro trascurato che è stato autorevolmente rilevato che la legge-delega, trasferendo all'esecutivo la potestà legislativa in materia penale, solleva seri dubbi di compatibilità col principio della riserva (assoluta o tendenzialmente assoluta) di legge proclamato dall'art. 25 c. 2 cost. In particolare, ne sembra svuotare il significato di garanzia della provenienza della legge penale dall'organo che rappresenta la sovranità popolare.

D'altronde, a favore del ricorso alla delegazione legislativa per la redazione di testi normativi complessi, quali i codici, vengono sviluppati, tradizionalmente, argomenti di "sano pragmatismo" e di "utile opportunità": si fa rilevare che assai difficilmente si potrebbe gestire un lavoro di quella mole e difficoltà tecnica nei luoghi ove si svolgono le attività parlamentari.

La questione merita un approfondimento e un ampio confronto.

Si potrebbe anche pensare di contemperare le due esigenze, affidando l'elaborazione dei testi normativi a commissioni parlamentari coadiuvate da un gruppo di esperti.

VI.

RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

1. La necessità e il significato della riforma. - Dopo anni di novelle disordinate, contraddittorie e regressive nonché di sentenze della Corte costituzionale che hanno minato punti nevralgici del codice del 1988, occorre ripristinare il modello del processo di parti a ispirazione accusatoria, oggi preteso dall'art. 111 modif. cost.

Vi sono più prospettive da coltivare.

Non c'è dubbio che il codice del 1988 non abbia operato in modo maturo il passaggio dal sistema misto al sistema accusatorio. Allora numerosi temi non erano stati ancora sufficientemente elaborati in tale direzione, così

che sono rimaste vischiose tracce del precedente sistema, che oggi si è in grado di superare, acquisendo in modo compiuto e definitivo il processo di parti.

D'altra parte l'esperienza di questi anni suggerisce di ripensare vari istituti e meccanismi per imprimere maggiore efficacia al processo quale strumento di accertamento del fatto secondo il metodo dialettico. Si tratta non già di inseguire vuoti e vani garantismi, ma di realizzare compiutamente un sistema processuale che proprio nell'andamento gnoseologico dialettico configura la primaria garanzia per l'effettivo protagonismo delle parti nella formazione della prova e per la migliore acquisizione delle conoscenze quali premesse di una decisione giusta.

Infine si devono eliminare dall'impianto processuale incoerenze e vere e proprie contraddizioni cui gli interventi manipolatori di questi anni hanno messo capo.

2. Interventi organici sul codice del 1988, anziché la redazione di un "nuovo" codice. - La strada utile da praticare è quella degli interventi organici sul codice vigente (vi sono settori normativi che devono essere ricomposti in modo sistematico, fuori dalla logica degli aggiustamenti improvvisati) senza tuttavia rovesciare i fondamenti della riforma del 1988 (che per più aspetti vanno al contrario ripristinati), con cui l'ordinamento processuale italiano è stato fatto uscire dall'autoritarismo del codice del 1930, ormai improponibile anche mediante modelli che lo rieditino in modo "moderno".

Non si deve invece praticare l'idea di redigere un "nuovo" codice.

Ciò per almeno tre ragioni.

La prima è politica: vanno ribadite e valorizzate, come si è già detto, le scelte del 1988 contro recuperi para-inquisitori.

La seconda è tecnica: le innovazioni necessarie, anche le più penetranti, possono senz'altro innestarsi nell'impianto processuale originario.

La terza è d'opportunità: un codice è un testo normativo complesso che per esser recepito in modo adeguato dalla prassi richiede profonde elaborazioni e esperienze; non è pensabile sia sostituito con un altro se non vi sono ragioni definitive per azzerarlo e riportare al punto di partenza le sperimentazioni pratiche e gli studi teorici.

Ciò, per la verità, vale anche per gli interventi organici e sistematici sul codice del 1988, che si devono limitare a quelli indispensabili rifuggendo da escogitazioni estemporanee.

L'idea di un "nuovo" codice è strumentalizzata da forti settori che hanno propositi di regressione, assolutamente da scongiurare.

3. Linee per la riforma. - Vanno anzitutto poste due direttive generali:

1) riaffermare il dibattimento come luogo naturale di formazione della prova;

2) razionalizzare il sistema dei riti alternativi quali strumenti premiali di contenimento del passaggio del processo alla fase dibattimentale.

In questa cornice sistematica si possono enucleare i momenti di maggiori rilievo della riforma.

Le indagini preliminari (in cui va ricercata una maggiore integrazione delle indagini difensive) sono da restituire alla loro genuina funzione investigativa, con un potenziamento del ruolo di garanzia del GIP. L'efficacia ultrafasica degli atti d'indagine deve essere contenuta entro gli stretti, reali limiti della non ripetibilità.

Si deve contenere la possibilità di ricorso all'incidente probatorio in controtendenza a una prassi volta a dilatarne l'impiego in funzione di una sorta di preformazione a rate della prova, limitare in modo rigoroso l'utilizzabilità dei suoi risultati in dibattimento e prevedere in tale fase l'assunzione originaria della prova, quando possibile: è infatti da tutelare il valore dell'immediatezza tra formazione della prova e giudice della decisione (fondamentale per propiziare una decisione giusta) e di salvaguardare l'effettiva partecipazione della difesa al contraddittorio per la prova, assai problematica nell'incidente probatorio.

Quanto ai riti alternativi, occorre rivisitare i singoli esemplari per verificare che abbiano la reale attitudine, mediante la premialità, a prevenire il ricorso al dibattimento quando la situazione processuale sia tale da consentire in modo corretto l'anticipata definizione del procedimento. Inoltre occorre, in particolare, riconsiderare il giudizio abbreviato sia in se stesso e sia in rapporto con l'udienza preliminare.

Anche l'udienza preliminare nella sua fisionomia riformata va riesaminata per verificare se agisca effettivamente da filtro contro le accuse infondate o se sia un pletorico passaggio verso il dibattimento con la reale funzione di preformare la prova.

Il dibattimento va tutelato contro l'acquisizione sempre più invasiva di prove preformate (nelle fasi anteriori o in altri procedimenti, o tramite il mezzo documentale, che pure va disciplinato in modo più rigoroso in modo da contrastare usi disinvolti di questo mezzo di prova). Si deve rinvigorire la disciplina dell'esame e del controesame per presidiare il ruolo delle parti nella formazione della prova (punto decisivo del modello processuale dialettico) e scongiurare sovrapposizioni del giudice, lesive della sua terzietà, oggi di espressa previsione costituzionale. Ugualmente va fatta uscire dall'ambiguità la disciplina delle contestazioni probatorie.

I mezzi di impugnazione vanno ripensati a livello sistematico, nell'ottica dello schema del processo a prova formata oralmente e nel rapporto di immediatezza con il giudice della decisione, rimodellando sia l'appello che il ricorso per cassazione. È ormai irrinunciabile il principio della "doppia conforme" di merito per la decisione di condanna; semmai è da valutare se rispetto alla nuova normativa, incentrata sull'inappellabilità della sentenza di proscioglimento, sia preferibile (anche sotto il profilo di una maggiore garanzia per l'imputato) la previsione di un appello con effetto rescindente, che, nel caso di non conferma dell'assoluzione, metta capo al suo annullamento con rinvio al giudice di primo grado (la cui decisione, poi, sia solo ricorribile per cassazione).

È invece improponibile che la riforma del codice di procedura penale sia instradata sulle indicazioni programmatiche formulate dal Ministro della Giustizia in Parlamento, perché sono in se stesse non condivisibili e, alcune, addirittura ispirate a una regressione para-inquisitoria (di esse si tornerà a parlare a proposito della durata ragionevole del processo); inoltre perché sono sporadiche e ben lontane dal farsi carico degli effettivi problemi di tale riforma.

Una sola sottolineatura: il proposito manifestato dal Ministro di ridurre la riforma del sistema delle

impugnazioni al ripristino dell'appellabilità della sentenza di proscioglimento secondo la previgente disciplina ignora il ben più vasto e sistematico problema che si deve affrontare, vuole l'abolizione della "doppia conforma" di merito per la condanna, che costituisce un diritto dell'imputato, va in senso contrario all'esigenza della ragionevole durata del processo.

La stessa indicazione formulata nel decreto di nomina della Commissione per la riforma del Codice di procedura penale è tanto generica quanto preoccupante, incentrata com'è su un «corretto equilibrio tra 'giusto processo' e 'ragionevole durata del processo'».

4. Il metodo. - La via utile per attuare la riforma è una legge-delega che enunci le direttive per interventi organici e sistematici sul codice di procedura penale. Essendo oggi tale legge un'ipotesi di iniziativa governativa, l'elaborazione delle direttive è corretto che sia affidata a una commissione di esperti, così come dell'ausilio di un tale organismo potrà avvalersi il Governo per esercitare la delega approvata dal Parlamento.

VII.

DURATA RAGIONEVOLE DEL PROCESSO

1. La portata del principio costituzionale. - La durata ragionevole del processo richiede una specifica considerazione perché è un criterio che deve informare l'intera opera di riforma. Se ne è già parlato a proposito del nuovo codice penale per i contributi che anche la riforma penale sostanziale è chiamata a dare al tema, che peraltro insiste principalmente sul terreno processuale.

In premessa è necessaria una puntualizzazione. Quand'anche si voglia dire che il precetto costituzionale stabilisce sia un diritto dell'imputato e sia un valore in sé del processo resta certo, in ogni caso, che l'attuazione della "ragionevole durata" non può manomettere la struttura dialettica del processo né gli apparati di garanzia.

Se così non fosse, ci si esporrebbe a due gravi conseguenze negative: si intaccherebbe il valore gnoseologico del processo di parti a struttura dialettica deprimendo la qualità della giurisdizione in nome di una malintesa efficienza, incapace tra l'altro di produrre risultati plausibili; si abbasserebbe il livello delle garanzie mettendo a rischio principi costituzionali.

In buona sostanza la "durata ragionevole" non può essere usata come grimaldello per aprire scorciatoie per "fare giustizia" in modo frettoloso e con ricostruzioni del fatto tanto superficiali quanto autoritative. Nella sua primigenia essenza di valore essa afferma il diritto dell'imputato a non essere indebitamente gravato dal processo a causa di disfunzioni organizzative e di potestà punitive irragionevolmente perpetuate.

2. Misure d'ordine processuale per attuare il principio. - Vi sono pastoie formalistiche e disfunzioni che sicuramente vanno eliminate.

E' il caso del sistema delle notifiche. Qui si tratta non tanto di diminuire il grado di informazione delle parti circa lo svolgersi del processo, di sue fasi o del compimento di singoli atti; quanto di eliminare inutili doppioni e di prevedere l'impiego di moderne tecniche che semplifichino le attività di notificazione e le velocizzino.

Vi è poi il rilevante fenomeno dei tempi morti, talvolta non giustificati neppure dai carichi di lavoro. È da pensare, al riguardo, alla previsione di termini acceleratori, che però, per non risultare inutili, debbono essere accompagnati, per il caso di inosservanza, dalla comminatoria di invalidità. Si pone qui il tema dei limiti temporali delle indagini preliminari, ormai sostanzialmente elusi dalla prassi (richieste di proroga routinarie e proroghe concesse senza un reale controllo).

Quanto alle nullità, può essere che spigolando nel campo delle comminatorie speciali si rinvenano previsioni da abrogare. L'impianto delle nullità generali risulta invece ben equilibrato; si potrebbe semmai considerare, in relazione al loro regime (assolute, intermedie e relative) e, in particolare, alle intermedie, che siano contenibili i tempi di deducibilità. Si potrebbe anche vagliare la possibilità di un rafforzamento delle cause di sanatoria.

Non sono invece accettabili talune ipotesi governative: la sospensione della prescrizione in caso di condanna sarebbe una misura irragionevole e persino illegittima per scoraggiare supposte impugnazioni soltanto dilatorie (e per quelle fondate?); l'abolizione del deposito degli atti ex art. 415-bis c.p.p. nei processi con udienza preliminare ignora la differente ragione dell'intervento difensivo orientato al pubblico ministero e quello svolto nell'udienza preliminare avanti al giudice; il "recupero degli atti per fasi di processo" avrebbe un effetto devastante del sistema processuale.

3. Il reale campo di attuazione della "ragionevole durata": l'efficienza organizzativa e la predisposizione di mezzi adeguati. - La causa determinante di rottura dei tempi ragionevoli del processo risiede in più fattori: l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa dei mezzi per svolgere la funzione giudiziaria; la loro inidonea gestione; l'inefficienza organizzativa.

È su questi fattori che occorre intervenire prioritariamente se si vuole andare alla radice del problema, del resto individuata nelle stesse prospettazioni governative: "l'arretratezza dell'apparato giudiziario che stenta ad articolare la gestione delle risorse secondo modelli propri della cultura dell'organizzazione, una tendenziale deresponsabilizzazione dei protagonisti di giustizia, cioè dei magistrati e del funzionariato, che spesso mancano di cultura dell'organizzazione".

Significativo è quanto si legge nelle Considerazioni finali svolte il 30 maggio 2006 all'Assemblea della Banca d'Italia dal Governatore: "Confronti internazionali mostrano che in Italia il numero di magistrati e di funzionari amministrativi e la spesa pubblica sono paragonabili, in rapporto alla popolazione, a quelli di paesi simili al nostro per dimensione e tradizione giuridica", con risultati di efficienza decisamente distanti. Tali rilievi erano svolti con riguardo alla giustizia civile e perciò ancora più significativi posto che in tale settore non ricorre il fattore "garanzie" come nel processo penale: una riprova che non è questo ad essere la causa primaria e essenziale della durata irragionevole dei processi.

VIII.

CRIMINALITA' ORGANIZZATA

1. Dal processo come strumento di accertamento del fatto in un caso singolo al processo come strumento di difesa sociale. - Non sembra si possa dire che le molte battaglie condotte a favore dei diritti abbiano sensibilizzato tutti i settori dell'amministrazione della giustizia. In talune parti del Paese continuano a essere celebrati in assoluto silenzio (salvo che non vi sia per avventura coinvolto qualche imputato eccellente) processi a carico di persone numerosissime, a volte centinaia, in cui imputati che non siano particolarmente noti non hanno neppure la possibilità economica di ottenere la copia degli atti e nei quali la prova di responsabilità si fonda su dichiarazioni di pentiti sempre più padroni del campo e su intercettazioni telefoniche estrapolate da migliaia di conversazioni captate senza alcun limite e sulle quali, di fatto, la difesa non ha controllo.

2. La situazione di estrema difficoltà dell'avvocato nei processi di criminalità organizzata. - L'Avvocatura penale si trova ad affrontare problemi differenziati anche in relazione alla collocazione geografica.

I processi di criminalità organizzata rappresentano tuttavia un problema di rilievo nazionale, per le questioni di principio e di civiltà giuridica che investono. Le modalità con cui essi si svolgono (peraltro non solo al Sud, ma specialmente nel Sud d'Italia) debbono essere oggetto di un'iniziativa politica e culturale dell'Unione.

L'avvocato, in questi processi, avverte spesso il senso dell'inutilità del difensore, la frustrazione per il proprio ruolo, la consapevolezza che il "doppio binario" di cui tanto si parla sia, in realtà, già operante.

Si tratta di processi "estremi", nei quali l'esercizio della difesa è condizionato e compresso da dinamiche che fanno prevalere le prassi giudiziarie sui principi giuridici e che vedono un'applicazione del tutto particolare della procedura penale.

Il diritto di difesa perde inesorabilmente di effettività in processi con centinaia di imputati, con migliaia di intercettazioni telefoniche disposte senza alcun effettivo controllo del giudice (e della difesa, che spesso non ha neppure modo per conoscere tutti gli atti), con l'applicazione sistematica di una giurisprudenza "emergenziale", con controesami falsati dalle ormai rituali videoconferenze, con il conferimento, di fatto, di valore di prova piena alle parole dei cosiddetti collaboratori e con un abbassamento impressionante della "soglia" probatoria necessaria all'accertamento della responsabilità penale.

V'è inoltre, in tale contesto, il problema dei reati associativi, delle misure di prevenzione, dei regimi speciali di detenzione.

Queste realtà e le questioni che pongono non possono essere relegate né alle frustrazioni dei corridoi né alla demagogia di chi non comprende quanto sia serio il problema della criminalità organizzata.

E' necessario un recupero di iniziativa politica anche su questi temi, attraverso un'opera di denuncia e sensibilizzazione, nella consapevolezza dell'esistenza di un problema di "solitudine" di alcuni settori dell'Avvocatura che andrà quanto più possibile colmato anche attraverso gli interventi dell'Unione laddove si verificano situazioni o episodi concreti di lesione dei principi costituzionali e delle garanzie difensive.

IX.

LA "QUESTIONE CARCERE"

1. La tendenza endemica del sistema carcerario al collasso. - Prima del recente indulto le carceri erano ormai al collasso. Gli istituti penitenziari registravano un enorme sovraffollamento: con una capienza di 43.000 posti per quasi 60.000 detenuti.

In condizioni di sovraffollamento si producono situazioni assai gravi.

Diventa insufficiente, quasi ovunque, il numero dei magistrati di sorveglianza con conseguente rallentamento dell'attività giurisdizionale (tempi lunghi per le decisioni sulla concessione dei benefici). Praticamente inesistente è l'esercizio della vigilanza sull'organizzazione degli istituti (art. 5 Reg. Ord. penit. che prevede visite e colloqui in carcere da parte dei magistrati).

Ancor più deficitario e, soprattutto nei grandi penitenziari delle metropoli, il rapporto detenuti-educatori con gravi conseguenze sull'attività di questi ultimi che non sono in grado di predisporre il programma di trattamento previsto dall'art. 29 Reg. Ord. penit., programma che, secondo l'art. 1 Ord. penit., deve essere individualizzato in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti. Spesso l'équipe che si occupa dell'osservazione del detenuto non ha il tempo materiale per predisporre le relazioni di sintesi richieste dal magistrato e prodromiche alla concessione dei benefici, con conseguente allungamento dei tempi di detenzione del soggetto.

Per non parlare dell'assistenza sanitaria, i cui drastici ridimensionamenti ledono la tutela della salute di persone che ne hanno diritto come ogni altro soggetto residente nel nostro Paese.

Vengono a mancare, poi, occasioni di lavoro (nel 1990 i detenuti che esercitavano un'attività lavorativa erano il 38%; la percentuale dei "lavoranti" è oggi scesa al 26%) ed è noto come lo svolgimento di un'attività lavorativa sia la prima condizione per incentivare quella rieducazione del detenuto cui tende il nostro ordinamento. Sollecitare e aiutare il detenuto a intraprendere un lavoro (prima in carcere, poi fuori) significa consentirgli di recuperare fiducia in se stesso e la propria dignità di uomo e cittadino (spesso frustrata, come dimostra l'alto numero di suicidi) e significa, quindi, porre le fondamenta per il suo reinserimento nel contesto locale.

2. Il provvedimento d'indulto: necessario ma insufficiente. Rimuovere le cause del sovraffollamento. - Se il recente indulto è stato necessario per fronteggiare la grave situazione di sovraffollamento, non è ovviamente ad esso che ci si può limitare. Nell'ultimo anno a fronte di 88.000 scarcerazioni vi sono state 90.000

incarcerazioni: la situazione tornerà quindi critica nell'arco di pochi anni.

E' sulle cause del sovraffollamento che occorre intervenire. Si possono formulare alcune indicazioni.

Decisiva in proposito è stata l'incidenza della legge Bossi-Fini: nel 2005 le ipotesi di reato introdotte da questa legge hanno provocato 13.654 ingressi in carcere e per 11.515 è stata contestata la violazione delle disposizioni sull'espulsione come unico reato. Questa legge deve essere modificata.

Deve essere incentivato il ricorso alle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova ordinario e per tossicodipendenti, semilibertà, detenzione domiciliare) che negli ultimi anni hanno dato ottimi risultati. Occorre favorire il ricorso a queste modalità di espiazione della pena che consentono un graduale reinserimento nel tessuto sociale. Le statistiche riguardanti la legge Gozzini sono assai significative: nel primo semestre del 2006 su 37.175 soggetti ammessi a espiaire la pena con misure alternative, le revoche della misura dovute alla commissione di nuovi reati sono state solo 44, con una percentuale, quindi, dello 0,12%, mentre le revoche per andamento negativo della misura sono state il 3,18%. Sono percentuali che fanno capire come nella stragrande maggioranza dei casi i soggetti che espiano la pena fuori dal carcere mantengano gli impegni assunti confermando l'enorme utilità e positività delle misure alternative.

Con la legge ex Cirielli si sono penalizzati oltre ogni logica i recidivi (reiterati), per lo più autori di piccoli reati, considerati (contro il dettato della Costituzione) soggetti ormai irrecuperabili e, quindi, da punire duramente. Per costoro, oltre a pene notevolmente più alte, sono state introdotte inopinatamente maggiori difficoltà e tempi lunghi per accedere ai benefici della legge penitenziaria.

La modifica dell'art. 656 c.p.p., laddove impedisce la sospensione dell'esecuzione per i recidivi reiterati, riempe le carceri anche di soggetti che devono espiaire pene brevi o brevissime.

Corretta è stata l'introduzione del divieto di incarcerare i condannati ultrasettantenni: è però assurdo che tale divieto sia precluso ai recidivi (semplici),

escludendo così chiunque abbia commesso, magari trent'anni prima, un errore di gioventù.

3. L'art. 41-bis Ord. penit. - Quanto all'applicazione del regime di carcere duro previsto dall'art. 41-bis sembra ormai essere subentrata una sorta di rassegnazione, cui si deve reagire. Un'applicazione troppo disinvolta di un regime detentivo che, in nome della necessità di recidere i collegamenti con la criminalità organizzata, limita notevolmente i legami familiari e la socialità inframuraria determinando situazioni personali spesso insostenibili e danni irreparabili.

Sembra ormai affermatasi la concezione per cui quelli che sono veri e propri regimi speciali di detenzione, pensati e creati per particolari e eccezionali ragioni di sicurezza pubblica verificatisi in un determinato periodo storico, sono diventati situazioni ordinarie, da applicarsi nei casi in cui un soggetto sia ritenuto particolarmente pericoloso.

Raramente le motivazioni dei provvedimenti impositivi del Ministero convincono. Quasi sempre sono prestampati riempiti con vuote formule di stile che fanno riferimento a tragici fatti commessi da soggetti in tempi e luoghi remoti.

Ancor più inaccettabili sono i provvedimenti di proroga che di norma si limitano a ricalcare i provvedimenti originari eludendo la Corte Costituzionale che ha di recente ribadito che le proroghe del regime differenziato ex art. 41-bis debbono analiticamente motivare in ordine alla concreta permanenza dei vincoli con la criminalità organizzata.

Al di là della richiesta abrogativa, altre iniziative dell'Unione sono da coltivare, a partire, ad esempio, dalla necessità minima di sottrarre all'autorità amministrativa l'instaurazione del regime, facendo in modo che la sua stessa applicazione sia completamente giurisdizionalizzata, con le debite garanzie, oggi del tutto inoperanti (stante l'impossibilità assoluta di difendersi dai decreti ministeriali).

Infine, un'ulteriore area d'intervento dovrebbe per la prima volta porsi rispetto a regimi detentivi dei quali si parla assai poco, ma che sono sottratti, anche "a valle", a ogni controllo giurisdizionale. Regimi come l'Alta

Sicurezza o l'E.I.V. (Elevato Indice di Vigilanza) sono afflittivi quasi come il 41-bis e, quel che è peggio, sono di fatto (ma non di diritto) tali da escludere, per chi vi è sottoposto, ogni applicazione di benefici penitenziari. Tuttavia, come è noto, avverso tali regimi detentivi non è consentito, a differenza che per il 41-bis, un reclamo giurisdizionale: a dispetto di alcune decisioni in sede europea, infatti, i magistrati di sorveglianza continuano a dichiarare inammissibili i reclami degli avvocati che tentano, in via interpretativa, di far esercitare un controllo su tali situazioni detentive.

4. Un "Osservatorio carcere". - L'Unione deve dotarsi di un organismo agile e efficace che sappia monitorare il mondo carcerario.

Occorre per questo coinvolgere in un lavoro capillare non solo i colleghi, ma anche il variegato mondo dell'associazionismo, del volontariato e della politica.

Solo avendo il polso della situazione si potrà intervenire su singole violazioni e su problemi generali.

X.

DIFESA D'UFFICIO E DEI NON ABBIENTI

1. Difesa d'ufficio. - L'esperienza delle difese d'ufficio dalla novella del 2001 a oggi non ha prodotto gli effetti attesi: i meccanismi di iscrizione nell'elenco dei difensori d'ufficio non hanno aumentato la qualità delle prestazioni professionali. Ne è causa principale il fatto che l'attestazione di idoneità del Consiglio dell'Ordine deve essere rilasciata a seguito della mera frequenza a un corso di aggiornamento, senza esame finale: che deve invece essere prescritto, in modo da arginare troppo facili partecipazioni ai corsi, anche da parte di professionisti che non operano nell'ambito penale (la questione dovrà essere considerata anche in relazione agli Albi di specialità).

2. Difesa dei non abbienti. - Sulla stessa linea è il patrocinio dei non abbienti. Ricorre come problema acuto e generale la liquidazione dei compensi, che non si vede perché sia rimessa al giudice di fase, anziché, con maggiore cognizione di causa, al Consiglio dell'Ordine. Sembra anche opportuna una verifica in concreto della prassi di questi settori dell'attività difensiva.

XI.

ACCESSO ALLA PROFESSIONE. FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO. ALBI DI SPECIALITA'

1. I cambiamenti in atto nella professione forense.
La deriva della dequalificazione. - La professione forense sta profondamente cambiando, anche per il grande aumento dei giovani che vi accedono.

L'Università appresta un minor filtro qualitativo. L'esame di abilitazione è di assai scarsa selettività, non solo quantitativa. L'impossibilità degli studi legali a soddisfare le domande di pratica determina l'aumento dei professionisti autodidatti.

La straordinaria crescita numerica produce fenomeni di dequalificazione: praticanti e giovani avvocati civilisti fanno anche cause penali, spesso senza i necessari rudimenti, per trarre risorse dalla difesa d'ufficio. Una vasta area di precariato giovanile desta gravi preoccupazioni per la conseguente progressiva perdita di qualità della difesa, a scapito dei cittadini e della giustizia oltre che del prestigio dell'Avvocatura.

Non essendo praticabile come rimedio drastico il numero chiuso, è da orientarsi verso una nuova disciplina dell'intera materia.

Quanto avvenuto nell'ultimo periodo (Decreto Bersani) pone la necessità di un forte richiamo alla peculiarità della professione forense posto che la tutela costituzionale del diritto di difesa e l'attuazione del "giusto processo" passano anche attraverso la qualità della prestazione e la qualificazione dell'avvocato.

Il tal senso si devono respingere la logica del costo sempre più basso e la possibilità di pubblicizzare specializzazioni autoreferenziali, accampate senza regole e mantenute senza controlli.

Qualificazione dell'avvocato e, dunque, qualità della prestazione sono temi al centro della nostra attenzione che debbono essere considerati, anche e soprattutto, con riferimento alle modalità di formazione, accesso e specializzazione.

2. Formazione. - Va di nuovo sottolineato il rischio connesso ad un aumento ormai inarrestabile del numero degli avvocati (15-20.000 ogni anno) senza adeguata formazione e senza criteri validi per l'accesso.

Non si possono ignorare le oggettive difficoltà di incidere sul sistema dell'istruzione universitaria. Tuttavia è da avanzare l'idea di una collaborazione opportuna tra il mondo universitario e le componenti dell'Avvocatura, al fine di promuovere un percorso di studi che non trascuri un orientamento specifico e concreto sin da questa fase. Ciò, in considerazione del numero di anni per conseguire la laurea e della possibilità di intervenire anche con seminari e corsi che, soprattutto negli ultimi anni dell'Università, consentano un approccio anche pratico alle professioni legali.

3. Accesso. - L'impraticabilità del numero chiuso e la problematicità di un numero programmato rendono necessario un maggior rigore nella verifica delle capacità del candidato a esercitare la funzione forense, e questo non già per limitare le dinamiche della concorrenza, ma, all'interno di queste, per salvaguardare l'interesse del cittadino.

In tale ottica è da valutare l'opportunità di prevedere una prova preselettiva dal contenuto prevalentemente pratico (soluzione di problemi concreti) per verificare l'effettività della pratica svolta, prima di accedere alle successive prove scritte e orali dell'esame di abilitazione.

La questione è rilevante: ci si deve far carico dell'esigenza di non favorire coloro che, invece di impegnarsi con una pratica effettiva, hanno tempo e modo di studiare per prepararsi a un esame di abilitazione obsoleto

quanto inadeguato, che si risolve per lo più in una duplicazione di prove universitarie.

Un punto preciso va affermato. La pratica deve avere per oggetto l'orientamento forense e l'esame di abilitazione dovrà tenere conto di ciò con una prova scritta, obbligatoria, nella materia scelta, consistente nella soluzione di un caso concreto (ad esempio, impugnazione avverso una sentenza) e non nella risoluzione di casi teorici.

L'effettività della pratica non potrà essere sostituita in alcun modo da scuole forensi o di specializzazione che dovranno invece integrarsi con l'esigenza di una formazione pragmatica e concreta, svolta in uno studio professionale, con un dominus esperto che abbia a dedicare il suo tempo e il suo insegnamento a non più di due praticanti.

È doveroso sottolineare la grande esperienza dell'Unione in punto di formazione: le Scuole, a livello centrale e periferico, sono una realtà che ha dato e sta dando un impulso di primo piano alla formazione forense. Un patrimonio che è vanto dell'Unione e dal quale sono da attingere preziose indicazioni per i problemi che ci stanno di fronte.

4. Specializzazione. Albi di specialità. - La specializzazione è una questione di primaria importanza, logica conseguenza di una lettura seria del nostro codice deontologico che, all'art. 12, stabilisce il dovere di competenza. Tale previsione, però, è in sé poca cosa, poiché si risolve sostanzialmente in una attribuzione di capacità e qualificazione autoreferenziali svincolate da ogni effettività e controllo.

La specializzazione deve avvenire con un corso della durata di uno o due anni, la frequentazione al quale potrà avvenire dopo un certo periodo dall'esame di abilitazione.

Il corso, da organizzarsi dal Consiglio Nazionale Forense (in collaborazione, per il settore penalistico, con l'UCPI), si concluderà con un esame attestante l'idoneità e il conferimento della specializzazione, con conseguente iscrizione agli Albi di specialità, di cui si deve promuovere l'istituzione.

Quanto all'"esistente", sarà sufficiente per l'iscrizione che l'avvocato dimostri, in qualsiasi modo, ma

con criteri oggettivi e documentabili, la prevalenza dell'attività professionale nel settore prescelto e l'esperienza maturata sul campo. Ferma restando la possibilità dell'avvocato di non iscriversi ad alcun Albo di specialità ed esercitare come "generico".

Di grande rilievo è il problema relativo alla manifestazione esterna della specializzazione conseguita, che dovrà costituire un vero obbligo di comunicazione del settore specialistico nella carta intestata, nei biglietti da visita, nella targa dello studio, e ciò nell'interesse e a garanzia del cittadino, con doveri di controllo da parte dell'Ordine professionale e conseguenti sanzioni in caso di inosservanza.

5. Una prospettazione di sintesi. - Sulla materia il dibattito è ancora in corso e molti sono i problemi da dipanare.

Riprendendo quanto si è detto, si può allo stato prospettare, in linea di sintesi, un quadro così delineabile: dopo la laurea un anno di formazione comune per le tre professioni (giudiziarie e forense: giudice, pubblico ministero e avvocato); un anno di specifica formazione per ciascuna delle stesse; concorso o esame di abilitazione, con la necessità, per gli aspiranti avvocati, di un previo periodo minimo di pratica in uno studio legale. Ciò consente anche di razionalizzare l'accesso alla professione forense pure dal punto di vista numerico.

Chi poi voglia passare da una a un'altra delle tre professioni (giudiziarie e forense) dovrà seguire il rispettivo corso formativo e sostenere il relativo concorso o esame.

Sbocco naturale di tale ristrutturazione della formazione è, per la professione forense, l'istituzione degli Albi di specialità, ai quali si acceda conseguendo la specializzazione con un corso e un esame (fatti salvi i diritti acquisisti degli avvocati in esercizio e non escludendo che un avvocato voglia rimanere "generico"): ciò consente di soddisfare l'esigenza di una specifica attitudine tecnico-professionale necessaria al giusto processo di parti.

Le questioni che si pongono sono molto complesse e una loro soluzione esige un'ampia manovra legislativa. Alcuni particolari obiettivi è però possibile perseguirli con un

approccio graduato, così da puntare a ottenere taluni risultati in tempi sufficientemente misurati. Anche su questa linea delle priorità sarà utile che si incanali l'azione propositiva dell'Unione.

6. La battaglia contro la Legge Bersani - Alla legge Bersani vanno rivolte anzitutto critiche di metodo: nel disciplinare una materia tanto delicata si è ricorsi alla decretazione d'urgenza, è mancata una previa concertazione, si è ricorsi al voto di fiducia deprimendo anche il dibattito parlamentare.

Quanto al contenuto, va denunciato che la legge Bersani è assurdamente portatrice di una concezione per cui l'avvocatura sarebbe una casta chiusa che profitta di privilegi storici ai danni dei "consumatori": è una concezione economicistica delle professioni liberali che non ne coglie l'essenza e la funzione sociale e che, per quanto riguarda quella forense, ignora come si tratti dell'unica attività il cui indefettibile svolgimento è preso in considerazione dalla Costituzione come un diritto del cittadino.

Quella che viene presentata come una "liberalizzazione" è al contrario una sottrazione alla figura dell'avvocato di quelle peculiarità che rendevano effettivamente "liberale" la sua professione, prima tra tutte la mancata dipendenza da rigide regole legali (e la corrispondente tradizione di autoregolamentazione dell'attività) e rispetto alle scelte della clientela.

Verso l'esterno, invece, preoccupa che la "liberalizzazione" sia intesa nel senso, non ancora affermato ma chiaramente preannunciato, di consentire a nuovi soggetti, senza più regole d'accesso (tendenziale abolizione degli esami di abilitazione e degli Ordini), di fornire servizi legali, con il rischio non solo di uno scadimento qualitativo, ma anche della creazione di nuove forme di concentrazione (si pensi a banche, assicurazioni, sindacati).

Sostanzialmente tutti i punti della legge Bersani vanno contestati.

Abolizione dei minimi tariffari: si trattava di uno degli strumenti per garantire il decoro e la dignità della funzione, dalle quali dipende anche l'effettività della difesa; era una salvaguardia nei rapporti con i clienti

economicamente più forti in grado ora di imporre tariffe sempre più basse.

Abolizione del divieto di patto di quota lite: si passa dalla prestazione d'opera a quella di risultato; anche in questo caso è facile il rischio di subire le condizioni dei clienti forti; gli assistiti possono vedersi considerevolmente decurtato il quantum del loro effettivo diritto risarcitorio; l'avvocato lavora per un esito a cui è interessato.

Possibilità di pubblicità informativa su titoli, specializzazioni, prestazioni e loro costi: grave rischio per la dignità e il decoro della funzione; mercificazione della professione; in mancanza degli albi di specialità, la pubblicizzazione delle specializzazioni professionali diventa una comunicazione potenzialmente ingannevole perché rimessa all'arbitraria auto-attribuzione.

Spese di giustizia: introducendo il divieto di ricorrere all'anticipazione degli uffici postali si è procurato il blocco del pagamento delle difese dei non abbienti, vanificando un diritto costituzionale; riducendo pesantemente gli stanziamenti (-50 milioni nel 2006; - 100 milioni nel 2007; - 200 milioni nel 2008) si è dato un chiaro segnale di disinteresse del governo nei confronti delle esigenze dell'amministrazione giudiziaria.

Nuove forme di contrasto e nuovi rapporti con le altre rappresentanze dell'avvocatura andranno definiti per combattere una situazione tanto grave.

XII.

LA VITA INTERNA DELL'UNIONE

1. Il ruolo delle singole Camere penali. Il rapporto tra Camere penali e Giunta. - Le singole Camere Penali sono l'asse portante dell'Unione e la sua forza. Esse devono esprimere tutto il loro ruolo di elaborazione e proposizione politica anche nel rapporto con gli organi dell'Unione, in modo che si crei una vasta condivisione nella base e nel territorio. Gli organismi dell'Unione, dal canto loro, devono sempre darsi, come compito primario, la

massima valorizzazione dell'attività delle singole Camere Penali e si devono impegnare nel promuovere la loro massima diffusione, sostenere la loro crescita e incentivarne l'effettiva partecipazione alla vita associativa.

Deve dunque essere proseguita, da parte della Giunta, la linea di dialogo e di contatto con le Camere penali e con il Consiglio che le rappresenta.

La Giunta dovrà esprimere un impegno particolare nel colmare la distanza che, a volte inevitabilmente, può avvertirsi fra centro e periferia, anche recuperando e ampliando, su richiesta delle singole Camere Penali, le funzioni di tutela relativamente a singoli episodi significativi che mettano in pericolo, in sede locale, principi di carattere generale o che abbiano determinato gravi lesioni del diritto di difesa.

Sembra necessario avviare anche una riflessione interna sulla partecipazione dei singoli avvocati alla vita dell'Unione (sia in sede locale che nazionale), poiché è indubbio che sono riscontrabili, in tutto il territorio nazionale, momenti critici nella partecipazione associativa.

Tale situazione è ascrivibile in gran parte a fattori esterni, come l'incremento esponenziale degli avvocati che esercitano nel campo penale, le diverse modalità di affacciarsi al mondo della professione, la "crisi" rapportabile alla diminuzione del lavoro, sintomi di disimpegno culturale-politico di una parte delle giovani generazioni.

Tutto ciò rischia di determinare un calo di interesse per la politica associativa, di indebolire la consapevolezza del ruolo dell'avvocato, di provocare una perdita della memoria storica dell'esperienza "Unione Camere Penali".

Iniziative di impulso politico e culturale debbono essere la nostra risposta positiva a tali problematiche.

2. Consiglio delle Camere penali e Giunta. - I rapporti tra Giunta e Consiglio sono puntualmente regolati dallo Statuto.

Di fondamentale importanza sono i rapporti di stimolo e collaborazione che devono intercorrere tra i due organi.

Il Consiglio rappresenta e deve continuare a rappresentare un pungolo per l'azione della Giunta.

A questo fine occorre che le singole Camere penali "spingano" l'azione del Consiglio, in modo da renderla efficace. Il Consiglio, pur tra non poche difficoltà (mole di lavoro da affrontare, tempi e frequenza delle riunioni) deve "produrre" iniziative sempre più significative.

Fondamentale è che la Giunta, per la sua parte, sappia stimolare un permanente scambio dialettico con il Consiglio, anche mediante una puntuale informazione delle reciproche attività.

3. L'informazione interna. - Lo sforzo della Giunta uscente di aumentare il tasso di informazione interna dovrà, se possibile, essere ulteriormente incrementato.

Se è vero che l'informazione, in generale, richiede anche lo stimolo da parte di chi la ricerca, è importante riuscire a far pervenire a tutti gli iscritti il maggior numero di notizie circa l'attività dell'Unione. L'esperienza ha insegnato che talvolta non è stato sufficiente comunicare ai singoli Presidenti le informazioni, perché poi le stesse, per le molte difficoltà oggettive, non hanno raggiunto la base.

Dovrà dunque esservi un grande impegno delle Camere penali territoriali nel diffondere le informazioni, ma anzitutto un impegno particolare della Giunta per accrescere sia la quantità di dati da diffondere (in merito a tutte le attività svolte, anche da singoli componenti della Giunta) sia la tempestività della diffusione dei dati stessi.

In tale contesto dovrà essere conferita particolare importanza alla organizzazione del sito internet, che ha assunto un rilievo assai significativo e ha fatto registrare un numero di accessi molto numerosi. Dovrà essere tentato nuovamente l'esperimento di una mailing list nazionale che possa consentire a tutti gli avvocati delle Camere penali la conoscenza immediata e diretta delle notizie che riguardano l'associazione.

L'informazione interna, insomma, deve essere a pieno titolo uno dei punti qualificanti poiché è il primo passaggio per potenziare l'attività di politica associativa dell'Unione.

4. L'informazione esterna. - E' un dato purtroppo ricorrente che l'attività dell'Unione non trovi adeguato

riscontro nei media, a fronte ad esempio di una grande esposizione dell'ANM.

Questo è un fattore politico negativo che dobbiamo compensare, con il potenziamento della nostra struttura di comunicazione all'opinione pubblica e agli ambiti politici, partitici e associativi.

Tale struttura dovrà essere rinvigorita tramite la figura dell'addetto stampa e con un ufficio stampa che costituiscano l'organizzazione di trasmissione delle informazioni dell'attività dell'Unione ai media e quindi all'opinione pubblica.