



XVI CONGRESSO ORDINARIO
UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE

Bologna, 30 settembre – 2 ottobre 2016

COMMISSIONE DIFESA D’UFFICIO

“PAOLA REBECCHI”

L'11 giugno scorso la nostra Commissione ha perso la insostituibile guida di Paola Rebecchi. Nel documento che abbiamo scritto allora, nell'immediatezza di quel tragico evento, abbiamo promesso a Paola ed all'Unione delle Camere Penali Italiane che la sua battaglia sarebbe stata la nostra battaglia.

Ed è anche per questo che la nostra Commissione è oggi intitolata proprio a Paola Rebecchi. In questi mesi, pur nelle difficoltà di operare senza di lei, abbiamo proseguito la sua attività, intervenendo innanzitutto sulle Linee guida licenziate dal Consiglio Nazionale Forense e riuscendo ad ottenere tutte le modifiche che Paola già aveva individuato prima di Rimini, in quello che è stato il suo ultimo ma determinante intervento per la nostra Associazione.

Vogliamo qui di seguito riepilogare, sinteticamente, quella che è stata l'attività della nostra Commissione in questi ultimi due importantissimi anni, segnati innanzitutto dalla approvazione della Riforma del 2015 e ciò che ne è seguito (Regolamento e Linee guida), nella chiara ed esplicita consapevolezza che di tutto ciò che è stato fatto sin qui, l'Unione tutta -senza alcuna distinzione- deve essere grata a Paola Rebecchi.

La Riforma del 2015 (Decreto Legislativo 30 gennaio 2015 n. 6).

L'Istituto della *difesa d'ufficio* è la concreta rappresentazione del ruolo sociale dell'avvocato, strumento essenziale per il funzionamento della giurisdizione e garanzia della pienezza della tutela dei diritti di tutti quei soggetti che, per la loro debolezza, sono esposti a possibili discriminazioni. Con questa consapevolezza nel 2013 la Giunta UCPI costituiva la Commissione Difesa D'Ufficio, con il compito di elaborare una proposta di riforma della materia, finalizzata a garantire la effettività della difesa tecnica, anche alla luce di quanto previsto dalla Legge professionale forense (Legge 31 dicembre 2012 n. 247) che conteneva una delega al Governo per il riordino della disciplina della difesa d'ufficio.

Come già si è segnalato nelle precedenti relazioni, il lavoro della nostra Commissione è partito innanzitutto da un'analisi critica della disciplina allora vigente, anche sulla scorta dei dati raccolti a Roma ed elaborati nell'ambito del "Rapporto sul processo penale" svolto nel 2007/2008 in collaborazione con l'istituto di ricerca EURISPES, oltre che naturalmente della esperienza professionale di ciascuno.

Ne è risultato un bilancio assolutamente negativo ed il fallimento della riforma del 2001.

Due furono i principali elementi di criticità che si evidenziarono e che mettevano in pericolo la qualità e la effettività della difesa: la assenza di garanzie di competenza professionale del difensore d'ufficio e l'assenteismo dei difensori d'ufficio (con ricorso eccessivo alle "improprie" sostituzioni ex art. 97 co. 4 c.p.p.).

Sotto il primo profilo, nella previgente disciplina mancavano idonee garanzie in ordine alla competenza e professionalità, in materia penale, del difensore d'ufficio: l'iscrizione nell'apposito elenco era di fatto indiscriminata, cioè aperta a tutti gli avvocati, anche a coloro che non avevano mai esercitato la professione nel settore penale.

Su questo aspetto la Riforma è intervenuta con decisione, subordinando l'iscrizione all'elenco alla sussistenza di precisi e ben più stringenti requisiti, tra i quali innanzitutto il titolo di specialista (l'avvocato specializzato in materia penale potrà infatti iscriversi senza ulteriori oneri nell'elenco dei difensori d'ufficio).

Agli avvocati non specializzati, tuttavia, non è preclusa la possibilità di esercitare il patrocinio

quale difensore d'ufficio, potendo accedere al relativo elenco sulla scorta di un duplice, alternativo, requisito: la comprovata esperienza professionale (per la quale si è però ora prevista la iscrizione all'albo da almeno cinque anni) ovvero la frequenza di un corso di formazione specifica. Su quest'ultimo requisito la riforma è intervenuta in modo deciso, prevedendosi che il corso di formazione e aggiornamento professionale in materia penale sia biennale, della durata complessiva di almeno 90 ore e con il superamento di un esame finale.

Vi è di più; vengono introdotti i c.d. requisiti di permanenza nell'elenco con obbligo di verifica annuale da parte del COA di appartenenza; merita di essere segnalata, a riguardo, soprattutto la necessità di comprovare l'esercizio continuativo di attività nel settore penale, dimostrando di aver partecipato ad almeno dieci udienze (camerali o dibattimentali).

Si tratta, senz'altro, del *cuore della riforma*, che segna un grande passo in avanti verso la effettività della difesa tecnica, sotto il profilo della introduzione di idonee garanzie di competenza in materia penale del difensore d'ufficio.

Sotto questo profilo, la proposta di riforma elaborata dalla Commissione (e presentata a Parma il 24-25 maggio 2013 nell'ambito del Convegno *Qualità ed efficacia del difensore nel processo penale* e poi approvata dal Consiglio Nazionale Forense il 21 febbraio 2014) è stata integralmente recepita dal decreto legislativo n. 6/2015.

La seconda criticità della situazione previgente riguardava, come anticipato, l'assenteismo dilagante dei difensori d'ufficio.

Secondo i dati raccolti nel 2007 dalla Camera penale di Roma in collaborazione con EURISPES, in un anno solare venivano nominati difensori d'ufficio in circa il 35% dei processi penali; di questa percentuale circa il 48% dei difensori d'ufficio, originariamente nominati, non seguiva il processo penale per l'intero dibattimento.

Tutto ciò dipendeva *in primis* dalla scarsa responsabilizzazione di una parte della classe forense, per la quale l'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio era il più delle volte soltanto un'occasione per accaparrarsi potenziali clienti, senza preoccuparsi di apprestare la migliore difesa tecnica possibile, con diligenza e professionalità, nell'interesse dell'imputato e di assicurarne la continuità nel processo penale.

Il fenomeno dell'assenteismo dei difensori d'ufficio era poi sicuramente da ricondurre anche al ricorso eccessivo e sistematico alle sostituzioni ex art. 97 co. 4 c.p.p.

Infatti, la previsione per cui, in assenza del difensore titolare della difesa, il Giudice di volta in volta designa un sostituto *ex art. 97 comma 4 c.p.p.*, determina nel processo penale l'intervento di una vera e propria "girandola" di difensori che non conoscono gli atti del processo e non hanno neppure la possibilità di chiedere un termine a difesa *ex art. 108 c.p.p.*, con la conseguente frammentazione dell'attività difensiva e, soprattutto, l'annichilimento del diritto di difesa del cittadino.

Questa questione è stato oggetto anche della sentenza emessa il 27.04.2006 dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo (cd. caso Sannino contro Italia) con cui la Corte ha condannato l'Italia proprio per il sistema della difesa d'ufficio e precisamente in relazione alla sostituzione del difensore assente con quello designato *ex art 97 comma 4 c.p.p.*

Nell'occasione la Corte fissava due principi guida molto importanti:

1) *ciò che conta è l'effettività del diritto di difesa che non può essere assicurato se manca la continuità nella difesa;*

2) *l'Autorità Giudiziaria è tenuta a verificare che, al di là delle forme, l'effettività della difesa sia garantita anche nella sostanza.*

Anche su questo aspetto interveniva, con decisione, la proposta di riforma elaborata dalla nostra Commissione, prevedendosi -da un lato- che in caso di mancato comparizione del difensore d'ufficio senza giustificato motivo o legittimo impedimento il Giudice dovesse provvedere alla segnalazione dell'assenza e (a pena di nullità) alla nomina di un *nuovo* difensore d'ufficio (*idem* nel caso di abbandono della difesa da parte del difensore di fiducia) e -d'altro lato- che il sostituto processuale del difensore d'ufficio dovesse essere iscritto (a sua volta) nell'elenco dei difensori d'ufficio oppure essere in possesso del titolo di specialista in diritto penale.

Questo secondo ordine di interventi veniva anch'esso recepito nello schema di decreto legislativo inizialmente approvato dal Governo, ma non trovava poi accoglimento nella versione finale della Riforma a seguito dei rilievi delle commissioni parlamentari (che avevano prospettato, sul punto, un eccesso di delega).

L'esecuzione della Riforma.

La definitiva approvazione e pubblicazione (Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 2015) del Decreto Legislativo 30 gennaio 2015 n. 6 non ha però esaurito l'attività della nostra Commissione.

Restava, innanzitutto, da dare attuazione alla Riforma, in particolare attraverso il Regolamento che il Consiglio Nazionale Forense intendeva assumere per regolare le modalità di inserimento dei difensori di ufficio nell'elenco unico nazionale, le modalità di tenuta di detto elenco da parte del Consiglio nazionale forense, le modalità di trasmissione delle domande di inserimento e allegato parere da parte dei Consigli degli Ordini circondariali nonché la determinazione dei criteri generali per la nomina dei difensori di ufficio.

Il Regolamento è stato approvato nella seduta del Consiglio Nazionale Forense del 22 maggio 2015 e anch'esso costituisce un importante risultato per l'Unione delle Camere Penali Italiane.

La commissione istituita dal C.N.F. che si occupò di predisporre il testo del Regolamento (tra i cui componenti vi era anche Paola Rebecchi) intervenne infatti su taluni aspetti pratici, ma anche su alcune questioni di fondamentale importanza, recependo molte delle indicazioni che provenivano dalla nostra Associazione.

Con riguardo alla disciplina dei corsi di formazione e aggiornamento professionale in materia penale l'esperienza delle Scuole territoriali delle Camere penali ha costituito un fondamentale punto di riferimento, di cui si sono condivisi e recepiti molti aspetti: dal carattere prevalentemente pratico dei corsi, alla preferenza accordata tra i relatori agli avvocati di consolidata esperienza professionale.

Il Regolamento è poi intervenuto con previsioni di dettaglio in relazione alla domanda di iscrizione e permanenza nell'elenco nazionale – per esempio prevedendo che, ai fini della permanenza, le dieci udienze non devono comprendere più di due udienze quale sostituto *ex art.* 97 comma 4 c.p.p. e non più di tre innanzi al Giudice di pace.

Pare interessante ricordare che in quella sede si sono introdotti una serie di obblighi (art. 11) che in qualche modo dovrebbero consentire di limitare le segnalate criticità in relazione all'assenteismo e alla continua variazione dei difensori d'ufficio: il riferimento è, innanzitutto, alla previsione che impone al difensore d'ufficio, impedito di partecipare a singole attività processuali, di incaricare come sostituto un collega anch'esso iscritto nell'elenco nazionale (con ciò recuperando una

previsione contenuta nel primo schema di decreto legislativo).

Un ulteriore, importante, passaggio della esecuzione della Riforma è rappresentato senz'altro dalle Linee Guida nazionali per l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di difesa d'ufficio, che il Consiglio Nazionale Forense ha deciso di adottare anche per dare una risposta alle numerose richieste di intervento e chiarimento che provenivano dai singoli Consigli dell'Ordine degli Avvocati.

Va detto che l'Unione delle Camere Penali non è stata inizialmente coinvolta nella elaborazione di tali Linee guida, il cui testo è poi circolato ed è pervenuto sul tavolo della nostra Commissione proprio a ridosso dell'Open Day di Rimini del 10-11 giugno scorso.

In quell'occasione Paola Rebecchi predispose in prima persona una serie di osservazioni che intervenivano su alcuni passaggi fondamentali delle Linee guida, in particolare per quanto riguarda il requisito della “biennalità” dei corsi di formazione, di cui veniva data una lettura a dir poco riduttiva (prevedendosi che lo stesso poteva ritenersi soddisfatto anche soltanto *quando il corso inizi nell'anno di riferimento e si concluda nell'anno successivo*).

Fortunatamente il successivo e deciso intervento della Giunta, che ha fatto integralmente proprie le osservazioni che Paola predispose, ha consentito di vedere accolte le nostre istanze di modifica, cosicché le Linee guida nazionali interpretative per l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di difesa d'ufficio, approvate dal CNF nella seduta amministrativa del 15 luglio 2016, hanno recepito in gran parte le istanze dell'U.C.P.I.

La collana *Quaderni per la formazione professionale – La difesa d'ufficio*.

Nel ricordare l'attività della nostra Commissione si deve anche ricordare il lavoro avviato grazie alla collaborazione continua tra Paola Rebecchi ed il Professor Giorgio Spangher per la realizzazione della collana dei *Quaderni per la formazione professionale dei difensori d'ufficio*.

L'obiettivo era ed è quello di fornire ai giovani penalisti ed a chi decide di intraprendere il percorso formativo per iscriversi alle liste dei difensori di ufficio uno strumento dal taglio pratico incentrato sugli istituti di diritto processuale che con maggior frequenza può capitare di dover affrontare nel corso di una difesa.

Uno strumento che non ha la velleità di essere esaustivo o di sostituirsi ai volumi della dottrina (non a caso si tratta di semplici “quaderni”) ma, piuttosto, di fornire – in relazione a ciascun istituto trattato - un quadro generale (con un richiamo specifico all'attività che deve svolgere il difensore), un elenco ragionato delle più significative decisioni delle Sezioni Unite (ed una sintetica bibliografia) e, per finire, una raccolta di alcuni casi pratici frutto delle esperienze dei membri della nostra Commissione.

Ad oggi sono già stati pubblicati dalla Casa Editrice Pacini Giuridica – e sotto la direzione di Giorgio Spangher – tre volumi: il primo sulle misure cautelari (con autori Spangher e Mirandola), il secondo sulle misure precautelari (autrice Katia La Regina) ed il terzo sul giudizio direttissimo ed abbreviato (autori Monaco e Galluzzo). È invece in lavorazione un quarto volume sul patteggiamento (in stand by considerati i venti di “riforma” dell'istituto).

Il merito di tale iniziativa va sicuramente al professor Spangher che dirige la collana e agli autori delle varie sezioni. Ma altrettanto merito va riconosciuto a Paola che vedeva anche in questi “quaderni” uno dei mezzi per proseguire verso una nuova difesa d'ufficio, sempre più effettiva

perché portata avanti da difensori competenti e formati.

Prospettive future.

Il lungo lavoro che ha portato al riordino della disciplina della difesa d'ufficio costituisce il risultato di una battaglia storica dell'Unione che da sempre ha ribadito la necessità di garantire la competenza del difensore e, dunque, la efficienza stessa della difesa che passa necessariamente attraverso la responsabilizzazione dell'intera classe forense e la formazione di un difensore tecnicamente preparato, forte e consapevole del proprio ruolo.

Tuttavia, nonostante lo straordinario risultato ottenuto, il cammino non può dirsi concluso.

E' necessario infatti correggere tutte quelle problematiche ancora presenti nella vigente disciplina che comprimono irrimediabilmente il diritto ad una difesa piena ed effettiva.

Il riferimento è al già segnalato assenteismo dei difensori di ufficio e al ricorso eccessivo alle sostituzioni ex art. 97, 4 comma, c.p.p.

Una delle criticità individuate è rappresentata dal perdurante fenomeno dell'assenteismo dei difensori d'ufficio che, benché obbligati a prestare il patrocinio, spesso non si presentano nelle aule di tribunale disinteressandosi della sorte dei processi e lasciando di fatto indifesi i propri assistiti. Comportamenti, questi, assolutamente censurabili ed indicativi di una scarsa responsabilizzazione della classe forense, la quale sembra aver smarrito il senso ed il valore del ruolo che si assume con l'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio che, semmai dovesse essercene bisogno, si ricorda era ed è sempre del tutto libera e volontaria.

Siffatte condotte, difficilmente sanzionabili da parte degli ordini forensi, probabilmente anche a causa degli elevati numeri, confermano l'inadeguatezza complessiva del sistema e la necessità ormai improrogabile di individuare delle soluzioni che possano contrastare ed arginare il fenomeno dell'assenteismo dei difensori d'ufficio che porta inevitabilmente ad un'altra distorsione individuata nel sistema vigente, ossia l'eccessivo e sistematico ricorso alle sostituzioni ex art. 97, 4 comma, c.p.p.

La previsione suddetta che consente al giudice, in assenza del difensore titolare della difesa, di designare di volta in volta un sostituto ex art. 97, 4 comma, c.p.p. determina all'interno del processo l'intervento di una girandola di difensori ogni volta diversi che non conoscono gli atti o che al massimo ne prendono visione nell'immediatezza dell'attività processuale da compiere, non avendo la possibilità, non riconosciuta proprio in tali ipotesi che nella pratica si verificano con maggiore frequenza, di chiedere un termine a difesa ex art. 108 c.p.p.

La conseguenza di siffatta distorsione è l'inevitabile frammentazione dell'attività difensiva e l'assenza di una adeguata ed effettiva difesa tecnica che deve essere garantita non solo nella forma, ma anche nella sostanza.

Il diritto di difesa non può essere infatti assicurato se manca continuità nella difesa, come sancito dalla Corte Europea dei Diritti Umani nella già ricordata sentenza Sannino del 27.4.2006, con cui si è sottolineato il binomio inscindibile tra effettività del diritto di difesa e continuità nella difesa che è ancora oggi disatteso.

Interessante è anche il richiamo, operato dalla medesima sentenza, alla responsabilità dei giudici. Si puntualizza, infatti, che il fenomeno dell'assenteismo è "concausa" del ricorso eccessivo alle sostituzioni "facili". L'altra causa è data dal comportamento dei giudici che vi ricorrono sempre,

anche nei casi in cui dovrebbero evidenziare l'abbandono di difesa ed assegnare un nuovo difensore all'imputato che di fatto è rimasto privo di difesa.

Il comportamento di parte della magistratura – evidentemente preoccupata più delle tempistiche processuali che della serietà del sistema in cui opera – ha trasformato in regola (e in strumento di assoluta negazione di civiltà giuridica) questa forma di sostituzione prevista, invece, dal legislatore quale eccezione finalizzata a far fronte alla patologia dell'assenza temporanea del difensore.

È dunque necessario, e per questo la nostra Commissione continuerà nella propria battaglia non solo culturale, introdurre un obbligo normativo al fine di limitare il ricorso alle sostituzioni “volanti” effettuate in udienza dal giudice con un difensore immediatamente reperibile ed imporre, a fronte della reiterata e sistematica assenza del difensore d'ufficio che ha mostrato disinteresse rispetto al processo, la designazione di un altro difensore titolare della difesa.

Ulteriore criticità del sistema è rappresentata dall'utilizzo distorto del meccanismo delle sostituzioni processuali ad opera dei difensori d'ufficio titolari della difesa.

E' prassi usuale per chi frequenta le aule di giustizia imbattersi in Colleghi più o meno giovani che, una volta designati d'ufficio, ricorrono sovente al disposto di cui all'art. 102 c.p.p. delegando, di fatto, anche l'intera attività processuale a dei sostituti non sempre competenti e preparati in materia penale.

Si aggira in tal modo lo scopo ed il cuore della riforma appena varata.

L'introduzione di criteri più stringenti per l'iscrizione nella lista dei difensori d'ufficio, finalizzata a garantire la competenza in ambito penale del difensore d'ufficio e, quindi, l'efficienza stessa della difesa, resterebbe, infatti, cosa vana se poi di fatto il titolare della difesa ricorresse sistematicamente alla nomina, quale sostituto processuale, di un Collega privo dei nuovi e più rigidi requisiti di iscrizione e permanenza nell'elenco suddetto.

È, pertanto, essenziale individuare dei criteri volti a garantire la verifica in ordine alla competenza penale anche del sostituto processuale, mediante la modifica dell'art. 102 c.p.p. che consenta la sostituzione solo se ricorrono determinati requisiti prestabiliti e tali da assicurare la suddetta competenza.

A questo riguardo, il Consiglio nazionale Forense, con l'art. 11 lett. f) del regolamento sulla difesa di ufficio del 22 maggio 2015 (il cui valore precettivo è meramente deontologico), ha stabilito che il difensore di ufficio possa essere sostituito, ex art. 102 c.p.p., solo da altro soggetto iscritto nell'elenco nazionale di cui all'art. 97, comma 2, c.p.p.

Quest'ultimo aspetto è stato ed è, tuttavia, tema di discussione, nella misura in cui simile prescrizione esclude *tout court* che possano essere nominati come sostituti avvocati che, seppur non iscritti nella lista dei difensori d'ufficio, forniscano adeguate garanzie di idoneità tecnica.

La Commissione difesa d'ufficio aveva individuato anche una terza criticità meritevole di intervento legislativo, rappresentata dal problema della elezione di domicilio “forzata”, ad opera soprattutto della p.g., di indagati/imputati privi di difensore di fiducia, spesso senza fissa dimora, presso lo studio del difensore di ufficio.

Questa prassi, che dà vita al fenomeno della “falsa reperibilità” dell'imputato e che, fra l'altro, oggi consente di procedere in assenza dell'imputato ex art. 420-bis, comma 2, c.p.p., deve senza dubbio essere corretta proprio perché si abbatte direttamente sulla effettività del diritto di difesa.

Il testo a suo tempo elaborato dalla nostra Commissione aveva proposto la introduzione di un comma 4-*bis* nell'articolo 161 c.p.p., il quale prevedeva che nel caso di assegnazione all'indagato ovvero all'imputato di un difensore di ufficio, la dichiarazione o la elezione di domicilio presso lo studio legale dovesse essere espressamente accettata dal difensore, con atto scritto depositato dal difensore presso l'autorità giudiziaria procedente.

Sul punto, e in attesa di un auspicato intervento normativo, occorre sottolineare che il Tribunale di Asti, con ordinanza del 10.11.2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 c.p.p. nella parte in cui non prevedono la notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio penale, quantomeno nell'ipotesi di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio, alla stregua dei parametri di cui agli artt. 2, 3, 21, 24, 111, 117 Cost., 14 Patto internazionale sui diritti civili e politici e 6 CEDU (essenzialmente per la violazione del principio di ragionevolezza, del diritto di difesa e del diritto all'informazione sull'accusa penale), e la Corte costituzionale ha fissato la discussione all'udienza camerale del 5 ottobre prossimo.

Un breve cenno conclusivo merita anche la recente vicenda della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Roma che ha dubitato della legittimità della norma di cui all'art. 116 del D.P.R. 115 del 2012 (che, come noto, prevede l'intervento "surrogatorio" dello Stato in relazione agli onorari del difensore d'ufficio che dimostra di aver inutilmente esperito le procedure per il recupero dei crediti professionali), con un'ordinanza in cui si leggevano inaccettabili attacchi alla figura del difensore d'ufficio (laddove il Giudice evidenziava che *la certezza di veder remunerato il proprio operato potrebbe spingere il difensore a scelte di strategia processuale non funzionali al miglior interesse dell'assistito, ma tese, invece, a lucrare un maggior compenso per sé*).

Nell'ambito di tale giudizio di costituzionalità l'Unione delle Camere Penali ha ritenuto di dover intervenire, per avversare una siffatta presa di posizione, irrispettosa del fondamentale ruolo che la difesa – e, sia detto, la difesa d'ufficio in particolare – svolge nell'ambito del processo penale, in conformità a fondamentali principi di rango costituzionale.

Sul punto la Corte costituzionale è recentemente intervenuta dichiarando la manifesta infondatezza della questione (ordinanza 5-6 luglio 2016, n. 206).

Come si vede i fronti problematici sono ancora molti e tutti di estremo rilievo.

La Commissione, portando avanti il lavoro di Paola Rebecchi e la "sua" battaglia culturale, si propone oggi, al fine di garantire la effettività della difesa e la piena attuazione dell'intera riforma, di affrontare gli aspetti critici connessi alla sua attuazione affinché il cambiamento diventi reale.

A questo proposito, la nostra Commissione ha anche elaborato un questionario che ci si propone di inoltrare a tutti i Presidenti delle Camere Penali ed avente ad oggetto: Domande dirette alla raccolta di informazioni in ordine alla presenza in atti della modalità di designazione del difensore di ufficio.

L'obiettivo dell'iniziativa è verificare come la normativa trovi concreta applicazione nei vari uffici Giudiziari, in particolare come in concreto avvenga la designazione del difensore di ufficio (se e come vengono rispettati i requisiti di automaticità e di accesso al call center), nonché della eventuale presenza di altre norme di regolamentazione delle difese di ufficio (e segnatamente di

eventuali regolamenti emanati dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e/ o protocolli di intesa con l'Autorità Giudiziaria).

La battaglia è appena iniziata e prima di pretendere di cambiare l'abitudine dei magistrati di ricorrere alle sostituzioni volanti dobbiamo sensibilizzare la nostra classe forense a trattare la difesa di ufficio come una difesa di serie "A" nei cui confronti siamo tenuti ad un maggiore impegno determinato dall'importante circostanza che l'imputato non ci ha scelto.

Paola Rebecchi. *Il percorso che ha portato all'approvazione della Riforma del 2015: le criticità della vecchia disciplina, le correzioni introdotte dal legislatore e la battaglia culturale della Commissione UCPI sulla Difesa d'ufficio.*

[Quello che segue è sostanzialmente l'intervento di Paola Rebecchi alla presentazione della Commissione sulla difesa d'ufficio nel corso del secondo Open Day UCPI a Rimini, il giorno 11 giugno 2016]

Soprattutto frequentando le aule di Giustizia ci si è resi conto che se lo scopo dichiarato del legislatore del 2001 era quello di disciplinare l'istituto della difesa d'ufficio in modo da garantirne la effettività e quindi il diritto di difesa, allora occorre registrare il fallimento (almeno parziale) di quell'obiettivo.

Quel fallimento, come detto, lo si poteva registrare sulla scorta di un dato innanzitutto empirico, proveniente dalla nostra esperienza quotidiana di avvocati che esercitano la professione, prendendo atto di quella che era la realtà che emergeva nella frequentazione delle aule di giustizia.

Ma quel fallimento lo si poteva registrare anche sulla scorta di dati raccolti ed elaborati sulla base di un metodo scientifico: il riferimento è ad una ricerca svolta nel 2007/2008 dalla Camera Penale di Roma insieme con l'Istituto di ricerca Eurispes, che confermava i rilievi critici che l'avvocatura penale e le Camere penali in particolare avevano mosso alla legge del 2001.

Questi dati confermavano il grave deficit di **competenza** che la difesa d'ufficio manifestava.

In un momento storico in cui l'Avvocatura intera stava (e sta tuttora) attraversando un profondo mutamento, un vero e proprio procedimento di mercificazione, si stava (e si sta tuttora) perdendo di vista quello che è il senso della nostra funzione: alla perdita di valutazione e considerazione esterna che l'Avvocatura registrava e registra, corrispondeva e corrisponde uno smarrimento dell'Avvocatura anche al suo interno, talvolta incapace essa stessa di avere piena consapevolezza del valore della propria funzione.

La funzione dell'Avvocato e, in particolare, del Difensore nel processo penale, ha una sua tutela anche a livello costituzionale: ma quella tutela è riconosciuta non tanto a noi, quanto ai cittadini che ne sono i diretti destinatari e di cui noi siamo invece i destinatari mediati, chiamati a garantire i diritti appunto dei cittadini ed il rispetto delle regole del processo.

Per recuperare la percezione esterna del nostro ruolo io credo sia importante insistere -innanzitutto tra di noi- su due aspetti, fortemente legati tra loro: **deontologia** e **competenza**, che vuol dire anche qualità della difesa.

Noi dobbiamo valorizzare l'eticità del nostro comportamento e del nostro ruolo.

Ma per farlo, al tempo stesso, dobbiamo garantire la *qualità* della difesa e quindi del difensore d'ufficio.

Ecco perché nella analisi e nella valutazione della legge 60 del 2001 la prima criticità che emergeva era il testo previgente dell'art. 29 disp. att. c.p.p: quella norma, infatti, non forniva idonee garanzie di competenza in materia penale del difensore d'ufficio.

Fino al 20 febbraio del 2015 (cioè fino all'entrata in vigore della riforma della difesa d'ufficio con

il decreto legislativo n. 6 del 2015) le liste¹ dei difensori d'ufficio erano in realtà delle liste aperte a tutti.

Io le ho definite per anni delle vere e proprie liste di collocamento.

I due criteri del previgente art. 29 infatti non garantivano alcuna selezione.

Da un lato si prevedeva la possibilità di iscrizione i giovani colleghi (era sufficiente una iscrizione all'albo di soli due anni) che dimostravano (attraverso la produzione di un certo numero di verbali di udienza) l'esercizio della professione (anche) in ambito penale.

Dall'altro (e quindi per coloro che non soddisfacevano neppure questi requisiti davvero minimali) si prevedeva -paradossalmente- che fosse *comunque* sufficiente la sola frequentazione di un corso, ma senza alcuna verifica finale della competenza specifica del difensore d'ufficio: bastava preoccuparsi di non riportare più di un certo numero di assenze e basta.

Questo che cosa ha comportato?

Ha comportato delle liste di fatto aperte a tutti, anche a chi mai aveva esercitato nel settore penale, ed i dati confermano anche questo: al momento dell'entrata in vigore della riforma gli iscritti nelle liste dei difensori d'ufficio a Roma erano circa 1100, a Firenze 900, a Napoli 950 ... numeri impressionanti.

Valorizzare la qualità della difesa d'ufficio significava allora innanzitutto introdurre dei criteri più stringenti per l'iscrizione nelle liste.

È indubbio che, da questo punto di vista, la riforma del 2015 sia stata senz'altro vista come una riforma "impopolare".

È per questo che il primo documento della nostra Commissione, dopo l'entrata in vigore della riforma, ha come titolo proprio "una battaglia culturale" perché effettivamente ci siamo resi conto che di questo si trattava.

Leggendo i primi commenti ci siamo accorti che scrivere la riforma era stata forse la cosa più semplice e che bisognava (e bisogna ora) lavorare per diffondere una certa cultura della difesa d'ufficio, mostrando l'onore per la toga che Avvocati come Fulvio Croce hanno dimostrato, anche sacrificando la propria vita.

Noi siamo i garanti della lealtà dello Stato: lo siamo sempre e lo siamo ancor di più -se possibile- quando operiamo come difensori d'ufficio.

¹ Utilizzo l'espressione al plurale, cioè *liste*, perché allora vi erano più liste mentre oggi c'è l'elenco nazionale tenuto dal Consiglio Nazionale Forense