

Congresso Nazionale  
Unione Camere Penali Italiane

Sorrento 19-20-21 ottobre 2018

**PROGRAMMA POLITICO  
DEL CANDIDATO  
ALLA PRESIDENZA U.C.P.I.  
AVV. GIAN DOMENICO CAIAZZA**

**Biennio 2018 / 2020**

# INDICE GENERALE

## PREMESSA

---

<b>1. Un quadro politico inedito ed allarmante</b>	<b>1</b>
1.2 Dal populismo giudiziario al populismo penale di governo	2
1.3 Che fare, come farlo, con chi farlo: L'U.C.P.I. di fronte al nuovo quadro politico	4
1.4 L'U.C.P.I. che ereditiamo, ed il senso politico della nostra scelta di continuità	5
1.5 L'Unione degli Osservatori e dei territori	6
1.6 L'Unione della legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere	7

## IL PROGRAMMA POLITICO DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE PER IL BIENNIO 2018 -2020

---

<b>2. Dare voce, forza e forma alle idee liberali della giustizia penale in italia.</b>	<b>8</b>
2.1 Promuovere la mobilitazione delle energie accademiche, intellettuali, istituzionali e politiche del Paese per la definizione e la scrittura di un "Manifesto della giustizia penale liberale"	8
2.2 Promuovere da subito - con il concorso delle Camere Penali territoriali - un intergruppo parlamentare a sostegno del disegno di legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere in magistratura promosso da U.C.P.I	10
2.3 I rapporti con la Magistratura. fedeli ai principi, aperti al dialogo	11
2.3.1 La riforma dell'Ordinamento giudiziario	
2.3.2 La difesa dei diritti e delle Istituzioni	
2.3.3 Il Consiglio Superiore della Magistratura	
2.3.4 I magistrati fuori ruolo	
2.3.5 La responsabilità civile dei magistrati	
2.3.6 La Magistratura Onoraria ed il Giudice di Pace	
2.3.7 I Consigli Giudiziari	
2.4 In difesa dell'idea costituzionale del processo penale	15
2.4.1 Il quadro generale	
2.4.2 Oltre la convegnoistica: promuovere iniziative giudiziarie e iniziative legislative in difesa della nostra idea liberale del processo penale	
2.5 In difesa della idea costituzionale e convenzionale della esecuzione della pena	19

<b>2.6</b>	<b>In difesa del difensore: per una figura autorevole, consapevole, specializzata dell'avvocato penalista</b>	21
2.6.1	Formazione professionale e specializzazione dell'avvocato penalista	
2.6.2	Il difensore di ufficio ed il patrocinio dei non abbienti: recuperare lo spirito della riforma del 2001	
2.6.3	Il tema dell'avvocato in Costituzione ed i rapporti con il Consiglio Nazionale forense	
<b>2.7</b>	<b>In difesa del diritto dei cittadini ad una informazione giudiziaria corretta, completa e rispettosa della dignita' delle persone</b>	25
2.7.1	L'informazione sulle indagini e sul processo	
2.7.2	L'altra "informazione giudiziaria": la verita' sulla quotidianita' giudiziaria che solo noi avvocati possiamo raccontare. riprendere e rilanciare il cammino iniziato con la ricerca UCPI-Eurispes	
2.7.3	Promuovere –in collaborazione con l'associazione " <i>errorigiudiziari.com</i> "- una grande campagna di informazione, discussione e riflessione, nelle scuole e presso la pubblica opinione, sugli "errori giudiziari" in italia. costituire un Osservatorio U.C.P.I. su ingiusta detenzione ed errori giudiziari	
<b>2.8</b>	<b>In difesa dell'Europa e in difesa dall'Europa</b>	28
<b>2.9</b>	<b>In difesa da noi stessi: idee per una Unione migliore</b>	30

# PREMESSA

---

## 1. Un quadro politico inedito ed allarmante

Le elezioni politiche del 4 marzo 2018, e le successive evoluzioni del quadro delle alleanze parlamentari fino alla formazione del nuovo governo della XVIII legislatura, hanno determinato un assetto politico ed istituzionale senza precedenti nella storia della Repubblica e, per le sue dimensioni e connotazioni peculiari, senza pari in Europa. Due forze politiche per molti versi diverse per storia, programmi, composizione sociale del corpo elettorale e della classe dirigente hanno stipulato un accordo politico che le ha condotte al Governo del Paese con una maggioranza parlamentare molto netta, e da subito in ulteriore crescita negli unanimi sondaggi demoscopici.

Le diversità sono a tal punto marcate che le due formazioni politiche comprendono di dover ricorrere ad una formula acrobatica che consenta di definire quell'accordo politico piuttosto un "contratto di governo", stipulato tra due forze che, consapevoli delle reciproche differenze, fissano tuttavia degli obiettivi comuni che ritengono essere raggiungibili nell'interesse dei cittadini.

In questo consiste, in definitiva, la svolta politica: il voto del popolo italiano, confluito per strade diverse in favore di quelle due forze politiche, manifesta una comune connotazione "populista", secondo una definizione che, lungi dall'essere respinta come spregiativa o immeritata, viene nei fatti ed anche esplicitamente rivendicata dai leader dei due movimenti. Al di là dei nominalismi, e per focalizzare le ricadute del nuovo quadro politico sui temi che direttamente incidono sulle competenze statutarie e sulla iniziativa politica dell'U.C.P.I., quel che è certo è che, a ben vedere, la saldatura politica di questa eterogenea maggioranza politica avviene anche e proprio intorno alle tematiche della giustizia penale.

D'altro canto, se «*la patente di populista può essere concessa a quanti utilizzano tecniche retoriche o manipolative di acquisizione del consenso, a loro volta costruite intorno alla pretesa di essere gli interpreti più autentici e i difensori più credibili degli interessi del popolo, a prescindere, invero, da ogni rapporto di effettiva corrispondenza tra ideologia e realtà*»<sup>1</sup>, è certo che «*l'ispirazione populistica si è notoriamente tradotta in una accentuata strumentalizzazione politica del diritto penale, e delle sue valenze simboliche, in chiave di rassicurazione collettiva rispetto a paure e allarmi a loro volta indotti, o comunque enfatizzati da campagne politico-mediatiche propense a drammatizzare il rischio-criminalità*»<sup>2</sup>

È dunque fin troppo facile prevedere che il **paragrafo 12 del "Contratto di Governo"** sarà certamente, e di gran lunga, quello sul quale convergeranno con più slancio ed efficacia le ambizioni politiche dei due partiti di maggioranza; anche perché le riforme ivi pur genericamente preconizzate appaiono tutte a "costo zero" (fatta eccezione per il fantomatico piano edilizio di nuove carceri), un'autentica rarità in quel programma politico.

## 1.2 Dal populismo giudiziario al populismo penale di governo

**D**unque, i penalisti italiani sanno di doversi misurare per il prossimo futuro con un antagonista inedito: il populismo penale al Governo del Paese.

Certo, il populismo penale ha radici lontane, e costituisce anzi da sempre terreno di scontro politico elettivo per i penalisti italiani. D'altronde, la materia penale è per sua natura incline ad essere affrontata, da chi giunga al governo del Paese sprovvisto di solidi riferimenti alla cultura liberale del diritto, nel senso di assecondare le paure più profonde della pubblica opinione. Si pensi, negli ultimi anni, ai ripetuti interventi legislativi su temi quali -solo per fare alcuni esempi- l'omicidio stradale, il furto in appartamento, l'immigrazione clandestina, la c.d. legittima difesa domiciliare, o la presunzione normativa delle esigenze cautelari per reati di volta in volta giudicati di particolare "allarme sociale", e potremmo continuare a lungo. Il fatto è che il populismo penale è stato innanzitutto, negli ultimi venticinque anni, populismo *giudiziario*, alimentato e coltivato cioè da una Magistratura che -a partire dai primissimi anni novanta- ha acquisito e svolto con forza funzioni del tutto improprie di orientamento e condizionamento della politica, in nome di una auto-attribuita funzione salvifica di riscatto del "popolo" da una Politica corrotta e ripiegata sulla difesa di innominabili interessi di casta.

La Politica dunque, fiaccata ed intimidita dalla strabordante invasione di campo del Potere Giudiziario, e dal consenso popolare che accompagnava quest'ultimo, ha nei fatti accettato di svolgere -ora di più, ora di meno, ma in modo sostanzialmente continuo- un ruolo ancillare, servente, sui temi della giustizia penale.

Oggi ci troviamo di fronte ad un quadro politico drasticamente mutato: quelli che erano riflessi demagogici che attraversavano -non di rado in modo contraddittorio- le forze politiche di volta in volta al Governo, le quali anzi rifiutavano di riconoscere nelle proprie scelte di politica giudiziaria quelle pur evidenti connotazioni, vengono ora esplicitamente rivendicati come valori fondativi del patto politico stipulato per il governo del Paese.

La semina irresponsabile di continue pulsioni demagogiche, retoriche, giustizialiste da parte di chi -Magistratura e Politica- ha governato la giustizia penale nel nostro Paese negli ultimi 25 anni, ha infine dato i suoi frutti.

Coglie dunque nel segno ancora una volta Giovanni Fiandaca quando denuncia senza mezzi termini l'impatto potenzialmente devastante per lo stesso tessuto connettivo della nostra convivenza democratica che può essere determinato dal «populismo giustizialista» **fattosi governo**, cioè da una idea politica che concepisce «*la legge penale e la pena come armi per combattere i nemici del popolo*»<sup>3</sup> di volta in volta come tali individuati, e che annovera non a caso -e certo al di là di ogni intenzione o consapevolezza- precedenti storici tra i più raccapriccianti.

Ancor più nitidamente si stagliano, per la loro forza quasi profetica oltre che per la loro provenienza felicemente sorprendente, le parole spese -sul tema esplicitamente qualificato come "populismo penale"- da Papa Francesco nel suo incontro con l'Associazione Internazionale di Diritto Penale nell'ottobre del 2014:

« *La vita in comune, strutturata intorno a comunità organizzate, ha bisogno di regole di convivenza la cui libera violazione richiede una risposta adeguata. Tuttavia, viviamo in tempi nei quali, tanto da alcuni settori della politica come da parte di alcuni mezzi di comunicazione, si incita talvolta alla violenza e alla vendetta, pubblica e privata, non solo contro quanti sono responsabili di aver commesso delitti, ma anche contro coloro sui quali ricade il sospetto, fondato*

o meno, di aver infranto la legge.

*In questo contesto, negli ultimi decenni si è diffusa la convinzione che attraverso la pena pubblica si possano risolvere i più disparati problemi sociali, come se per le più diverse malattie ci venisse raccomandata la medesima medicina. Non si tratta di fiducia in qualche funzione sociale tradizionalmente attribuita alla pena pubblica, quanto piuttosto della credenza che mediante tale pena si possano ottenere quei benefici che richiederebbero l'implementazione di un altro tipo di politica sociale, economica e di inclusione sociale.*

*Non si cercano soltanto capri espiatori che paghino con la loro libertà e con la loro vita per tutti i mali sociali, come era tipico nelle società primitive, ma oltre a ciò talvolta c'è la tendenza a costruire deliberatamente dei nemici: figure stereotipate, che concentrano in sé stesse tutte le caratteristiche che la società percepisce o interpreta come minacciose. I meccanismi di formazione di queste immagini sono i medesimi che, a suo tempo, permisero l'espansione delle idee razziste. Stando così le cose, il sistema penale va oltre la sua funzione propriamente sanzionatoria e si pone sul terreno delle libertà e dei diritti delle persone, soprattutto di quelle più vulnerabili, in nome di una finalità preventiva la cui efficacia, fino ad ora, non si è potuto verificare, neppure per le pene più gravi, come la pena di morte. C'è il rischio di non conservare neppure la proporzionalità delle pene, che storicamente riflette la scala di valori tutelati dallo Stato. Si è affievolita la concezione del diritto penale come ultima ratio, come ultimo ricorso alla sanzione, limitato ai fatti più gravi contro gli interessi individuali e collettivi più degni di protezione. Si è anche affievolito il dibattito sulla sostituzione del carcere con altre sanzioni penali alternative.*

*In questo contesto, la missione dei giuristi non può essere altra che quella di limitare e di contenere tali tendenze. È un compito difficile, in tempi nei quali molti giudici e operatori del sistema penale devono svolgere la loro mansione sotto la pressione dei mezzi di comunicazione di massa, di alcuni politici senza scrupoli e delle pulsioni di vendetta che serpeggiano nella società».<sup>4</sup>*

Questo, dunque, il quadro politico nel quale è ragionevole prevedere si troverà ad operare l'Unione delle Camere Penali Italiane nell'immediato futuro: un contesto del tutto inedito, fortemente connotato da una esplicita e rivendicata aggressione ai valori fondamentali del diritto penale liberale da parte non più -o non più solo- dai tradizionali antagonisti delle posizioni politiche della nostra associazione, ma da una imponente maggioranza parlamentare e di governo, da un massiccio schieramento della informazione tradizionale e social, e da un assai diffuso ed attivo consenso popolare

---

<sup>1</sup> G. Fiandaca, *Populismo politico e populismo giudiziario*, *Criminalia*, 2013

<sup>2</sup> G. Fiandaca, *ibidem*

<sup>3</sup> G. Fiandaca, *Il Foglio* del 26 luglio 2018

<sup>4</sup> Discorso del Santo Padre Francesco alla delegazione dell'Associazione Internazionale di diritto penale, 23 ottobre 2014

### 1.3 Che fare, come farlo, con chi farlo: L'U.C.P.I. di fronte al nuovo quadro politico

**T**ali essendo le premesse, appare evidente la necessità che l'Unione delle Camere Penali sia chiamata oggi ad una profonda riflessione **sulla necessità di adeguare la propria iniziativa ad un quadro politico così radicalmente modificato.**

Perseguire i propri scopi statutari di associazione volta a « *promuovere la conoscenza, la diffusione, la concreta realizzazione e la tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto ed equo processo penale in una società democratica*»; a « *vigilare sulla corretta applicazione della legge e di affermare che il diritto di difesa deve trovare adeguata rappresentanza e tutela politica, quale strumento di garanzia delle potenzialità dell'individuo*» e a «*tutelare il prestigio e il rispetto della funzione del difensore*»<sup>5</sup> in un contesto politico nel quale - come abbiamo detto - la maggioranza parlamentare e di governo si è costituita per la prima volta in modo esplicito sulla negazione programmatica di quei valori e di quegli obiettivi, **esige giocoforza un cambio di passo nella nostra politica**, sempre al fine di perseguire in modo efficace gli obiettivi della tradizione ideale dell'Unione delle Camere Penali.

È facile comprendere come la consueta nostra interlocuzione con la Politica, fatta di interventi ora critici, ora dialogici, ora fermamente oppositivi, sulla Politica giudiziaria di volta in volta proposta dal Governo del Paese, foriera negli anni anche di risultati importanti, e soprattutto di un crescente riconoscimento della nostra Associazione come interlocutrice indispensabile sui temi della giustizia penale, rischierebbe oggi di essere destinata ad una crescente marginalità.

Questo perché, insieme al populismo fattosi Governo, assistiamo parallelamente ad un vero e proprio dissolvimento di ogni opposizione politica solidamente ancorata ai temi ed ai principi del diritto penale liberale. Fino a ieri, infatti, abbiamo sempre saputo di poter contare su sponde politiche di quella connotazione a noi vicina ora nelle opposizioni parlamentari, ora nelle stesse forze di maggioranza. Oggi anche quelle forze politiche che, nei propri stessi programmi elettorali, hanno con forza evocato obiettivi e battaglie garantiste e liberali, sembrano intimorite ed annichite proprio su quei temi, che si preferisce silenziare, quando non del tutto abbandonare. Sopravvive, certo, la splendida eccezione della galassia radicale, ed in particolare del Partito Radicale Transnazionale e Transpartito, storicamente vicino ed intraneo alle nostre battaglie, e coraggiosamente coerente nel riproporre, ancora oggi, iniziative politiche di sicura appartenenza al nostro bagaglio valoriale. Quel movimento politico, anche per le sue peculiari connotazioni trans-partitiche, è e resta un nostro interlocutore diretto e privilegiato: ma non vi è chi non veda quanto questa sola eccezione, pur preziosissima e vitale, non possa bastare a riequilibrare un quadro politico di segno così massicciamente anti-garantista ed anti-liberale.

**Ecco allora che la prima urgenza programmatica sulla quale il Congresso dovrà discutere e decidere, prima ancora che il "che fare" dovrà riguardare il "come farlo": la forma della nostra politica, prima ancora dei suoi contenuti;** i quali ultimi sono a tutti noi chiarissimi, e tutti unanimemente condivisi.

Il nostro patrimonio di idee, di battaglie, di valori conosce, al nostro interno, assai marginali distinguo. Sappiamo tutti che continueremo a doverci impegnare con forza perché il nostro sistema processuale venga finalmente adeguato al comando costituzionale dell'art. 111 della Costituzione, nel segno della parità processuale tra le parti, della terzietà del giudice, della equità e della ragionevole durata del processo; perché la funzione e la figura professionale del difensore, fiduciario e di ufficio, siano sempre più tutelate, rafforzate e qualificate, come

indispensabile premessa per l'effettività del diritto di difesa dei cittadini garantito dall'art. 24 della Costituzione; perché il nostro sistema istituzionale recuperi con forza la netta separazione tra il potere politico ed il potere giudiziario; perché sia restituita alla pena la finalità rieducativa pretesa dall'art. 27 della Costituzione. E certamente ci accingiamo qui a proporre alla valutazione del Congresso le specifiche iniziative programmatiche volte al perseguimento, nel prossimo biennio, di quei comuni obiettivi.

Ma dobbiamo innanzitutto porci il tema di come accrescere e per quanto possibile modificare la nostra forza come associazione, la capacità di far sentire la nostra voce in un quadro politico così drasticamente e rumorosamente evolutosi in senso populista e giustizialista.

**Il tema è cioè quello di come connotare in modo ancora più riconoscibile la nostra identità di soggetto politico**, di come diventare noi stessi punto di riferimento -sui temi di una politica liberale della giustizia penale- per quella galassia oggi dispersa, ammutolita, indistinguibile di soggetti, di forze politiche, di associazioni culturali, di mezzi di informazione che credono in quegli stessi nostri valori, e che possano dunque condividere, in tutto o in parte, le nostre battaglie ed i nostri obiettivi.

Immaginare che ciò possa avvenire solo declamando quei valori e quegli obiettivi, battendo i pugni sul tavolo e sventolando con più ardore le nostre bandiere, senza innanzitutto impegnarci a conferire a quelle nostre battaglie una forza superiore, di gran lunga superiore alle nostre proprie forze, sarebbe un grave errore, la sicura condanna alla irrilevanza politica. Al contrario, è nostra profonda convinzione che proprio questo nuovo quadro politico, con queste inedite connotazioni di maggioranza e di opposizione, costituisca per i penalisti italiani una **occasione irripetibile per compiere un salto definitivo verso una identità politica di soggetto federatore delle idee liberali, costituzionali, garantiste e democratiche sulla giustizia penale nel nostro Paese.**

---

<sup>5</sup> Art.2 Statuto U.C.P.I.

## 1.4 L'U.C.P.I. che ereditiamo, ed il senso politico della nostra scelta di continuità

Il primo, fondamentale elemento che concretamente ci conforta in questa convinzione, e ci incoraggia in questa prospettiva di crescita ed evoluzione della nostra identità politica, è quello della Unione che viene consegnata ai penalisti italiani riuniti in Congresso a Sorrento. È nostra convinzione che l'U.C.P.I., in questi ultimi anni, abbia posto le migliori premesse per la definitiva sua affermazione di soggettività politica.

Due sono gli elementi che hanno determinato questa felice evoluzione: **la forte valorizzazione della nostra estesa realtà territoriale**, attraverso l'attivo coinvolgimento delle Camere Penali locali nella politica nazionale; **la scelta, coraggiosa e vincente, di farci promotori di una nostra autonoma proposta di legge di iniziativa popolare** per la separazione delle carriere in magistratura.

**E sta esattamente nel riconoscimento della importanza di queste due felici intuizioni politiche, e nella convinta intenzione di volerne confermare e rafforzare il solco, la scelta di continuità politica con la quale abbiamo voluto connotare la identità ed il profilo di questa nostra candidatura alla guida dei penalisti italiani.**

## 1.5 L'Unione degli Osservatori e dei territori

In questi ultimi quattro anni, la scelta della Giunta presieduta da Beniamino Migliucci è stata quella di puntare con decisione sulle forti implementazioni degli Osservatori, prezioso strumento di approfondimento, in termini di studio e di iniziativa politica, di tematiche settoriali di ritenuto interesse statutario e politico.

Questa scelta si è dimostrata felicissima, innanzitutto per l'enorme arricchimento di conoscenze e di iniziativa politica che essa ha portato in dote all'Unione.

Dal carcere all'Europa, dalla attività di docenza nelle scuole in accordo con il MIUR al tema della informazione giudiziaria, dal monitoraggio sulla Corte di Cassazione e sulla Corte Costituzionale alle ricerche statistiche sulla custodia cautelare, dalla difesa d'ufficio al patrocinio a spese dello Stato, dalle investigazioni difensive alla deontologia, dalla specializzazione alla formazione dei giovani, dalle pari opportunità ai rapporti con l'avvocatura e le istituzioni internazionali, dal monitoraggio delle iniziative legislative al processo penale telematico, fino alle tematiche processuali del doppio binario, delle misure di prevenzione, della legge 231/2001, la politica dell'Unione ha potuto farsi forte di un ricco bagaglio di idee, proposte, occasioni di iniziativa e di confronto.

Ma il risultato davvero dirimente di questa politica di forte investimento sugli Osservatori, estesi ad una ampia partecipazione di iscritti da tutte le Camere Penali italiane, è stato proprio **il coinvolgimento strutturale delle Camere Penali territoriali nella politica nazionale dell'Unione che ne è derivato.**

Non era mai stato così, o almeno non lo era mai stato in queste dimensioni, perché la struttura federativa del nostro Statuto prevede nei fatti una netta cesura tra la politica nazionale e quella delle singole camere penali territoriali. Queste ultime concorrono alla prima in modo determinante, certo, mediante i propri delegati ai Congressi nazionali al momento di scegliere dirigenza e programma politico loro proposti, e attraverso l'organo di controllo e di verifica politica rappresentato dal Consiglio delle Camere Penali. In tal modo, tuttavia, i territori erano da sempre abituati a scegliere prima, ed a controllare poi, ma assai meno a partecipare attivamente alla quotidianità della politica nazionale, alla creazione - ovviamente sempre in rigorosa intesa e sotto la esclusiva responsabilità e direzione politica della Giunta - di iniziative, alla proposizione di idee e di eventi.

Questo intelligente, drastico ampliamento del coinvolgimento dei territori nella politica nazionale ha dunque sviluppato entusiasmo, senso di appartenenza, partecipazione, stimolo alla attitudine ed all'impegno politico tra tutti gli iscritti, dando ruolo e forza inediti alle Camere Penali territoriali, ed all'Unione un patrimonio di energie, idee e presenza politica sui territori prima inespresso.

Tutti gli indici statistici della partecipazione degli iscritti alle attività dell'UCPI, d'altronde, riscontrano questa forte crescita, dalle **presenze ai Consigli delle Camere Penali** al numero di **iscritti ai congressi straordinari ed ordinari**; per non dire della **felicissima esperienza dell'Open Day**, una iniziativa che ha confermato in modo definitivo l'importanza degli Osservatori, e che dovrà essere non solo confermata, ma se possibile rafforzata.

Si tratta, giova ripeterlo, di un passo in avanti di enorme rilievo. Proprio l'acquisizione di una dimensione nazionale concretamente diffusa e attiva sul territorio, da Bolzano a Trapani, ha conferito all'U.C.P.I. il volto e le stimmate di un vero e proprio soggetto politico fortemente radicato nel territorio nazionale.

**Nel periodo della più profonda crisi -ed anzi, quasi della scomparsa- dei corpi**

**intermedi, poter contare -anche per la politica nazionale- su una dimensione concretamente e fattivamente diffusa in ogni parte del Paese, costituisce un patrimonio politico davvero unico, che dobbiamo saper comprendere e valorizzare in tutta la sua importanza.**

## 1.6 L'Unione della legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere

**L**a prova del nove di questa intrapresa evoluzione politica del soggetto U.C.P.I. è -fuor di ogni dubbio- il successo straordinario della raccolta delle firme sulla proposta di riforma costituzionale per la separazione delle carriere in magistratura.

Il tema, come è a tutti noi ben noto, rappresenta da sempre il connotato identitario della nostra associazione: ma la scelta, per niente facile ed anzi assai rischiosa, di farlo uscire dal recinto delle nostre convinzioni, proponendolo alla condivisione della pubblica opinione per imporlo almeno alla attenzione ed alla discussione del Parlamento della Repubblica, è del tutto inedita.

Vi era stato, certamente, il precedente del referendum radicale del 2000, al quale UCPI aveva dato il suo contributo anche all'interno del Comitato promotore e nella successiva campagna elettorale. Ma esso, appunto, apparteneva alla responsabilità di altro soggetto politico, mentre il nostro contributo, in termini di firme concretamente raccolte, fu davvero occasionale e - soprattutto- assai contenuto (e nel 2013 addirittura non si raccolsero le firme sufficienti). Ora, certo con il più accessibile strumento della legge di iniziativa popolare, si è scelto di agire in assoluta autonomia non solo nella redazione del testo della proposta, ma soprattutto nella complessa fase della raccolta e della certificazione delle firme dei cittadini.

La risposta delle Camere Penali territoriali è stata formidabile ed entusiasmante; il coinvolgimento emotivo, la solidarietà politica ed umana che si è creata tra gli iscritti intorno a questo evento ha sancito in via definitiva la nostra trasformazione politica.

Quanto alla proposta di legge, essa ormai è consegnata alla calendarizzazione parlamentare. Noi dovremo adempiere al mandato ricevuto dai cittadini nel modo più efficace possibile, e certo al massimo del nostro impegno e delle nostre forze, **facendo di quel testo -e del suo obbligato percorso parlamentare- non solo lo strumento di rilancio del tema della terzietà del Giudice in ossequio al comando costituzionale sancito dall'art. 111 della Costituzione, ma anche -e forse ancor di più- una imperdibile occasione di aggregazione e di federazione politica intorno alle nostre idee liberali della giustizia penale;** del che è ora giunto il momento di parlare.

# IL PROGRAMMA POLITICO DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE PER IL BIENNIO 2018 -2020

## 2. Dare voce, forza e forma alle idee liberali della giustizia penale in Italia.

**D**unque, preso atto da un lato del quadro politico come sopra pur sinteticamente ricostruito, e dall'altro della adeguatezza delle condizioni di forza della nostra associazione, abbiamo il dovere di ambire a proporci come punto di riferimento, cioè come **soggetto promotore e federatore** di un complesso di soggettività politiche, culturali ed associative che si riconoscano nella condivisione di una comune idea liberale della giustizia penale.

Tuttavia, tradurre una simile ambizione in concreta progettualità politica presuppone la esistenza di una condizione pregiudiziale irrinunciabile. Occorre cioè essere certi di poter proporre efficacemente e comprensibilmente una precisa e condivisa identificazione dei connotati costitutivi di una *"idea liberale della giustizia penale"*.

L'esperienza di tutti questi anni, prima ancora che lo sconvolgimento politico di questi ultimi mesi, ci impone purtroppo di constatare come questo necessario approdo sia ben lontano, incerto, controverso.

### 2.1 Promuovere la mobilitazione delle energie accademiche, intellettuali, istituzionali e politiche del Paese per la definizione e la scrittura di un "Manifesto della giustizia penale liberale"

**N**ella esperienza storica, la esigenza di definire e compendiare in un "manifesto" le connotazioni ideali di un movimento politico, artistico, culturale, nasce sempre in momenti di forti modificazioni del quadro (politico, artistico, culturale) di riferimento; questo che stiamo vivendo è certamente uno di quei momenti.

Nessuno ha più titolo del movimento dei penalisti italiani nel promuovere e guidare nel nostro Paese un processo di riflessione e discussione che, coinvolgendo l'Accademia, la cultura, la politica, i media, e naturalmente l'Avvocatura e la Magistratura, si ponga come obiettivo di pervenire infine ad una definizione, la più nitida e la più ampiamente condivisa, dei connotati identitari di una "giustizia penale liberale".

L'evidente, dichiarato, rivendicato pensiero anti-liberale, anti-garantista, insofferente ai comandi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela dei diritti della persona che da oggi governa il Paese, si fa forte anche di una indebita appropriazione e deformazione di principi che pure apparterrebbero alla tradizione liberale: bastino gli esempi dei principi della "certezza della pena" o della "ragionevole durata del processo", trasformati dalla vulgata giustizialista nell'esatto contrario di ciò che essi tradizionalmente e geneticamente hanno inteso affermare.

Intorno a questa necessità -che a noi pare ormai indifferibile- di restituire senso alle parole ed alle idee in tema di giustizia penale, intendiamo dunque **costruire una incisiva iniziativa politica, destinata a dare forza, pervasività, accresciuta riconoscibilità e prestigio alla nostra associazione.**

L'idea è quella di costituire, immediatamente all'esito del Congresso, un "**Comitato per la redazione del Manifesto della Giustizia Penale Liberale**", composto da docenti di diritto penale, diritto processuale, scienza e filosofia della politica, che individui e metta a fuoco nei tempi più rapidi le cruciali tematiche identitarie di una idea liberale della giustizia penale fondata, quanto al diritto processuale, sullo statuto delineato dagli art. 13, 24 e 111 della Costituzione, e quanto al diritto penale: a) sulla concezione del diritto penale come *extrema ratio* della politica sociale; b) sul modello del reato quale forma selettiva di offesa rilevante a beni giuridici di rango primario e quale illecito effettivamente rimproverabile e colpevole; c) sui principi di: c.1) riserva di legge statale, integrata da quella di codice e di legge organica di rilevanza costituzionale; c.2) precisione/determinatezza anche nell'ottica della *provabilità* del fatto; c.3) divieto di analogia in *malam partem* ed obbligo di specifica motivazione dell'interpretazione meno favorevole; c.4) retroattività e ultrattività della legge (e della sua interpretazione) più favorevole; c.5) incompatibilità costituzionale delle misure di prevenzione di natura sostanzialmente sanzionatoria e non fondate su definiti giudizi di responsabilità penale.

In una seconda fase, questa bozza di "Manifesto" dovrà essere fatta oggetto di una serrata serie di approfondimenti, confronti, discussioni (in convegni, eventi, seminari e sui mezzi di informazione a livello nazionale e locale) che porti infine ad una **Convenzione nazionale "Per un Manifesto della Giustizia Penale Liberale"** entro la prima metà del 2019, in occasione della quale raccogliere la sottoscrizione e l'adesione del più ampio e significativo numero di soggetti politici, associativi, istituzionali e culturali che in esso si riconoscano. Si tratta dunque, come crediamo sia del tutto chiaro, non di una astratta velleità culturale o accademica, **ma di una precisa, concreta iniziativa politica che sia tale da porre l'Unione delle Camere Penali Italiane nelle condizioni di agire ed operare politicamente -come si diceva nelle premesse di questo programma- potendo contare su uno spettro di soggettività e di energie politiche, istituzionali e culturali che, riconoscendosi nel tratto comune di una precisa e definita idea della giustizia penale, moltiplichino ed amplifichino l'efficacia del nostro agire quotidiano.**

## 2.2 Promuovere da subito - con il concorso delle Camere Penali territoriali - un intergruppo parlamentare a sostegno del disegno di legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere in magistratura promosso da U.C.P.I.

Il disegno di legge costituzionale di iniziativa per la separazione delle carriere tra magistratura requirente e magistratura giudicante, proposta con successo dall'UCPI nel 2017/2018, non appartiene più a noi ma ai 72mila cittadini che l'hanno sottoscritto. L'UNIONE che, con un impegno senza precedenti condiviso con le proprie Camere Penali territoriali, ha reso possibile il successo di quella iniziativa, ha il compito ed il dovere di assicurare a quella manifestazione di volontà popolare il più efficace riconoscimento parlamentare, facendo sì che la calendarizzazione e la discussione del D.D.L. rilanci nelle istituzioni e nel Paese il tema cruciale della terzietà del giudice quale pre-condizione della concreta attuazione del principio del giusto processo sancito dall'art. 111 della Costituzione. L'obiettivo prioritario sarà dunque quello di raccogliere intorno al D.D.L. il maggior numero di deputati e senatori della Repubblica, così costituendo un ideale intergruppo parlamentare che possa divenire diretto interlocutore di U.C.P.I., anche in questo caso oltre l'immediato obiettivo legato al miglior percorso parlamentare possibile di quel disegno di legge. È infatti ragionevole presumere che quei parlamentari che dovessero schierarsi a sostegno del nostro disegno di legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere siano attenti e sensibili alle iniziative ed alle posizioni espresse dalla nostra associazione in tema di giustizia penale. Il radicamento di un coordinamento operativo con quel gruppo di parlamentari, che dobbiamo puntare a costituire, rappresenterebbe una occasione preziosa per rendere da un lato più efficace la nostra interazione con l'attività parlamentare, in particolare delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, **e dall'altro per consentirci di adottare autonome proposte di legge** che, ove condivise, sarebbero veicolate con efficacia nella calendarizzazione dell'attività legislativa. La nostra idea è che questa iniziativa di **costituzione di un intergruppo parlamentare a sostegno del disegno di legge di iniziativa popolare sulla separazione delle carriere** possa ed anzi debba essere realizzata con **il pieno coinvolgimento delle Camere Penali territoriali**, ciascuna delle quali sarà da noi chiamata ad impegnare ogni propria energia associativa, politica e relazionale nella acquisizione di adesioni dei parlamentari eletti nei collegi riferibili al territorio di competenza.

## 2.3 I rapporti con la Magistratura: fedeli ai principi, aperti al dialogo

**L**'UCPI deve impostare il rapporto con la magistratura coerentemente con il proprio patrimonio ideale, in una linea di continuità storica e di fedeltà ai principi di libertà e di diritto che sono il fondamento della sua stessa costituzione ed esistenza.

Le modalità di svolgimento di tale rapporto devono poi essere concretamente organizzate in modo funzionale al disegno politico dell'UCPI, seguendo due fondamentali linee direttrici.

### 2.3.1 La riforma dell'Ordinamento giudiziario

La sintesi tra continuità ideale e disegno politico è oggi costituita dalla fondamentale proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario contenuta nella legge costituzionale di iniziativa popolare promossa dall'UCPI, la cui assoluta preminenza e centralità nella politica giudiziaria e l'attuale pendenza in Parlamento impongono che essa attribuisca un significato sistemico ad ogni azione, iniziativa ed interlocuzione.

Se in epoca passata la magistratura associata giungeva a subordinare la dialettica con l'UCPI all'accantonamento preventivo del tema della separazione delle carriere, l'attualità del percorso legislativo riformatore promossa dall'avvocatura penalistica è una imprescindibile e concreta novità, la quale richiede che il dialogo contempra sempre e comunque il confronto sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

È infatti dai contenuti di tale proposta di legge che discendono tutti gli aspetti controversi della politica giudiziaria in materia penale, che ora debbono essere riconsiderati, anche da parte della magistratura, alla luce di una concreta prospettiva di cambiamento, nel rispetto di una iniziativa che non appartiene più solo ad UCPI, ma è espressione di una concreta volontà popolare.

La politica dell'UCPI, dunque, deve essere delineata in un quadro strategico complessivo, orientato al conseguimento dei suoi obiettivi primari, così che anche il rapporto con la magistratura richieda una modulazione coerente con questo approccio, il quale ovviamente vale per il rapporto con gli altri interlocutori istituzionali (la politica, la società civile, l'accademia, l'avvocatura non penalistica).

### 2.3.2 La difesa dei diritti e delle Istituzioni

Se dunque il contesto politico come in precedenza delineato genera sempre più evidenti timori anche nella magistratura, o almeno in una parte di essa, l'azione dell'UCPI deve muovere dal terreno della condivisione di quelle preoccupazioni per innestarvi la propria proposta politica. Una proposta di difesa dei diritti e delle istituzioni, ma anche di tutela della funzione giurisdizionale. Così, innanzi tutto, proprio nell'attuale contingenza politica appare quanto mai opportuno valorizzare la piena conferma dell'autonomia dell'ordine giudiziario contenuta nella proposta legislativa dell'UCPI.

Ne è l'espressione più alta e risolutiva il mantenimento a livello costituzionale della garanzia di indipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo, ribadita in quel progetto di legge di iniziativa popolare.

Per questa via, non solo vengono poste nel nulla le principali argomentazioni degli avversari della separazione delle carriere, ma si stabilizza un argine all'intromissione indebita della politica nella giustizia, che le diffuse tendenze giustizialiste ed autoritarie paiono far effettivamente temere anche alla magistratura.

L'UCPI si pone quindi come soggetto protagonista della difesa dei diritti anche nei rapporti con la magistratura.

Certamente, come abbiamo già sottolineato in premessa, la magistratura si è sempre dimostrata pronta ad interpretare anche istanze di carattere autoritario e ad invadere ambiti non propri, specie quando la politica ha dimostrato evidenti limiti di intervento preventivo e regolatorio dei fenomeni sociali, così dando luogo ad una supplenza, intesa in senso etico e salvifico, che si è tradotta puntualmente in derive giustizialiste a tutto discapito della cultura delle garanzie.

Ma l'attuale momento politico appare significativamente diverso, giacché non si connota per assenza di intervento della politica, ma, al contrario, per una tendenza della politica addirittura ad esondare dai propri limiti.

E ciò che caratterizza questa ipertrofia del potere politico è proprio la dichiarata indifferenza al Diritto in quanto tale, vissuto come un intralcio, un diaframma indebito ed ingombrante tra la "volontà popolare" e l'azione politica di chi di essa si propone come interprete autentico ed esecutore intransigente e fedele.

In questo contesto, è agevole prevedere che l'attuale maggioranza politica e parlamentare orienterà il proprio rapporto con il potere giurisdizionale -svanita ormai quella ultra venticinquennale funzione vicaria che ne ha in larga parte determinato il trionfo elettorale- nel senso di pretenderne piuttosto una funzione servente, vale a dire anche essa fedelmente rispettosa del nuovo moloch della "volontà popolare", che va assecondata, giammai intralciata o contraddetta. Le recenti cronache, dalla nave Diciotti al dibattito sulla legittima difesa fino alle indagini sul crollo del ponte di Genova, ne costituiscono la più lampante conferma.

In tale contesto, che suscita profonde e diffuse preoccupazioni nelle più varie articolazioni della società civile, l'UCPI deve stimolare l'emersione di quella componente più sensibile della magistratura, forse più silente che minoritaria, che mostra di aver compreso le gravi implicazioni, anche di quadro costituzionale, di una simile deriva della funzione giurisdizionale e che non intende limitarsi ad una rappresentanza delle pulsioni meramente corporative e sindacale dei giudici italiani.

Dunque, senza deflettere minimamente dai principi a cui si ispira da sempre la politica dell'UCPI, ma anzi con la rinnovata spinta ideale derivante dalla propria proposta riformatrice e con l'urgenza determinata da un quadro politico refrattario alle regole del diritto, il rapporto con la Magistratura dovrà essere impostato non come sterile contrapposizione ad un soggetto interpretato come un monolite compatto (così paradossalmente riconoscendogli maggior forza), ma come invito costante al confronto e, soprattutto, come piena valorizzazione delle diversità che la attraversano.

Ciò chiarito, vanno comunque riproposte con forza alcune delle questioni più controverse che l'UCPI da tempo solleva.

### **2.3.3 Il Consiglio Superiore della Magistratura**

Da tempo e con chiarezza l'UCPI denuncia le gravi e rilevanti deviazioni dell'attività del CSM rispetto al suo modello costituzionale.

In via generale, deve essere stigmatizzato l'atteggiamento "proprietario" e di controllo dell'Associazione Nazionale Magistrati su tale organo, la cui composizione ed attività sono il frutto esclusivo degli accordi, quanto mai opachi, tra le varie correnti.

Così come ha assunto forme e dimensioni del tutto inaccettabili l'arbitrario ed unilaterale allargamento delle competenze del CSM, con conseguenti alterazioni istituzionali e politiche. È peculiare espressione di tale esondazione l'uso invalso di esprimere pareri preventivi sulle leggi in corso di elaborazione, con la formulazione di veri e propri interdetti, nonostante tale attività non

rientri affatto nelle competenze che la Costituzione e le leggi attribuiscono al CSM. Lo stesso è a dirsi per l'apertura delle c.d. pratiche a tutela di magistrati oggetto di qualche critica, tutela non solo non prevista dalla legge, ma sintomo di una gelosa rivendicazione di una giurisdizione domestica che a livello disciplinare si è resa sempre più inaccettabile, perché palesemente condizionata dalle appartenenze correntizie. A tali storture, ormai oggetto di rilievi generalizzati, l'UCPI ha inteso porre rimedio in modo strutturale e nell'ambito della propria proposta di legge costituzionale, con le nuove norme sui due CSM (per la magistratura giudicante e requirente), la loro composizione (paritaria tra componenti togati e laici) e la delimitazione *ex lege* delle competenze. Ed allora, secondo l'impostazione generale descritta e quindi tenendo anche conto del problematico quadro politico, l'UCPI deve invitare tutte le componenti dell'ordine giudiziario ad un confronto sulla propria proposta riformatrice, da indicare come occasione di superamento di una critica diffusa all'attuale situazione, il cui protrarsi potrebbe costituire l'occasione per interventi della politica ben più incisivi e meno rispettosi dell'assetto costituzionale. In tale prospettiva, non possiamo non sottolineare con compiacimento la recente elezione nel nuovo C.S.M. di un autentico protagonista dell'avvocatura penalistica italiana e della storia associativa dell'UCPI, l'avv. Michele Cerabona. La sua presenza -insieme a quella del prof. avv. Alessio Lanzi, autorevole componente del Comitato Scientifico della Camera Penale di Milano, e dello stesso vice-Presidente avv. Davide Ermini, con il quale da tempo UCPI ha colto occasioni di confronto e di dibattito- siamo certi favorirà una feconda interlocuzione, che l'Unione dovrà con ogni sforzo valorizzare.

#### **2.3.4 I Magistrati fuori ruolo**

La denuncia della pervasiva presenza di magistrati fuori ruolo nei ministeri, con i ben noti effetti di alterazione dell'indefettibile principio della separazione dei poteri, nel quadro politico attualmente delineatosi consente di esigere dalla stessa magistratura una netta inversione di tendenza.

Infatti, l'imponenza quantitativa e l'incidenza qualitativa di tale presenza, specialmente nel Ministero della Giustizia, non potendo certamente essere derubricate in mero supporto tecnico, colloca oggi la magistratura nella posizione di rischio di piena condivisione delle scelte più retrive ed anche eccentriche del potere esecutivo, sempre meno rispettoso delle prerogative di quelli legislativo e giurisdizionale.

L'UCPI deve dunque invitare la magistratura ad un confronto con la propria proposta di intervento legislativo, da tempo maturata e caratterizzata dalla assoluta eccezionalità del collocamento fuori ruolo, motivato da speciali competenze del magistrato rispetto a peculiari esigenze dell'amministrazione.

#### **2.3.5 La responsabilità civile dei magistrati**

Lo stesso approccio deve essere adottato dall'UCPI anche con riguardo al delicato tema della responsabilità civile dei magistrati nei confronti dei cittadini danneggiati da atti o provvedimenti giudiziari posti in essere con dolo o colpa grave.

Allo stato, si deve oggettivamente rilevare come tale previsione di responsabilità non sia effettiva per assoluta impossibilità di giungere al termine dell'iter accertativo.

Si tratta di una situazione non solo in palese contrasto con il diritto comunitario, ma soprattutto fortemente avvertita da parte dell'opinione pubblica.

L'UCPI, nel ribadire con forza l'inaccettabilità dell'attuale stato di fatto, deve chiamare la

magistratura al confronto su soluzioni effettivamente attuabili e tuttavia pienamente rispettose della libertà della funzione giurisdizionale.

### 2.3.6 La Magistratura Onoraria ed il Giudice di Pace

Occorre seriamente confrontarsi con la magistratura italiana sul tema della magistratura onoraria e dei giudici di pace.

Con riferimento alla prima il legislatore e la stessa magistratura hanno prodotto una situazione di tali dimensioni da rendere regola ciò che avrebbe dovuto essere l'eccezione. Questo assetto genera gravi dubbi sulla legittimità di una intera giustizia penale (quella monocratica) esercitata pressoché esclusivamente nei banchi della pubblica accusa, e diffusamente dallo scranno del giudice, da chi non ha superato il concorso per diventare magistrato e non garantisce un adeguato livello di competenza.

Quanto al Giudice di Pace, si deve riscontrare, insieme al totale fallimento degli obiettivi di deflazione perseguiti con la conciliazione, la creazione di un processo penale ove interessi personali (ed effetti economici) anche rilevanti sono trattati con uno stravolgimento mortificante delle più basilari norme del diritto processuale penale.

A questi aspetti di carattere giuridico si deve aggiungere il rilievo per cui la giustizia non togata è esercitata ormai da un nuovo ceto di precariato intellettuale, male pagato e non assistito.

Anche a questo proposito, quindi, prima che una politica sensibile esclusivamente alla ricerca del facile consenso assuma provvedimenti -già ventilati- di stabilizzazione di questo attuale assetto, occorre invitare la magistratura togata ad abbandonare atteggiamenti elitari, improntati al malcelato fastidio per la c.d. giustizia minore, per rendersi disponibile ad elaborare soluzioni di sistema che consentano di ricondurre la quantità e la qualità della giustizia onoraria a dimensioni e livelli tollerabili, anche incidendo a monte sulla riduzione del carico dei processi, **e cioè affrontando con finalmente coraggio il tema cruciale della**

**obbligatorietà dell'azione penale.** La insostenibilità complessiva di quel principio costituzionale, legato a precise e forti motivazioni storiche oggi non più cogenti, è ormai sotto gli occhi di tutti, al pari della natura meramente palliativa e velleitaria dei primi interventi legislativi ispirati ad un suo temperamento. L'U.C.P.I. deve dunque rilanciare con forza la propria iniziativa su questo tema cruciale, sollecitando su di esso un confronto aperto e costruttivo innanzitutto con la magistratura, nella convinzione che la necessità di tale intervento di riforma sia diffusamente percepita innanzitutto tra chi opera quotidianamente tra le macerie prodotte da quell'ormai insostenibile vincolo costituzionale.

### 2.3.7 I Consigli Giudiziari

Il tema della presenza degli avvocati penalisti nei Consigli Giudiziari non ha mai registrato una particolare attenzione da parte dell'Unione, sebbene negli ultimi anni diverse Camere Penali territoriali abbiano in vario modo segnalato la delicatezza della questione, e la necessità di una attenzione politica da parte di UCPI. Una menzione particolare merita, in tal senso, il lavoro svolto dalla Camera penale di Cosenza nell'aprile del 2017, prezioso per un corretto inquadramento della problematica.

La durissima avversione della gran parte della magistratura italiana (con la importante eccezione di alcune sue componenti, che dovremo perciò valorizzare) al coinvolgimento della componente della avvocatura nei Consigli Giudiziari nelle più incidenti attività valutative della condotta professionale e della progressione di carriera dei magistrati del Foro, vale da sola a confermare la necessità e l'urgenza di un preciso impegno politico di UCPI.

Occorrerà innanzitutto coordinare una iniziativa nei confronti dei Consigli degli Ordini territoriali e dello stesso C.N.F., per assicurare nel modo più diffuso possibile che la indicazione del componente penalista nel relativo Consiglio Giudiziario avvenga d'intesa con la Camera Penale territoriale.

Occorrerà poi prevedere ed organizzare una attività di coordinamento e di formazione degli avvocati penalisti presenti nei Consigli Giudiziari, con il duplice obiettivo dell'ampliamento delle competenze decisionali dell'avvocatura in quegli organismi e della omogeneità a livello nazionale delle prassi e dei regolamenti -oggi del tutto sperequati- adottati in ciascuno dei Consigli Giudiziari.

## 2.4 In difesa dell'idea costituzionale del processo penale

### 2.4.1 Il quadro generale

A trent'anni dal nuovo Codice di procedura penale del 1988 trova amara conferma la considerazione che interventi privi di sistematicità e cedimenti ai richiami giustizialisti, hanno determinato la operatività di uno strumento processuale che ha poco a che vedere con il primo codice di rito della storia repubblicana. Sono note vicende e responsabilità. Le idee antiriforma, coltivate in maniera decisiva da larga parte della Magistratura italiana, ispirarono, sin quasi da subito, non solo interventi di modifica, ma furono alla base delle pronunce della Corte Costituzionale, che con le dirompenti sentenze del 1992 mise in discussione il cuore della nuova architettura, minando il sistema del contraddittorio nella formazione della prova con il recupero inquisitorio del portato delle investigazioni.

La successiva stagione culminata con la costituzionalizzazione dei principi del giusto processo consacrati nel nuovo art. 111 della Carta e le relative leggi di realizzazione, non hanno impedito che prendesse forma un testo asimmetrico che, anche per i successivi interventi settoriali ma soprattutto per gli arresti giurisprudenziali, ha portato ad un continuo restringimento delle garanzie ed al definitivo sfilacciamento delle regole probatorie. Del resto, la stessa struttura del Codice, con la netta separazione della fase investigativa concepita nella signoria del Pubblico Ministero, che non avrebbe dovuto contaminare il giudizio, si è rivelata illusoria.

L'U.C.P.I. deve rilanciare con forza la propria iniziativa politica sullo stato attuale del codice accusatorio rispetto alle premesse che lo avevano ispirato.

È evidente la necessità di un complessivo ripensamento del processo che ponga nuovamente al centro del sistema di accertamento della responsabilità penale il dibattimento, riscrivendo ruoli e peculiarità delle parti per una loro concreta parità, e connoti di effettiva terzietà il ruolo del Giudice, prima di tutto nella sua veste di garante del rispetto delle regole.

Occorre ragionare nella prospettiva di una profonda "ripulitura" delle stratificazioni date dai diversi interventi legislativi spesso assunti in ossequio a regressive prassi giudiziarie in tutte le fasi che compongono il procedimento. Il diritto inalienabile dell'imputato condannato ad un secondo grado di merito deve essere strenuamente difeso dalla insidiosa aggressione del nuovo giudizio di inammissibilità introdotto dalla recente riforma delle impugnazioni. Dovrà finalmente sciogliersi il nodo del ruolo della Suprema Corte di Cassazione, quale Giudice della coerenza e della logicità della pronuncia in relazione a fattispecie legali e regole processuali, con la limitazione della categoria della inammissibilità ai soli vizi formali.

Si tratta certamente di una istanza riformatrice in totale controtendenza con gli interventi anche più recenti del legislatore, che richiede un ampio e senza dubbio difficile confronto con

le forze politiche, l'Accademia e Magistratura. Ma U.C.P.I. non può deflettere di un millimetro dall'obiettivo primario di rivendicare la necessità, per la democrazia e la qualità della vita nel nostro Paese, di un codice di rito fedele ai canoni costituzionali del processo accusatorio. Vi è comunque un terreno di iniziativa politica e proposta legislativa che da subito deve essere arato, per l'urgenza di alcune riforme necessarie ad arginare la deriva inquisitoria, frutto di più o meno recenti interventi legislativi e di arresti giurisprudenziali che ne sono stati a volte *humus*, altre conseguenze.

Il primo impegno è quello di **ridisegnare lo statuto del difensore**, rafforzando le prerogative della difesa tecnica nei due versanti: quello delle guarentigie della figura (divieto assoluto di ascolto delle comunicazioni del difensore, ampliamento della tutela della attività defensionale), e quello della cogenza delle indagini difensive, anche con riferimento al tempo della loro utilizzabilità. Garanzia del difensore è anche la sua intangibile libertà di partecipare alle astensioni proclamate secondo le modalità previste dalla legge. Si tratta, anche in questo caso, di un diritto costituzionalmente garantito che va esercitato secondo quanto previsto dal codice di autoregolamentazione.

Centralità del dibattimento significa anche **protagonismo del ruolo dell'imputato**, che deve essere posto nella condizione di conoscere quanto accade nel proscenio e di interagire immediatamente con il proprio difensore. La vergogna del processo a distanza non può continuare ad albergare nel nostro sistema. È contraria al precetto costituzionale e alla logica della immediatezza e della oralità che deve ispirare il dibattimento.

L'esperienza giudiziaria ha mostrato come non sia sufficiente affidare la concreta attuazione del contraddittorio, a canoni deontologici o al *fair play* delle parti. Nel dibattimento sono sistematicamente violate le regole dell'esame e controesame. È necessario che i capisaldi delle prerogative delle parti siano dunque contenuti in norme che disciplinino il compito di ciascuno, ne delimitino il campo, e **riconegnino il ruolo del Giudice alla sua terzietà**.

Battaglia dei penalisti deve essere anche quella per impedire il recupero di contributi dichiarativi raccolti nella fase delle indagini.

Per garantire la centralità del processo e le sue regole è imprescindibile un **rilancio dei riti negoziali**, e della logica di premialità che necessariamente deve ispirarli. È contrario ad ogni logica che si aggredisca, con interventi demolitori, il rito abbreviato da parte di chi, allo stesso tempo, lamenta come inaccettabili i tempi lunghi della giustizia penale.

È necessario un immediato intervento che restituisca sistematicità, ma anche senso di giustizia, al **sistema delle impugnazioni**. Definitiva abolizione dell'appello del Pubblico Ministero, limitazione delle ipotesi di inammissibilità ai soli casi delle violazioni delle formalità di rito. L'appello deve ritrovare la ragione della sua funzione, che non è certo quella del mero controllo di legalità o di logicità della motivazione adottata dal Giudice del primo giudizio, ma il riconoscimento del diritto dell'imputato condannato ad una nuova valutazione nel merito del suo caso.

Quanto al **ricorso per Cassazione**, si pone da subito il tema dei parametri di riferimento per la declaratoria di inammissibilità. Sono note le statistiche che consegnano il 70% i ricorsi della difesa a tale destino. È evidente che la dilatazione di parametri quali il richiamo a precedenti indirizzi giurisprudenziali portano a soluzioni che mirano ad una profonda modificazione del ruolo della stessa Suprema Corte di Cassazione, chiamata essa stessa a definire i confini per la decisione in via semplificata dei ricorsi impedendo il risvolto della prescrizione, e mortificando la stessa funzione nomofilattica con il ricorso al preventivo intervento delle Sezioni Unite. Anche per il ricorso per Cassazione la inammissibilità non può che essere ancorata alle violazioni formali.

**Misure di prevenzione e confisca** sono oramai figlie illegittime di procedimenti paralleli nei quali sono di fatto negate le garanzie difensive a coloro che ne risultano destinatari, la cui esponenziale moltiplicazione assume l'evidente -ed in fondo dichiarato- obiettivo di rimediare alla pretesa inefficacia sanzionatoria del processo penale, e dunque di sostituirsi ad esso quale strumento privilegiato ed elettivo di risposta dello Stato alle condotte di devianza sociale. Si tratta di un sottosistema del nostro processo regolato da principi inquisitori che neppure le pronunce delle Corti internazionali sono riuscite a scalfire. Anche sulla scia dell'ottimo lavoro svolto in questi anni dall'Osservatorio sulle Misure di Prevenzione, l'Unione dovrà compiere ogni sforzo ed assumere ogni adeguata iniziativa affinché il sistema delle misure di prevenzione sia da un lato informato ai principi del giusto processo, e dall'altro sottratto alla inaccettabile atipicità ed indeterminazione dei presupposti del giudizio di pericolosità, che di fatto consegna al Giudice un potere di interpretazione di fatto illimitato ed arbitrario.

L'accertamento di responsabilità per titolo di reato non può giustificare l'allentamento delle garanzie nel concreto sviluppo del contraddittorio processuale, giacché anzi la gravità delle imputazioni dovrebbe richiedere semmai maggior rigore nella assunzione della prova. **Il**

**tema del "doppio binario"**, da sempre denunciato dai penalisti italiani come la più devastante deriva illiberale del processo penale, sta confermando tutta la sua tossicità, giacché in concreto i binari si irrobustiscono e si moltiplicano negli anni, radicando in modo sempre più diffuso l'idea di processi diversi per reati diversi, individuati secondo le differenti valutazioni politiche di "gravità" ed "allarme sociale" di questo o quel reato.

La scorsa legislatura ha visto la promulgazione della **riforma Orlando** che ha avuto oggetto modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. Lo spirito riformatore si è rivelato subito incentrato prevalentemente su scelte finalizzate alla deflazione del processo o alla individuazione di misure per la riduzione dei carichi giudiziari. Incubato dal lavoro della **Commissione Canzio** (pur non privo di alcuni fermenti meritevoli di apprezzamento) il risultato è stato un intervento legislativo che non ha dato alcuna risposta sul piano del rafforzamento delle garanzie difensive, ma ha, ad esempio, inciso negativamente sulla disciplina del giudizio abbreviato e sul sistema delle impugnazioni, anche se proprio grazie all'intervento dell'Unione sono state evitate le soluzioni più regressive. **Il decreto sulle intercettazioni** ha dato vita ad un articolato confuso, oggi sospeso, con marca ancor più negativa dal nuovo legislatore.

Il tempo **dell'iscrizione delle notizie di reato** deve essere certo e controllabile dal Giudice e l'omesso rispetto del termine entro il quale esercitare l'azione penale deve essere munito di sanzione processuale.

L'affievolirsi delle garanzie è anche il portato della **giurisprudenza creativa** avallata, quando non direttamente elaborata dalla Suprema Corte di Cassazione, che spesso ha evidenziato parametri non previsti dalla legge per definire l'operatività delle sanzioni processuali. Basti pensare al tema della offensività in concreto in relazione all'omesso rispetto di termini e avvisi, per avere chiaro come l'ermeneutica sia andata ben oltre l'interpretazione ed abbia portato al prevalere di soluzioni ispirate a flessibilità ed efficientismo, così erodendo il principio di legalità processuale ed il significato delle garanzie difensive.

**Le pratiche delle circolari e delle direttive dei capi degli Uffici Giudiziari** si sono spinte sempre di più sul terreno rischioso della concreta attuazione della regola processuale a detrimento del letterale portato della norma (protocolli per le priorità per la trattazione dei processi, modalità di gestione dell'udienza con previsioni di omessa relazione o paventata premialità in caso di rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova).

#### 2.4.2 Oltre la convegnistica: promuovere iniziative giudiziarie ed iniziative legislative in difesa della nostra idea liberale del processo penale

Di fronte alle complesse, vastissime problematiche che abbiamo sopra sinteticamente ricordato, occorrerà certamente proseguire -innanzitutto- sulla tradizionale strada del dibattito, del confronto, della sollecitazione culturale, accademica e politica da sempre oggetto privilegiato della iniziativa dei penalisti italiani. Ciò a maggior ragione dovendosi prendere atto della forte crescita, drasticamente acceleratasi in questi ultimi anni, del coinvolgimento e della partecipazione attiva dell'Accademia sulle tematiche più care al punto di vista dell'U.C.P.I. circa le derive inquisitorie e illiberali del processo penale italiano.

Il nostro **Centro Studi Marongiu** dovrà proseguire lo splendido lavoro fino ad oggi svolto, e così **la Rivista "Parola alla Difesa"**, che dopo questi primi anni di felice ed utile rodaggio dovrà ora ampliare i propri orizzonti, da un lato coinvolgendo maggiormente le molteplici energie accademiche vicine ai penalisti italiani, e dall'altro acquisendo una più spiccata sensibilità politica, in armonia con le scelte e le priorità della iniziativa politica della Giunta. A fianco del tradizionale terreno della convegnistica, e quale sua naturale prosecuzione attiva, occorre intraprendere con decisione la strada della **iniziativa giudiziaria**.

In primo luogo, occorre dare metodicità e costanza alla **presenza di U.C.P.I. nei giudizi avanti la Corte Costituzionale, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Giustizia**. Mentre l'eccellente lavoro dell'Osservatorio Europa ha già avviato con successo questa strada, la nostra presenza davanti alla Corte Costituzionale (ovviamente nei procedimenti riguardanti questioni di legittimità costituzionale di norme penali processuali e sostanziali) è stata saltuaria, ancorchè qualificata.

Dobbiamo invece organizzare da subito un **monitoraggio costante del ruolo programmato della Corte Costituzionale**, onde individuare le questioni meritevoli di essere sostenute e difese per la loro potenziale ricaduta sul quadro d'insieme del nostro diritto penale e processuale, rappresentando al difensore costituito la disponibilità di affiancargli, ovviamente *pro bono*, un secondo difensore indicato da U.C.P.I.

In realtà -come abbiamo avuto modo di apprendere dalla formidabile esperienza di Giudice Costituzionale del nostro *past president* Giuseppe Frigo- di norma quei giudizi, più che mai quando la questione di legittimità costituzionale non è sollevata dal difensore dell'imputato, sono connotati dalla assenza del difensore in fase di discussione davanti al Giudice delle Leggi. Si tratta di un *vulnus* che reputiamo grave, e che ci proponiamo di colmare nei termini ora detti.

In secondo luogo, è nostra intenzione organizzare la **predisposizione di schemi standardizzati di eccezioni -di costituzionalità, ma anche di inutilizzabilità o nullità-** in relazione a questioni e temi che riteniamo rilevanti politicamente, mettendole a disposizione di tutti i nostri iscritti, e se necessario sollecitandone l'utilizzo processuale (ove pertinente, ovviamente, alla vicenda trattata). A tal proposito, merita particolare attenzione l'esperienza dell'**Osservatorio "doppio binario"** che ha articolato alcune interessanti eccezioni di legittimità costituzionale in tema di partecipazione al dibattito a distanza, che meritano di essere riprese e valorizzate nel merito e nel metodo.

Infine, ma non certo per importanza, intendiamo **predisporre progetti di legge**, da affidare ai parlamentari della Repubblica che abbiano interesse a farli propri, per intervenire in chiave di riforma su temi -processuali e sostanziali- che riterremo di particolare rilievo, proseguendo così la scelta virtuosa, avviata con la legge di iniziativa popolare sulla separazione delle

carriere, che vede U.C.P.I. autonoma proponente di riforme legislative.

A tal proposito, **indichiamo sin da ora -senza pretesa di completezza- alcuni di questi temi** sui quali intendiamo sviluppare la nostra autonoma proposta di riforma legislativa.

Il primo riguarderà certamente **l'incondizionato divieto, e la conseguente assoluta inutilizzabilità, delle intercettazioni di conversazioni tra difensore (non indagato) ed assistito**, con la esplicita finalità di porre rimedio alla giurisprudenza consolidatasi in tema di art. 103 comma 5 e 271 comma 2 c.p.p., letteralmente eversiva della testualità e della ratio di quelle fondamentali norme di garanzia delle libertà del difensore.

Il secondo riguarderà **un intervento di riforma organico sulle misure di prevenzione**, con particolare attenzione alla riconduzione delle regole del giudizio di prevenzione ai principi generali del giusto processo, ed alla indispensabile tipizzazione normativa dei presupposti del giudizio di pericolosità. In tale ambito, considerate le conseguenze devastanti per la vita di persone, famiglie ed imprese della adozione di misure di prevenzione poi dimostrate illegittime o comunque infondate, intendiamo promuovere l'idea della estensione a tali ipotesi del principio riparatorio oggi limitato alla sola detenzione ingiusta (o all'errore giudiziario accertato con giudizio di revisione).

Il terzo riguarderà **la difesa ufficio**, per riaffermare al tempo stesso **fedeltà del difensore incaricato al mandato ricevuto, e dignità alla sua retribuzione**. L'obiettivo dell'articolato dovrà essere innanzitutto quello di portare a termine il pieno recepimento normativo della proposta di riforma realizzata dell'Osservatorio UCPI presieduto da Paola Rebecchi quanto al comma 4<sup>^</sup> dell'art. 97 c.p.p.. Occorrerà poi intervenire sui criteri determinativi della liquidazione degli onorari del difensore di ufficio, a garanzia della sua dignità ed indipendenza.

Intendiamo anche intervenire sul cruciale tema della genuinità della acquisizione della prova dichiarativa nella fase delle indagini preliminari, articolando una proposta di **riforma delle norme sulla assunzione delle S.I.T. nel corso delle indagini** che oneri Pubblico Ministero e Polizia Giudiziaria ad accompagnare alla verbalizzazione sommaria il file audio dell'esame, onde mettere in condizioni le parti ed il Giudice di riscontrare, quando necessario, la fedeltà della verbalizzazione sommaria.

## 2.5 In difesa della idea costituzionale e convenzionale della esecuzione della pena

Il tema della esecuzione della pena e dei principi -costituzionali e convenzionali- che devono costituirne il fondamento sarà senza dubbio una delle questioni centrali dell'impegno della Giunta nel prossimo biennio.

Il carcere sembra essere divenuto il simbolo stesso della nuova politica giudiziaria, un cupo messaggio di rassicurazione lanciato ad una pubblica opinione bombardata ed allarmata dall'idea della diffusa ineffettività della sanzione penale, e dunque della sostanziale impunità di chi delinque.

In tale contesto, si manifesta in tutta la sua epocale gravità la scelta del Governo uscente di abbandonare, nell'ultimo metro del suo percorso parlamentare, il progetto di riforma dell'Ordinamento Penitenziario al quale si era giunti -già tra incertezze, rinunce ed arretramenti rispetto all'impianto originario- dopo un iter virtuoso avviato con il fondamentale lavoro degli Stati Generali della esecuzione Penale. Una disastrosa scelta di

pavidità politica che ha incomprensibilmente dissipato il lavoro svolto nelle Commissioni Ministeriali, della quale il Ministro Orlando e il Presidente del Consiglio Gentiloni e quella maggioranza di Governo portano intera -ed incancellabile- la responsabilità.

E tuttavia, la nostra iniziativa politica su questo fondamentale terreno può e deve farsi forte di alcune certezze, la prima delle quali è la consapevolezza di avere un formidabile alleato nel c.d "principio di realtà".

La crisi del carcere come forma privilegiata ed anzi esclusiva di esecuzione della pena ha radici troppo profonde, accertate e condivise nel pensiero e nella concreta esperienza della comunità giuspenalistica internazionale per poter essere ignorata o elusa in nome di generiche ambizioni giustizialiste e populiste, meno che mai in uno dei Paesi più duramente sanzionati dalla giustizia comunitaria per violazione dell'art. 3 della C.E.D.U.

Nei giorni di celebrazione del nostro Congresso, il tetto dei 60.000 detenuti (a fronte di una capienza di 48.000) sarà certamente superato, se è vero che al 31 agosto scorso le presenze erano 59.135. Altro costante quanto inquietante dato resta quello del numero di condannati non definitivi che, al 31 agosto scorso erano 19.667 di cui 9.901 in attesa di primo giudizio, a conferma della necessità di sviluppare con ancora maggior forza le iniziative dell'U.C.P.I. contro l'abuso della custodia cautelare e l'insoddisfacente controllo di legittimità operato dai Tribunali per il Riesame e dalla Suprema Corte, come ben evidenziato nel recente studio Osservazionale svolto dall'Osservatorio Dati UCPI.

Né è possibile rimanere indifferenti al sempre più allarmante numero delle morti in carcere che quest'anno, alla data del 12 settembre 2018, ammonta a 94, 42 delle quali per suicidio. La natura evidentemente velleitaria della annunciata risposta in termini di incremento della edilizia carceraria, congiunta alla dissennata e sgrammaticata idea di coniugare in termini carcerocentrici l'esigenza di una maggiore "certezza della pena", equivale all'innescare di una bomba sociale pronta a deflagrare in tempi purtroppo ragionevolmente brevi.

Si tratta dunque di una realtà ben conosciuta da parte di chi ha oggi la responsabilità di amministrare la giustizia penale nel nostro Paese, e non c'è frenesia social che possa competere con una realtà così evidente ed implacabile.

Basti, a titolo esemplificativo, la constatazione di un semplice dato statistico: al 30 giugno 2018 nelle carceri italiane risultavano ben 8.487 detenuti con pene residue comprese tra un giorno ed un anno; 7.504 quelli con una pena residua tra uno e due anni; 5.816 tra due e tre anni, per un totale di 21.807 (si tratta evidentemente di un dato nella sostanza replicabile in modo costante). Al di là di ogni considerazione di principio -per noi ovviamente perciò solo sufficiente- sulla finalità rieducativa della pena e sulla maggior efficacia di prevenzione sociale delle pene alternative, è di accecante evidenza come quei numeri bastino da soli a privare di ogni razionale sostenibilità la guerra dichiarata dal governo alle pene alternative al carcere.

**Sarà fondamentale contrastare in tutte le sedi la manipolazione del concetto di "certezza della pena"**, chiarendo bene che le "misure di comunità" sono comunque delle pene a cui i condannati potranno accedere dopo una valutazione giurisdizionale e dunque senza alcun automatismo, come invece la corriva propaganda carcerocentrica insiste nell'accreditare presso la pubblica opinione.

Forti di questa certezza, dovremo perciò impegnarci a **rilanciare con decisione i temi delle pene alternative al carcere** da un lato, e di una pena carceraria rispettosa della dignità e dei diritti fondamentali della persona dall'altro.

Dovremo dunque ripartire con forza da dove il percorso è stato brutalmente interrotto, vale a dire dalle conclusioni di tutte le commissioni -a partire dalla Commissione Giostra,

naturalmente, ma nessun'altra esclusa- istituite negli **Stati Generali della esecuzione penale**, che intendiamo assumere come programma politico minimo dell'U.C.P.I. sul tema del carcere e della esecuzione penale.

In tale contesto, intendiamo ovviamente rilanciare la nostra iniziativa anche sui temi più difficili e certamente impopolari dell'abolizione e comunque della attenuazione del regime detentivo speciale di cui **all'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario**, così come della autentica infamia, inconcepibile in un paese civile, **dell'ergastolo ostativo**, e più in generale della incontenibile espansione delle ipotesi ostatiche alle misure alternative di cui all'art. 4 bis O.P. Il nostro obiettivo principale deve dunque essere quello di **organizzare una forte campagna di corretta informazione sui temi del carcere e della esecuzione penale**, un vero e proprio bombardamento mediatico, in modo che la realtà irrompa con tutta la forza drammatica dei suoi numeri nello scenario virtuale e manipolato del dibattito politico e social. A tal fine, sarà indispensabile **potenziare e rimodulare la già efficiente struttura del nostro Osservatorio Carcere**, in modo da consentirci un monitoraggio pressoché quotidiano sugli istituti di pena e sui Tribunali di Sorveglianza del nostro Paese, attraverso la previsione di articolazioni regionali adeguatamente strutturate -e coordinate a livello nazionale- per il raggiungimento di tale obiettivo.

## 2.6 In difesa del difensore: per una figura autorevole, consapevole, specializzata dell'avvocato penalista

### 2.6.1 Formazione professionale e specializzazione dell'avvocato penalista

Nel 1996 gli avvocati italiani erano 90.000, oggi oltre 270.000. Nel 1996 le colleghe erano 10.000, oggi sono circa la metà degli iscritti all'Albo, un dato quest'ultimo che fa ben comprendere quanto prezioso sia stato e debba continuare ad essere il lavoro ed il compito della nostra **Commissione Pari Opportunità**.

L'impressionante dato numerico, nella sua obiettività, si presta a diverse considerazioni in punto di ruolo sociale, di competenze, di capacità reddituale. La vulgata è quella che gli avvocati siano troppi, ed in effetti il gran numero non consente l'armonico sviluppo del mercato e della concorrenza, tende ad essere esso stesso causa di aumento del contenzioso e soprattutto ha, in molte situazioni, trasformato la professione in sacca di contenimento della precarietà. Premesso che il fenomeno pare comunque aver superato il suo culmine, l'analisi non può essere frettolosa né affidata ad impropri automatismi. La complessità dei rapporti sociali, l'attuale ricchezza dei diritti dell'individuo, ma anche la loro fragilità, la necessità di tecniche specifiche nel rapporto con la Pubblica Amministrazione, sono tutti fenomeni che richiedono il sapere e la competenza di un avvocato. Da qui è necessario partire per disegnare un nuovo ruolo sociale dell'avvocato fondato sulle prerogative che la Costituzione gli attribuisce e riconosce come promotore sociale di diritti e coadiutore del loro governo. Esiste poi la specificità del difensore nel processo penale. L'adeguatezza di un ruolo così delicato, la capacità di utilizzare strumenti dai quali dipendono spesso destini processuali, non può che essere il frutto di un complesso percorso di formazione e di specializzazione. Rivendicare la parità delle parti, e le garanzie per interpretare un ruolo costituzionalmente garantito presuppone che a svolgere quella funzione siano chiamati professionisti preparati e consapevoli. Abbiamo in questi anni sviluppato un fondamentale *know how* di competenze per rivendicare alla nostra Unione un decisivo ruolo nella formazione dei regolamenti e nel

riconoscimento della specializzazione dell'avvocato penalista. UCPI è coinvolta nel confronto tra le diverse associazioni specialistiche e in coordinamento con il CNF per definire il percorso per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista. Occorre proseguire su questa strada, **ribadendo quale presupposto irrinunciabile che la specializzazione sia unica per il diritto penale e per il diritto processuale penale**. Già nel dicembre scorso UCPI ha dovuto sventare una insidiosa manovra, di evidente provenienza ministeriale, volta a "spacchettare" la specializzazione penalistica in cervelotiche branche iper-specialistiche, per una malintesa esigenza di equiparazione a quanto previsto, ad esempio, per il diritto civile. Occorre tenere alta la guardia, per prevenire ulteriori, prevedibili tentativi di analogo segno. Occorre poi proseguire con sempre maggiore impegno sulla strada della **formazione professionale**, che orgogliosamente U.C.P.I. rivendica da sempre come proprio fondamentale connotato identitario.

La nostra **Scuola Nazionale** è cresciuta nella qualità e nella varietà della sua offerta formativa: si tratta di un percorso che vogliamo confermare e rafforzare, con l'impegno di mantenere sempre più alta la qualità di quella offerta, alla quale occorre adeguare in modo armonico e coordinato quella delle **Scuole Territoriali**.

Un avvocato qualificato e professionalmente aggiornato è la pre-condizione della concreta salvaguardia del diritto di difesa, e deve dunque rappresentare –nella scia di una tradizione ormai consolidata- uno degli obiettivi prioritari della attività di U.C.P.I.. **Ciò vale a maggior ragione per i giovani che si avviano nella difficile professione dell'avvocato penalista**, che devono comprendere come una formazione specialistica adeguata costituisca l'occasione per differenziare e qualificare la propria offerta professionale in un "mercato" drammaticamente sovraffollato. Il nostro impegno sulla formazione specialistica dei nostri iscritti sarà dunque ispirato dalla intenzione di **coinvolgere, motivare ed anche facilitare in ogni modo possibile innanzitutto i giovani professionisti sia nella frequentazioni dei nostri corsi, sia nel pieno loro coinvolgimento nella vita dell'Unione, in ciò proseguendo sulla strada –felicissima- della esperienza dell'Open Day**, manifestazione nata proprio con la intenzione di avvicinare i giovani, ed anche i giovanissimi, alla conoscenza ed alla comprensione di cosa sia l'Unione delle camere penali italiane, e di quanto sia indispensabile forgiare avvocati non solo qualificati professionalmente, ma anche consapevoli della importanza del ruolo sociale, culturale e politico dell'avvocato penalista nella società.

#### 2.6.2. Il difensore di ufficio ed il patrocinio dei non abbienti: recuperare lo spirito della riforma del 2001

Le leggi di riforma della difesa di ufficio e del patrocinio per i non abbienti portano la firma del movimento dei penalisti italiani. Il senso di quelle riforme era chiaro: in un contesto nel quale ancora stentava ad affermarsi con tutta la forza necessaria il tema della formazione professionale e della specializzazione dell'avvocato penalista, entrambe quelle connotazioni venivano di fatto richieste all'avvocato che ambisse ad essere iscritto negli elenchi dei difensori di ufficio. Un paradosso solo apparente, se è vero che l'idea di quella riforma era **di restituire dignità ed effettività al difensore di ufficio** in quanto raggiunto da un incarico professionale di mano pubblica, per garantire -non più solo formalmente come in passato- una adeguata difesa tecnica ad un indagato o imputato sfornito di difensore di fiducia, in larga parte perché privo dei mezzi economici per sostenerla, o anche solo delle informazioni e delle conoscenze adeguate per orientarsi verso una scelta fiduciaria.

È sotto gli occhi di tutti noi il fenomeno che si è determinato e consolidato negli anni,

quello cioè di **un autentico assalto agli elenchi dei difensori di ufficio da parte di avvocati molto spesso privi dei requisiti minimi di conoscenza del diritto penale sostanziale e processuale**. Le regole di formazione degli elenchi hanno da subito mostrato la corda, soprattutto quando -in particolare nei primi anni di rodaggio della nuova legge- gli Ordini forensi hanno agito spesso in autonomia rispetto alle Camere Penali territoriali nell'attività di formazione.

Lo sforzo prodigato in questi anni dai penalisti italiani, attraverso le scuole di formazione delle Camere Penali territoriali, è stato sicuramente encomiabile, così contribuendo al miglioramento qualitativo della formazione professionale dei difensori di ufficio. Ma occorre fare molto di più, **seguendo la strada tracciata da Paola Rebecchi con l'Osservatorio Difesa di Ufficio**, in primo luogo innalzando lo standard dei programmi di formazione delle scuole, accentuandone la focalizzazione sui profili della casistica e della concreta esperienza forense piuttosto che replicando corsi accademici di base; e prevedendo comunque **una valutazione di profitto all'esito dei corsi di formazione**. In tal senso, merita attenzione l'ipotesi formulata dalla Commissione di ufficio "Paola Rebecchi" della Camera Penale di Roma, che sulla scia proprio del lavoro di Paola ha articolato proposte di grande interesse, che intendiamo fare nostre (istituzione di un "uditorato" presso Collegi esperti all'esito del corso, con questionario conclusivo per la valutazione di profitto; aumento del numero delle udienze minime ex art. 29 disp.att. sia per la iscrizione che per la permanenza nelle liste; regolamento più efficace delle segnalazioni al COA degli abbandoni di difesa, e delle conseguenti sanzioni). L'innalzamento dello standard qualitativo della formazione professionale del difensore di ufficio e del controllo deontologico sugli Elenchi darà altresì forza e legittimazione alla contestuale iniziativa, che intendiamo percorrere con decisione, di un forte recupero della dignità e della equità della liquidazione degli onorari del difensore di ufficio e del difensore ammesso al patrocinio per i non abbienti. La prassi dei protocolli d'intesa tra Camere Penali, Ordini Forensi e Autorità giudiziaria ha il merito di sottrarre all'arbitrio del Giudice (ed alla tentazione per questi di "premiare" o "punire" l'operato processuale del difensore di ufficio) i criteri determinativi del compenso, e deve dunque essere incoraggiata; **ma essa deve altresì essere regolata normativamente, prevedendo cioè o direttamente la indicazione di criteri di liquidazione a valere su tutto il territorio nazionale**, o altrimenti un rinvio vincolante alla adozione di protocolli d'intesa, in modo da evitare sperequazioni legate alla eventuale, mera indisponibilità da parte dell'Autorità Giudiziaria alla definizione di detti accordi. Inoltre, occorre intervenire – ed è questo un preciso impegno che intendiamo assumere- in modo organico sui complessi e farraginosi meccanismi normativi, regolamentari ed amministrativi che determinano tempi indecorosamente lenti nell'effettivo pagamento degli onorari liquidati.

### 2.6.3 Il tema dell'avvocato in Costituzione ed i rapporti con il Consiglio Nazionale Forense

Crediamo sia utile ricordare che si deve al nostro past-President Prof. Avv. Gaetano Pecorella la prima proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei Deputati il 26 giugno 2009, recante *"Introduzione della sezione I-bis del titolo IV della parte seconda della Costituzione, concernente l'avvocatura"* (AC 2556). Quella proposta aveva il dichiarato scopo di *"colmare una lacuna della Costituzione dando all'avvocatura quella dignità di ruolo che le compete"* (così a p. 2 della Relazione) e mirava per l'appunto a introdurre nel titolo IV ("La Magistratura") della parte seconda della Costituzione, la Sezione I-bis, denominata "Avvocatura" e composta da due norme.

La prima, (che avrebbe dovuto diventare un art. 110-bis Cost.) così disponeva: *“L’avvocatura è un’attività privata, libera ed indipendente. La difesa è funzione essenziale in ogni procedimento giudiziario. L’esercizio della professione forense è incompatibile con lo svolgimento delle funzioni di magistrato. La legge assicura alle parti un’adeguata difesa. La difesa dei non abbienti, a carico dello Stato, è garantita dalle istituzioni dell’avvocatura con le modalità previste dalla legge. L’avvocatura concorre, con propri rappresentanti, all’amministrazione della giustizia nelle diverse articolazioni”*. La seconda (che avrebbe dovuto diventare un art. 110-ter Cost.) così disponeva: *“L’esercizio della professione forense è consentito solo agli iscritti agli albi. La legge determina le modalità di accesso e le condizioni di permanenza negli albi. Il Consiglio Nazionale Forense, composto ed eletto con le forme previste dalla legge, è organo giurisdizionale in materia disciplinare”*. Dunque, questo rinnovato fermento per quella idea di riforma costituzionale non trova i penalisti italiani né indifferenti, né impreparati. Naturalmente occorre discutere non sull’astratto principio, ma sulla concretezza dell’articolato. È noto che i penalisti italiani hanno sempre ragionato avendo a mente, come obiettivo prioritario della propria iniziativa politica, la tutela del diritto di difesa del cittadino, più e prima che la tutela dell’avvocato. La grande battaglia dell’Unione delle Camere Penali Italiane, coronata da uno storico successo, è stata la riforma dell’art. 111 della Costituzione, dunque la introduzione nella nostra carta fondamentale dei principi del giusto processo più e prima che della figura dell’avvocato. Se dunque è indubbio il nostro interesse circa l’idea di rafforzare la funzione difensiva attraverso la esplicita previsione costituzionale dell’avvocato e del suo cruciale ruolo sociale, intendiamo qui ribadire la necessità di misurarci sul concreto sviluppo che si intende dare a questa idea. La larghissima condivisione di essa, che registra consensi unanimi ed entusiasti dal Governo alla opposizione, lungi dal rasserenare dovrebbe indurre -e infatti ci induce- ad una ponderata prudenza. In ogni caso, intendiamo concorrere con spirito costruttivo a questa discussione, per quanto ci riguarda muovendo proprio dal testo della proposta Pecorella, che consideriamo un eccellente punto di partenza, ma anche un ragionevole approdo della comune riflessione.

Non sarà solo questo il terreno di confronto e di dialogo, utile ed anzi prezioso, che intendiamo coltivare con il **Consiglio Nazionale Forense**, che in questi ultimi anni in particolare, con la Presidenza dell’amico avv. Andrea Mascherin ha mostrato grande attenzione ai temi della giustizia penale, del giusto processo, del diritto di difesa del cittadino imputato. Un dialogo ed un confronto che deve continuare e rafforzarsi, a partire dalla fondamentale tematica della specializzazione dell’avvocato penalista, muovendo dalla convinzione, che siamo certi essere condivisa, circa la **imprescindibile necessità della più netta distinzione tra la rappresentanza istituzionale dell’avvocatura e la rappresentanza politica delle sue varie e diverse articolazioni, tra le quali l’U.C.P.I. riveste un ruolo, da tutti riconosciuto, di assoluto protagonismo.**

## 2.7 In difesa del diritto dei cittadini ad una informazione giudiziaria corretta, completa e rispettosa della dignità delle persone

### 2.7.1 L'informazione sulle indagini e sul processo

Il tema della informazione giudiziaria -con tale accezione intendendosi quella relativa principalmente alla fase delle indagini, ma anche poi al processo ed ai suoi esiti- è da sempre cruciale nella nostra iniziativa politica; e la scelta della Giunta uscente di istituire un Osservatorio dedicato a questo tema merita di essere rimarcata ed apprezzata, così come l'attività in concreto realizzata da quell'Osservatorio, che ha saputo fotografare e di volta in volta denunciare, nella concreta quotidianità giudiziaria, le metodiche distorsioni del c.d. "circuito mediatico-giudiziario", e le pesanti ricadute sul rapporto tra la violazione del segreto investigativo, i diritti inviolabili delle persone a vario titolo coinvolte nelle indagini, la c.d. "verginità cognitiva" del Giudice e -più in generale- il pesante condizionamento in senso accusatorio delle "aspettative di Giustizia" della pubblica opinione.

La evidente inadeguatezza della protezione normativa del segreto investigativo, ed il metodico ricorso degli uffici di Procura (e dei corpi di Polizia Giudiziaria interessati) a conferenze stampa munite di supporti audio-video già di per sé violative di quel segreto, esige un impegno di contrasto ancora più efficace da parte dei penalisti italiani.

È del tutto evidente che l'obiettivo non può essere quello di punire il giornalista che pubblichi le notizie coperte da segreto investigativo, ma deve essere invece ed innanzitutto quello di sanzionare la condotta di chi comunica quelle informazioni al giornalista, venendo meno agli obblighi di segretezza della quale egli è affidatario.

A tal proposito, occorre sgombrare il campo dalla ipocrita ipotesi della notifica di atti di indagine al difensore in fase cautelare, inteso come una licenza di indiscriminata pubblicazione del contenuto degli atti medesimi in base all'apodittico presupposto che la divulgazione illecita sia perciò solo imputabile (anche) al difensore; o che comunque, potendolo esserlo, precluda per conseguenza la ricerca di responsabilità nella illecita divulgazione.

La nostra idea è quella di articolare un intervento di riforma del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 (Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero)

**inserendo una disposizione che preveda la revoca dell'assegnazione del procedimento da parte del titolare dell'ufficio nei confronti del suo sostituto.**

Come è noto, nel sistema attuale i sostituti procuratori non ricevono più una "*delega*", ma una "*assegnazione*" (che però può essere loro revocata da parte del titolare dell'ufficio in presenza di determinati presupposti), così che ognuno di essi sia pienamente e personalmente responsabile della gestione del fascicolo dell'indagine preliminare e quindi investito di relativi obblighi e conseguenze per gli esiti negativi del loro adempimento.

Il contesto normativo, peraltro, prevede una concreta e precisa tipizzazione di tali obblighi in materia di segreto e rapporti con i *media*, non solo perché l'art. 5 del D.Lgs, n. 109/06 prevede che solo il titolare dell'ufficio o un suo delegato possano tenere "*rapporti con gli organi di informazione*", ma soprattutto in quanto il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150) all'art. 2, comma 1, lettera u), definisce espressamente come illecito disciplinare "*la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del*

*procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione”.*

Considerando che ogni singolo sostituto procuratore dispone personalmente della polizia giudiziaria (art. 4 D.Lgs, n. 109/06) e degli ausiliari, **è proprio al concetto di colpa di organizzazione dell’ufficio che va ricondotta la revoca dell’assegnazione**, la quale trova un ampio radicamento normativo tanto in sede civilistica (si pensi all’art. 1768 c.c. sull’obbligo di custodia diligente ed all’art. 1228 sulla responsabilità per il fatto degli ausiliari) che penalistica, ove uno dei casi di agevolazione colposa previsti dal codice penale è proprio quello relativo al reato di rivelazione di segreto d’ufficio (art. 326, comma 2, c.p.).

In secondo luogo, occorre porsi l’obiettivo della istituzione degli **Uffici Stampa** presso ciascun Tribunale della Repubblica, cui riservare in via esclusiva i compiti -e le connesse responsabilità- della comunicazione relativa alle vicende investigative e processuali che si svolgono nel distretto di competenza. Il funzionamento di detti uffici dovrà essere governato da norme regolamentari che si pongano l’obiettivo di fornire alla pubblica opinione una informazione essenziale sui procedimenti in corso, compatibile con il rigoroso rispetto del segreto investigativo, del diritto alla presunzione di non colpevolezza degli indagati, del diritto alla riservatezza dei soggetti indirettamente coinvolti nei procedimenti medesimi.

La Giunta, con l’ausilio dell’Osservatorio sulla Informazione giudiziaria -se del caso ampliato alle competenze interdisciplinari che si dovessero evidenziare come necessarie- **procederà alla elaborazione ed alla stesura, nei tempi più brevi, di entrambi i sopra delineati interventi di riforma legislativa**, da proporre poi alla attenzione delle forze politiche e parlamentari, ed al dibattito pubblico.

Al contempo, occorre che U.C.P.I. si renda promotrice di **una forte iniziativa nei confronti della Federazione Nazionale della Stampa Italiana e dell’Ordine dei Giornalisti, volta a definire comuni progetti di formazione professionale dei cronisti giudiziari**. È infatti ancora inaccettabilmente diffuso il livello di impreparazione tecnico-giuridica dei giornalisti che operano nel settore della cronaca giudiziaria; una impreparazione che si traduce necessariamente, oltre che in una informazione non corretta, in carenza di strumenti critici e conseguente sudditanza nei confronti degli investigatori, detentori delle notizie riservate

### 2.7.2 L’altra “informazione giudiziaria”: la verità sulla quotidianità giudiziaria che solo noi avvocati possiamo raccontare. riprendere e rilanciare il cammino iniziato con la ricerca Ucpi-Eurispes

Ma il tema della informazione giudiziaria non può essere declinato solo nei termini nei quali è stata fino ad oggi affrontata e trattata, cioè avendo riguardo esclusivo al versante della cronaca giudiziaria delle indagini e dei processi.

Siamo tutti consapevoli che il populismo giustizialista si nutre di rappresentazioni manipolate della realtà della vita giudiziaria del nostro Paese che consentono l’imperioso affermarsi di parole d’ordine di grande presa nella pubblica opinione e nei media. Dalle pretese “impunità” delle quali godrebbe chi commette reati, sia per inefficacia della fase di esecuzione della pena, sia per la falciatura dei procedimenti penali ad opera di un meccanismo di prescrizione da imputarsi ad eccessi di garanzie per gli imputati; al tema della terzietà del giudice che sarebbe messa in dubbio solo dalla faziosità interessata degli avvocati penalisti; alla difesa di ufficio e al patrocinio dei non abbienti come greppia per avvocati foraggiata dal pubblico denaro; alle ragioni effettive della irragionevole durata dei processi, e così via esemplificando; su tutti questi temi, l’informazione si nutre di falsità, o meglio di occultamento della verità.

Noi avvocati dobbiamo definitivamente acquisire consapevolezza di una forza straordinaria

della quale siamo in possesso, che ci fu d'altronde chiara all'esito della "indagine sul processo penale" realizzata, prima a Roma nel 2007 e poi in tutta Italia nel 2008, in collaborazione con l'Istituto Eurispes: **siamo -letteralmente- seduti su una miniera di dati, conservata nei nostri fascicoli di studio, nelle nostre agende, nella nostra attività quotidiana. Una miniera di dati della quale occorre organizzare metodicamente la raccolta, l'analisi e la diffusione pubblica** -come di recente abbiamo fatto con lo studio osservazionale sui procedimenti cautelari in Italia, realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università la Sapienza di Roma- perché questa è l'unica strada per realizzare, sui temi di volta involti individuati come politicamente rilevanti, un **efficace contrasto della brutale disinformazione quotidianamente diffusa sui temi della giustizia penale nel nostro Paese.**

Custodia cautelare e Tribunali per il Riesame, difesa di ufficio, impugnazioni post-riforma (con particolare riguardo al tema delle inammissibilità), misure di prevenzione patrimoniale sono solo alcuni dei temi sui quali la raccolta dei dati potrà avere un forte impatto informativo. Consideriamo tale impegno assolutamente prioritario e qualificante nel programma politico per il prossimo biennio, pur nella consapevolezza della sua obiettiva difficoltà. La raccolta dei dati esige infatti la piena e fattiva collaborazione innanzitutto delle singole Camere Penali territoriali, ma poi soprattutto dei singoli, numerosi professionisti che dovranno essere necessariamente coinvolti. Occorrerà vincere una certa diffidenza, ritrosia, indisponibilità che abbiamo potuto registrare -già in allora, e da ultimo con la ricerca sulla custodia cautelare- in molti di noi: ma il nostro impegno sarà massimo, tale e tanta è la convinzione che questa sia la strada davvero più efficace per dare forza addirittura dirompente al semplice racconto della verità di quello che accade ogni giorno nelle aule giudiziarie del Paese; una verità che invece nessuno racconta, e che anzi troppi hanno interesse ad occultare.

### **2.7.3 Promuovere –in collaborazione con l'Associazione "*errorigiudiziari.com*"- una grande campagna di informazione, discussione e riflessione, nelle scuole e presso la pubblica opinione, sugli "errori giudiziari" in Italia. Costituire un Osservatorio U.C.P.I. su ingiusta detenzione ed errori giudiziari**

Tra queste verità nascoste o negate, vi è quella che riguarda gli "errori giudiziari" (comprendendosi in questa categoria anche le ingiuste detenzioni) che, con frequenza ben più alta del tollerabile e soprattutto nella generale indifferenza, si consumano da decenni nelle nostre aule di giustizia.

Noi muoviamo dalla consapevolezza dell'impatto formidabile che la narrazione di queste vicende, quando essa avviene, riesce ad avere sulla pubblica opinione; e dalla consapevolezza che esiste una associazione -"*errorigiudiziari.com*", che ha costituito, in quasi 20 anni di attività, un formidabile archivio di "errori" (ma sarebbe più corretto dire "orrori") giudiziari, raccogliendo documentazione processuale e creando altresì, con le vittime di quelle vicende giudiziarie, un vero e proprio network di esperienze, solidarietà ed anche disponibilità a raccontare quelle tremende esperienze.

"*Errorigiudiziari.com*" ha aderito con entusiasmo alla nostra proposta di creare una stabile sinergia con U.C.P.I., mettendo a disposizione della nostra iniziativa politica quel formidabile patrimonio di storie, documenti, umanità. Intendiamo dunque fare di quell'archivio una sorta di munizionamento da utilizzare con costanza nei nostri eventi pubblici e nella nostra comunicazione.

Pensiamo in particolare alle cerimonie di Inaugurazione dell'anno giudiziario dei penalisti

italiani, agli stessi congressi ordinari e straordinari, alla convegnoistica in genere, ma in modo particolare alla nostra attività di docenza nelle scuole, splendidamente organizzata in questi anni dal nostro Osservatorio MIUR. Siamo della idea che l'inserimento, nel format di docenza, di uno più di uno di questi casi consentirà di far comprendere, meglio di ogni altra parola o forma di comunicazione, quali siano i costi tremendi, per le persone coinvolte come per la intera collettività, di un sistema giudiziario che operi negando i principi di garanzia posti dalla Costituzione e dalla legge processuale a tutela della presunzione di non colpevolezza e della regola del giudizio di responsabilità "al di là di ogni ragionevole dubbio".

Ma pensiamo anche alla nostra comunicazione politica sui c.d. *social*. Occorre diffondere sulla Rete, in forme agili ed adeguate che dovremo impegnarci a produrre, la conoscenza di queste vicende processuali dolorose ed esemplari, perché siamo persuasi che non esista modo più efficace per ottenere una comprensione diffusa e concreta di quali siano i costi sociali ed umani che conseguono al mancato rispetto di principi fondamentali di civiltà giuridica quali quelli della presunzione di non colpevolezza, del dovere di affermazione della responsabilità penale al di là di ogni ragionevole dubbio, della privazione cautelare della libertà quale *extrema ratio*.

Intendiamo, per la stessa ragione, **costituire un "Osservatorio sull'errore giudiziario" dell'U.C.P.I.** in collaborazione con gli amici di "*Errorigiudiziari.com*", in modo da acquisire in modo strutturale e sistematico questa tematica fondamentale nell'alveo della nostra ordinaria e quotidiana iniziativa politica.

## 2.8 In difesa dell'Europa e in difesa dall'Europa

Il tema europeo è quanto mai attuale, soprattutto ove si consideri la sempre maggiore importanza a livello politico e giurisprudenziale delle istituzioni e organi europei di giustizia.

Ci si riferisce al Parlamento e al Consiglio e alla relativa Commissione che si occupa di Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni nonché alla Corte di Giustizia UE e alla Corte EDU. L'azione della nuova Giunta dovrà indirizzarsi, come del resto è avvenuto con la Presidenza di Beniamino Migliucci, anche verso questi centri di interesse nel modo più incisivo possibile. Con riguardo al Parlamento e al Consiglio europeo e alla Commissione LIBE occorre mettere nella dovuta evidenza che le Direttive e i Regolamenti UE assumono una importanza fondamentale poiché hanno valore di legge nell'ordinamento interno.

Nel passato, la Giunta, attraverso l'**Osservatorio Europa**, ha monitorato con continuità i lavori di adozione dei citati atti normativi elaborando anche documenti di approfondimento e critica delle norme emanate ed emanate (ad esempio, e senza pretesa di completezza, con riguardo alla istituzione della Procura europea, alla confisca e congelamento dei beni, al riciclaggio, alla circostanza aggravante della transnazionalità, al diritto di accesso a un difensore, al diritto all'interprete e alla traduzione degli atti, alla tutela dei diritti delle vittime, all'ordine europeo di investigazione, alla presunzione di innocenza nel processo). Tuttavia, i tempi paiono maturi per fare un ulteriore sforzo in termini di incisività dell'azione politica in ambito europeo dell'Unione delle Camere Penali Italiane.

Ci si è accorti infatti che, sia a livello europeo sia a livello interno, pur sensibilizzando attraverso i documenti della Giunta le istituzioni europee e nazionali cui quei documenti sono stati trasmessi, poco si è ottenuto, anche perché, una volta che la direttiva venga adottata, l'iter legislativo di ratifica diventa oggetto di esclusiva gestione (contenuti e tempistica) da

parte del Governo.

Peraltro, l'attuale Consiglio dei Ministri ha delegato al Ministro per gli affari europei Paolo Savona le funzioni relative in particolare alla promozione e al coordinamento delle attività e delle iniziative inerenti all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea di carattere generale o per specifici settori nonché delle attività inerenti alla partecipazione dell'Italia alla formazione di atti e normative dell'Unione, anche nella delicata fase del processo di predisposizione degli atti dell'Unione Europea attraverso la convocazione e la presidenza del Comitato interministeriale per gli affari europei e la partecipazione alle riunioni del Consiglio dell'Unione Europea. Più precisamente, il Ministro Savona dovrà valutare, d'intesa con i Ministri competenti per materia, l'opportunità di presentare ricorsi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la tutela di situazioni di interesse nazionale e di intervenire in procedimenti in corso avanti detta Corte.

Appare quindi necessario instaurare rapporti di continuativa comunicazione da un lato con il Ministero per gli affari europei e dall'altro con i componenti italiani della Commissione LIBE del Parlamento europeo. In tale ultima prospettiva è certamente necessaria la collaborazione delle Camere Penali territoriali per creare durevoli contatti con i parlamentari eletti nella relativa circoscrizione in modo che si possa più agevolmente veicolare la politica dell'Unione delle Camere Penali Italiane in tema di giustizia penale anche a livello europeo.

Con riguardo invece ai **rapporti con le Corti europee** e in prospettiva di un sempre maggiore intervento *ad adiuvandum* dell'Unione delle Camere Penali Italiane in determinate questioni di interesse per l'affermazione dell'equo processo e la tutela dei diritti fondamentali occorrerà non solo continuare a monitorare i ricorsi pendenti avanti le predette Corti ma anche, nei casi che saranno di volta in volta individuati e naturalmente con il consenso delle parti interessate, offrire l'aiuto ritenuto utile attraverso la messa a disposizione di colleghi esperti della materia, anche al fine di evitare la scure della declaratoria di inammissibilità del ricorso avanti la Corte EDU o per garantire che la questione pregiudiziale trovi accoglimento nel giudizio interno ai fini della trasmissione alla Corte di Giustizia UE.

Conseguentemente, l'azione della futura Giunta dovrà muoversi su due piani: **sia a difesa dell'Europa** e delle sue Corti, spesso molto più sensibili alle tematiche relative al "*fair trial*" e alla tutela dei diritti fondamentali rispetto alle Autorità degli Stati membri, **sia in difesa dall'Europa** che legifera sulla base di principi ispirati al concetto di "*single legal area*" ma che invece, a volte, si risolve in una restrizione delle garanzie più ampie già riconosciute dallo Stato italiano. E così, considerando l'influenza che il diritto dell'Unione può esercitare sul diritto penale nazionale, vanno senz'altro colti gli *'effetti riduttivi'*, mentre vanno contrastati i possibili effetti espansivi: occorre, cioè, valorizzare le norme di fonte UE ovvero di natura convenzionale laddove le stesse possono esplicitare -attraverso il meccanismo della disapplicazione e dell'interpretazione conforme- l'effetto di neutralizzare una norma nazionale 'incriminatrice' perché in contrasto con il diritto di fonte UE ovvero di fonte internazionale pattizia (in particolare di fonte Cedu).

Si tratta quindi di un impegno complesso che implica equilibrio e conoscenza degli interlocutori europei con cui si dovrà instaurare un canale di comunicazione continuativo al fine di attuare uno scambio reciproco di punti di vista su specifici temi di interesse della avvocatura penalistica.

L'U.C.P.I. dovrà inoltre proseguire sulla strada, già felicemente intrapresa in questi ultimi anni, della **formazione di un avvocato penalista europeo** avvezzo al buon uso della CEDU e del diritto UE nella quotidianità della professione per poter garantire la piena effettività del diritto

di difesa agli interessati. Grazie alla sinergia fra la **Commissione per i Rapporti con l'Avvocatura e le Istituzioni Internazionali** e l'Osservatorio Europa sono stati avviati i Corsi "Base" ed "Avanzato" in Diritto Penale Europeo in collaborazione con l'Università di Bologna e si sono organizzati dei corsi di introduzione al diritto penale europeo in molte CCPP. Oggi tuttavia, nel 20° anniversario della firma dello Statuto di Roma che ha istituito la Corte Penale Internazionale, UCPI dev'essere protagonista di un ulteriore salto di qualità: quello di formare un avvocato penalista internazionale, giacché non onora la nostra grande tradizione forense il dato che su 764 avvocati accreditati alla Corte solo 16, cioè circa il 2%, sono italiani. Preso atto, inoltre, del fatto che, ad oggi, l'ordinamento italiano ancora non dispone di una legislazione adeguata in materia di crimini internazionali, spetterà ad UCPI farsi promotrice di proposte in tal senso sensibilizzando la politica sui temi della giustizia penale internazionale e degli obblighi che, sul tema, incombono sul nostro Paese.

Con riguardo invece ai rapporti con l'avvocatura e le istituzioni internazionali, oltre alla già proficua e continuativa collaborazione con l'ICB e l'ICCBA ove la Giunta UCPI è componente del Consiglio Direttivo ai fini dei rapporti con la Corte Penale Internazionale de L'Aja, vi è il progetto, ormai in avanzato stato di realizzazione, dell'**Unione dei Penalisti Europei**, nel quale crediamo fortemente e che intendiamo sostenere con grande impegno e vigore. Infine, intendiamo confermare ed anzi sempre più sviluppare il progetto "**Endangered Lawyers/Avvocati Minacciati**" il cui impegno per la salvaguardia senza confini del libero esercizio del diritto di difesa ha ottenuto meritati apprezzamenti sia a livello nazionale che internazionale.

## 2.9 In difesa di noi stessi: idee per una Unione migliore

**G**li obiettivi che ci siamo posti in questo programma per il prossimo biennio richiedono, soprattutto alla luce del quadro politico quale abbiamo prima delineato, un forte impegno di tutti noi: Presidenza, Giunta, Consiglio delle Camere Penali, Osservatori, Camere Penali Territoriali.

Se il Congresso rappresenta il momento del confronto, anche aspro se necessario, tra idee, prospettive, priorità diverse, la sua conclusione deve costituire il momento nel quale deve ricostituirsi una forte, solidale unità tra tutti noi.

**Vi è una sola regola che garantisce con certezza la unità di un soggetto politico come il nostro, ed è quella della accettazione da parte di tutti dell'esito congressuale, e dunque del riconoscimento da parte di tutti gli associati della volontà espressa legittimamente dalla maggioranza dei delegati.**

Non è quanto è successo negli ultimi anni, nel corso dei quali abbiamo assistito al consolidarsi degli schieramenti congressuali proprio in conseguenza della non accettazione (politica, non formale ovviamente) dell'esito congressuale di Venezia nel 2014 da parte di alcuni di noi. È un errore, una debolezza grave che non dobbiamo, non possiamo permetterci. I nostri obiettivi politici di fondo sono condivisi, antichi, chiarissimi; essi esigono unità di intenti, ed energie dedicate al loro raggiungimento, piuttosto che alla quotidiana dimostrazione di quanto grave fu l'errore della maggioranza congressuale in quella scelta diversa da quella auspicata.

**Il Consiglio delle Camere Penali** deve continuare a rappresentare il momento cruciale sia di confronto e dibattito sulla politica nazionale tra le camere penali Territoriali, sia di controllo, verifica ed interlocuzione politica di queste ultime con il Presidente e con la Giunta. Nella

nostra idea, il Presidente partecipa al Consiglio con lo scopo di informare le Camere Penali dell'attività svolta, dello stato di attuazione del programma, delle problematiche politiche di volta in volta in agenda, per poi eventualmente limitarsi ad ascoltare –se il Consiglio non ha obiezioni- anche per trarre spunti di riflessione e di iniziativa che derivino dal dibattito.

**Gli Osservatori e le Commissioni**, come ben chiarito nella esposizione del programma, costituiranno uno strumento privilegiato di realizzazione e sviluppo dell'attività politica della Giunta. Con riferimento agli Osservatori di particolare importanza e dimensione, non è da escludere la scelta -da valutare in termini di concreta opportunità- di affidarli alla gestione congiunta di più di un responsabile. Quanto alla partecipazione agli Osservatori, intendiamo coniugare il coinvolgimento dei territori con le effettive attitudini e motivazioni dei suoi componenti, avendo come obiettivo prioritario **un ulteriore potenziamento della qualità** della attività politica prodotta da tali organismi.

Come già detto, e ferme le scadenze e gli impegni di natura strettamente statutaria,

intendiamo confermare sia la tradizionale cerimonia di **Inaugurazione dell'Anno Giudiziario dei Penalisti italiani**, sia l'ormai immancabile appuntamento **dell'Open Day**, i cui contenuti saranno ispirati -come d'altronde anche gli impegni congressuali- a quella esigenza di modificazione della nostra linea di comunicazione politica che sentiamo come indispensabile. Quella esigenza di riuscire a parlare al cuore, e non solo alla testa, dei nostri interlocutori e della pubblica opinione, che abbiamo sopra accennato ragionando della **tematica dell'errore giudiziario come *mainstream* della nostra comunicazione politica**, ispirerà il nostro tentativo di una programmazione per quanto possibile nuova di queste occasioni di pubblico confronto e di iniziativa politica.

Riteniamo altresì che le nostre occasioni di riunione e di incontro dovranno prevedere **più spazio al contributo di idee degli iscritti**, ricavandolo da una accorta razionalizzazione del pur indispensabile spazio di confronto politico-culturale con gli interlocutori politici ed accademici tradizionalmente nostri ospiti.

Quanto alla organizzazione della **Comunicazione** strettamente intesa, intendiamo impegnarci in un inteso potenziamento della comunicazione social, ed una più efficace utilizzazione degli strumenti a nostra disposizione, a cominciare da *Camere Penali TV*.

Per concludere, auspichiamo che la Giunta (la cui composizione presenteremo direttamente in Congresso) ed il suo Presidente siano non solo raggiunti, ma bombardati da idee, proposte, iniziative, disponibilità personali, alle quali corrisponderemo sempre con attenzione, curiosità, lealtà e chiarezza di giudizio. Non abbiamo altro obiettivo che far crescere la forza dell'Unione delle Camere Penali Italiane, e con essa la garanzia del diritto di difesa e di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Gian Domenico Caiazza

