



COMMISSIONE DIFESA D'UFFICIO

Il bilancio della attuale situazione

Il punto di partenza del lavoro della Commissione Difesa di Ufficio UCPI, teso a proporre valide ipotesi di riordino della materia¹, è necessariamente rappresentato dall'analisi critica della disciplina attuale, la legge n. 60 del 2001: una riforma che aveva l'obiettivo di improntare la difesa di ufficio a criteri che ne garantissero la effettività.

Per l'analisi² di cui sopra abbiamo utilizzato, da un lato, i dati della nostra esperienza professionale e dall'altro i dati raccolti ed elaborati nell'ambito del lavoro "Rapporto sul processo penale" svolto nel 2007/2008 in collaborazione con l'istituto di ricerca EURISPES³.

Il bilancio è indubbiamente negativo: si deve registrare il fallimento di alcuni aspetti della disciplina in esame, un fallimento parziale ma grave in quanto si abbatte direttamente su quello che era lo scopo dichiarato dal legislatore del 2001: fare della difesa d'ufficio una difesa piena ed effettiva.

E' indubbio che la difesa di ufficio non funziona come dovrebbe, per varie ragioni accomunate tutte dal medesimo risultato: il grave pregiudizio per l'inviolabile diritto di difesa, schiacciato anche da prassi processuali e deontologia precaria.

I - Assenza di garanzie di competenza del difensore d'ufficio

La riflessione sui punti nevralgici della disciplina in vigore, sempre in relazione al binomio inscindibile DIFESA DI UFFICIO / EFFETTIVITA' DEL DIRITTO DI DIFESA, non può non indurci a sottolineare in primo luogo **L'ASSOLUTA ASSENZA DI IDONEE GARANZIE IN ORDINE ALLA COMPETENZA IN MATERIA PENALE E PROFESSIONALITA' DEL DIFENSORE DI UFFICIO.**

Ciò è dovuto al fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 1 bis, disp. att. c.p.p., l'iscrizione nell'elenco dei difensori di ufficio è

di fatto indiscriminata, aperta a colleghi che non hanno mai esercitato la professione nel settore penale.

E' infatti sufficiente, per coloro che non possono documentare lo svolgimento dell'attività professionale nel settore penale, frequentare un corso di formazione e di aggiornamento professionale specifico presso gli ordini forensi o le camere penali territoriali e non riportare più di un certo numero di assenze, per iscriversi nell'elenco dei difensori d'ufficio.

La norma in esame omette qualsivoglia riferimento a verifiche in ordine alla competenza tecnica e,

¹L'articolo 16 della Nuova Disciplina dell'Ordinamento Forense stabilisce che il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sentito il CNF, un decreto legislativo recante il riordino della materia della difesa d'ufficio, con previsione dei criteri e delle modalità di accesso ad una lista unica, mediante indicazione dei requisiti che assicurino la stabilità e la competenza della difesa tecnica d'ufficio.

² Lavoro già svolto dalle Camere Penali nel 2007

³ I dati sulla difesa di ufficio furono inseriti solo nell'indagine romana ma sono assolutamente significativi in quanto attinenti a problematiche di carattere generale.



pertanto, alla idoneità concreta dell'avvocato che intende iscriversi nella lista dei difensori di ufficio.

E' ovvio che il semplice onere relativo alla frequenza di un corso non può essere considerato al tempo stesso unico presupposto e idonea garanzia di competenza in materia penale.

Al fine di far fronte a tale situazione, si ritiene che lo strumento dotato di maggior concretezza sia rappresentato dalla **SPECIALIZZAZIONE**.

L'avvocato specializzato in materia penale potrà iscriversi, senza ulteriori oneri, nella lista dei difensori di ufficio.

La possibilità di esercitare il patrocinio in qualità di difensori di ufficio non sarà tuttavia preclusa a coloro che non conseguiranno il titolo di specialista. In questo caso, sarà obbligatoria la frequenza di un corso di formazione specifica, organizzato dai consigli degli ordini forensi ovvero dalle camere penali territoriali, ed il superamento di un **esame finale**.

2 – Assenteismo dei difensori di ufficio e ricorso eccessivo alle sostituzioni ex articolo 97, comma 4, c.p.p.

Altra criticità è rappresentata dal fenomeno dell'assenteismo dilagante dei difensori di ufficio.

Sul punto abbiamo a disposizione dati Eurispes risalenti al 2007 e circoscritti alla situazione romana ma senz'altro indicativi.

Dalla ricerca emerse che:

1) il 65% circa dei processi arrivava in dibattimento con un difensore di fiducia, mentre nel 35% dei processi si registrava la nomina di un difensore di ufficio;

2) il 48% circa dei difensori d'ufficio originariamente nominati non seguiva il processo per l'intero dibattimento.

Sul punto, con estrema franchezza, non si può non riconoscere da un lato la scarsa responsabilizzazione della classe forense e dall'altro l'enorme difficoltà degli ordini forensi, probabilmente anche a causa degli elevati numeri, a sanzionare determinati comportamenti. Tutto ciò a conferma, comunque, della inadeguatezza complessiva del sistema.

Il fenomeno dell'assenteismo dei difensori di ufficio è poi *concausa* di un'altra criticità che necessita di provvedimenti immediati: **il ricorso eccessivo, in quanto sistematico, alle sostituzioni ex art. 97, comma 4, c.p.p.,** con cui si proietta l'imputato all'interno di una situazione che comprime irrimediabilmente il suo diritto di difesa.

Infatti, la previsione per cui, in assenza del difensore titolare della difesa, il giudice di volta in volta designi un sostituto ex art. 97, comma 4, c.p.p., determina nel processo l'intervento di una girandola di difensori che non conoscono gli atti e non hanno la possibilità di chiedere un termine a difesa ex art. 108, c.p.p.⁴ con la conseguente frammentazione dell'attività difensiva, dell'assenza

⁴ In relazione all'art. 108, c.p.p. ed alla preclusione della concessione del termine a difesa al difensore nominato ex art. 97, comma 4, c.p.p., come è noto si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 450/97. Una sentenza tanto logica



di una adeguata difesa tecnica: in altri termini, con il risultato di annullare completamente il diritto di difesa.

Questa è una situazione che è di tutta evidenza: non dimentichiamo che la stessa Corte Europea dei Diritti Umani, con la sentenza 27.4.2006 – caso Sannino contro Italia – ha condannato l'Italia proprio per il sistema della difesa di ufficio ed in relazione alla sostituzione del difensore assente con quello designato ex art. 97, comma 4. Con questa sentenza la Corte ha sottolineato il binomio inscindibile tra effettività del diritto di difesa e continuità nella difesa.

In particolare la Corte Europea ha fissato dei principi guida molto importanti:

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

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

Tutto ciò, ancora oggi, è completamente disatteso.

Interessante è il richiamo, operato dalla Sentenza Sannino, alla responsabilità dei giudici. Per questo si puntualizzava 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 della tempistica processuale 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.

Ed allora, quantomeno deve essere introdotto un obbligo normativo al fine di limitare il ricorso alle sostituzioni previste dal comma 4 dell'art. 97, c.p.p. . In altri termini, è necessario imporre, a fronte dell'assenza del difensore di ufficio che ha mostrato disinteresse rispetto al processo, la nomina di un altro difensore al fine di garantire la effettività della difesa tecnica di ufficio.

3 – Il problema della elezione di domicilio "forzata" presso lo studio del difensore di ufficio

Sempre nell'ottica di garantire la effettività della difesa di ufficio, è necessario affrontare una ulteriore problematica: la elezione di domicilio "forzata" di indagati/imputati, spesso senza fissa dimora, presso lo studio del difensore di ufficio. Questa prassi che dà vita al fenomeno della "falsa reperibilità" è senz'altro un'altra criticità da correggere proprio perché si abbatte direttamente sul diritto di difesa.

Si propone, in tal senso, la introduzione del comma 4-bis dell'articolo 161, c.p.p., in cui si prevede 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 debba essere espressamente accettata dal difensore.

quanto lontana dalla realtà delle aule di giustizia, in linea con la miopia del legislatore che, con la norma in esame, lascia scoperta da ogni regolamentazione proprio l'ipotesi di sostituzione che, nella pratica, si verifica con maggiore frequenza.



La proposta di riforma

Alla luce delle considerazioni esposte e delle criticità rilevate, la proposta di riforma è la seguente:

ART. 1

(Modifiche all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di elenchi e tabelle dei difensori di ufficio)

1. Il comma 1 dell'art. 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, è sostituito dal seguente:

“Il consiglio dell’ordine forense predisponde e aggiorna annualmente l’elenco alfabetico degli iscritti idonei ad assumere le difese d’ufficio di cui all’articolo 97 del codice di procedura penale, in modo tale che il numero degli iscritti garantisca le esigenze degli uffici giudiziari. Il consiglio dell’ordine forense provvede annualmente a redigere una relazione sull’andamento della difesa d’ufficio, nella quale sono specificati i criteri in base ai quali si procede all’aggiornamento dell’elenco e le esigenze degli uffici giudiziari.”

2. Il comma 1-bis dell'articolo 29 è sostituito dal seguente:

“Possono iscriversi nell’elenco dei difensori d’ufficio di cui al comma 1 i difensori che hanno conseguito il titolo di specialista in diritto penale ai sensi dell’articolo 9 della L. 247/12

3. All'articolo 29 è aggiunto il seguente comma 1 -ter:

“Per l’iscrizione nell’elenco di cui al comma 1 dei difensori che non hanno conseguito il titolo di specialista in diritto penale, è necessaria la partecipazione ad un corso biennale di aggiornamento professionale appositamente organizzato dall’ordine professionale o, ove costituita, dalla camera penale territoriale ovvero dall’unione delle camere penali ed il superamento di un esame finale volto ad accertare il possesso delle specifiche competenze in materia penale. E’ inoltre sempre necessario non aver riportato sanzioni disciplinari, superiori



all'avvertimento, nei cinque anni precedenti la richiesta di iscrizione.”

ART. 2

*(Modifiche all'art. 97 del codice di procedura penale,
in materia di difensore di ufficio)*

1. Il comma 4 dell'art. 97 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:
“Quando è richiesta la presenza del difensore e quello di fiducia non è comparso, il giudice designa come sostituto un altro difensore immediatamente reperibile. Se il difensore di fiducia ha abbandonato la difesa, il giudice nomina un difensore di ufficio a norma dei commi 2 e 3”
2. Dopo il comma 4 dell'articolo 97 del codice di procedura penale è inserito il seguente comma 4 bis:
“Se il difensore di ufficio nominato a norma dei commi 2 e 3 non è comparso adducendo giustificato motivo o per legittimo impedimento, il giudice nomina un altro difensore immediatamente reperibile, iscritto nell'elenco di cui al comma 2. In caso di mancata comparizione del difensore di ufficio, senza giustificato motivo o legittimo impedimento, il giudice provvede alla segnalazione dell'assenza e nomina un altro difensore a norma dei commi 2 e 3. “

ART. 3

(Modifiche all'articolo 161 del codice di procedura penale, in materia di domicilio dichiarato, eletto o determinato per le notificazioni)

1. All'articolo 161 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma 4 bis:
“Con l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio la persona sottoposta alle indagini ovvero l'imputato sono invitati a nominare un difensore. Qualora la persona sottoposta alle indagini ovvero l'imputato siano privi di difensore, il giudice, il pubblico ministero



o la polizia giudiziaria provvedono a nominare un difensore di ufficio ai sensi dell'articolo 97, commi 2 e 3; in tal caso la dichiarazione o la elezione di domicilio presso il difensore deve essere da quest'ultimo espressamente accettata.”

* * *