



Unione delle Camere Penali Italiane



# VOLTIAMO PAGINA

UN NUOVO GIUDICE  
PER UN NUOVO  
PROCESSO

Dalla separazione  
delle carriere all'affermazione  
dello Stato di diritto



## **CONGRESSO STRAORDINARIO U.C.P.I.**

ROMA 6-7-8 OTTOBRE 2017

### RELAZIONE DEL PRESIDENTE

L'IMMAGINE E IL SIGNIFICATO. L'immagine che compare sul manifesto del Congresso è tratta dagli affreschi della volta della Cappella Sistina dipinta da Michelangelo. Si tratta di un'immagine nota che richiama nel modo più diretto la città eterna sede del Congresso. La scena riprodotta rappresenta in particolare un passo della *Genesi* nel quale il Creatore, con un gesto imperioso, separa il giorno dalla notte, dando così seguito alla creazione del mondo.

Ma ci è parso in qualche modo che quella immagine potesse anche costituire una semplice ed efficace metafora connessa con il tema centrale del Congresso dedicato alla "separazione delle carriere", in quanto capace da sola di evidenziare immediatamente, contro ogni possibile suggestione contraria, la carica positiva dell'atto del "separare".

Una metafora che ci è parso opportuno utilizzare al fine di sottolineare, anche sotto un profilo "simbolico", la potenzialità puramente propositiva dell'iniziativa politica volta alla realizzazione della "separazione delle carriere", consentendo di coglierne il valore creativo, negando in radice ogni possibile riflesso negativo e chiarendo così ogni possibile equivoco circa una qualche finalità "punitiva" della scelta, e proponendone invece la intrinseca forza genetica, propulsiva e liberatrice di nuove risorse.

IL TITOLO: SINTESI DI UN PERCORSO. Il titolo del Congresso *"Voltiamo pagina: un nuovo giudice per un nuovo processo - Dalla separazione delle carriere all'affermazione dello "stato di diritto"* necessita di qualche chiarimento. I due sottotitoli stanno insieme. La formula del "nuovo giudice" per un "nuovo processo" esprime evidentemente il senso di una analisi e di un progetto politico conseguente.



L'idea che sostiene il tutto è che non vi può essere alcuna seria riforma del processo al di fuori di una "riforma" della figura stessa del "giudice". Solo un nuovo giudice "terzo" può consentire la realizzazione del modello accusatorio e dunque fondare e promuovere un "nuovo" processo. Non vi è dubbio, tuttavia, che la realizzazione di tale progetto, attraverso una riforma costituzionale, implichi anche una ulteriore riflessione. La realizzazione del giudice terzo non può infatti essere disgiunta dal ripensamento e dalla necessaria riorganizzazione dello "stato di diritto".

Ci sono alcuni dati che ci consentono di coniugare la riforma ordinamentale della "separazione delle carriere" con l'affermazione dello "Stato di diritto". Non si tratta, infatti, di due semplici enunciazioni di principio, di due argomenti "di bandiera", e la loro evocazione ci indica un vero e proprio percorso. Per "stato di diritto" intendiamo, classicamente, quello Stato che *"assoggetta se stesso alle regole di diritto che esso stesso pone"*<sup>1</sup>. Non possiamo dire che questo stato non sia in qualche modo realizzato, sebbene in maniera imperfetta, nel nostro Paese.

Ma appare evidente come l'idea di uno Stato che trova nel diritto un suo "limite", che si fa dunque "processare" per le violazioni prodotte ai danni dei suoi cittadini, non appare ancora trovare piena e soddisfacente realizzazione. Se pensiamo alle difficoltà incontrate nella introduzione di una ragionevole legge sulla responsabilità dello Stato e dei magistrati, alla impossibilità di introdurre una legge sulla tortura appena decente che sia, tuttavia, incentrata sulla introduzione di un reato-proprio, come tipica tutela del cittadino dal potere dello Stato, comprendiamo come questa idea liberale e democratica sia ancora lontana dal trovare nel nostro Paese piena e matura realizzazione. Ma siamo anche consapevoli che a fronte di queste difficoltà non possiamo restare indifferenti all'idea che lo "Stato di diritto" non si riassume, né può riassumersi più, esclusivamente in questa forma classica di realizzazione limitatrice a mezzo del "diritto" di matrice ottocentesca. E' necessario che ogni ordinamento assuma su di sé anche *l'onere di legittimare* l'esercizio dei suoi poteri.

Una legittimazione che deriva esclusivamente dal pieno rispetto e dalla piena attuazione dei principi costituzionali. Come si è, in proposito, efficacemente rappresentato "lo "Stato costituzionale" rappresenterebbe *"qualcosa di più di uno Stato che ha aggiunto rispetto alla forma precedente un livello di legalità in più, quello costituzionale, e una costituzione con compiti più ampi e ambiziosi, ovvero la*

---

<sup>1</sup> P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984, p. 12.



*costituzione democratica, al posto della precedente costituzione liberale*<sup>2</sup>. “Si può affermare – come è stato efficacemente espresso – *che mentre lo Stato di diritto non sottolinea la dimensione sostanziale dei diritti di libertà - e pertanto può essere definito stato di diritto formale -, lo Stato costituzionale è fondato sulla effettività di tali diritti e pertanto può assumere la denominazione di stato di diritto materiale*”<sup>3</sup>.

La “separazione delle carriere”, proprio perché vuole realizzare la riforma del giudice e del processo attraverso la realizzazione del principio di terzietà espresso dalla costituzione, ma sino ad oggi rimasto inattuato, ci è sembrata riforma paradigmatica ai fini di una nuova complessiva visione dei valori costituzionali del processo e per il processo. Ecco perché la riforma ordinamentale della “*separazione delle carriere*” appare in sé esemplare di un cammino da intraprendere per la necessaria realizzazione di uno “*Stato di diritto costituzionale*”, moderno, liberale e democratico che promuova l’idea essenziale che non esiste né può esistere alcuna Legalità al di fuori del reale esercizio delle Garanzie e delle Libertà costituzionali della persona.

Il Congresso straordinario dell’Unione delle Camere Penali Italiane cade in un momento particolare per il nostro Paese. Dopo l’approvazione a colpi di fiducia della Legge 23 giugno 2017 n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*”, il Parlamento ha approvato in via definitiva la riforma al *codice antimafia*.

Si tratta di due pessimi segnali sia per il metodo adottato, che per il merito dei provvedimenti. Segnali che contraddicono un percorso che era stato caratterizzato da un esordio differente. Su questi temi, in particolare, l’Unione, dopo avere proposto emendamenti al disegno di legge presentati trasversalmente da diversi parlamentari ed aver elaborato documenti, sin dal 2015 aveva protestato con astensioni, che hanno avuto il merito di portare al centro dell’attenzione il dibattito sulla giustizia, denunciando i possibili preoccupanti approdi che si addensavano all’orizzonte per effetto del D.D.L. che era stato partorito dimenticando o selezionando al ribasso quelle che erano state le elaborazioni migliori della Commissione Canzio e recependone alcune fra le meno condivisibili.

---

<sup>2</sup> M. Fioravanti, *Stato e Costituzione, in Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 31.

<sup>3</sup> P. Alvazzi del Frate, *Gli ordinamenti costituzionali*, in *Tempi del Diritto*, Giappichelli, Torino 2016, p. 278; G. Zagrebelsky, *La tutela della Stato costituzionale*, in *Lo Stato costituzionale*, secondo il quale tale forma costituzionale verrebbe ad interpretare uno “*Stato di iperdiritto*”, p. 67.



Il Ministro della Giustizia, dopo un periodo di proficua interlocuzione, che aveva portato a miglioramenti del testo originario della riforma dei codici penali, così come ha delineato il Congresso di Bologna, ha imposto una accelerazione inusitata, determinata da ragioni di natura squisitamente politica, interrompendo ogni riflessione su due punti qualificanti in negativo la novella, e cioè la dilatazione dei termini di prescrizione e il processo a distanza.

Le astensioni non sono state gradite dalla magistratura che ha reagito investendo sia la Commissione di garanzia che la Corte costituzionale, ritenendo il codice di autoregolamentazione in contrasto con alcuni principi costituzionali.

L'Unione ha naturalmente presentato le proprie obiezioni alla Commissione di garanzia, segnalando, tra l'altro, che l'avvocatura penale non ha mai sospeso l'attività per ragioni di carattere corporativo, ma sempre ed esclusivamente per la difesa di diritti di libertà e per l'attuazione del giusto processo.

Sta di fatto che sia l'approvazione per fiducia di norme come quelle sopra richiamate, che la reazione alle astensioni sono segnali negativi: da una parte evidenziano la volontà di allontanarsi dal giusto processo, dall'altra indicano insofferenza per posizioni di contrasto rispetto alla visione di una parte della magistratura, che considera l'avvocatura un ostacolo o un accessorio fastidioso.

A dimostrazione che non c'è mai fine al peggio, in questi giorni è stata approvata la riforma del cd. *codice antimafia*. Anche in questo caso, una accelerazione determinata dal desiderio di dimostrare efficienza, condita da una vena di giustizialismo. Poco importa che sia una legge profondamente illiberale che estende ingiustificatamente l'applicazione di norme già sbagliate, retaggio di un'epoca autoritaria, a fattispecie di reato e illeciti che nulla hanno a che vedere con il fenomeno mafioso; a nulla rileva che nessuno sforzo sia stato fatto per aumentare le angustissime possibilità di difesa del proposto, che deve difendersi in dieci giorni, non ha diritto a prospettare effettive prove a discarico, può impugnare per ragioni assai limitate e in tempi ristrettissimi; priva di interesse la circostanza che il mondo accademico e autorevoli rappresentanti della magistratura, insieme all'avvocatura penale, avessero concordemente criticato la normativa; nessuna considerazione su quanto rilevato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che di recente ha giudicato eccessivamente discrezionali, arbitrarie e inadeguate agli *standard* convenzionali le norme sulla prevenzione. Ciò che contava era soddisfare il crescente populismo giudiziario.



Eppure, a ben vedere, c'erano tante leggi sulle quali il Parlamento avrebbe potuto concentrarsi, ma queste non portavano consenso e, dunque, in vista di prossime elezioni, meglio lasciar perdere.

E così, sono state lasciate per strada leggi impegnative come lo *ius soli*, la morte assistita, una decenza legge sulla tortura, la legalizzazione delle droghe leggere, le norme sui magistrati in politica, progetti questi che si sono persi di vista e sono stati riposti accuratamente nei cassetti delle diverse commissioni, senza mai trovare un approdo.

La cosa che fa sorridere amaramente è che alcuni partiti politici hanno avuto talmente tanta fretta di approvare la legge, pur sapendo che la stessa era sbagliata, da chiedere al governo di monitorarla per eventualmente modificarla.

Questo è lo scenario che si presenta alle soglie del nostro Congresso, e che non induce a essere ottimisti anche in relazione al metodo utilizzato per l'attuazione della delega sulle intercettazioni contenuta nella Legge 23 giugno 2017, n. 103, perché, dopo aver evitato la discussione sia alla Camera che al Senato, il Ministero ha sostanzialmente "appaltato" a se stesso, e ai magistrati che fanno parte di tale Ufficio, la formulazione di una proposta che, invece, avrebbe dovuto essere elaborata all'esito dei lavori di una commissione composta da tutti i soggetti interessati.

Va rilevato, comunque, che il Ministro della Giustizia ha immediatamente inteso avviare una serie di interlocuzioni, anche con l'avvocatura penale, mostrandosi disponibile a recepire osservazioni e critiche per cercare di attuare al meglio la delega, sulla quale l'Unione delle Camere Penali era riuscita a intervenire attraverso proposte, parzialmente accolte, tendenti, tra l'altro, ad assicurare la effettiva riservatezza delle comunicazioni tra difensore e assistito, nonché conversazioni non rilevanti ai fini di giustizia penale e a garantire il rispetto del contraddittorio tra le parti in posizione di parità al momento della cd. *udienza stralcio*.

Occorre ora dare attuazione alla delega, tenendo conto che le norme del codice di procedura penale poste a tutela del segreto o che stabiliscono il divieto di pubblicazione di atti o di immagini sono state aggirate e disapplicate. Per evitare che ciò avvenga e che la delega rimanga priva di effetti, è necessario non solo vietare la trascrizione di conversazioni i cui contenuti non siano rilevanti ai fini del procedimento, ma occorre sanzionare tale condotta.



L'udienza per l'acquisizione delle captazioni pertinenti dovrebbe garantire la parità delle parti, e dovrebbe essere consentita la possibilità di accesso all'archivio riservato per le conversazioni stralciate con le stesse modalità a pubblico ministero e difensore, senza che le norme attuative facciano trapelare diffidenza nei confronti della funzione difensiva.

L'Unione delle Camere Penali ha già formulato osservazioni e critiche in merito alla bozza dello schema di decreto predisposto dall'Ufficio legislativo del Ministero anche su altri punti, e in particolare si è soffermata sull'eventuale modifica dell'art. 103 c.p.p. In merito, si è rilevato che la lettera della norma ha un significato inequivoco, perché prevede espressamente che non sia permessa l'intercettazione di conversazioni tra assistito e difensore. La conseguenza naturale è che se un'intercettazione non è consentita, non potrebbe nemmeno essere ascoltata. L'interpretazione che sino ad oggi è stata fatta dell'art. 103 c.p.p. ha sostanzialmente eluso la *ratio* della norma, non ha fornito concreta attuazione al diritto di difesa e ha ignorato la sacralità del rapporto che deve esistere tra assistito e difensore in un paese democratico.

Norme che si curassero solo di vietare, magari senza neppure sanzionare, la trascrizione di tali conversazioni costituirebbero un rimedio omeopatico, in quanto verrebbe rafforzato solo il profilo della riservatezza verso l'esterno, mentre polizia giudiziaria e pubblico ministero potrebbero tranquillamente ascoltare strategie difensive, informazioni e quant'altro di interesse, senza alcun limite.

In questi ultimi mesi, l'Unione delle Camere Penali ha dato concretezza anche al contenuto del programma congressuale di Bologna. La raccolta delle firme per la proposta di legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e giudicanti ha riscosso l'entusiastica adesione delle Camere penali territoriali, che sono riuscite ad avvicinare l'opinione pubblica per far comprendere l'importanza del tema, al fine di dare attuazione al giusto processo e rafforzare il ruolo del giudice, restituendo autonomia e indipendenza all'intera magistratura giudicante.

Ha osservato Francesco Petrelli che *“è proprio la terzietà del giudice, scritta nella nostra Costituzione, ma mai realizzata, la caratteristica intrinseca e irrinunciabile di un moderno processo accusatorio, nel quale l'azione del pubblico ministero è controllata da un giudice che segna, nell'esercizio del suo potere di azione, i confini invalicabili della legalità della prova, delle garanzie e dei diritti di tutti i cittadini”*.

Ogni riforma perde infatti significato se il giudice, oltre ad essere imparziale, non è e non appare terzo rispetto alle parti. Tra l'altro, non può garantire la parità delle stesse.



Le sottoscrizioni sono ad oggi più di 70.000 e offrono la possibilità di mettere al centro del dibattito politico una questione che sembrava seppellita. Era doveroso per l'Unione delle Camere Penali fare quanto nelle sue possibilità. La responsabilità di dare vita a una riforma veramente liberale e significativa spetterà alla politica, che si auspica meno fragile e timida nei confronti di una parte della magistratura.

Le difficoltà e le negatività riscontrate, se non inducono a ottimismo, non devono neppure scoraggiare. L'imminente campagna elettorale offrirà l'opportunità e la possibilità di comprendere quale sia l'idea di giustizia dei vari schieramenti, ed esiste, comunque, la possibilità di incidere su scelte sbagliate attraverso la continua proposta, fondata su riflessioni sempre più diffuse e condivise anche dall'accademia.

Il compito non è semplice, perché giustizialismo e populismo imperano e la cultura dei diritti e delle libertà sembra essere affidata a una minoranza, ma la cultura di minoranza può diffondersi sempre di più, con maggior vigore, guadagnando spazi con la forza e la bontà delle idee per divenire cultura di maggioranza.

IL PROGETTO DI RIFORMA PER LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE. La relazione programmatica che ebbi a presentare al Congresso ordinario di Venezia nel 2014 dedicava un intero capitolo – credo lo ricorderete – al tema che storicamente sta a cuore all'U.C.P.I., e cioè la separazione delle carriere dei magistrati; e non solo! Ponevo altresì altre due questioni da affrontare con risolutezza e che sono ugualmente da sempre strategiche per la nostra associazione: la riforma del C.S.M. ed una modifica della obbligatorietà dell'azione penale.

Ricordo che all'inaugurazione dell'anno giudiziario dei penalisti italiani tenutosi a Palermo nel Febbraio del 2015 il Ministro della Giustizia ebbe ad affermare perentoriamente che della separazione delle carriere non se ne doveva neppure accennare.

Ebbene, proprio da quel momento si è fatta strada in modo più forte e deciso l'idea di riportare, invece, per come mi ero impegnato programmaticamente a Venezia, al centro del dibattito di politica giudiziaria il tema, divenuto ormai ineludibile, della separazione delle carriere dei magistrati, coinvolgendo su tale terreno la Accademia, la Politica e coloro che da osservatori privilegiati della storia politico-giudiziaria dell'Italia potevano esprimere il favore per una riforma dell'ordine giudiziario nel senso voluto dalla nostra Costituzione (magistrati, giornalisti, uomini di cultura).





Il Congresso straordinario di Cagliari è stata l'occasione per dare l'annuncio di tale specifica e ponderata intenzione della Giunta.

Si è dibattuto molto sul tipo di iniziativa da intraprendere: referendum o legge di iniziativa popolare. Infine, abbiamo scelto la seconda strada perché un referendum – oltre a richiedere un impegno economico estremamente gravoso – non avrebbe risolto la questione alla radice, dato che si sarebbe limitato a sopprimere alcuni articoli dell'Ordinamento giudiziario, lasciando comunque al Legislatore varie opzioni per tracciare un nuovo assetto ordinamentale della magistratura. Invece, ci si è orientati – ritengo in modo consapevole ed equilibrato – per una proposta di legge costituzionale che, se approvata, ridisegna l'ordinamento giudiziario secondo le specifiche garanzie di effettiva terzietà del giudice, così come elaborate dall'iniziativa di legge popolare, vincolando, in caso di approvazione, il Legislatore ordinario nella regolamentazione normativa del nuovo assetto giudiziario.

In tal modo, peraltro, si affronta con un'unica iniziativa non soltanto la separazione delle carriere dei magistrati, ma anche la tematica concernente la riforma del C.S.M. e quella afferente la obbligatorietà dell'azione penale. E', cioè, un progetto di legge che pone sul tavolo diverse tematiche, tra loro collegate, ma che nel dibattito parlamentare possono essere parzialmente scisse (l'obbligatorietà dell'azione penale potrebbe essere, ad esempio, esaminata partitamente, etc.).

E' iniziato, quindi, un percorso scandito da convegni ed incontri a vari livelli che hanno indotto, infine, la Giunta a riprendere i testi normativi che erano già stati preparati in passato da illustri giuristi che onorano l'U.C.P.I., ulteriormente elaborandoli e sviluppandoli secondo un disegno concettuale che voleva coniugare la terzietà del giudice, con l'indipendenza del P.M. dall'Esecutivo, al contempo garantendo e difendendo l'obbligatorietà dell'azione penale adeguandola, però, alla realtà del nuovo processo penale. Ciò è stato possibile con l'apporto determinante di insigni giuristi, quali i *past president* Oreste Dominioni e Gaetano Pecorella, del Maestro Marcello Gallo, e di altri illustri colleghi – permettetemi di citare Daniele Ripamonti,



alcuni componenti della mia Giunta Anna Chiusano, Fabio Ferrara, Rinaldo Romanelli – e ovviamente Lorenzo Zilletti con tutti i componenti del Centro Marongiu.

Questo percorso ideativo, progettuale e di rinnovata elaborazione normativa, è stato consegnato in bozza al Congresso di Bologna. Non vi illustrerò qui il contenuto della nostra iniziativa di legge perché già la conoscete. I punti qualificanti sono: accesso, mediante concorso, separato alle carriere di magistrato giudicante e requirente; un CSM per la magistratura giudicante ed un CSM per quella requirente; tali organi di governo autonomo conservano le prerogative inerenti alle carriere, e il potere disciplinare; divieto di emettere circolari; obbligatorietà dell'azione penale secondo modi stabiliti dal Parlamento.

Dopo il Congresso ordinario di Bologna si è avviato il percorso attuativo della nostra iniziativa, attraverso la creazione del Comitato promotore, del Comitato organizzatore, la realizzazione di un sito *web*, la registrazione del marchio, la creazione di un logo, il deposito in Cassazione del progetto di legge; ma, soprattutto, si è iniziata il 4 maggio u.s. la raccolta delle firme nei Tribunali e nelle piazze delle città. Abbiamo ottenuto da subito l'appoggio della Fondazione Einaudi e del partito Liberale Italiano, ed il contributo di scrittori, giornalisti, esponenti politici dei più diversi movimenti e schieramenti che hanno sottoscritto la nostra proposta di legge ed invitato pubblicamente tutti i cittadini a sottoscriverla.

Grazie al fondamentale ed entusiastico apporto delle Camere penali territoriali, alla vostra passione ed alla vostra organizzazione capillare, si è raggiunta e superata la quota di oltre 70.500 firme raccolte! Grazie amici per questo risultato che è il prodotto del vostro impegno e del vostro sacrificio; senza il fattivo apporto di ciascuno di voi non sarebbe stato possibile condurre questa nostra battaglia di civiltà. Vi invito tutti a continuare a raccogliere firme per ottenere la più alta adesione possibile e per dare ancora più forza e più significato politico a questa nostra iniziativa che si concluderà il 31 ottobre.



Voglio rivolgere un ringraziamento particolare e doveroso al *Partito Radicale Non violento, Transnazionale, Transpartito* che ci ha da subito aiutato e supportato con i suoi preziosi consigli e con l'iniziativa delle "carovane per la giustizia" nei territori calabresi, siciliani, sardi e pugliesi, sempre con la perfetta e proficua sinergia con le camere penali locali.

Vi invito fin d'ora, cari presidenti ed amici, a partecipare tutti insieme alla consegna presso la Camera dei deputati, in un giorno che stabiliremo, del nostro progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare che l'U.C.P.I., unicamente con le sue forze, ha avuto la capacità di portare avanti.

Certo, quel momento non sarà che l'inizio; ma anche sotto tale profilo la giunta ha lavorato alacremente. Sono ormai numerose le forze politiche e significativi settori di partiti che hanno ritenuto di non schierarsi a favore o contro tale iniziativa, che hanno pubblicamente manifestato l'appoggio alla separazione delle carriere dei magistrati. Questo ci fa ben sperare in un esame della proposta di legge da parte del nuovo parlamento e in una sua approvazione, nonostante l'avversione che l'ANM ha già manifestato nei confronti di tale progetto. La strada è impervia, non ce lo nascondiamo; ma stavolta un cambiamento culturale è in atto in questo nostro paese; il che ci fa ben sperare.

E' anche un mutamento culturale di più ampia portata che la nostra battaglia porta avanti: modificare l'anima inquisitoria che ancora – nonostante il modello tendenzialmente accusatorio delineato dal codice di procedura penale del 1988 – permea il processo penale nel nostro Paese.

E' con questi auspici che la Giunta proseguirà con rinnovata determinazione il suo operato per portare a compimento la raccolta delle firme e per avviare con i rappresentanti delle forze politiche che il nuovo parlamento esprimerà nella prossima primavera un dialogo costruttivo finalizzato a porre nell'agenda politica la discussione della nostra proposta di legge.



Intanto non possiamo non registrare con soddisfazione la circostanza che una importante sezione distrettuale di AREA, abbia ritenuto qualche giorno fa di organizzare a Roma un convegno dedicato al tema della separazione delle carriere. Si tratta in qualche modo di una novità straordinaria perché sancisce indubbiamente il fatto che l'Unione con la sua azione politica è riuscita a far fare un salto di qualità al progetto di riforma, ponendolo prepotentemente al centro della discussione, liberandolo da condizionamenti ideologici, ed aprendolo ad un confronto al quale la stessa corrente storica di sinistra della magistratura ha ritenuto di dover dare il proprio contributo.

RIFORME E CONTRORIFORME. La riforma del codice antimafia ha certamente contrassegnato in modo significativo l'agenda parlamentare nell'ultimo anno di legislatura.

La materia è nota. Il Legislatore all'indomani dell'approvazione, solo attraverso il ricorso al voto di fiducia, della legge di riforma del Codice Penale e di Procedura Penale, contenente istituti gravemente distonici rispetto al modello accusatorio del giusto ed equo processo, ha pervicacemente inteso porre mano anche al Codice Antimafia incidendo al contempo, in senso restrittivo, sulla normativa in materia di confisca allargata.

Il disegno di legge n. 1039, approvato in via definitiva dalla Camera il 27 Settembre 2017, incide in senso paradossalmente rafforzativo sul sistema delle misure di prevenzione già profondamente trasformato, rispetto alle sue linee ispiratrici originarie, da numerose disposizioni legislative, fra cui le note riforme degli anni 2008 e 2009 (125/08 e 94/09) ed il Codice Antimafia (D.Lgs. 159/2011); con queste leggi erano state fortemente ampliate le categorie dei destinatari delle misure patrimoniali e personali dando ingresso altresì alla *applicazione disgiunta della confisca*, ossia svincolata dalla attualità della pericolosità del soggetto e dalla coeva applicazione di misure personali.

Lo spirito della riforma metteva a nudo l'intendimento del Legislatore di rafforzare un sistema sanzionatorio del tutto autonomo, un agile strumento affrancato dalle regole del giusto processo da utilizzare in piena discrezionalità come scorciatoia, parallela al processo vero e proprio, che ha come modello una confisca senza condanna e senza processo; una vera e propria *actio in rem* dunque, nella quale il nesso strumentale fra il bene ed il reato si perde completamente sino a scomparire e la natura illecita della *res* deriva, in sostanza, non da un accertamento positivo ma da un mero dato processuale negativo



conseguente alla insufficiente o inesistente dimostrazione della lecita provenienza di esso da parte del proprietario.

La legge ha imboccato la direzione dell'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, aggiungendo, al già ipertrofico elenco di fattispecie di c.d. "*pericolosità qualificata*", altre categorie del tutto eccentriche rispetto al modello criminologico sul quale lo strumento della sanzione patrimoniale era stato pensato sin dal 1982, quali i soggetti soltanto indiziati del reato di assistenza agli associati ex art. 418 c.p., del delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche ex art. 640-*bis* c.p., nonché gli indiziati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione, per finire includendo, persino, coloro che siano raggiunti da indizi del reato di *stalking*.

Sul piano procedimentale, la riforma si connota per la istituzione di un Giudice speciale, accompagnata, fra le altre, da innovazioni di stampo acceleratorio, quali la individuazione di una corsia preferenziale per i procedimenti di prevenzione, lo sbarramento alle proponibilità di eccezioni di incompetenza o la possibilità di assumere a distanza persino le testimonianze.

Significative le novità che riguardano la confisca per equivalente, che vede ulteriori e più ampi spazi di applicazione a seguito della eliminazione dei pochi argini operativi preesistenti, insiti nel riferimento alla finalità di dispersione dei beni e ciò, persino, a seguito della morte del proposto ove il procedimento sia proseguito nei confronti degli eredi.

L'Unione delle Camere Penali ha esercitato una forte azione di contrasto nei confronti di questa inaccettabile linea di tendenza del Legislatore, tesa a rafforzare un istituto antistorico e non più compatibile con la tutela dei diritti previsti dalla Carta Costituzionale e dalle Convenzioni Internazionali.

E' stato elaborato un documento di critica serrata del disegno di legge citato, contenente una serie di dettagliate proposte di modifica o di eliminazione degli articoli del provvedimento in discussione, miranti ad ampliare i diritti di difesa e ribadire il rispetto dei principi costituzionali del giusto processo.

Questo testo è stato poi presentato dalla Giunta U.C.P.I. alla Commissione Giustizia del Senato in una audizione tenuta nel mese di maggio del 2016 e fatto oggetto di ampia discussione, nonché pubblicato sul sito del Senato.



Nelle giornate del 20 e 21 gennaio 2017, l'Unione ha messo a confronto esponenti politici di spicco, fra i quali il Presidente della Commissione Giustizia del Senato, accademici e magistrati anche della Procura Nazionale Antimafia e della Procura Generale presso la Suprema Corte.

Al termine del dibattito si è registrata la assoluta convergenza dei partecipanti su alcune delle nostre posizioni critiche rispetto al testo della riforma in corso, specie nella paventata estensione dell'ambito applicativo ai soli indiziati per uno dei reati contro la P.A.

Nel corso delle giornate di studio è stato presentato "*L'arcipelago delle confische*", un importante volume, edito dall'Unione, che raccoglie lo studio elaborato dal nostro Osservatorio Misure Patrimoniali, sul sistema delle misure di prevenzione patrimoniali, sulla confisca *ex art. 12-sexies* e sulla compatibilità costituzionale di essa, anche alla luce del principio del *ne bis in idem*, sulla scorta delle sentenze C.E.D.U. "*Grande Stevens c. Italia*" e "*Varvara c. Italia*", sulla tutela dei diritti vantati da terzi e sul campo della amministrazione giudiziaria dei beni.

La pubblicazione, distribuita in un numero elevato di copie, rappresenta un punto di riferimento della elaborazione politica e giuridica di questa Giunta e si distingue per l'elevato approfondimento scientifico della materia.

Il 5 maggio abbiamo di nuovo riunito a Palermo alcuni fra i migliori giuristi, chiamati ad un confronto sui contenuti di una proposta di legge sempre più esposta alle pungenti critiche della dottrina, attonita di fronte all'incedere di un progetto di riforma di una materia divenuta ogni giorno più distante da un modello di compatibilità convenzionale.

Era stata, difatti, pubblicata nello stesso periodo la importantissima Sentenza della Corte E.D.U., Grande Camera, 23 Febbraio 2017, "*De Tommaso c. Italia*", che viene, anche in questo caso in maniera paradossale, richiamata nell'esordio della relazione che accompagna la proposta di legge con un commento sul quale è doveroso apportare un contributo in termini chiarezza.

Come è stato puntualizzato efficacemente dalla dottrina (un lucido commento alla decisione scritto da Marcello Fattore, componente dell'Osservatorio Misure Patrimoniali, è stato pubblicato su D.P.C.), la censura della Grande Camera alla normativa prevenzionale Italiana - espressa sovente con riferimento alla "Legge" e non al semplice articolo - è in funzione di precisione e, conseguentemente, di colpevolezza,



intesa quest'ultima quale «*motivabilità secondo norme*» nonché «*possibilità di muovere un rimprovero per la commissione di un fatto tipico e anti giuridico*».

Fatta questa premessa, abbiamo ritenuto che l'intero sistema di prevenzione sia stato messo in crisi dal Massimo Giudice di Strasburgo e che risulti, per l'appunto, paradossale, affollare di nuove ipotesi un congegno che potrebbe essere cancellato dalla mappa giuridica italiana, come è stato con forza ribadito dalla Giunta in una istanza di audizione, rivolta alla politica in fase di approvazione della legge, pubblicata sul sito dell'Unione.

Il 24 giugno 2017 abbiamo proclamato lo stato di agitazione sui temi della riforma e del denunciato contrasto con i principi costituzionali e convenzionali e della presunzione di innocenza, rimandando al contenuto della menzionata delibera.

Il successivo 4 luglio 2017 abbiamo proclamato una giornata di astensione, per le ragioni indicate nella delibera, evidenziando che lo strumento della prevenzione, anomalia tutta italiana, la cui questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte di Appello di Napoli, a seguito della pronuncia della Corte di Strasburgo nella Sentenza della Grand Chambre nel procedimento "De Tommaso c. Italia", aveva visto il Legislatore immune ai richiami perentori del massimo consesso, manifestando così un inammissibile spirito autoritario confermato dalla regressione sotto il profilo delle garanzie, contenuta nelle modifiche in materia di confisca allargata, rispetto alla pronuncia delle stesse SS.UU. e della C.E.D.U. In occasione della giornata di astensione del 18 luglio successivo, si è tenuta a Salerno una manifestazione nazionale, cui hanno partecipato prestigiosi esponenti della stampa, dell'avvocatura e dell'accademia.

Le critiche avanzate dall' U.C.P.I. al disegno di legge hanno immediatamente trovato un amplissimo e convinto consenso di vasti settori dell'accademia, della politica e di molta parte della stessa Magistratura ai suoi più alti livelli.

La durissima reazione dell'Unione ha trovato eco vastissima nei media nazionali, ed ha sospinto la approvazione di un emendamento al Senato, in forza del quale l'applicazione del sistema della prevenzione in materia di reati contro la P.A. è stata "limitata" ai casi in cui questi siano commessi in forma associativa ex art. 416 c.p., una modifica assolutamente non soddisfacente per alcuni versi anche peggiorativa (visto l'agevole utilizzo strumentale della fattispecie), ha tuttavia imposto una nuova votazione del testo alla



Camera, dove lo stesso è stato sottoposto ad una pioggia di durissime critiche, spinte da un coro di giuristi che non ha eguali nel recente dibattito politico in materia di riforme sulla giustizia penale.

Esiti paradossali sono stati raggiunti allorché esponenti della Maggioranza, pur dovendo riconoscere l'inadeguatezza dell'impianto normativo, ne hanno giustificato la blindatura per la necessità di affrettare i tempi di approvazione del D.D.L., evitando che fossero effettuate modifiche che avrebbero imposto un successivo passaggio al Senato, ripromettendosi un futuro, quanto improbabile, intervento correttivo.

Anche in questo ultimo passaggio parlamentare, il contatto con autorevoli esponenti della maggioranza e della opposizione è stato serrato e finalizzato a sostenere le proposte emendative che abbiamo formulato e che sono state presentate, nella direzione da noi indicata, dalla opposizione parlamentare che le ha fatte proprie integralmente. Le proposte emendative sono state pubblicate sul nostro sito. L'approvazione del testo è venuta alla luce.

La reazione dell'Unione è stata, ancora una volta, durissima nel denunciare un metodo legislativo inaccettabile ed i gravi rischi derivanti da una legge che attribuisce poteri di autentico controllo sull'economia, che come molti commentatori hanno ritenuto, può portare con sé il germe di un commissariamento del sistema economico.

La maggioranza parlamentare è rimasta del tutto impermeabile ai ripetuti inviti ad un ragionevole ripensamento, sottraendosi ad una seria rielaborazione tecnico-giuridica della intera materia che ne modernizzasse l'impostazione in base ad emergenze empiriche e scientifiche e non ad impulsi populistici strumentalizzati a fini di propaganda politica, accantonando la ennesima riforma di stampo autoritario, illiberale e repressivo, che si colloca in direzione diametralmente opposta rispetto alla recentissima pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha evidenziato le vistose carenze della nostra legislazione in materia.

Una politica preoccupata di accreditarsi presso la opinione pubblica come paladina della lotta alla corruzione, senza macchia e senza riserve, ha così varato una riforma che aumenta pericolosamente la distanza fra il mondo dell'imprenditoria e dell'economia del Paese, inoculando all'interno alla intera società un formidabile e pericoloso strumento di destabilizzazione economica, e disincentivando l'iniziativa privata e gli investimenti. Giungendo persino ad accreditare le confische quali strumenti utili al perseguimento di





una qualche giustizia sociale, come se la via giudiziaria alle trasformazioni socio-economiche non fosse stata già bocciata dalla storia di questo Paese.

Sarebbe stucchevole manifestare alcuna forza di compiacimento per il vastissimo consenso che la battaglia dell'Unione sulle misure di prevenzione ha raccolto lungo il suo percorso; all'indomani della nostra agitazione, il dibattito è stato acceso dall'editoriale del Prof. Giovanni Fiandaca, che dalle pagine de "Il Mattino" aveva espresso una opinione severissima sulla nuova legge, innescando una reazione a catena in cui sono intervenuti, Flick, Onida, Marini, Maiello, Manes, Verde, Cassese, Cantone, Canzio, Boccia, De Lucia, Nordio, e molti altri.

Senza dubbio il percorso di questa legge ha consegnato all'Unione un ruolo centrale nel dibattito politico, portando sulle nostre iniziative di dissenso, che hanno avuto enorme risalto mediatico, la adesione da parte di giuristi, opinionisti, intellettuali magistrati di ogni estrazione culturale e di elevatissimo livello scientifico tradizionalmente più distanti rispetto alle nostre posizioni.

Questo ci consente un cauto ottimismo sulle future battaglie che andremo ad intraprendere - anche profittando delle caute aperture della attuale maggioranza - per rimuovere queste leggi illiberali dal nostro ordinamento<sup>4</sup>.

PROSPETTIVE. Ciò che resta ancora da fare al Governo in materia di promulgazione dei decreti legislativi è recuperare credibilità e coerenza. Ma i segnali come si è già detto non sono i migliori. Non si è colta la necessità di intervenire nella disciplina sulle intercettazioni a tutela del diritto di difesa, legiferando oltre che sulla fase della diffusione anche e soprattutto su quella dell'ascolto. Non appare rassicurante l'estensione del procedimento *de plano* e la conseguente compressione del contraddittorio nei procedimenti di sorveglianza.

---

<sup>4</sup> Sembra opportuno segnalare che nell'ambito della complessiva azione di interlocuzione e di contrasto alla riforma sono stati prodotti numerosi documenti tecnici e politici ed organizzato diversi eventi che hanno a loro volta prodotto e propiziato ulteriori interventi critici: il Documento UCPI consegnato alla Commissione giustizia del Senato- giugno 2016; la pubblicazione "Arcipelago delle confische"; il Convegno di Catanzaro del 20-21.01.2017; il Convegno di Palermo del 5.5.2017; la Delibera di agitazione del 24.6.2017; il documento di protesta UCPI; la Delibera di astensione del 4.7.2017; il Convegno di Salerno del 18.7.2017; la richiesta di audizione del 26.7.2017; la formulazione di emendamenti alla Camera dei Deputati.



Ci inducono ad una ulteriore denuncia le condizioni vergognose in cui versano i penitenziari da Nord a Sud e le condizioni inumane riservate ai detenuti, causa del sovraffollamento mai realmente risolto, che sta riassumendo i caratteri dell'emergenza, nonostante le "svuotacarceri" e la "riforma" della custodia cautelare. Condizioni che risultano contrarie ai parametri indicati dalla Corte EDU e dalla nostra Costituzione, prive di reali rimedi e sprovvisti di sanzione, e che impediscono di fatto ogni possibile osservazione scientifica ed ogni trattamento, vanificando la funzione risocializzante della pena. In attesa della decisione CEDU sull'ergastolo "ostativo" (la "pena fino alla morte") non possiamo non ricordare le "drammatiche" conseguenze mediatiche che ha avuto una recente decisione della Corte di Cassazione in ordine al diritto ad una morte dignitosa anche per i detenuti al 41 *bis*.

Ci preoccupa l'istituto dell'inammissibilità utilizzato come strumento deflattivo, il moltiplicarsi delle sezioni dedicate all'esame delle impugnazioni fuori dal contraddittorio. L'estensione del principio affermato in *Dan contro Moldavia* anche alle riforme a seguito di impugnazioni dell'imputato, dimenticando che se la colpevolezza deve essere affermata oltre ogni ragionevole dubbio, non occorre invece alcuna certezza dell'innocenza per assolvere.

Se da un lato l'esito di un processo in qualche misura emblematico come "*Mafia Capitale*", con il disconoscimento della tesi accusatoria (della riconducibilità del sottobosco corruttivo al paradigma mafioso), avvalorata e ratifica le nostre ampie perplessità di tipo storico, giuridico e criminologico, dall'altro conferma ulteriormente la grave deriva mediatica che oramai caratterizza simili processi, imprimendo nell'opinione pubblica il "marchio" di garanzia della veridicità dell'accusa che neppure una sentenza di primo grado è riuscita ad eclissare ed a sconfessare, stando alle reazioni irritate di alcuni giornalisti e ai commenti di qualche illustre rappresentante della politica ... (cui si è dovuto inevitabilmente e pubblicamente rispondere).

Come abbiamo dovuto rilevare, quella intensa attività di diffusione mediatica ha fatto da formidabile "apripista" alla riforma della prescrizione, agli aumenti pena indiscriminati, alla estensione indiscriminata del "processo a distanza", alla riforma del "codice antimafia" ancora all'insegna della equazione corruzione=mafia ...



Allarme e preoccupazione destano gli episodi reiterati, ed a tratti drammatici, di deliberata confusione della funzione difensiva, che resta sempre sacra e inviolabile ovunque ed in qualsiasi caso venga esercitata, con la “difesa del reato”. Una confusione che ha spesso prodotto minacce, insulti ed aggressioni fisiche a danni degli avvocati, responsabili solo di aver esercitato il proprio mandato in favore degli accusati di reati ritenuti odiosi, o che si ritenevano commessi ai danni di propri amici o parenti ... una deriva di furore tribale inammissibile in quanto spesso fomentata politicamente ed irresponsabilmente, insufflando in una opinione pubblica spesso frastornata elementi di disgregazione e di odio non accettabili in una democrazia matura e consapevole dei fondamenti essenziali ed inalienabili della convivenza civile.

Una preoccupazione che non può, tuttavia, che essere accresciuta dal constatare che simili sentimenti di ostilità, di sospetto e di avversione verso la funzione difensiva crescono e si alimentano anche all’interno degli ambienti giudiziari. Quando si percepisce che il difensore è visto alternativamente quale “ostacolo” all’accertamento della verità o come “complice” dell’autore del reato, determinando odiose semplificazioni, invasione della riservatezza assoluta del rapporto assistito-difensore (spesso violata anche attraverso la verbalizzazione di colloqui esplicitamente intervenuti in ambito difensivo), o nella formulazione di accuse che insidiano in profondità la pienezza dell’esercizio della professione.

Di fronte a simili offese, l’Unione è tempestivamente intervenuta con tutta la sua autorevolezza, la sua forza e la sua passione, come è avvenuto per i fatti di Udine, dove la organizzazione immediata e simbolica, in quella stessa città, di un Convegno e di un evento nazionale, ha fatto sentire la voce dell’associazione tutta a difesa dei colleghi ed a tutela della funzione difensiva.

Ed ancora su un altro fronte, diverso, ma altrettanto sensibile, tale offensiva si è manifestata. Parlo ancora delle questioni di presunta illegittimità costituzionale dell’art. 4 del nostro codice di autoregolamentazione denunciata dai giudici emiliani e veneziani, nell’ambito delle nostre astensioni nella primavera scorsa. Anche in questo caso l’attivazione del Garante ci ha ancora una volta imposto una adeguata risposta, in termini politici, associativi e tecnici che fosse chiara e perentoria e che è stata tale da indurre l’organismo a sospendere ogni iniziativa in attesa di quei giudizi nei quali interverremo con tutta l’energia che la tutela del nostro diritto costituzionale di astensione ci impone e ci consente.



Ogni spazio di visibilità e di rilevanza politica conquistata impone di mettere in conto la necessità di difendere quegli spazi piccoli o grandi che siano. Consapevoli che nessuna conquista di libertà è data per sempre. E che mai come in questo momento l'avvocatura ha bisogno di essere unita e consapevole della posta in gioco.

I RAPPORTI CON L'ACCADEMIA. Uno degli aspetti che hanno senz'altro caratterizzato l'azione di questa Giunta è stato quello relativo all'incremento positivo e consistente dei rapporti con l'Accademia. In questi anni la Giunta ha ulteriormente rinsaldato i rapporti non solo con le istituzioni universitarie, ma anche in particolare con gli studiosi del diritto e della procedura penale che si sono dimostrati non solo sempre più vicini ai temi che l'UCPI ha posto al centro del dibattito giuridico, culturale e istituzionale, ma hanno anche autorevolmente e pubblicamente espresso opinioni adesive a quelle dell'UCPI, partecipando in qualità di relatori anche alle manifestazioni nazionali organizzate in occasione dei periodi di astensione.

Si deve in poi segnalare che sia l'Associazione degli studiosi del processo penale, sia l'Associazione dei Professori di Diritto Penale (cui ha partecipato come "discussant" anche il Presidente dell'UCPI), hanno organizzato i loro Congressi annuali sul tema delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; tema sul quale l'UCPI, assieme, in particolare, al proprio osservatorio "Misure patrimoniali", ha profuso il proprio costante impegno critico sfociato in una ormai pubblicazione ("L'arcipelago delle confische", Pacini Editore), che ha avuto straordinario successo e diffusione e sul quale l'Accademia ha unito a quella dell'Unione la sua voce radicalmente critica sulle recenti iniziative legislative in materia.

Basti ricordare ancora i contenuti di alto rilievo sviluppati nel Convegno nazionale organizzato dall'UCPI a Salerno il 18 Luglio u.s. Per concludere ancora con l'importante convegno di Bologna del 22 settembre scorso, dedicato alla "Anatomia del potere giudiziario in Europa", con altrettanto importanti contributi nazionali ed internazionali<sup>5</sup>.

L'Accademia ha poi, oltre ad impegnarsi con autorevolissimi "avvocati professori" nelle lezioni della Alta Scuola di Specializzazione (basterebbe citare la costante presenza di Marcello Gallo), ha sostenuto con convinzione le iniziative dell'Unione volte a contrastare l'introduzione di norme assolutamente intollerabili

---

<sup>5</sup> Il Convegno organizzato anch'esso, dal Centro Studio "A. Marongiu" con la Camera Penale di Bologna, segue a quello del 2015 intitolato "Anatomia del potere giudiziario", del quale costituisce la prosecuzione ideale, ed i cui atti saranno anch'essi oggetto di prossima pubblicazione.



della (ormai) “legge Orlando” quali quelle sull’allungamento dei termini di prescrizione e dell’estensione irragionevole del c.d. “processo a distanza” ed ha condiviso con particolare partecipazione (salvo isolate eccezioni), l’impegno profuso dall’UCPI per scongiurare i pericoli di disarticolazione dello stesso equilibrio dei poteri istituzionali originati dalla ormai famosa (se non famigerata) sentenza della Corte di Giustizia sul caso “Taricco”.

Si è dunque viepiù intensificata la sinergia ed il reciproco scambio di idee tra UCPI e studiosi del diritto e della procedura penale nel comune impegno per un diritto penale minimo, costruito in adesione ai principi costituzionali e per un “giusto processo”. Si tratta non solo di un autorevole riconoscimento delle idee e – sia detto senza enfasi – degli ideali che da sempre stanno a fondamento dell’azione dell’UCPI e del conferimento di una straordinaria base di fondamento e di supporto scientifico a tali posizioni politiche; ma anche del consolidamento di un formidabile strumento di diffusione della cultura liberal-democratica del diritto e del processo penale presso le giovani generazioni, tramite l’insegnamento di docenti che, in sinergia con l’UCPI, di quella cultura sono appassionati e convinti “professori”.

LA RISERVA DI CODICE. Da tale confronto è nata la rivalutazione di temi fondamentali per costruzione di un diritto penale moderno e rispondente alle nuove esigenze di tutela, che non hanno sino ad ora trovato riscontro negli ultimi disorganici interventi legislativi del Governo.

Al comma 85, lett. q, dell’unico articolo che compone la legge n. 103 del 23 giugno 2017, compare singolarmente - dopo gli ennesimi interventi del legislatore sul diritto penale mediante inasprimenti sanzionatori (vedi, appunto, i commi 5-9 del medesimo articolo) - un richiamo alla necessità di dare attuazione, sia pure ‘tendenziale’ (!), al principio della riserva di codice nella materia penale“ *al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell’effettività della funzione rieducativa della pena presupposto indispensabile perché l’intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali*”. E ciò “*attraverso l’inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima e i beni della salute individuale e collettiva della sicurezza pubblica e dell’ordine pubblico, della salubrità e*



*integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato”.*

Sono lontani i tempi in cui tra le fondamentali garanzie penalistiche da inserire già nel testo della Carta fondamentale - oltre al principio di offensività declinato con riguardo a beni di rilevanza costituzionale - si prevedeva proprio una *riserva di codice* stabilendo appunto che *“nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono”* (art. 129, c. 4, del noto progetto approvato dalla Commissione Bicamerale il 4 novembre 1997).

Tale norma mirava a soddisfare un'esigenza già all'epoca fortemente avvertita: quella, cioè, di interrompere, e comunque di contenere, il continuo flusso di norme incriminatrici emanate in modo alluvionale nei più diversi settori del diritto penale destinato a divenire (com'è in effetti divenuto) del tutto ipertrofico. E non sembra certo costituire un'utile previsione quella ora contenuta nel citato comma 85, lett. q, della cd. *riforma Orlando!*

Basti considerare già l'evidente e sorprendente singolarità della sua collocazione tra i criteri relativi alle *'modifiche in tema di ordinamento penitenziario'*. Ma poi si segnala l'assoluta genericità che contraddistingue l'indicazione delle materie che dovrebbero essere contenute o trasferite nel codice penale appunto in attuazione della declamata *'riserva'* (di codice).

L'elencazione richiama, anzitutto, le fattispecie criminosi poste a tutela di beni di rilevanza costituzionale: ma tutti i reati dovrebbero garantire (soltanto) la protezione di beni aventi siffatta natura! E allora implicitamente si ammette che un ordinamento penale, ormai gigantesco, si spinge - come da tempo si denuncia - sino alla punizione di fatti non offensivi di beni costituzionali.

Anche la successiva specificazione rimane vaga in quanto si richiamano i valori della persona umana e, in particolare, *“il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima”*.

Vengono, poi, indicati i beni della salute (individuale e collettiva), della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, nonché quelli della *“integrità ambientale e del territorio”* e, infine, quello della *“correttezza e della trasparenza del sistema economico di mercato”*.



Ora, a prescindere dal mancato richiamo a beni di sicura meritevolezza di mantenimento nel codice (si pensi - ad esempio - alla 'pubblica amministrazione'; alla 'amministrazione della giustizia'; al 'patrimonio'), la sommaria elencazione di categorie generiche di reati sembra tradire proprio la scarsa convinzione del legislatore nell'attuazione di una vera e propria 'riserva di codice'.

Del resto, la norma segnala una sorta di aspirazione - che si precisa, oltretutto, essere soltanto 'tendenziale' (!) - all'affermazione del principio di riserva codicistica, mentre le disposizioni effettive (e già entrate in vigore) finiscono invece per 'potenziare' la risposta punitiva complessiva anche attraverso la sciagurata modifica delle norme in tema di prescrizione che consentiranno la punizione perpetua di una moltitudine di reati, prevalentemente bagatellari, in palese contrasto con il principio superiore di ragionevole durata del processo: questo sì ulteriormente scalfito dell'ultimo intervento legislativo.

Del resto, che si tratti di una sorta di "operazione di facciata" è dimostrato proprio dai goffi tentativi di darvi attuazione semplicemente "traslocando" nel codice fattispecie frutto di iniziative legislative estemporanee, senza alcun preciso disegno sistematico e dunque ispirate a criteri antitetici all' "idea di codice". "Riserva di codice" significa invece costringere il legislatore ad interrogarsi, prima di por mano a norme penali, su come esse possano armonicamente inserirsi in una organizzazione sistematica ed ordinata di tutela di beni giuridici di primaria rilevanza. Meditare, prima di legiferare.

LA RESPONSABILITA' DEGLI ENTI. La rilevanza di questa tematica e dell'impatto che la normativa sta assumendo all'interno delle strategie processuali delle Procure, non poteva sfuggire all'attenzione ed all'azione dell'Unione. Quasi due decenni sono trascorsi dacché il legislatore, vincolato dalle ripetute istanze internazionali di adeguamento normativo, ha archiviato il principio *societas delinquere non potest*, che da sempre ha qualificato il sistema penale italiano, e ha immesso nell'ordinamento, per il tramite del D.Lgs. 231/2001, una responsabilità da reato dell'ente.

L'Unione delle Camere Penali Italiane ritiene che la disciplina necessiti di un ripensamento complessivo, alimentato dal confronto tra le esperienze accademica, consulenziale e giudiziaria.

Il principio di diritto inaugurato dalla nuova norma preannunciava cambiamenti epocali, che sono però in buona parte rimasti nelle pagine dei commentatori. La normativa soffre tutt'ora di una diffusa indifferenza del mondo economico e i dati nazionali forniti dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia, suggeriscono che l'applicazione nei Palazzi di Giustizia è limitata, disordinata e



disomogenea.

La sostanziale disapplicazione da parte dell'Autorità Giudiziaria del principio di obbligatorietà dell'azione penale, che dovrebbe regolare anche la responsabilità degli enti, ha mitigato gli effetti dirompenti che essa avrebbe avuto sul sistema economico del Paese, ove fosse stata effettivamente attuata in via generale.

Questa condizione di fatto, se ha evitato fino ad ora di incidere significativamente su vasta scala sul sistema economico nazionale, ha creato una condizione di grande iniquità rispetto a quelle imprese che, al contrario, sulla base di scelte del tutto discrezionali di singole Procure, o ancora più spesso dei singoli Pubblici Ministeri, sono state perseguite per la loro presunta responsabilità amministrativa da reato.

Molte di esse, prima ancora di giungere alla fase processuale, deputata all'accertamento della fondatezza dell'ipotesi accusatoria, sono andate incontro al fallimento o a procedure concorsuali minori, travolte dalle misure cautelari reali previste dalla disciplina 231.

La Giunta dell'UCPI ha quindi deciso, nel dicembre del 2016, di istituire la Commissione d. lgs. 231/2001. La Commissione, che già ha presentato il proprio progetto e illustrato le iniziative intraprese nel corso del terzo *Open Day*, ha come obiettivo principale la revisione del testo del d. lgs. 231/2001 in termini funzionali alla compilazione di una proposta di riforma da presentare in Parlamento. Il documento, frutto del lavoro congiunto dei membri della Commissione, sarà pubblicato a cura dell'UCPI e il suo contenuto diffuso nel corso di incontri organizzati dall'Unione, i quali potranno costituire utile occasione di confronto, in prospettiva dialettica, con i Colleghi e tutti coloro che a vario titolo operano nel settore "231".

Gli aspetti critici della disciplina finora circoscritti dalla Commissione sono numerosi e saranno affrontati tenendo conto delle riflessioni già avanzate in dottrina e giurisprudenza e con un occhio di riguardo alle traiettorie interpretative tracciate a livello sovranazionale, alle quali l'ordinamento interno è destinato a conformarsi. Tra essi, sotto il profilo sostanziale, i temi del criterio di imputazione dell' «interesse o vantaggio» dell'azienda enunciato dall'art. 5 d.lgs. 231/2001, del concetto di Modello organizzativo idoneo ed efficacemente attuato ai sensi degli artt. 6 e 7 d.lgs. 231/2001, della funzione esimente assegnata al Modello organizzativo e di Gestione (MOG) dall'art. 6 d.lgs. 231/2001 e dell'elusione fraudolenta del Modello ex art. 6 comma 1 lett. c) d.lgs. 231/2001; sotto il profilo processuale, i temi della discrezionalità dell'azione penale in relazione alla contestazione di illeciti amministrativi, del rapporto tra impresa imputata e difensore, della compatibilità tra la responsabilità dell'ente e le procedure concorsuali del fallimento e del concordato preventivo, della responsabilità dei membri dell'Organismo di Vigilanza, della compatibilità della persona giuridica imputata/parte civile/responsabile civile e della confisca e delle altre





misure ablativo.

La Commissione ha peraltro avviato un'attività di monitoraggio dei dati relativi ai procedimenti penali iscritti nei confronti delle società (numero di annotazioni degli illeciti amministrativi nel registro delle notizie di reato, reati presupposto contestati e sentenze già pronunciate) sia a livello centrale presso la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia sia a livello locale presso le Procure della Repubblica.

Al fine di meglio organizzare i lavori la Commissione si è suddivisa in due Sottocommissioni: una prima, c.d. Modello, operativa sui temi sostanziali connessi ai Modelli organizzativi; una seconda, c.d. Garanzie, attiva sulle questioni processuali legate alle garanzie difensive dell'azienda tratta a processo.

**FORMAZIONE E SPECIALIZZAZIONE.** Anche in questa relazione sulla formazione e specializzazione non possiamo fare a meno di riprendere e il nostro Programma, approvato al Congresso di Venezia e ribadito al Congresso di Bologna, che ha costituito e costituisce il punto di riferimento di questa giunta per l'attività svolta e per quella da svolgere su questi temi.

In sintesi possiamo ripetere che se vogliamo far riferimento ad un avvocato "attrezzato", in grado di svolgere una difesa adeguata nel processo penale dobbiamo necessariamente affrontare il tema della formazione, ovvero della qualificazione professionale e della specializzazione, e quindi, della qualità della prestazione.

La nostra Associazione sin dall'inizio si è sempre distinta nell'evidenziare limiti e difetti dell'Avvocatura, per evitare di essere autoreferenziali e consentire il miglioramento di chi è chiamato a difendere diritti e libertà altrui, sottolineando che il ruolo del difensore nel processo può essere valorizzato solo tenendo presente la necessità di essere specializzati, preparati e corretti. Un avvocato impreparato e non specializzato, infatti, non fa altro che assecondare una deriva autoritaria del processo.

Da qui l'impegno per la formazione degli avvocati penalisti che costituisce una delle prioritarie responsabilità dell'Unione.

**LA SPECIALIZZAZIONE FORENSE.** Anche se il regolamento ministeriale è ancora *sub iudice* (l'udienza del Consiglio di Stato per la decisione della impugnazione del Ministro, nonché sugli appelli incidentali di OUA e ANF e degli Ordini di Roma, Napoli e Palermo, è fissata per il giorno 9 novembre p.v. e si parla già di un rinvio), l'impegno dell'Unione è, comunque, proseguito anche unitamente alle altre associazioni specialistiche.



Abbiamo, infatti, sottoscritto un protocollo con il CNF che si è impegnato sia a riconoscere la validità dei corsi biennali di alta formazione già svolti ai fini della concessione del titolo di specialista, non appena entrerà in vigore la normativa, sia a condividere, come previsto nella legge professionale e nel regolamento ministeriale, la realizzazione dei nuovi corsi di specializzazione in convenzione con le istituzioni universitarie, delegando alla Scuola Superiore dell'Avvocatura di nominare propri rappresentanti nei relativi comitati di gestione e comitati scientifici.

Deve essere anche questa volta sottolineato l'impegno *dell'Osservatorio sulla Specializzazione* che, oltre a ben supportare la Giunta nella partecipazione agli incontri con il CNF e con le associazioni specialistiche, nella redazione di documenti e nella informazione agli iscritti, ha anche elaborato di intesa con l'osservatorio Cassazione un progetto di legge di modifica del conseguimento della abilitazione per la difesa innanzi alle magistrature superiori, progetto anticipato a giugno scorso a Rimini in occasione dell'*Open Day*.

La proposta, in via di stesura definitiva, prevede singole e distinte abilitazioni innanzi alle magistrature superiori (Cassazione Penale, Cassazione Civile e Consiglio di Stato), con specifici e diversi e specifici percorsi per il penale, il civile e l'amministrativo al fine di realizzare anche in sede di legittimità quella specializzazione che la attuale normativa certamente non garantisce, richiamando ancora di fatto una figura di avvocato "tuttologo" ormai estraneo alla realtà e contrario alle aspettative dei cittadini.

Il progetto una volta definitivamente approvato dalla Giunta verrà proposto alle altre associazioni specialistiche per una condivisione ed una iniziativa comune.

*IL NUOVO REGOLAMENTO DELLE SCUOLE UCPI.* Come puntualizzato a Bologna le intervenute modifiche organizzative, normative e regolamentari, imponevano necessariamente la nuova redazione del Regolamento delle Scuole U.C.P.I. che è stata pubblicato a gennaio u.s. dalla Giunta.

E' stata, pertanto, formalizzata la figura del componente di giunta delegato per la formazione, rivista la organizzazione della Scuola nazionale, istituita la Commissione nazionale per il coordinamento delle scuole territoriali e recepite le novità per il corso biennale di formazione tecnica e deontologica.

Sono state puntualizzate le modalità di accredito degli eventi formativi ed anche eliminati termini troppo scolastici come "lezioni" ed "esami".



LA SCUOLA NAZIONALE E LE INIZIATIVE 2017-2018. Anche nelle modifiche al regolamento si è inteso precisare sempre più il ruolo della Scuola Nazionale quale strumento formativo di altissimo livello non limitato al solo corso di specializzazione, la cui responsabilità è in capo alla Giunta.

Ci sembra utile in tal senso riportare il testo integrale degli articoli. 10 e 11 del nuovo regolamento delle Scuole: 1. *La scuola nazionale è presieduta dal Presidente dell'Unione delle Camere penali italiane.* 2. *Gli organi di gestione della Scuola nazionale di formazione specialistica dell'avvocato penalista sono il Comitato di Gestione ed il Comitato Scientifico.* 3. *Il Comitato di Gestione ed il Comitato Scientifico sono nominati dalla Giunta dell'Unione Camere Penali Italiane e restano in carica non oltre la durata del mandato della Giunta. La Giunta ha il potere di revoca.* 4. *Il Comitato di Gestione è presieduto dal Presidente dell'Unione ed è composto dal Delegato di Giunta che lo coordina e da cinque membri, nominati dalla Giunta; tre, fra di essi, sono nominati su indicazione del Consiglio delle Camere Penali. Alle riunioni del Comitato di Gestione sono invitati i Responsabili delle sedi centrali della Scuola nazionale. Il comitato di gestione nomina i responsabili dei corsi e delle iniziative formative organizzate dalla Scuola nazionale.* 5. *Il Comitato scientifico è composto da un Responsabile e da cinque membri tra cui di diritto il Responsabile del Centro Marongiu o un suo delegato. Unitamente al Comitato di gestione cura la progettazione, programmazione e verifica dei Corsi e delle iniziative formative e sceglie i relativi docenti che devono essere confermati dalla Giunta.* 6. *La Scuola nazionale svolge la sua attività anche tramite sedi decentrate. Esse sono dirette da un organo di gestione, composto da un Responsabile e da quattro membri, nominati dal Comitato di gestione della Scuola nazionale. Fanno parte dell'organo di gestione, come sopra composto e nominato, il Responsabile della Scuola territoriale ove è istituita la sede decentrata, due componenti, individuati tra i Presidenti delle Camere penali e/o tra i Responsabili delle Scuole territoriali del distretto.* 7. *Le sedi decentrate della Scuola nazionale, che dovranno essere aperte preferibilmente presso le Camere penali distrettuali, operano in conformità alle direttive del Comitato di gestione della Scuola nazionale ed i relativi organi di gestione hanno la medesima durata di quello centrale.*

Art. 11 – 1. *La Scuola nazionale di formazione specialistica dell'avvocato penalista assicura:*

*a) la formazione per il conseguimento del titolo di specialista in diritto penale; b) la formazione continua per il mantenimento del titolo di specialista in diritto penale; c) l'organizzazione di master, corsi e convegni di studio, volti al conseguimento dei più elevati livelli di qualificazione ed aggiornamento professionale; d) la*



*formazione per la difesa innanzi alla Corte Suprema di Cassazione. e) la eventuale pubblicazione di rassegne di dottrina e giurisprudenza.*

La Giunta, come preannunziato, si è impegnata per l'apertura di nuove 6 sedi della Scuola nazionale presso le Camere penali distrettuali di Torino, Genova, Bologna, Campobasso, Potenza e Catania. Ciò consentirà ad un numero sempre più ampio di colleghi di partecipare alle iniziative formative, eliminando i costi di eventuali trasferte.

*IL CORSO BIENNALE DI ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA.* Concluso a marzo u.s. con la prova orale di verifica il III corso nazionale di alta formazione specialistica, è subito partita la organizzazione del IV corso. La Giunta si è impegnata per sottoscrivere convenzioni con le Università di Bologna - *Alma Mater* -, Roma - *Sapienza Unitelma* - e Palermo.

Ovviamente la definizione di tali intese con le necessarie delibere da parte degli enti universitari, anche per la designazione dei propri rappresentanti negli organi di gestione, ha ritardato la organizzazione del corso che si inaugurerà solo il 20 ottobre p.v.

Novità del corso sarà la sperimentazione di nuovi strumenti didattici rispetto alla tradizionale "lezione frontale" ed un maggiore coinvolgimento di tutti partecipanti attraverso momenti di dibattito e di scambio di esperienze che verranno effettuati presso ciascuna sede decentrata con la animazione dei rispettivi tutor.

Attualmente ipotizziamo un numero finale di circa 220 – 250 iscritti, con un calo dovuto necessariamente alla situazione di stallo del regolamento ministeriale sulla specializzazione ed alla situazione di crisi economica lamentata da molti colleghi, anche se a partire da quest'anno tutte le spese per la formazione ed aggiornamento dei professionisti saranno integralmente detraibili ai fini IRPEF.

In ogni caso la Giunta, proprio per venire incontro a tali difficoltà ha dato indicazioni per mantenere una quota di iscrizione ridotta corrispondente ad € 1800,00 oltre iva, suddivisa in 4 rate spalmate nei due anni di corso.

*LE ALTRE INIZIATIVE DELLA SCUOLA NAZIONALE.* Sono stati realizzati , il convegno "il Giudice nella esperienza europea" tenutosi il 10 febbraio u.s. a Matera nell'ambito dell'inaugurazione dell'anno



giudiziario dei penalisti; il *“Primo Corso Avanzato in Diritto Penale Europeo* organizzato in collaborazione con l’Osservatorio Europa, e l’Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, con la Scuola Superiore di Studi Giuridici, svoltosi in 4 incontri monotematici di 4 ore nei giorni 10 e 11 marzo e 31 marzo e 1 aprile 2017., Il corso che si è tenuto solo in sede frontale ha rappresentato l’evoluzione della positiva esperienza avviata col precedente Corso di Alta Formazione in Diritto Penale Europeo; il convegno *“Prime riflessioni sulle problematiche applicative della Legge Orlando”* svolto il 24 giugno dalla sede di Roma in videoconferenza con le sedi decentrate. Si è svolta a Rimini, in occasione dell’ultimo *Open Day* anche la cerimonia di consegna degli attestati di proficua partecipazione al III Corso di Alta formazione specialistica

Tra le prossime iniziative previste: dovrebbe finalmente partire entro fine anno il corso di alta formazione dedicato alla difesa innanzi alla Suprema Corte di Cassazione; un corso di alta formazione dedicato alle tematiche dell'esecuzione penale ed un corso sulle investigazioni difensive. Tutti organizzati in collaborazione con i rispettivi Osservatori.

Organizzato con l’Osservatorio Europa è anche previsto per il giorno 29 novembre 2017 un nuovo viaggio di studio con la partecipazione ad una udienza presso la CEDU, limitato come sempre ad un massimo di 30 partecipanti.

Tutte le relative comunicazioni verranno inviate tempestivamente ai Presidenti ed alle Scuole territoriali con la *newsletter* “le Scuole in rete” e pubblicate sul nostro sito.

È doveroso ancora una volta un ringraziamento a tutti i componenti del comitato di gestione e del comitato scientifico della Scuola Nazionale e delle sedi decentrate per l'intenso e positivo lavoro svolto, a tutti i colleghi e professori che ci hanno dedicato gratuitamente il loro tempo nei nostri corsi ed a tutti gli amici degli Osservatori che hanno collaborato con la Scuola.

**LE SCUOLE TERRITORIALI.** Nella relazione dell’anno scorso richiamando il programma di Venezia avevamo scritto come le scuole territoriali costituiscano i centri attraverso cui non solo viene fornito ai professionisti un aggiornamento continuo, ma viene messa a disposizione dei più giovani la strumentazione tecnica, teorica e pratica per poter esercitare la professione con la necessaria competenza ed efficacia, e soprattutto con una competenza "di senso" della professione di avvocato. Simili attività formative assumono tanto maggiore importanza nel momento in cui i Tribunali hanno cessato del tutto di essere i "luoghi della formazione" e gli "Studi" professionali stentano a fornire la necessaria supplenza.



Una indagine effettuata dalla commissione nazionale per le scuole territoriali, di cui si è accennato all'ultimo *Open Day* di Rimini, ha verificato che il numero complessivo degli iscritti ai corsi di formazione tecnica e deontologica delle nostre Scuole territoriali (per cortesia non li chiamiamo corsi per difensori di ufficio) si aggira sui 5000 (cinquemila) partecipanti

Il dato è certamente rilevante e ci impone una consapevolezza delle responsabilità che assumiamo nell'impegnarci a fornire a tutti questi colleghi, per la maggioranza giovani, non solo gli strumenti ma i valori della tradizione delle Camere penali.

Ci eravamo impegnati attraverso la commissione nazionale, a coordinare ed a sostenere le Scuole territoriali e ad organizzare momenti di formazione per i quadri delle Scuole.

Ormai istituzionalizzata la *newsletter "Le Scuole in Rete"*, si sono svolti incontri regionali delle scuole in Puglia, in Lombardia ed in Piemonte, sempre in collaborazione con l'osservatorio per la difesa di ufficio. A giugno in occasione dell'ultimo *Open Day* si è tenuto l'incontro nazionale delle Scuole. La commissione sta anche predisponendo oltre ad un questionario tipo da utilizzare in tutte le scuole anche un testo di suggerimenti per il corso biennale di formazione tecnica e deontologica, che raccolga dalle diverse scuole positive esperienze realizzate nella organizzazione e realizzazione del corso. Sono previsti nuovi incontri regionali delle scuole a cura della commissione nazionale per completare tutto il territorio e sarà realizzato a Roma prima dell'estate il prossimo incontro nazionale delle Scuole territoriali.

**IL PROGETTO PER LA FORMAZIONE DEI FORMATORI.** Come ricorderete uno dei punti del programma di Venezia, ribadito a Bologna, era quello di rivedere le modalità di svolgimento dei nostri corsi e di insistere su metodologie nuove, sperimentali, su moduli che privilegino il laboratorio rispetto alla somministrazione di nozioni "scolastiche", dando maggiore spazio alla formazione intesa come consapevolezza del proprio ruolo nel processo, dove si ribadiscono i valori di fondo che sono alla base della esistenza stessa delle Camere penali.

Si sono svolti a Roma il 28-29 ottobre 2016 ed il 22-23 settembre u.s. i primi due seminari preannunciati, previsti dal protocollo di collaborazione tra l'UCPI e la Scuola Superiore dell'Avvocatura, denominato Progetto per la formazione dei formatori dedicati ai quadri formativi dell'UCPI. Quello che risulta interessante è che già dopo il primo Seminario sono state introdotte in numerose realtà nuove metodologie



e questo fa ben sperare in un rinnovamento nel pensare e realizzare la formazione nelle nostre scuole territoriali. Un prossimo seminario sarà organizzato entro la primavera sempre a Roma.

Tutte queste realtà, che in questi anni sono cresciute grazie all'impegno di Egidio Sarno e di tutti coloro che hanno contribuito al suo paziente capillare lavoro, sono oggi dotate di una straordinaria complessità, e costituiscono anch'esse oramai una parte indispensabile dell'Unione. Rivolte come sono alla costruzione dell'avvocatura del futuro, ed al rafforzamento del patrimonio ideale dell'Unione, hanno meritato e meriteranno l'impegno di tutte le nostre energie e delle nostre migliori risorse morali.

**RINNOVO PROTOCOLLO UCPI/MIUR.** E' stato rinnovato in questi giorni il Protocollo d'Intesa tra l'Unione delle Camere Penali e il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca.

I contenuti del nuovo protocollo si ispirano al progetto culturale che ha animato, in questi tre anni di vita dell'Intesa, l'attività delle Camere Penali nella diffusione, tra i giovani studenti, dei principi della legalità e del rispetto delle regole, attraverso un percorso di conoscenza e di informazione sui principi della Costituzione con particolare attenzione al giusto processo, al principio di non colpevolezza, alla funzione del difensore e alla esecuzione della pena. Le condizioni delle carceri e l'informazione distorta che i media propongono nella cronaca giudiziaria costituiscono infine argomenti di attualità e di grande interesse sempre presenti negli incontri con i giovani.

Il rinnovo del Protocollo rappresenta il meritato riconoscimento per il grande impegno e la qualità degli interventi sostenuti dagli avvocati-relatori delle Camere Penali che hanno aderito al Progetto Scuola UCPI intercettando migliaia di studenti: solo nell'anno scolastico 2016/2017 gli Istituti Scolastici visitati sono stati 409 e 20.505 gli studenti che hanno partecipato.

Non va sottaciuta l'importante finalità di comunicazione che ispira la presenza delle Camere Penali nelle scuole: parlare di tutela dei diritti dei cittadini con competenza e neutralità rappresenta la concreta realizzazione dei nostri principi statutari. Si tratta di una sfida e di un investimento straordinario che mira alla costruzione di una nuova cultura che dovrà accompagnare le generazioni future, nella quale i diritti e le garanzie processuali sono percepiti come patrimonio indissolubile dei diritti che fondano la democrazia e dunque come beni di ogni cittadino.



Un ringraziamento davvero sentito a tutti i colleghi che partecipano a questa iniziativa delle Camere Penali unica nel suo genere, prestando tempo e disponibilità preziosi.

L'ATTIVITA' SCIENTIFICA E LE PUBBLICAZIONI. Tra gli obiettivi programmatici esposti al Congresso di Venezia, oltre a quello di rendere più efficiente e costante la *newsletter* di informazione penale, vi era l'impegno di dare vita ad una rivista online a cura dell'U.C.P.I. che si occupasse di legislazione, di giurisprudenza e di dottrina e con un taglio editoriale teso ad approfondire, sviluppare ed illustrare "*I principi di diritto non in linea con quelli cari alla politica criminale giudiziaria*". Una rivista giuridica, quindi, che analizzasse con occhio critico la produzione giurisprudenziale e legislativa dalla parte della difesa. La nuova rivista porta, in tal senso, un titolo significativo: "*Parola alla difesa*". Si trattava di un progetto (o di un sogno) per molto tempo rimasto nel cassetto, che non era facile realizzare ma che con l'impegno e la pazienza di tutti è stato infine messo in cantiere.

La rivista è magistralmente diretta dal Prof. Giorgio Spangher che, unitamente agli amici del comitato scientifico, offre a tutti gli iscritti all'Unione la possibilità di consultazione ed approfondimento "*on line*" – e gratuitamente – delle tematiche giuridiche più rilevanti, con la sagacia e l'intuito a tutti ben noto, sulle ultime sentenze nazionali ed europee.

Vanno, anche, segnalate le molteplici pubblicazioni operate a cura della "Pacini Editore", o di altri editori, riguardanti i lavori convegnistici e le produzioni scientifiche provenienti dagli Osservatori dell'U.C.P.I., mai così numerose e, soprattutto, pregevoli e degne di grande attenzione per i loro contenuti.

Merita, poi, una speciale attenzione l'iniziativa dedicata alla pubblicazione, sempre a cura della Pacini Editore, del libro "*Lettere a Francesca*". Nel primo *Open day* dell'UCPI nel giugno 2015 nasceva l'idea con Francesca Scopelliti di rendere pubbliche le lettere che dal carcere Enzo Tortora Le aveva inviato. Quelle lettere – che raccontano la drammatica vicenda giudiziaria che ha travolto la vita di un galantuomo – fanno





toccare con mano quanto sia urgente ed ineludibile affrontare i temi della responsabilità civile dei magistrati e della terzietà del Giudice, cioè le questioni che sono insite nel nostro DNA di avvocati penalisti.

Nell'estate del 2016 è uscito il libro e da quel momento presso tutte le Camere Penali, i Tribunali, le Università e Circoli, sono state organizzate e promosse iniziative per divulgare la tragica e dolorosa, ma purtroppo non isolata, vicenda giudiziaria che ha visto un uomo condannato ingiustamente in primo grado.

Lasciatemi sottolineare che per noi è un onore che Francesca Scopelliti abbia accettato di fare parte del Comitato Promotore della separazione delle carriere dei magistrati e che il suo libro sia il nostro "testimonial" nella raccolta delle firme.

Un ulteriore importantissimo strumento di informazione di formazione e di comunicazione di cui si è dotata l'Unione è infine quello della *Newsletter* dedicata alle novità legislative e giurisprudenziali maggiormente significative a livello nazionale, partita nel marzo del 2016.

Si tratta di un appuntamento bisettimanale assai importante per tutti i soci. Dal marzo 2016 ad oggi sono stati già realizzati 35 numeri, per un totale di circa 1.500 sentenze della Cassazione massimate, con una diffusione notevole, tramite *mailing list* e successiva pubblicazione sul sito dell'Unione.

La newsletter consente un costante aggiornamento per i penalisti, attraverso una massimazione attenta e realmente aderente al merito della sentenza. Ringraziamo il gruppo di lavoro costituito da giovani valorosissimi colleghi.

LO SVILUPPO DELLA COMUNICAZIONE. Possiamo dire, con un certo orgoglio, che l'Unione è diventata un punto di riferimento nel mondo della comunicazione, proseguendo nel lavoro iniziato nel 2014. La presenza dell'Unione, sui mezzi d'informazione, continua a crescere, sia in termini numerici che in termini qualitativi. Se, nel biennio 2014-2016, l'Unione è stata citata circa 880 volte sulla carta stampata, nell'anno che va dal dopo congresso di Bologna del 2016 ad oggi, le citazioni sono state tanto numerose che alla fine del 2018 il numero, già *record*, del biennio 2014-2016, sarà probabilmente superato.



Inoltre, è aumentato anche il numero di articoli a firma dell'Unione, sui vari quotidiani nazionali. Basti pensare che solo nell'ultimo anno (1.10.2016 – 25.9.2017), anche grazie alla proposta di legge sulla separazione delle carriere dei magistrati, siamo stati invitati da più parti a scrivere editoriali o articoli di stampa. A questo numero si aggiungono le interviste, sempre sui quotidiani nazionali, ai componenti della Giunta: circa 16 in un anno.

Siamo complessivamente usciti ben 529 volte sui quotidiani (su tutte le testate nazionali più importanti: *Corriere della Sera, Sole 24 ore, Il Messaggero, Libero, Il Tempo, Il Mattino, Il Manifesto, l'Unità, Il Foglio, Il Giornale*, e molti altri ...). Se volessimo fare una statistica, potremo tranquillamente affermare di essere stati presenti mediamente con 1 o 2 articoli al giorno.

Le interviste e le partecipazioni a trasmissioni radiofoniche e televisive, su emittenti nazionali quali la RAI, Mediaset, La7 e SKY, sono divenute talmente frequenti, da non riuscire ad elencarle tutte.

L'Unione viene ormai contattata da tutte le emittenti nazionali, perché considerata punto di riferimento sul tema della giustizia, ed è diventato persino difficoltoso dare la disponibilità per tutte le partecipazioni richiesteci. Sui canali di comunicazione web l'Unione ha ulteriormente visto aumentare i propri numeri e la propria presenza. Sul sito internet dell'Unione, [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it), dal 1.10.2014 al 30.09.2017 sono state effettuate 2.421 pubblicazioni, una media di 2,2 pubblicazioni al giorno, considerando anche i giorni non lavorativi e festivi, perché il sito viene aggiornato anche nei suddetti giorni.

Le pagine dei nostri canali social (*Facebook* e *Twitter*) vedono costantemente aumentare il numero di persone che le seguono. La pagina *Facebook* dell'Unione, che nel settembre 2014 contava circa 2.900 persone che la seguivano, nel settembre 2016 ne contava circa 7.000, ed oggi, a distanza di un anno, ne conta quasi 10.000. Il Forum di discussione presente su *Facebook* e riservato ai soli iscritti, ha superato i 1.500 iscritti, ed è costantemente aggiornato e partecipato attivamente e con passione, ma sempre con lo stile che contraddistingue l'Unione.

La Giunta ha inoltre deciso, una volta scaduto l'oneroso contratto di gestione con una società esterna, di gestire senza costi diretti e internamente, anche sotto il profilo editoriale, la propria *web-tv "Camere Penali TV"*, con l'ambizioso obiettivo che la stessa diventi, così come la rivista *Parola alla Difesa* è la voce scientifica e culturale dell'Unione nel mondo del diritto, la voce politica e culturale dell'Unione nel mondo della comunicazione audiovisiva.



Dopo un anno di interruzione della produzione di *Camere Penali TV*, per effetto della cessazione del precedente contratto, che la dirigeva, abbiamo pertanto deciso di ideare una *Web TV* totalmente nuova senza avvalerci di risorse esterne, gestita interamente da noi. Il responsabile è il collega Giorgio Varano che si avvale del nostro valentissimo ufficio stampa nelle persone di Valentina Marsella e Simone Santucci.

È stato creato il sito [www.camerepenaliv.it](http://www.camerepenaliv.it), sul quale vengono pubblicate le interviste, ed anche le foto dei maggiori eventi nazionali. Sono stati intervistati, in due settimane, oltre ai componenti della Giunta, anche il Presidente dell'ANM, Eugenio Albamonte, che ci ha fatto gradita visita presso la nostra sede, il Presidente del Consiglio delle Camere Penali, e anche Francesca Scopelliti e Giacomo Ebner, per parlare dei loro libri. La presenza, così costante e in aumento, sui vari mezzi di informazione, quali carta stampata, *web* classico, social network e mezzi audiovisivi, ha consentito e consente di comunicare sia alle generazioni più grandi, sia a quelle più giovani, maggiori fruitrici dei mezzi di comunicazione elettronici. Questo successo non è merito esclusivo della Giunta, ma di tutta l'Unione, e quindi di tutti gli iscritti, di tutte le camere penali territoriali e di tutti gli osservatori e commissioni, che producono tanti documenti, comunicati, elaborati, con sempre maggiore entusiasmo.

Capitolo a parte è la comunicazione messa in campo *ad hoc* per promuovere e sostenere la proposta di legge sulla separazione delle carriere dei magistrati: a Salerno abbiamo lanciato il sito web, contenete la relazione e il testo della proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, nonché tutte le informazioni utili affinché ogni Camera Penale potesse procedere alla raccolta delle firme, unitamente al materiale propagandistico ideato appositamente per la campagna mediatica. Il nostro sito è collegato anche a *Twitter* e a *Facebook*, e fino ad oggi contiamo oltre 1.575 *likes*.

Dunque, sotto il profilo della copertura mediatica e della comunicazione, sia interna che esterna, la Giunta può esprimere grande soddisfazione per i risultati fin qui raggiunti, e continuerà, ovviamente, sulla strada tracciata.

Lo spazio conquistato dall'Unione nell'ambito della comunicazione ci consente di formulare una valutazione conclusiva in ordine alla importanza che la strategia promossa dalla Giunta ha assunto progressivamente



nel tempo. Il moltiplicarsi degli articoli scritti e pubblicati, il numero delle interviste radiofoniche e televisive, le citazioni dei relativi contenuti nelle rassegne stampa e nei social, che conseguentemente vengono in questo modo moltiplicati e diffusi, si è rivelato un mezzo formidabile di circolazione delle idee dell'avvocatura, utile al fine di raggiungere settori sempre più ampi della società.

Questo ha creato non solo interesse e consenso da parte dell'opinione pubblica, della politica e del giornalismo, ma ha altresì determinato una nuova "percezione" dell'avvocatura e delle sue idee, attribuendo ad UCPI l'autorevolezza e il rispetto propri di un soggetto.

E' una strada ancora lunga e difficile ma che continueremo a percorrere con l'impegno di sempre e con la preziosa consulenza e collaborazione professionale del nostro infaticabile ufficio stampa.

L'*OPEN-DAY*. Segnalo, infine, il successo della terza edizione dell'*Open Day* che anche quest'anno ha avuto come tema principale la separazione delle carriere ed è intervenuto per dibatterne il Presidente dell'ANM Eugenio Albamonte. Mi fa piacere condividere con Voi gli apprezzamenti che lo stesso ha fatto sulla iniziativa riminese, sottolineando come anche nella loro associazione si dovrebbero organizzare eventi di questo tipo.

Ciò mi porta a pensare che la formula assunta sia quella giusta. Essa consente ai tanti osservatori e Commissioni, oggi nuove figure dell'organizzazione dell'iniziativa politica dell'Unione, di presentare i lavori fatti e consentire a tutti i partecipanti di approfondire tematiche e di interloquire direttamente con la Giunta. Lo scambio di informazioni e di idee sono la linfa vitale della nostra associazione e l'apertura ai giovani diventa indispensabile per proseguire negli scopi stabiliti nel nostro Statuto.

GOVERNARE L'UNIONE. Abbiamo sempre pensato all'unione come un organismo complesso. Diverso da una struttura associativa piramidale e verticistica. Non solo una confederazione ma anche una rete, cresciuta dal basso al fine di rispondere ad esigenze di partecipazione e di condivisione. Le strutture che si è data l'unione non sono state pensate come strumenti di una "catena di comando", ma come il necessario contributo alla condivisione di idee e di progetti.

Il problema, infatti, non è quello di comandare l'unione, operazione del tutto autoreferenziale, bensì quello di governarla. E governare l'unione utilizzando questa complessità è l'unico modo di non rimanere vittime di una sterile contemplazione dei risultati raggiunti e un'auto-celebrazione, e di elaborare al contrario



progetti capaci di sviluppare veri cambiamenti nel mondo della giustizia, di imporre una nuova visione del processo, una nuova idea di giudice.

L'Unione in questo modo è capace non solo di sviluppare le capacità di un *"organismo complesso"*, ma anche di promuovere le potenzialità di una *"comunità complessa"*, nell'ambito della quale i vertici ricevono spesso dalle realtà territoriali molto più di quanto non diano. Questa è la lezione che la campagna di raccolta delle firme per la riforma costituzionale per la separazione delle carriere ci ha dato.

La straordinaria prova di collaborazione offerta dalle singole Camere Penali e la promozione spontanea di organizzazione mezzi e di persone e la messa disposizione di risorse messa in campo da ciascuna di esse, a prescindere dalle dimensioni e dalle latitudini, hanno dimostrato la creatività, l'energia, la fantasia, e la generosità di cui sono capaci tutti i penalisti italiani dell'Unione. Chi è rimasto indietro ha solo perso un'occasione di poter dire "io c'ero".

Ma sarà certo per la prossima volta ... perché l'Unione deve abituarsi a ritmi nuovi, ad un impegno costante e ad un susseguirsi di nuove iniziative, politiche e associative ed a nuove campagne di comunicazione. Perché lo spazio conquistato in questi tre anni di lavoro (nel bene e nel male) non può essere più abbandonato. Se è vero infatti che nessuna Giunta può essere uguale a quella che l'ha preceduta ed a quella che le succederà, non vi può essere dubbio che il futuro dell'Unione sarà contrassegnato da questo gravoso onere che la prossima Giunta erediterà, non solo per nostro merito, ma per merito e per conseguenza del lavoro imparificabile di tutti voi, e per la virtù e la necessità dei tempi.

Si tratta dell'onere di rispondere con prontezza e intelligenza alle molteplici richieste di tutela dei diritti che un tempo oscuro e dimentico della centralità delle garanzie nella vita democratica, inevitabilmente produce.

Richieste alle quali solo chi da sempre è impegnato nella politica trasversale della difesa dei diritti di coloro siedono sull'ultimo gradino del riconoscimento sociale, può dare risposte credibili: nella difesa delle garanzie e dei diritti degli incolpati, degli accusati, dei reclusi senza speranza, dei sottoposti alle misure, dei sospettati e degli indiziati, di tutti coloro che sono privati della dignità, e del diritto alla riservatezza, ed esposti a quella che chiamiamo "gogna" mediatica, dimenticando, tuttavia, che la gogna era una condanna che seguiva (bene o male) a un processo, mentre quella lo anticipa e lo sostituisce. Di coloro che senza un giusto processo sono privati, assieme alla presunzione di innocenza, dei loro beni e dei loro patrimoni.



Solo chi ha, infatti alle spalle questa storia fatta della difesa, non solo dei diritti degli *ultimi*, ma di *tutti* gli ultimi, di chi è condannato di mafia ed a mille ergastoli ostativi, e di chi è accusato dei crimini più indicibili ed esecrabili, è legittimato credibilmente a chiedere che si faccia una legge sulla tortura seria, credibile e rispettosa del principio di legalità. Che si abbandonino, di converso, nuove ipotesi di reato (293-bis c.p.) che hanno ad oggetto l'espressione di opinioni o di ideologie e che disegnano confini pericolosamente incerti fra il lecito e l'illecito, determinando la punibilità in relazione a semplici manifestazioni del pensiero (cosa che abbiamo sottolineato, in occasione della audizione presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, prospettando le ragioni per le cui la norma presenta a nostro avviso evidenti profili di incostituzionalità)<sup>6</sup>.

Solo chi, come noi, ha sempre difeso l'indipendenza e l'autonomia di giudici aggrediti, ed offesi, e di pubblici ministeri ingiuriati e minacciati, spesso nel silenzio delle istituzioni e del CSM, solo per avere applicato la legge, può credibilmente convincere che la separazione delle carriere giova alla autonomia ed all'indipendenza dell'intera magistratura. Soltanto chi ha sempre difeso, da tangentopoli in poi, senza se e senza ma, la politica dalle indebite invasioni di campo e dall'uso strumentale delle indagini degli avvisi di garanzia ai danni di questo o quel partito, prescindendo dal colore dei governi e delle maggioranze, può oggi rivendicare l'autorevolezza e l'indipendenza delle proprie posizioni. Siamo convinti del fatto che pochi possano oggi con orgoglio rivendicare questa funzione di verità.

Questa stagione che ha visto l'affermarsi del "*populismo giudiziario*" (in tutte le sue manifestazioni che vanno dalla costruzione della cd. "*democrazia giudiziaria*", al "*giustizialismo populista*") ha certamente condotto ad un grave arretramento dell'intero sistema penale, ma sappiamo che tale arretramento è stato il frutto di una utilizzazione strumentale che la politica ha irresponsabilmente compiuto di questo modo di pensare e di questo genere di culture, per fini esclusivamente elettorali.

---

<sup>6</sup> Sembra opportuno ricordare che la legge Scelba puniva penalmente quelle attività che fossero in concreto prodromiche alla ricostituzione del disciolto partito fascista e per questo la Corte Costituzionale l'aveva ritenuta legittima trattandosi di condotte che andavano aldilà in una semplice manifestazione di un'opinione. Certamente la normativa vigente si è rivelata idonea per oltre 60 anni alla propria funzione ovvero evitare la ricostituzione di formazioni o movimenti politici di natura antidemocratica come il partito fascista d'altra parte, se così non fosse stato, un presidente antifascista come Pertini si sarebbe accorto dell'esistenza di un vuoto normativo.



Non sorretta da una visione complessiva della giustizia e del processo<sup>7</sup>, la politica ha semplicemente colto questi sentimenti collettivi, spesso abilmente insufflati ed alimentati, come altrettante occasioni per alimentare il consenso, senza comprendere il nesso profondo che corre fra l'equilibrio delle norme processuali, le garanzie degli imputati, la parità delle parti, la tutela dei principi costituzionali e convenzionali, ed i diritti di tutti i cittadini e la tenuta stessa di questa come di ogni altra società democratica e liberale.

Se, da un lato, questo modo di procedere ha impresso all'azione legislativa (dal DDL Orlando approvato con il duplice ricorso alla fiducia, alla "riforma" del Codice "Antimafia") una inusitata accelerazione, ha altresì mostrato tutta la sua debolezza e la sua fragilità, esponendosi alla critica di sempre più vasti settori della società civile, dell'Accademia, e dell'imprenditoria, che hanno spesso adottato i contenuti critici, le argomentazioni e spesso le stesse "parole d'ordine" coniate dall'Unione nell'ambito della sua passata e presente azione di contrasto.

Quanto serve a dare forza e speranza alla nostra ulteriore azione politica che non mancherà di operare nella stessa direzione, senza abbandonare alcuno spazio di possibile interlocuzione (così come di recente è accaduto con la audizione disposta dal Ministro nell'ambito della attuazione della delega sulle intercettazioni), ponendo tuttavia in campo tutti gli strumenti utili, processuali, politici e comunicativi che – denunciando la contrarietà ai principi del giusto ed equo processo e la inefficienza e pericolosità delle riforme attuate, possano concorrere alla lenta ma progressiva ricostruzione dello stato di diritto.

Roma, 6 ottobre 2017

Il Presidente

---

<sup>7</sup> Riforme che appaiono evidentemente condizionate – come efficacemente rileva Giorgio Spangher - da "pulsioni contingenti variamente emergenziali, destinate ad un continuo accavallarsi di provvedimenti "tamponi", ai quali ovviamente difetta l'organicità d'una visione strategica".