



Ufficio stampa

# Rassegna stampa

19 marzo 2009

Responsabile :

Claudio Rao (tel. 06/32.21.805 – e-mail:[claudio.rao@oua.it](mailto:claudio.rao@oua.it))

## SOMMARIO

- Pag 3 COSTITUZIONE: Pari dignità avvocati-magistrati (il sole 24 ore)
- Pag 4 DIRITTO DI FAMIGLIA: Avvocati su divorzi e separazioni ai notai : ma occorre tutelare le famiglie (diritto e giustizia)
- Pag 6 DIRITTO DI FAMIGLIA: Divorzi ai notai: l'Oua dice no (il denaro)
- Pag 7 PROCESSO CIVILE: Processo civile, il Cnf bocchia il riordino (il sole 24 ore)
- Pag 8 AVVOCATI: Avvocati, un focus sul lavoro (italia oggi)
- Pag 9 AVVOCATI: Studi di settore: le proposte dei giovani avvocati per la revisione (mondo professionisti)
- Pag 10 GIUDICI DI PACE: I giudici di pace in assemblea di Francesco Cersosimo - Presidente Angdp (italia oggi)
- Pag 12 PROCESSO PENALE: Interventi organici e meditati per riformare il processo penale - di Sergio Lorusso - Ordinario di Diritto processuale penale, Direttore del Dipartimento delle Scienze giuridiche pubblicistiche Università degli Studi di Foggia (diritto e giustizia)
- Pag 14 PROCESSO PENALE: Associazione tra gli studiosi del processo penale "G. D. Pisapia" - Documento del 14 marzo 2009 (diritto e giustizia)
- Pag 18 TESTAMENTO BIOLOGICO: Lettera-appello del premier: il biotestamento va approvato (il messaggero)

## ITALIA OGGI

In cinque nuovi articoli della Costituzione la proposta dell'Organismo unitario dell'avvocatura

### **Pari dignità avvocati-magistrati**

Separazione delle carriere dei giudici e incompatibilità

**Diritto alla difesa dei cittadini e pari dignità tra tutte le parti del processo, separazione delle carriere tra giudici e pm, e incompatibilità della professione forense con ogni altra, compresa quella giudice onorario. È la sostanza dei cinque «nuovi» articoli della Costituzione, appena elaborati dall'Organismo unitario dell'avvocatura e approvati in assemblea nei giorni scorsi. E ora in attesa di sbarcare in parlamento, una volta sondate le chance di essere recepite in un ddl costituzionale per i quali i legali stanno facendo pressing sul governo e la maggioranza.**

Maurizio de Tilla, presidente Oua, in una serie di incontri ha già prospettato la richiesta dell'avvocatura alle massime cariche istituzionali, compresi i presidenti di camera e senato, Gianfranco Fini e Renato Schifani, e il ministro guardasigilli, Angelino Alfano. «Abbiamo ricevuto sinceri apprezzamenti per l'iniziativa, che a questo punto aspettiamo venga fatta propria dal ministro Alfano», spiega de Tilla a ItaliaOggi. La riforma costituzionale che ha in mente l'avvocatura punta a cambiare il titolo IV della parte seconda della Carta, a cominciare dal titolo, che dovrebbe essere «la giurisdizione» e non più «la magistratura». Il nocciolo della proposta, infatti, come spiega il documento Oua, è che «se il processo è la sede propria dell'esercizio della giurisdizione, la rilevanza costituzionale di quest'ultima non può che estendersi a tutti i soggetti che a esso partecipano da protagonisti, quindi non solo alla magistratura, come accade attualmente, ma anche all'avvocatura, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 24 Cost. sul diritto di difesa dei cittadini». Il nuovo titolo IV della Costituzione dovrebbe articolarsi in tre sezioni: la prima dedicata ai principi fondamentali della funzione giurisdizionale, la seconda alla magistratura e la terza alla difesa e all'avvocatura. Nella prima sezione si afferma il principio dell'essenzialità delle due componenti della giurisdizione, della loro pari dignità e della parità tra le parti nel processo, oltre che l'impegno della repubblica ad assicurare una ragionevole durata del processo e l'adeguatezza dei costi della giustizia. Nella sezione dedicata alla magistratura, invece, si introduce come principio costituzionale la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, con concorsi diversi e la previsione di specifiche garanzie di autonomia e indipendenza per la magistratura requirente demandata all'ordinamento giudiziario. Nella sezione riservata all'avvocatura, infine, si costituzionalizza il principio della difesa come funzione essenziale in ogni procedimento giudiziario e dell'incompatibilità tra lo svolgimento della professione forense con ogni altra attività, compresa quella di magistrato onorario, salvo il caso del giudice di equità. Si prevede inoltre che l'organizzazione concreta della difesa per i non abbienti venga affidata alle istituzioni dell'avvocatura (con costi a carico dello stato), mentre diventa un principio di rango costituzionale l'iscrizione all'albo professionale.

**Privatizzazione del diritto di famiglia.** Nella stessa assemblea l'Oua ha approvato un documento che ribadisce la ferma contrarietà alle proposte di legge che vorrebbero attribuire ai notai la competenza in materia di separazione e divorzio (le proposte introducono nel nostro ordinamento le convenzioni prematrimoniali sui diritti patrimoniali e successori dei coniugi, tipiche del diritto anglosassone, affidandone la competenza ai notai, nonché una delega a questi ultimi per la separazione consensuale e il divorzio congiunto, con omologa del tribunale solo quando esistano figli minori, ndr). «Tutte le ipotesi che puntano ad aumentare la collaborazione tra figure professionali contigue sono benvenute, ma tutto ciò che riguarda i conflitti all'interno della famiglia, con o senza figli, deve rimanere nell'ambito della giurisdizione, con le garanzie che solo i giudici togati e gli avvocati possono fornire», sottolinea de Tilla. *Teresa Pittelli*

## OSSERVATORIO SULLA LEGALITA'

### **Avvocati su divorzi e separazioni ai notai : ma occorre tutelare le famiglie**

**Favorevoli alla collaborazione con i notai, ma la tutela dei diritti delle famiglie deve continuare ad essere affidata a giudici e avvocati. E' quanto sottolinea Maurizio De Tilla, presidente Oua, a seguito delle proposte di affidare ai notai la competenza in tema di separazioni e divorzi. Anche l'Associazione dei matrimonialisti italiani e l'Associazione Avvocati per la famiglia sono contrarie all'ipotesi.**

**Con il DDL 577, "modifiche alla disciplina in tema di separazione personale tra i coniugi, scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e successione ereditaria del coniuge", si era discusso di conferire delega ai Notai in materia di separazione consensuale e divorzio congiunto (con omologa da parte del Tribunale solo nell'ipotesi di esistenza di figli minori). Tale DDL proponeva inoltre modifiche all'art. 162 c.c., con l'introduzione di convenzioni prematrimoniali che andrebbero anche ad incidere sulla vigente disciplina dei diritti successori tra coniugi. L'ipotesi, originariamente lanciata dall'Eurispes, e' stata recentemente riproposta sulla stampa.**

**Secondo l'avv. De Tilla, "Tutte le proposte che puntano ad aumentare la collaborazione tra figure professionali contigue sono benvenute, ma tutto ciò che riguarda i conflitti all'interno della famiglia, con o senza figli, deve rimanere nell'ambito della giurisdizione, con le garanzie che solo i giudici togati e gli avvocati possono fornire".**

**E infatti l'Assemblea dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana, riunitasi a Roma il 13 e 14 marzo 2009, ha approvato un documento che ribadisce la ferma contrarietà alla proposta di attribuire ai notai la competenza in materia di separazione e divorzio. Tale proposta, secondo l'organismo dell'avvocatura, "non sarebbe affatto a costo zero (l'onorario del notaio sarebbe a carico delle parti), non aumenterebbe minimamente l'efficienza e la celerità del sistema, anzi aggrava di un ulteriore passaggio una procedura che nella grande maggioranza dei tribunali è celere e semplice. Infine, la proposta di introdurre convenzioni prematrimoniali (i famosi contratti di cui spesso si sente parlare a proposito dei matrimoni delle star) impone una grande attenzione rispetto alla formazione e alla deontologia di chi li redige per evitare la potenziale lesione dei diritti del coniuge più debole".**

**"Ancora una volta si cerca una scorciatoia sbagliata per affrontare un problema vero – commenta il presidente dell'Oua, Maurizio de Tilla – i conflitti che sorgono all'interno del nucleo familiare sono delicatissimi, non solo quando coinvolgono i figli. Si dovrebbe prevedere una forma di tutela molto professionale e specializzata, con procedure ad hoc particolarmente garantiste. Tutto ciò si potrebbe realizzare attraverso la costituzione del Tribunale della Persona o di Sezioni Specializzate".**

**"Siamo assolutamente favorevoli alla collaborazione con altre figure professionali come i notai e al loro più intenso coinvolgimento all'interno della giurisdizione - conclude De Tilla -**

**ma su diritti indisponibili come quelli legati alla famiglia, i cittadini hanno diritto ad un giudice togato e alla difesa tecnica garantita dagli avvocati".**

Sulla proposta di affidare ai notai le competenze in materia di matrimonio, si era già registrata una netta presa di posizione negativa da parte dell'Associazione Matrimonialisti Italiani, che considera l'ipotesi "del tutto sganciata dalla realtà" e dalla conoscenza delle problematiche del diritto di famiglia".

In merito, il presidente nazionale dell'AMI, avv. Gian Ettore Gassani, aveva dichiarato: "Ipotizzare di togliere alla giurisdizione le procedure familiari significa non aver capito nulla delle immense difficoltà che incontrano i tecnici del diritto a gestire la fase patologica del matrimonio. La gran parte delle separazioni e dei divorzi è consensuale soprattutto per la capacità di molti avvocati di mediare e ridurre il conflitto tra i coniugi nonché per l'intervento di mediatori familiari, psicologi, assistenti sociali, sociologi, psichiatri infantili. In ogni caso, gli accordi delle separazioni consensuali non sono soltanto il frutto di un libero consenso delle parti ma anche quello di un vaglio successivo del tribunale, che potrebbe non ratificarli". Gassani sottolineava che "va considerato che i notai non hanno alcuna esperienza in materia di diritto familiare e che, comunque, un matrimonio non può essere risolto come se fosse un contratto qualsiasi" e ricordava le questioni legate ai minori, spesso di grande complessità. Viceversa, l'avv. Gassani auspicava una proposta che attribuisse agli avvocati buona parte delle competenze dei notai al fine di "aumentare la concorrenza e far risparmiare ai cittadini molti soldi per pagare le parcelle per i vari trasferimenti di proprietà".

Secondo la presidente dell'Associazione Avvocati per la famiglia e per i minori, avv. Marina Marino, il disegno di legge Saro, "al di là" delle carenze di ordine sostanziali e processuali risponde al chiaro ed evidente obiettivo di derubricare i diritti dei cittadini sottraendoli alla giurisdizione, obiettivo che da tempo l'AIAF denuncia e che addirittura viene presentato ai senatori come la volontà di agevolare nella forma e nei tempi le unioni matrimoniali fallite, diminuendone i costi e consentendo di ricorrere allo strumento della convenzione matrimoniale, fiscalmente agevolata con apposita norma attraverso il ministero del notaio per sua natura professionale ed istituzionale atto a mediare le controversie con ben altra efficacia rispetto al giudice".

Tali affermazioni, secondo Marino "sono evidentemente destituite di ogni e qualsiasi fondamento se si tiene conto del fatto che la funzione del notaio non è, né è mai stata quella di mediare le controversie, in quanto la funzione notarile è precisata dalla legge notarile che all'art. 1, comma primo, L.N., definisce i notai come «pubblici ufficiali istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti. L'art. 1, comma 1°, L.N., come sopra indicato, conferisce innanzitutto al notaio il potere di attribuire pubblica fede agli atti ricevuti. Il concetto di pubblica fede esprime la particolare efficacia probatoria che l'ordinamento giuridico riconosce all'atto pubblico. Stabilisce infatti l'art. 2700 c.c. che l'atto pubblico fa prova, fino a querela di falso, sia della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, sia delle dichiarazioni delle parti in esso riportate, sia degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti in sua presenza od essere stati da lui compiuti." Marino nota poi che il disegno di legge per l'attribuzione ai notai di competenze su separazioni e divorzi "stride totalmente con tutti progetti di legge di riforma dell'ordinamento forense nei quali si riconosce la funzione ed il valore della specializzazione forense". L'AIAF denuncia con forza tale tentativo che intende portare a conoscenza dei cittadini "perché gli stessi siano informati dei rischi che corrono i loro diritti". *Mauro W. Giannini*

## IL DENARO

### Divorzi ai notai: l'Oua dice no

L'assemblea approva un documento sull'attribuzione delle competenze

**Attribuire ai notai competenze in materia di separazione e divorzio: l'Oua insorge. Tale proposta, ribadisce l'Assemblea dell'Oua, non sarebbe affatto a costo zero (l'onorario del notaio - fanno osservare gli avvocati - sarebbe a carico delle parti), non aumenterebbe "l'efficienza e la celerità del sistema - si legge in un documento - , anzi aggrava di un ulteriore passaggio una procedura che nella grande maggioranza dei tribunali è celere e semplice".**

**Infine, la proposta di introdurre convenzioni prematrimoniali (i famosi contratti di cui spesso si sente parlare a proposito dei matrimoni delle star), secondo l'Assemblea dell'Oua impone "una grande attenzione rispetto alla formazione e alla deontologia di chi li redige per evitare la potenziale lesione dei diritti del coniuge più debole".**

**"Ancora una volta si cerca una scorciatoia sbagliata per affrontare un problema vero – commenta il presidente dell'Oua, Maurizio de Tilla – : i conflitti che sorgono all'interno del nucleo familiare sono delicatissimi, non solo quando coinvolgono i figli. Si dovrebbe prevedere una forma di tutela molto professionale e specializzata, con procedure ad hoc particolarmente garantiste".**

**In che modo si potrebbe ottenere questo risultato? Il presidente dell'Oua ha una ricetta: "Tutto ciò - afferma infatti Maurizio de Tilla - si potrebbe realizzare attraverso la costituzione del Tribunale della Persona oppure di Sezioni Specializzate. Siamo assolutamente favorevoli alla collaborazione con altre figure professionali come i notai e al loro più intenso coinvolgimento all'interno della giurisdizione, ma su diritti indisponibili come quelli legati alla famiglia, i cittadini hanno diritto ad un giudice togato e alla difesa tecnica garantita dagli avvocati".**

**L'assemblea Oua si è anche pronunciata sul tema delle intercettazioni. Definite le intercettazioni "strumento essenziale", l'Oua mette però in guardia contro gli abusi. Per questi motivi l'Oua auspica che "si pervenga in tempi rapidi ad una sostanziale modifica dell'attuale assetto normativo".**

**A tal proposito l'Oua "condivide i principi ispiratori del disegno di legge presentato dal Governo in materia". *Giovanni Capozzi***

## IL SOLE 24 ORE

Avvocati. Da oggi a Roma il congresso sul'aggiornamento professionale

### **Processo civile, il Cnf boccia il riordino**

Più riserve che apprezzamenti. Il Consiglio nazionale forense — che da oggi a sabato terrà a Roma il IV congresso di aggiornamento professionale - ha espresso in un articolato documento le proprie perplessità sulla riforma del processo civile contenuta nel disegno di legge competitività approvato al senato e ora all'esame della Camera (AC 1441 bis-B). Il Cnf ha anzitutto criticato la logica del provvedimento («perché si tratta dei consueti interventi settoriali episodici e non organici») e il fatto che sia mancato un reale confronto con la categoria. Per il Cnf, poi è improponibile l'idea che i tempi dei giudizi possano essere normalizzati restringendo quelli delle parti. Quanto all'ipotesi del filtro in Cassazione, per gli avvocati si rischia di trasformare la funzione del ricorso e di introdurre «un sostanziale principio di precedente sui generis perché suscettibile di essere disatteso quando e se i giudici di legittimità decidessero insindacabilmente che è giunto il momento di modificarlo». Per il suo particolare impatto negativo su un diritto essenziale del cittadino alla luce dell'articolo 111, comma 7, della Costituzione il presidente del Cnf, Guida Alpa, ha perciò proposto di meditare in modo più adeguato sullo sbarramento dei ricorsi in Cassazione con l'obiettivo di dar vita a una disciplina che concili il diritto del cittadino con l'intento di deflazionare il contenzioso di legittimità. Per questo motivo dal Cnf arriva l'invito a stralciare l'articolo dal contesto della riforma. Alpa ha garantito in compenso l'impegno del Cnf a individuare un meccanismo che metta la Corte di cassazione in condizione di esercitare meglio la sua funzione. Anche altre parti della riforma non incontrano i favori dei legali, come la disciplina del procedimento sommario di cognizione («che introduce un ennesimo rito in contrasto con l'intento semplificatore»), la sostanziale soppressione dell'articolo 183 del Codice di procedura civile nel nuovo procedimento sommario e il cosiddetto calendario del processo. Il Cnf tuttavia, ha individuato anche alcuni aspetti positivi nell'intervento all'esame del Parlamento. Ad esempio, in relazione all'abrogazione dell'articolo 366-bis del Codice di procedura civile, la possibilità della testimonianza scritta e l'abrogazione del rito societario.

## ITALIA OGGI

Congresso Anf

### **Avvocati, un focus sul lavoro**

Guardare oltre la crisi, con lo sguardo rivolto al futuro e al di fuori del mondo forense. Gli avvocati si danno appuntamento a Napoli da oggi a domenica 22 marzo per parlare di lavoro, servizi e prospettive future.

Con il V congresso nazionale, l'Associazione nazionale forense vuole parlare di più lavoro per gli avvocati, guardando a tutto ciò che ruota intorno al loro lavoro, a partire dalla crisi economica e dalle trasformazioni che, necessariamente, questa comporterà. Si parlerà, spiega una nota Anf, soprattutto di Mezzogiorno: oggi (dalle ore 15) il dibattito sarà incentrato su questione criminale e questione meridionale con la tavola rotonda alla quale parteciperanno, tra gli altri, il sottosegretario di stato agli Interni Alfredo Mantovano e il senatore Enrico Morando.

Si parlerà anche di servizi per gli avvocati, di ciò che serve per reggere l'urto oggi e prepararsi domani a competere con più forza. Maggiori servizi che possono e devono arrivare anche dalle associazioni, il cui ruolo secondo l'Anf dev'essere ripensato e rilanciato.



## MONDO PROFESSIONISTI

### **Studi di settore: le proposte dei giovani avvocati per la revisione**

La notizia che entro la fine del mese di marzo saranno sottoposti a revisione tutti gli studi di settore è, finalmente, la prima vera risposta del Governo alle difficoltà sempre maggiori che i professionisti stanno fronteggiando per resistere alla attuale crisi economica. “Ci auguriamo - ha dichiarato l'avv. Giuseppe Sileci presidente dell'AIGA - che il Ministero elimini una delle più evidenti anomalie degli attuali studi di settore differenziando, per quanto concerne i prestatori d'opera intellettuale, la posizione delle donne da quelle dei colleghi uomini. È noto che i redditi prodotti dalle donne professioniste - ha proseguito Sileci - sono mediamente inferiori del 40%, quando il divario non è maggiore, eppure questa diversa capacità reddituale tra generi non è stata considerata tra i coefficienti da adoperare per stabilire la congruità e coerenza dei redditi da lavoro professionale. Infine - ha concluso il Presidente dell'Aiga - chiediamo al ministero competente di tenere nella debita considerazione la peculiarità degli avvocati che prestano la loro opera in favore di coloro i quali siano stati ammessi al patrocinio a spese dello Stato: questi professionisti, infatti, hanno liquidati compensi ben al di sotto dei minimi tariffari mentre gli studi di settore presumono che il professionista abbia avuto corrisposti onorari in linea con le vigenti tariffe. E poiché sono proprio gli avvocati più giovani ad essere maggiormente disponibili all'assistenza dei meno abbienti, un correttivo in questa direzione allevierebbe le condizioni di chi, per la propria intrinseca debolezza, più degli altri sta soffrendo la crisi”.

## ITALIA OGGI

I temi caldi al centro della quindicesima assise dell'Angdp che si tiene stamattina a Roma

### **I giudici di pace in assemblea**

All'aumento di compiti segua la continuità dell'incarico

di Francesco Cersosimo - Presidente Angdp

Gli iscritti all'Associazione nazionale giudici di pace sono riuniti oggi all'Hotel Nazionale in piazza Montecitorio a Roma in assemblea per la quindicesima volta. Convergono da tutta Italia per mettere a punto le linee d'azione per l'anno in corso. Troveranno una situazione in pieno movimento. L'attenzione del parlamento in questa fase è notevole. L'aumento della competenza civile e penale per i gdp è ormai un dato di fatto. Si tratterà di attendere le decisioni definitive della camera dei deputati per via dell'obsoleto bicameralismo perfetto, non più al passo con i tempi. Il senato ha infatti licenziato sia l'aumento della competenza civile sia quella penale. In civile l'aumento per valore passa ad 5.000,00 per i beni mobili ed 20.000,00 per i danni da circolazione stradale e natanti. Abbiamo già riferito che la proposta governativa che prevedeva, rispettivamente 7.500,00 ed 25.000,00. Purtroppo il senato non è stata di tale avviso, anche per una immotivata opposizione dell'avvocatura, incomprensibile, in quanto finisce per danneggiare i giovani avvocati. Sostanzialmente si è trattato di adeguare i valori del 1991. Con una novità: una nuova competenza per materia in tema di previdenza. Va bene così. E' stata una battaglia lunga che l'Angdp, che insieme ad altre forze associative ha portato avanti e la cui risoluzione arriva al momento giusto. Ricordo agli scettici per professione, a chi tende a sottovalutare sempre gli obiettivi che si raggiungono che la fine del «Conciliatore» si ebbe per consunzione. La competenza per valore £ 50.000, non più aggiornata, svuotò l'ufficio di vertenze e ne segnò la morte. Consapevoli di questo ci siamo battuti con tutti i governi affinché la competenza per valore venisse aumentata. Comunque ciò sta avvenendo con una significativa attribuzione di competenza per materia.

Non è roba da poco. Si apre un fronte di intervento che occuperà lo spazio lasciato libero dalla rarefazione della materia relativa ai danni da circolazione, che, detto per inciso, a questo punto potevano essere dati con maggiore estensione (almeno sino a 50.000,00), data l'esperienza e professionalità raggiunta dai gdp. E' pleonastico osservare che più materie vengono assegnate ai gdp, più magistrati di tribunale possono essere dislocati nel penale.

Per la verità anche per questo settore i gdp vedranno potenziata la loro attività. Il senato ha già approvato e trasmesso alla camera il disegno di legge sulla sicurezza che all'art. 22 prevede che il reato di clandestinità sia attribuito ai gdp. Anche qui non senza polemiche, questa volta con i magistrati di carriera che evidenziavano come i gdp non potessero decidere in ordine alla restrizione personale degli imputati. Il governo ha aggirato l'ostacolo prevedendo non il carcere, ma l'erogazione di una multa da 5.000 a 10.000,00 e la espulsione dal territorio nazionale.

Dunque aumento di competenze per i gdp e loro insostituibilità per il sistema giustizia. E' evidente che il giudizio di positività sull'operato dei gdp, sempre espresso in tutte le relazioni inaugurali dell'anno giudiziario sia dai presidenti della Cassazione sia dai ministri di giustizia, di recente dal ministro Angelino Alfano, da me personalmente sentito, è stato fondato sull'operosità dei gdp protratta dal 1995. Di questi giudici di pace che, entrati in 4.700, oggi non raggiungono le 3 mila

unità. Occorre dire che se il governo non esprimerà un parere favorevole all'approvazione degli emendamenti dell'on. Pelino, dell'on. Marinello e altri, che danno una prospettiva di continuità, se pure sottoposta a giudizio quadriennale del Csm, agli attuali gdp in servizio e a quelli che in seguito verranno, nel giro di due anni gli uffici del gdp saranno svuotati ed il sistema giustizia crollerà definitivamente sotto il peso di un milione cinquecentomila cause che andranno a sommarsi alle insolute cinquemilionicinquecentomila.

Senza giri di parole il punto è questo. All'aumento delle competenze dovrà necessariamente fare seguito contestualmente la continuità nell'incarico. Tanti in parlamento hanno compreso. In questi ultimi giorni un sempre un maggior numero di parlamentari sono coinvolti e attendono che il governo dia il placet esprimendo parere favorevole agli emendamenti. Le ragioni le abbiamo espresse più volte in tutte le sedi, ma non ci stancheremo di sottolinearle. Raggiunta una professionalità conclamata, appare assurdo che lo Stato non dia certezze di continuità nell'incarico, per come già avvenuto per i giudici tributari, sia per dare serenità ad un corpo giudicante in essere, sia per garantire la funzionalità stessa degli uffici a gravissimo rischio di esistenza, sia infine, e non da ultimo, per motivi di risparmio economico che i concorsi ripetuti ed i corsi di nuove formazioni comporterebbero .

Questi saranno i temi al centro del dibattito. Su cui i gdp si confronteranno con tutti gli operatori della giustizia e con i rappresentanti delle associazioni.

## DIRITTO E GIUSTIZIA

### **Interventi organici e meditati per riformare il processo penale**

di Sergio Lorusso - Ordinario di Diritto processuale penale, Direttore del Dipartimento delle Scienze giuridiche pubblicistiche Università degli Studi di Foggia

È possibile fare qualcosa per rianimare un sistema giudiziario penale ormai afflitto da una cronica inefficienza e costretto a fare i conti con sempre crescenti carichi giudiziari?

Sui disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento - in materia di intercettazioni e di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo - si è espressa sabato 14 marzo l'Associazione tra gli studiosi del processo penale, presieduta dal prof. Ennio Amodio, a margine di un Convegno nazionale dal titolo emblematico, che rievoca quello di una raccolta di saggi del 1971 di Gaetano Foschini: *Tornare alla giurisdizione*.

Nel documento redatto dall'Associazione si evidenzia preliminarmente, sotto il profilo del metodo, che il moltiplicarsi degli interventi legislativi in materia, spesso frutto di politiche processuali estemporanee e poco meditate di reazione alle emergenze che si susseguono o di stampo ideologico, dà vita ad un intreccio di norme di segno differente che disorienta gli interpreti e decompone il sistema. L'invito rivolto alle istituzioni è a legiferare con razionalità ed in maniera organica, per aree omogenee e facendo emergere gli scopi di ciascuna modifica normativa; ogni innovazione normativa dovrebbe essere preceduta da uno *screening* adeguato delle prassi e seguita da un attento monitoraggio sugli effetti prodotti in concreto dalle novelle legislative. Ancora, occorre evitare 'strappi' rispetto al linguaggio e alla struttura degli istituti che caratterizzano la cultura del processo penale.

Il vero pilastro di ogni riforma del settore deve essere rappresentato dai valori della terzietà e dell'imparzialità del giudice, in ogni fase e non soltanto in quella del giudizio. Si sottolineano i pericoli insiti in un depotenziamento del ruolo e dei poteri del pubblico ministero nell'ambito delle indagini preliminari, tanto più se si dovesse giungere - come è nelle intenzioni dell'attuale maggioranza - ad una separazione delle carriere tra magistratura inquirente e magistratura giudicante. L'elisione del vincolo funzionale tra organo dell'accusa e polizia giudiziaria potrebbe difatti incidere sull'efficienza del lavoro investigativo, con gravi ricadute specie rispetto ai fenomeni criminali maggiormente preoccupanti per la collettività. Ad ogni modo l'eventuale separazione, nell'ottica della terzietà del giudice, dovrebbe realizzarsi di pari passo ad una valorizzazione della cultura della giurisdizione e preservando l'indipendenza del pubblico ministero da ogni potere. Quanto all'obbligatorietà dell'azione penale, l'impossibilità in concreto di adempiere pienamente al precetto costituzionale impone di interpretare la regola in maniera elastica, magari individuando dei 'criteri di priorità' (compito da affidare al Parlamento), che tengano però conto delle specificità delle varie aree territoriali.

In tema di misure cautelari, l'annunciata collegialità per i provvedimenti in materia *de libertate* renderebbe superfluo il successivo riesame da parte del tribunale della libertà e indebolirebbe la figura del giudice per le indagini preliminari, peraltro abilitato a definire anticipatamente il processo (talora in qualità di giudice dell'udienza preliminare) nel caso d'instaurazione di un rito deflattivo del dibattimento. Condivisibile invece appare, nell'ottica del processo di parti, l'introduzione

dell'obbligo per il pubblico ministero di trasmettere (o almeno di rendere noti) tutti gli atti investigativi svolti, qualsiasi sia la richiesta formulata al giudice per le indagini preliminari. Positiva, inoltre, è la previsione di un controllo giurisdizionale sui tempi delle indagini effettuabile anche ricorrendo alla retrodatazione dell'iscrizione della *notitia criminis* nel relativo registro. Con riferimento al tema controverso delle intercettazioni - pur prendendo atto della necessità e dell'indifferibilità di una revisione della disciplina vigente, in virtù delle reiterate violazioni della segretezza delle comunicazioni e del diritto alla riservatezza non soltanto di coloro che sono coinvolti a vario titolo nel processo penale, ma anche di persone totalmente estranee alla vicenda processuale - si ritiene non necessario agire sul catalogo dei reati per i quali le intercettazioni sono consentite, auspicando l'intervento su alcuni presupposti delle stesse; ad esempio rafforzando la garanzia della motivazione del provvedimento che le autorizza, imponendo di dimostrare l'esistenza di uno specifico collegamento tra le comunicazioni da intercettare e i fatti per cui si procede per evitare l'uso improprio e indiscriminato dell'istituto con l'intento di andare alla ricerca di nuovi fatti di reato (si pensi alla discutibile prassi delle intercettazioni 'a strascico'). Non è opportuno, viceversa, individuare nell'esistenza di 'gravi indizi di colpevolezza' il *fumus* per la loro effettuazione, perché così facendo si vanificherebbe l'utilità pratica di tale strumento investigativo. È consigliabile inoltre, secondo l'Associazione, porre un limite temporale alla proroga delle intercettazioni, pur se con margini di flessibilità.

Occorre poi distinguere con chiarezza l'uso legittimo del potere di intercettazione da parte dell'autorità giudiziaria dalla diffusione illegale dei contenuti di tale attività. Senza dubbio le conversazioni e le comunicazioni non rilevanti processualmente debbono essere coperte da segreto, ma le fughe di notizie possono essere efficacemente combattute, senza ledere irrimediabilmente il diritto di cronaca, attraverso l'istituzione di un duplice filtro - in prima battuta da parte del pubblico ministero, successivamente ad opera del giudice - sui contenuti delle intercettazioni, destinando quelli non rilevanti per il processo ad un apposito archivio riservato.

*Associazione tra gli studiosi del processo penale "G. D. Pisapia"*  
*Documento del 14 marzo 2009*

**Premesso**

che l'attuale fervore nel mettere a punto plurime iniziative di riforma testimonia la grande attenzione delle sedi istituzionali per la giustizia penale, giunta ormai ad uno stadio di cronica inefficienza nell'impatto con il sempre crescente volume del lavoro giudiziario;  
che, peraltro, il moltiplicarsi degli interventi legislativi destinati a incidere su differenti settori della normativa codicistica rende sempre più farraginosa e incoerente la trama complessiva del sistema;  
che l'intreccio di norme di segno diverso, frutto di politiche processuali di pura reazione o di marca ideologica, decompone il sistema e aggrava il disorientamento degli interpreti;

nell'esprimere il convincimento

che il vero pilastro di ogni riforma del processo penale nell'attuale momento storico è costituito dai valori della imparzialità e della terzietà del giudice, da rafforzare non solo nella fase dibattimentale, ma anche in quella delle indagini preliminari dove la posizione dominante del pubblico ministero riduce l'effettività delle garanzie difensive;

che il programma volto a conquistare la pienezza della giurisdizione, come istituzione di garanzia avulsa da ogni impegno di difesa della società dal delitto, secondo moduli culturali che sono invece propri della magistratura requirente, è imposto dal modello accusatorio recepito nel codice vigente e deve essere sviluppato con riguardo alla posizione del giudice delle indagini preliminari per la genetica debolezza che questo organo ha ereditato dal processo anglo-americano, cui si è ispirata la riforma del 1988;  
che l'ufficio del pubblico ministero, tanto più se si dovesse arrivare ad una netta separazione rispetto alla magistratura giudicante, deve mantenere una piena indipendenza e non può esser depotenziato, così da renderne meno incisivo il lavoro investigativo concernente i reati della criminalità più allarmante per la tutela della collettività;

nell'auspicare

che le sedi istituzionali non si sottraggano all'impegno di legiferare con razionalità ed organicità, investendo aree omogenee e lasciando intendere le linee portanti e gli obiettivi delle singole modifiche legislative;  
che le riforme siano precedute da una adeguata rilevazione della prassi e seguite da un attento monitoraggio sugli effetti delle innovazioni apportate alla disciplina processuale;  
che la stesura del dettato legislativo non proceda per strappi rispetto al lessico e alla struttura degli istituti propri della cultura processuale radicata negli studi di procedura penale;

formula

sui temi collegati ai più recenti progetti di riforma, pur nella consapevolezza dell'urgenza di altre riflessioni, quali quelle in materia di impugnazioni,  
le seguenti proposte

**Intercettazioni**

La riforma della disciplina delle intercettazioni come mezzo di ricerca della prova nel processo penale è indifferibile, dal momento che la lesione della segretezza delle comunicazioni e della riservatezza delle persone coinvolte ha raggiunto dimensioni intollerabili, soprattutto in considerazione della facile diffusione mediante strumenti informatici che consentono a chiunque la diretta percezione delle immagini e dei suoni registrati.

Al riguardo è necessario distinguere chiaramente tra il legittimo potere dell'autorità giudiziaria di disporre intercettazioni e la divulgazione abusiva del loro contenuto. Si ritiene pertanto che non sia necessario ridurre l'elenco dei reati per i quali l'intercettazione è consentita, mentre una più precisa definizione dei presupposti

può essere utile per evitare gli usi impropri che attualmente si registrano nella prassi applicativa. In particolare, occorre rafforzare la garanzia della motivazione del provvedimento autorizzativo del giudice imponendo che sia dimostrato uno specifico collegamento tra le comunicazioni che si intendono intercettare e i fatti per cui si procede, allo scopo di evitare che l'intercettazione venga disposta in maniera indiscriminata e con l'intento di andare alla ricerca di nuovi fatti di reato. Non è tuttavia opportuno che il presupposto sia individuato nell'esistenza di gravi indizi di colpevolezza a carico dell'indagato. Richiedere che sia già dimostrata la sua probabile responsabilità renderebbe praticamente inutile lo strumento investigativo, se è vero che questa valutazione sarebbe già di per sé sufficiente per l'emanazione di un provvedimento di custodia cautelare.

In armonia con la Costituzione e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, occorre valorizzare i principi di proporzionalità e di adeguatezza onde evitare che il sacrificio della segretezza sia ammesso fuori dei casi di concreta necessità. Deve inoltre essere impedita nella maniera più assoluta l'intercettazione, sotto qualunque forma, dei colloqui tra l'imputato e il suo difensore. Nella stessa prospettiva, occorre limitare nel tempo, ma entro termini ragionevolmente flessibili, la prorogabilità delle intercettazioni, che non deve estendersi fino alla durata massima delle indagini preliminari.

Benché ispirata ad apprezzabili intenti di garanzia, suscita perplessità la scelta di attribuire la competenza per il provvedimento autorizzativo al tribunale collegiale, scelta che comporterebbe un notevole appesantimento della procedura e rischierebbe di diventare controproducente sia per l'inevitabile peso che assumerebbe la decisione nell'economia del procedimento, sia, d'altro lato, per la perdita di autorevolezza che ne deriverebbe al ruolo del giudice per le indagini preliminari.

Quanto, infine, alla pubblicazione dei risultati dell'intercettazione, occorre in primo luogo ribadire che le comunicazioni non rilevanti a fini processuali debbono restare sempre coperte da segreto, la violazione del quale deve essere pertanto rigorosamente perseguita. Per assicurare il rispetto del divieto di pubblicazione, sono necessari strumenti che impediscano fughe di notizie in modo che restino pubblicabili soltanto le comunicazioni destinate ad essere effettivamente acquisite al procedimento. Un utile rimedio potrebbe essere l'istituzione di un doppio filtro (pubblico ministero e giudice) sulle intercettazioni non rilevanti, da custodire nell'apposito archivio riservato.

### **Separazione delle carriere**

La separazione delle carriere, quale strumento per assicurare la terzietà del giudice, dovrebbe realizzarsi soltanto parallelamente alla rivitalizzazione della cultura della giurisdizione per quanto riguarda l'organo giudicante.

Un'eventuale separazione dovrebbe comunque avvenire in modo tale da lasciare inalterato il profilo dell'indipendenza del pubblico ministero da qualsiasi potere e tutelare comunque la legalità di quest'ultimo.

### **Terzietà del giudice**

Qualche perplessità suscita l'introduzione, da parte del ddl Alfano, della nuova ipotesi di astensione/ricusazione collegata al pregiudizio soggettivo volta, da un lato, ad una "caccia" al pensiero dell'uomo, nonché, suscettibile, dall'altro lato, di un utilizzo sproporzionato da parte delle difese.

Meritevole di ulteriore riflessione sembra, invece, l'opzione volta ad evitare interferenze, da parte del giudice, in tema sia di lacune probatorie sia di ausilio al pubblico ministero in relazione alla carenza della macchina investigativa.

Accattivante appare inoltre la proposta di prevedere un obbligo del p.m. di trasmettere - o comunque di consentirne la visione - tutti gli atti del procedimento raccolti fino a quel momento nella fase delle indagini preliminari, indipendentemente dall'oggetto della decisione richiesta al G.I.P.

Se il trasferimento della competenza a decidere in tema di riesame dal tribunale alla corte d'appello sembra corretto poiché in grado di spezzare quelle logiche di solidarietà generazionale che si formano tra giudici del riesame e magistrati titolari di poteri cautelari nella fase delle indagini preliminari, la proposta della collegialità - sempre e comunque - per ogni provvedimento cautelare, pur animata da ragioni di garanzia, non convince completamente per due ordini di motivi.

Da un lato, per esigenze di carattere pratico nonché, dall'altro lato, per motivi di ordine concettuale legati alla funzione del G.I.P.

Con l'introduzione del collegio sulla misura cautelare, inoltre, diverrebbe parzialmente inutile il riesame condotto anch'esso dal giudice collegiale.

D'altronde, optando in questa direzione, si arriverebbe a indebolire in modo eccessivo la figura del G.I.P., ponendosi in rotta di collisione con la scelta di campo destinata a valorizzare e rafforzare il ruolo di quest'ultimo.

Inoltre, sarebbe contraddittorio continuare a ritenere il G.I.P. un organo in grado di gestire - in funzione di G.U.P. - il giudizio abbreviato (con la possibilità di irrogare pene assai elevate), ma non in grado, invece, di applicare una misura cautelare.

Nella rivisitazione del sistema, sarebbe opportuno riconoscere al G.I.P. il potere sia di dichiarare la propria incompetenza territoriale anche al di fuori di una richiesta in materia cautelare sia di pronunciare, ove presenti i presupposti, una immediata declaratoria di estinzione del reato; sotto questo secondo profilo, ideale sarebbe una decisione assunta nel contraddittorio degli interessati.

Fondamentale risulta poi il controllo, da parte del G.I.P., sul rispetto dei tempi investigativi, anche mediante la possibilità di "retrodatare" l'iscrizione della notizia criminis; tale controllo dovrebbe essere attuato sia su richiesta specifica, sia d'ufficio nel caso in cui il G.I.P. venga richiesto di un provvedimento.

In quest'ottica, appare corretta la proposta di modifica contenuta nel DDL Alfano sia dell'art. 406 c.p.p. in tema di richiesta di proroga sia dell'art. 407 c.p.p., che stabilisce termini massimi entro i quali debbono essere concluse le indagini, in caso di trasmissione degli atti per competenza ad altro ufficio o di regressione del procedimento nella fase anteriore all'esercizio dell'azione penale.

Assolutamente inaccettabile risulta invece il rafforzamento della regola contenuta nell'art. 405 comma 1 bis, la quale rappresenta l'emblema del rifiuto della cultura processuale che vede, tra le proprie regole auree, una netta divisione tra il campo dei provvedimenti cautelari e l'ambito dei provvedimenti di merito. Insomma, in questo caso, il legislatore sembra avere trasformato una regola pratica in una regola normativa, la qual cosa non sempre risulta corretta.

### **Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale**

Il punto di partenza inevitabile di qualunque riflessione su obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale è la constatazione delle gravi patologie che affliggono le attuali dinamiche di esercizio del potere di azione da parte del pubblico ministero. La pratica impossibilità di dare attuazione al principio di obbligatorietà dell'azione penale, derivante dalla sproporzione che esiste tra il numero delle notizie di reato che pervengono agli uffici di procura e le risorse umane e materiali di cui tali uffici dispongono, costringe i magistrati del pubblico ministero a compiere quotidianamente scelte di politica criminale delle quali non rispondono politicamente. Ciò determina una situazione di squilibrio istituzionale rischiosa per la stessa indipendenza esterna del pubblico ministero: e il rischio sarebbe destinato ad aggravarsi nell'eventualità di una riforma ordinamentale che prevedesse la separazione delle carriere. Occorre dunque ricondurre l'operato degli uffici di procura entro i confini di un rigoroso rispetto dell'irrinunciabile principio di obbligatorietà dell'azione penale.

In proposito, è ormai diffusa la consapevolezza che l'art. 112 Cost. si presti a letture aperte, non rigide, compatibili con istituti e soluzioni normative nuove in grado di restituire vigore alla regola dell'obbligatorietà.

Una prima possibilità consiste nel permettere esplicitamente agli uffici del pubblico ministero di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, sulla base di parametri normativi che andrebbero appositamente individuati in sede parlamentare (i c.d. "criteri di priorità") e in esecuzione di programmi operativi periodicamente stilati dai dirigenti degli uffici alla luce di quei parametri. È una prospettiva che può essere coltivata a condizione che si riesca, per un verso, a conciliare l'inevitabile rigidità e astrattezza dei parametri individuati in sede parlamentare con le peculiarità delle singole realtà territoriali, e, per altro verso, ad assicurare l'effettivo rispetto delle priorità.

Una seconda opzione è quella che consiste nell'ampliare l'ambito operativo dell'istituto della declaratoria di



particolare tenuità del fatto, che ha già dato buona prova nel procedimento davanti al giudice di pace e nel procedimento minorile. Tra le varie possibili configurazioni dell'istituto, si ritiene preferibile quella che permette di accertarne la sussistenza della tenuità del fatto anche in sede di archiviazione della notizia di reato oltre che con sentenza, con notevole risparmio in termini di economia processuale. Tale soluzione può tuttavia ritenersi compatibile con il principio di obbligatorietà solo in presenza di parametri normativi forniti di un tasso sufficiente di tassatività e determinatezza. In conclusione, l'istituto andrebbe articolato mediante una rigorosa tipizzazione normativa - in ambito penale sostanziale - delle ipotesi di legittima desistenza dall'azione penale (destinate a rifluire nel novero dei casi di non sostenibilità dell'accusa in giudizio) e la previsione di un controllo giurisdizionale sulla legittimità della scelta abdicativa strutturato nelle forme tradizionali della procedura di archiviazione, con relativo coinvolgimento della persona offesa dal reato.

#### **Rapporto polizia giudiziaria/pubblico ministero**

Suscita molte perplessità e preoccupazione l'elisione del vincolo funzionale tra rappresentante dell'accusa e polizia giudiziaria, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 109 Cost.

Questo orientamento ribalta completamente la prospettiva recepita dal codice vigente ponendo numerosi interrogativi anche sul piano della efficienza del lavoro investigativo e affida ad un organo dipendente dall'Esecutivo l'iniziativa investigativa e le consequenziali scelte di indirizzo.

## IL MESSAGGERO

### Lettera-appello del premier: il biotestamento va approvato

ROMA - I senatori del Pdl hanno trovato ieri nelle loro caselle postali di Palazzo Madama una lettera firmata da Silvio Berlusconi. E un vero e proprio appello per l'approvazione del disegno di legge Calabrò sul testamento biologico. Un ddl, ha scritto il premier, che riprende il senso del decreto che «avrebbe salvato la vita di Eluana» e che ora (assolve a un impegno che sono certo anche tu non intendi disattendere». Del resto, «a pochi giorni dal primo congresso nazionale del Pdl è davvero importante riuscire a dare sostanza a quei principi che dovranno unirci per decenni». Nella lettera il premier ribadisce il rispetto per la libertà di coscienza, che anzi su questi temi «resta un principio non negoziabile». Tuttavia chiede ai suoi senatori «di contemperare l'etica della convinzione con quella della responsabilità», insomma di compattarsi per consentire il via libera alla legge. Nel passaggio in commissione sono emersi nel Pdl dissensi sia sul versante laico che su quello cattolico-tradizionalista. Si tratta di dissensi numericamente marginali. Tuttavia è il fronte aperto dall'area tradizionalista (guidata da Alfredo Mantovano e Laura Bianconi) che preoccupa maggiormente i vertici del Pdl, dal momento che le loro obiezioni trovano sostegno in ambito ecclesiale. L'appello di Berlusconi a stringere le fila è rivolto a loro, ma anche al corpiccione del gruppo: le votazioni decisive si svolgeranno tutte o quasi a scrutinio segreto e diversi emendamenti presentati da Rutelli, da Donna Bianchi, comunque dai cattolici del Pd, possono incontrare il favore di senatori Pdl. Certo, se passasse l'emendamento di Rutelli sulla "terza via" o quello di Donna Bianchi che limita la sospensione della nutrizione ai pazienti in coma irreversibile che non hanno più capacità di assimilazione, le fratture nel centrosinistra si allargherebbero. Ma di riflesso diventerebbe inevitabile lo strappo dei tradizionalisti nel Pdl. Che rischierebbe di produrre polemica con settori della Chiesa. Uno scenario che, in tutta evidenza, Berlusconi e i vertici del Pdl vogliono scongiurare. Ieri nell'aula del Senato ci sono state alcune votazioni preliminari: sospensive e pregiudiziali di costituzionalità sono state tutte bocciate. E le dissociazioni negli schieramenti sono state minime: due voti contrari nel Pdl (Saro e Paravia), due astenuti nel Pd (Lusi e Gustavino). Il relatore della legge Raffaele Calabrò ha però fatto chiaramente intendere che ora l'intento primario della maggioranza è ricompattare il fronte interno. «La vita è un bene indisponibile- ha detto- sia da parte dello Stato, sia dello stesso soggetto che la vive». Anche Anna Finocchiaro ha detto che questa è la linea dettata da Berlusconi. E Stefano Ceccanti, illustrando la pregiudiziale presentata dal Pd, non ha mancato di far leva sugli argomenti usati da Mantovano per criticare le «incongruenze» del testo del ddl. Le votazioni sul testo cominceranno in Senato il prossimo 24 marzo e si concluderanno il 26. Ieri in aula Umberto Veronesi ha spiegato di non aver presentato alcun emendamento al testo perché ritiene la legge «non opportuna», Emma Bonino ha aggiunto che si tratta di una «legge crudele». Mentre, dal fronte cattolico del Pd, la teodem Paola Binetti ha lanciato un appello ai senatori del suo partito perché convergano sul testo della maggioranza.

*Claudio Sardo*