



**XVII CONGRESSO
DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE**

IL BUIO OLTRE LA SIEPE

La difesa delle
garanzie
nell'epoca dei
populismi

**Relazione
del
Presidente**



XVII CONGRESSO DELL'UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE
SORRENTO 19-20-21 OTTOBRE 2018

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

**1. L'IMPEGNO DELLA GIUNTA PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DEL
GIUSTO PROCESSO E DEL DIRITTO PENALE LIBERAL-DEMOCRATICO
NELLA SOCIETÀ CIVILE.**

Forte, costante ed efficace è stato l'impegno della Giunta, anche (e particolarmente) nel secondo biennio del proprio mandato per la diffusione nella comunità sociale delle idee che costituiscono il patrimonio culturale che, fin dalle origini, caratterizza l'Unione delle Camere Penali: affermare e difendere sia nelle aule di giustizia, sia nel dibattito socio-politico, sia sui media, sia nei colloqui che ogni giorno ci capita di intrattenere con chiunque, i canoni del giusto processo e del diritto penale conforme alla nostra costituzione liberal-democratica.

Siamo consapevoli di rappresentare, orgogliosamente, una cultura di minoranza, ma è necessario cercare di diffonderla, perché diventi patrimonio dei più.

Per ottenere questo risultato, abbiamo, come sempre, formulato proposte, protestato quando si doveva farlo per portare al centro del dibattito i temi della giustizia e coinvolgere così politica, media opinione pubblica, uomini di cultura, parte della magistratura.

Era necessario, però, un ulteriore sforzo e cioè chiamare in causa chi ha il compito istituzionale di formare la cultura giuridica delle nuove generazioni: ovvero l'“Accademia”, spesso rimasta “neutrale” in materia di politica giudiziaria.

L'Unione ha così coinvolto, sempre più, con il Centro Marongiu, l'Accademia in convegni e manifestazioni: rammento quello importante di Firenze del 30 ottobre 2015, in seguito alla prima sentenza della “saga Taricco” che ha costituito il primo moto di ribellione al tentativo di sovvertimento della riserva di legge e della determinatezza come principi fondativi del nostro sistema costituzionale. Da lì è partito un movimento culturale che ha impegnato l'Accademia e la magistratura ordinaria e costituzionale in un percorso che ha visto tra i protagonisti delle vicende giudiziarie prestigiosi avvocati, dell'Unione.

Dal quel convegno, il Centro Marongiu, splendidamente condotto da Lorenzo Zilletti, si è impegnato in una campagna culturale continua, con dibattiti, eventi e documenti che hanno fatto da sfondo al successo ottenuto con la sentenza n. 115 del 2018 della Corte Costituzionale con la quale

è stato affermato il principio per cui la base insuperabile dell'interpretazione della norma penale è costituita dal testo della legge.

Sarebbe lungo e inutilmente noioso rammentare tutti i convegni e le manifestazioni alle quali hanno partecipato Avvocati e Accademici, rappresentando lo stesso punto di vista.

Vorrei, però, ricordare in particolare quello di Salerno del 18 Luglio 2017 sulla "Riforma del Codice antimafia e la confisca delle garanzie", in occasione dell'astensione deliberata dall'Unione sul tema della riforma del processo di prevenzione.

Tale manifestazione ha fatto seguito alla diffusione delle idee dell'Unione e della parte più autorevole dell'Accademia sul quotidiano Il Mattino.

Sentire le durissime parole di Giovanni Fiandaca contro lo scempio del "Codice antimafia", quelle non meno dure di Giovanni Maria Flick, le severe censure di Vincenzo Maiello, di Vittorio Manes, di Giovanni Verde, tutte in linea con le riflessioni dell'Unione, è stato confortante perché, ad essere isolata, è stata la politica sorda rispetto alla cultura giuridica del nostro Paese.

L'Unione è riuscita ad instaurare un rapporto che ormai può ben dirsi consolidato con i docenti delle materie penalistiche che vengono regolarmente coinvolti anche nella Scuola di Alta Formazione, nel "Corso di Diritto Penale Europeo", nelle iniziative di opposizione a sciagurate iniziative legislative.

E che il sodalizio si sia ormai consolidato sulle basi di una cultura comune e dia luogo a una reciproca, sinergica interlocuzione è dimostrato anche dalla circostanza che, come Presidente dell'Unione, sono stato invitato a tenere una vera e propria relazione come "discussant" al Convegno dell'Associazione dei Professori di Diritto Penale sulle misure di prevenzione, tenutosi all'Università di Milano il 18 e 19 Novembre 2016 e ho avuto il piacere e l'onore di vedere pubblicata la relazione, che rappresenta le posizioni dell'Unione, sulla prestigiosa Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale.

La diffusione pubblica della cultura del giusto processo e del diritto penale costituzionalmente orientato è poi avvenuta attraverso numerosissimi interventi sui principali quotidiani nazionali e sulle maggiori testate televisive nazionali; sia sotto forma di articoli, sia sotto forma di interviste o interventi in dibattiti pubblici sulla giustizia penale, che valgono più di qualsiasi comunicato o delibera di giunta, perché capaci di raggiungere non solo la ristretta cerchia degli "addetti ai lavori" e/o dei soggetti investiti di cariche istituzionali, ma l'intera comunità sociale.

2. IL PROGETTO DI RIFORMA PER LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE.

Nel ripercorrere il cammino delle attività e delle iniziative intraprese in questi quattro anni ritengo sia doveroso partire dalla proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare denominata "Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura", presentata presso la Camera dei Deputati il 31 ottobre 2017.

Ed infatti, la relazione programmatica che ebbi a presentare al Congresso ordinario di Venezia nel 2014 dedicava in apertura, a tale tema, che storicamente appartiene all'Unione delle Camere Penali Italiane fino quasi a connotarne il DNA, un intero capitolo.

Ponevo, nel medesimo capitolo, altre due questioni da affrontare con risolutezza e che sono ugualmente da sempre strategiche per la nostra associazione: la riforma del C.S.M. e una modifica della obbligatorietà dell'azione penale.

Ricordo che in occasione del primo confronto pubblico con la "Politica", all'inaugurazione dell'anno giudiziario dei penalisti italiani tenutosi a Palermo nel Febbraio del 2015, il Ministro della Giustizia affermò con decisione che la separazione delle carriere era un tema "divisivo", non inserito nell'agenda del Governo, del quale non si poteva neppure parlare.

Ne abbiamo parlato, invece, e molto.

Proprio allora, infatti, si è reso evidente che vi era la necessità di un'iniziativa forte, che riportasse al centro del dibattito politico una discussione ormai accantonata perché, nella logica di politica sempre più orientata alla ricerca di un consenso immediato, ritenuta scomoda e pericolosa.

Abbiamo voluto coinvolgere 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 intenzione della Giunta.

Si è dibattuto molto sul tipo di iniziativa da intraprendere: referendum o legge di iniziativa popolare. Abbiamo scelto la seconda strada perché un referendum, per la propria natura meramente abrogativa, si sarebbe limitato a sopprimere alcune norme dell'ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa, lasciando immutato l'assetto di governo e di accesso alla magistratura.

Ci si è orientati, dunque, verso una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare che, se approvata, ridisegnerà l'ordinamento giudiziario secondo le specifiche garanzie di effettiva terzietà del giudice, vincolando il Legislatore ordinario nella regolamentazione normativa del nuovo assetto giudiziario.

In tal modo, peraltro, si affrontata, 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. Si tratta, dunque, di 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.).

Come ho avuto già modo di ricordare ai Congressi di Bologna e di Roma, è iniziato, quindi, un percorso scandito da convegni ed incontri a vari livelli che hanno indotto, infine, la Giunta, insieme al Comitato promotore, 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, garantendo e difendendo, al contempo, l'obbligatorietà dell'azione penale adeguandola, però, alla realtà del nuovo processo penale.

Questo percorso ideativo, progettuale e di rinnovata elaborazione normativa, è stato consegnato in bozza al Congresso di Bologna.

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 attualmente indicate in Costituzione, senza alcuna dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo; divieto di attribuire con legge ordinaria ai CSM competenze ulteriori rispetto a quelle assegnate dalla Costituzione in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, e provvedimenti disciplinari; mantenimento dell'obbligatorietà dell'azione penale, da esercitarsi però nei casi e nei modi previsti dalla legge.

Come sapete, 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.

Il 4 maggio 2017 è stata iniziata la raccolta delle firme nei Tribunali e nelle piazze delle città.

Abbiamo ottenuto da subito l'appoggio del Partito Radicale Non Violento Transnazionale Transpartito, della Fondazione Einaudi, del partito Liberale Italiano, e il contributo di scrittori, giornalisti, esponenti politici dei più diversi movimenti e schieramenti che hanno sottoscritto la nostra proposta di legge e 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 72.000 firme raccolte!

Voglio rinnovare, dunque, a Voi cari amici il mio personale ringraziamento e quello di tutta la Giunta 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.

Voglio, altresì, sottolineare, con grande piacere, che la diretta partecipazione di ogni Camera Penale e di ciascuno di Voi all'impegno collettivo della raccolta delle firme, ha segnato un momento di evoluzione, dal quale non si potrà e non si dovrà tornare indietro, nel rapporto tra L'Unione delle Camere Penali Italiane e le singole Camere Penali, che ha visto queste ultime protagoniste dell'attività nazionale di politica giudiziaria in cui è impegnata l'Unione.

La raccolta delle firme non è stata solo una campagna identitaria nella quale si sono impegnati giovani e meno giovani, stringendo ancor più rapporti umani e professionali di solidarietà, ma ha tracciato una svolta nel modo di fare politica giudiziaria parlando direttamente all'opinione pubblica per presentare una proposta dell'Unione delle Camere Penali Italiane.

In questa avventura abbiamo avuto accanto il Partito Radicale Non violento, Transnazionale, Transpartito, 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.

Molte sono le forze politiche e significativi settori di partiti che hanno pubblicamente manifestato l'appoggio alla nostra iniziativa.

Questo ci fa 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 in più occasioni manifestato nei confronti di tale progetto. La strada è impervia, inutile nascondere, ma l'obiettivo deve essere perseguito con la massima determinazione.

Possiamo, poi, prendere atto con piacere che, quale primo atto del proprio insediamento, il Presidente della Camera, On. Fico, ha dichiarato che in questa legislatura sarà data priorità alla trattazione delle proposte di legge di iniziativa popolare. L'Unione ha già scritto al Presidente della Camera per compiacersi di tale posizione e lo ha invitato a considerare l'importanza della nostra proposta, sottoscritta da migliaia di cittadini

Sono certo che l'Unione vigilerà sul rispetto di tale impegno, perché la separazione delle carriere è indispensabile per modificare la mentalità autoritaria e inquisitoria che ancora – nonostante il modello tendenzialmente accusatorio delineato dal codice di procedura penale del 1988– permea il processo penale nel nostro Paese.

La sfida è aperta e ha trovato nuovo slancio e linfa nella nostra iniziativa che ha certamente raggiunto il primo obiettivo che ci eravamo prefissi: riaprire il dibattito, ormai da tempo accantonato, sul tema della effettiva terzietà del giudice, sancita in Costituzione, ma mai realizzata, quale caratteristica irrinunciabile del processo accusatorio.

3. L'ATTIVITA' SVOLTA SU PIANO DELLE RIFORME.

Sul campo delle riforme sostanziali, la Giunta ha dovuto subito affrontare il dibattito sulla introduzione del reato di autoriciclaggio. Il reato di cui all'art. 648 quater c.p., che pure rimane censurabile nel suo testo attuale, appariva in origine formulato in maniera ancora peggiore, totalmente lesivo, tra l'altro, del principio del ne bis in idem.

L'interlocuzione con il Vice Ministro On. Enrico Costa e con il Sen. Avv. Prof. Nico D'Ascola ha consentito, tuttavia, di migliorarne il contenuto, giungendo ad una maggiore e più razionale definizione delle condotte.

Abbiamo partecipato al dibattito in merito all'approvazione della Legge 16 aprile 2015, n. 47, sulle misure cautelari personali, confrontandoci con ANM, Ministero della Giustizia e Presidente della Commissione Giustizia della Camera.

L'Unione ha preso posizione in merito alla legge sulla particolare tenuità del fatto, esprimendo una valutazione favorevole per i principi ispiratori, pur segnalandone le criticità.

Siamo stati sentiti presso le Commissioni Giustizia di Camera e Senato in relazione alla formulazione della fattispecie del delitto di tortura, sollevando numerose critiche in merito al testo, poi approvato in via definitiva, che lo ha introdotto come figura di reato comune, anziché propria del pubblico ufficiale, così come delineato dalla “Convenzione contro la tortura o altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti”, conclusa a New York il 10 dicembre 1984.

Abbiamo, quindi, dovuto confrontarci con la riforma della responsabilità civile dello Stato per i danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie.

Si è assistito a un tentativo da parte di ANM di contrastare la prospettata riforma, peraltro resa necessaria da una pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, cercando consensi nell’opinione pubblica mediante attività di carattere “pubblicitario”. Il messaggio è consistito nel sostenere che sarebbe stato ingiusto prendersela con i magistrati chiedendogli di pagare per i loro errori, quando questi rappresentano, invece, la componente sana ed efficiente del Paese.

Una vera e propria campagna pubblicitaria varata con l’acquisto di intere pagine di quotidiani nazionali per diffondere tale immagine auto-celebrativa: la battaglia contro la Riforma della Responsabilità civile, condotta con tali modalità dall’ ANM, torva il suo apice nella Manifestazione indetta per il 17 gennaio 2015 da ANM, sotto il nome di “Giornata della Giustizia”.

La vignetta con la quale ANM ha presentato la manifestazione ne è plastica testimonianza: un tangentista si fa beffe di un giudice atterrito, additandogli con scherno il cartello “chi sbaglia paga”, che ha beffardamente sostituito alle sue spalle il consueto “la legge è uguale per tutti”.

L’Unione, in questo contesto, ha replicato che la Giustizia non si misura in termini esclusivamente di quantità, ma di qualità della giurisdizione. Prendendo spunto da uno dei manifesti pubblicati da ANM, se “i numeri parlano da soli”, UCPI ha invitato a “leggerli tutti”, e ha informato l’opinione pubblica di quali siano, in realtà, i costi economici e sociali non addebitabili esclusivamente alle carenze strutturali e di risorse, pure esistenti.

Un comunicato della Giunta (dal titolo provocatorio “Pubblicità regresso”) ha voluto ricordare come la Magistratura non debba e non possa, istituzionalmente e costituzionalmente, cercare il consenso popolare con simili mezzi.

Grazie all’intervento dell’Unione, ed a quello capillare delle Camere Penali territoriali la manifestazione del 17 gennaio 2015, di impronta al tempo stessa “paternalista” e “proprietaria”, con la quale la ANM “ha aperto i tribunali ai cittadini”, non ha avuto il successo sperato, perché è stato colto il significato sindacale, corporativo e autoreferenziale dell’iniziativa, tendente a scoraggiare riforme non gradite, rivolgendosi all’opinione pubblica quale esclusiva rappresentante del “bene”.

L’attività dell’Unione non si è concentrata solo nel contrastare questa pseudo campagna pubblicitaria sviluppata da ANM; al contrario l’impegno si è rivolto ad una positiva interlocuzione con la politica, fornendo gli strumenti per superare le obiezioni alla riforma sollevate dalla magistratura.

Tale impegno ha trovato pieno e positivo riscontro in primo luogo presso la Commissione giustizia della Camera dei Deputati. In tale sede l’Unione ha sostenuto, anche con documenti, che dovesse essere del tutto eliminato il filtro che di fatto aveva reso difficile, se non impossibile, il

conseguimento del risarcimento del danno da parte dello Stato; che non vi doveva essere sanzione per la difforme interpretazione rispetto alle decisioni delle Sezioni Unite della Cassazione (in quanto questa soluzione avrebbe potuto essere di ostacolo alla evoluzione di giurisprudenze favorevoli) e che dovessero avere ingresso nella norma il “travisamento” del fatto o delle prove.

Nella relazione tenuta dall'allora Presidente della Commissione Giustizia, On. Donatella Ferranti, all'aula di Montecitorio, si dà espressamente atto del contributo positivo dell'Unione, anche in relazione a quest'ultimo e maggiormente delicato profilo: *“in particolare, ritengo interessante, condivisibile e costruttivo il rilievo secondo il quale le preoccupazioni suscitate dalla nuova ipotesi di travisamento del fatto o delle prove possono essere superate ricorrendo ad un'interpretazione costituzionalmente orientata in base alla quale costituisce travisamento la affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa o dalla negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento”*.

Le posizioni dell'UCPI sono state recepite dalla legge, che non ha subito ulteriori annacquamenti pretesi da una parte della magistratura.

4. IL DDL “ORLANDO” APPROVATO CON LEGGE N. 103 /2017 E LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE.

Del Disegno di Legge di riforma del processo penale ho trattato in occasione del Congresso Straordinario di Cagliari, ancor più diffusamente in occasione del Congresso di Bologna e poi nuovamente all'ultimo Congresso di Roma ma, a sintesi dell'intero periodo che ha visto questa Giunta alla guida dell'Unione non può non dedicarsi un adeguato spazio a questo argomento.

Si tratta, infatti, come tutti sappiamo, del provvedimento normativo che più di tutti ha inciso sul sistema processuale penale nell'arco di questi quattro anni.

Il Disegno di legge di iniziativa governativa (DDL presentato dal Ministro Orlando, di concerto con i Ministri Alfano e Padoan) è stato licenziato dal Governo in occasione di un Consiglio dei Ministri tenutosi nell'agosto del 2014 ed è stato successivamente presentato alla Camera dei Deputati (C2798) nel dicembre dello stesso anno, iniziando così un *iter* parlamentare particolarmente ricco di interventi e di modifiche, talvolta significative, che ha visto l'Unione impegnata in una costante interlocuzione con la politica fino all'imposizione del voto di fiducia da parte del Governo.

In realtà, pur avendo introdotto numerose modifiche al codice di rito, questo esteso articolato non si è occupato di quello che dovrebbe essere il cuore del sistema delle regole di rito, ovvero la formazione della prova nel processo penale.

Tramontate le contrapposizioni ideologiche tra rito inquisitorio e rito accusatorio, del tutto estranee alle finalità riformatrici del Governo, unica linea guida di carattere generale che pare poter essere colta come filo conduttore delle modifiche suggerite dalla Legge Orlando è la “efficienzizzazione” del procedimento penale.

Il dibattito è stato alimentato prevalentemente, se non esclusivamente, da scelte dettate da opportunità organizzative, finalizzate alla deflazione del processo, alla riduzione dei carichi giudiziari e dei costi della giustizia.

In alcuni casi, le scelte prospettate non appaiono inopportune, laddove razionalizzano il sistema, senza incidere negativamente sulle garanzie difensive, ma si è persa, ancora una volta, l'occasione per una riforma organica del processo in senso accusatorio.

Poiché parte della Legge 103/2017 è di diretta applicazione, mentre in essa erano contenute varie deleghe al Governo, anche la fase di attuazione di tali deleghe ha visto un costante impegno da parte dell'Unione nell'interlocuzione con la politica ed una sintesi di tale attività risulta ancora più complessa in ragione del sopraggiungere nel corso di tale *iter* di una nuova legislatura e di un nuovo Governo fortemente connotato da spinte giustizialiste.

Molti sono i temi che lumeggiati nella nuova prospettiva governativa hanno preso indirizzi del tutto diversi da quelli prima annunciati.

Non sempre tale diverso angolo visuale ha generato effetti negativi e di ciò dobbiamo dare atto: in materia di intercettazioni, con un rinvio al 19 marzo 2019 dell'entrata in vigore della relativa disciplina, che era stata fortemente criticata dall'Unione perché inidonea allo scopo di tutelare la privacy dei soggetti coinvolti nel procedimento penale e gravemente lesiva del diritto di difesa, nonché in relazione alla partecipazione a distanza a dibattimento, anch'esso istituito indebitamente ed irrazionalmente ampliato, in nome di un preteso ed indimostrato risparmio di spesa in spregio alle garanzie difensive di un imputato ridotto a virtuale simulacro in un processo che può essere celebrato anche nella sua sostanziale assenza.

Al contrario la delega relativa alla riforma dell'esecuzione penale ha subito grave mutilazione, poiché ha trovato attuazione solo in parte, con esclusione di tutti i principi tesi a favorire un maggior accesso alle misure alternative di espiazione della pena.

Questo elemento negativo si unisce idealmente con altra un'altra spinta "pseudo-riformatrice" che ha connotato in senso negativo alcuni punti della Legge 103 del 2017, in materia di diritto penale sostanziale, producendo effetti non solo irragionevoli, ma addirittura in piena contraddizione con altre soluzioni adottate nel medesimo testo normativo.

L'effetto si avverte in quegli emendamenti approvati alla Commissione Giustizia della Camera che hanno portato all'aumento delle pene e alla rimodulazione delle circostanze in relazione ai delitti di furto e rapina.

Tali modifiche produrranno ulteriori effetti carceri amplificati, appunto, dalla mancata attuazione di parte delle Legge delega in materia di riforma dell'Ordinamento penitenziario.

Venendo al merito, senza pretesa di completezza e di una disamina analitica, che certamente non sarebbe consentita nella presente sede, appare opportuno evidenziare quanto di condivisibile vi fosse nella formulazione originaria del DDL, benché solo in parte poi tradotto Legge.

- In primo luogo, l'introduzione dell'estinzione del reato per condotte riparatorie in relazione ai reati procedibili a querela. Si tratta di un istituto che si inserisce in un più ampio e coerente disegno promosso nel corso della passata legislatura, che tende a creare percorsi alternativi di definizione dei procedimenti, con la finalità di decongestionare il processo; nella stessa prospettiva, come è noto, sono già stati introdotti gli istituti della messa alla

prova e dell'irrelevanza del fatto (oltre alla sospensione del processo per gli irreperibili, dettata anche da istanze sovranazionali)

- La delega al Governo, poi attuata, al fine di determinare la procedibilità a querela di alcuni reati attualmente procedibili d'ufficio (reati contro la persona puniti con la sola pena pecuniaria, o con pena massima non superiore a quattro anni).
- La delega, rimasta inattuata, per la riforma della disciplina delle misure di sicurezza personali, con il divieto di applicazione per fatti non previsti come reato al momento della loro commissione, nonché con la rivisitazione, in riferimento ai soggetti imputabili, del settore del cosiddetto “doppio binario”, nella prospettiva del minor sacrificio possibile della libertà personale.
- La delega al Governo per la riforma del Casellario Giudiziale, con la previsione di una generale semplificazione ed adeguamento ai principi dettati dall'Unione Europea in materia di protezione dei dati personali, ha da poco ottenuto i pareri favorevoli delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato;
- La definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato.
- La riforma del sistema delle impugnazioni, in parte di diretta applicazione ed in parte affidata ad una delega che ha trovato attuazione che, anche all'esito delle modifiche apportate nell'*iter* parlamentare, si presenta come più razionale ed efficiente, a titolo esemplificativo – poiché il tema è troppo vasto per essere sottoposto ad una trattazione analitica – si pensi all'impugnabilità del decreto di archiviazione e della sentenza di non luogo a procedere, rispettivamente devoluta al Tribunale, per mezzo di reclamo e alla Corte di Appello, anziché alla Corte di Cassazione, alla reintroduzione, pur con caratteristiche differenti, il c.d. “patteggiamento in appello”, ora “concordato anche con rinuncia dei motivi in appello” (art. 599 bis c.p.p.).
- La Delega, che ha trovato attuazione, per la sia pur “tendenziale” riserva di codice, al fine di rendere i precetti penali più facilmente conoscibili ed incidere così sull'efficacia special-preventiva e quindi rieducativa della funzione della pena. Si tratta di un tema da sempre trattato e fortemente voluto dall'Unione, che finalmente ha incontrato la sensibilità e la condivisione del legislatore, anche se il prodotto è stato francamente deludente.
- La Delega sulla riforma dell'Ordinamento Penitenziario, della quale ho già detto e che purtroppo è stata attuata solo in parte.

Va sottolineato che, nel corso dell'esame parlamentare e fino al cambiamento di linea del precedente Governo, dettato da interessi che in quel momento erano in gioco per la *leadership* all'interno del partito di maggioranza relativa, l'interlocuzione dell'Unione con la politica è stata intensa e per certi versi sicuramente proficua.

Come ho già avuto modo di ricordare, siamo stati sentiti in audizione alla Commissione Giustizia della Camera e abbiamo in quella sede presentato un documento nel quale erano sintetizzate le principali ragioni di critica al DDL.

Su espresso invito di alcuni parlamentari, abbiamo tradotto le critiche esposte in altrettante proposte di emendamenti, poi depositati da rappresentanti di forze politiche appartenenti ai più vari schieramenti ed in parte accolti.

Nella successiva fase di discussione in aula abbiamo nuovamente visto presentare i nostri emendamenti (eccettuati ovviamente quelli che avevano già trovato il voto favorevole della Commissione) e abbiamo mantenuto una costante interlocuzione con il Governo, sia attraverso il Ministro, che il Vice Ministro, che l'ufficio legislativo del Ministero, che con il Capo di Gabinetto, che con i responsabili dei partiti politici.

Abbiamo poi indirizzato un nuovo scritto fortemente critico al Ministero in relazione al noto emendamento presentato in Commissione Giustizia dal Governo, relativo alla partecipazione a distanza dell'imputato al dibattimento cui ho già fatto cenno.

Concluso l'*iter* presso la Camera dei Deputati abbiamo proclamato il 3 novembre 2015 l'astensione dalle udienze e da ogni attività giudiziaria nel settore penale per i giorni dal 30 novembre al 4 dicembre 2015, non solo in relazione ai temi trattati nel DDL, ma anche ad altri che qui per sintesi non ripropongo, rimandando al contenuto della menzionata delibera.

Nel corso della manifestazione indetta a Roma il 2 dicembre 2015, abbiamo avuto importanti conferme da rappresentanti della politica sull'effettiva incidenza dell'interlocuzione con essi stabilita nel corso dell'esame del DDL (conferme che, peraltro, ci erano già state date in occasione del Congresso di Cagliari, in particolare dall'allora Vice Ministro Enrico Costa) e sul positivo effetto dell'astensione.

Il dialogo col Legislatore è proseguito alla Commissione Giustizia del Senato, ove l'Ufficio di Presidenza ha ritenuto di invitare alle audizioni informali solo l'Unione delle Camere Penali Italiane e alcuni Procuratori della Repubblica limitatamente però, per quanto riguarda questi ultimi, al tema delle intercettazioni.

La nostra audizione si è articolata su due giorni, il 27 e 28 aprile u.s., a seguito di espressa richiesta dei Senatori che, esaurita l'esposizione delle nostre ragioni, hanno manifestato la volontà che tornassimo il giorno successivo per una fase di approfondimento che consentisse loro di formulare domande in merito alle questioni sollevate.

Anche in questo caso abbiamo depositato un documento scritto nel quale abbiamo sintetizzato le nostre posizioni e su richiesta di alcuni Senatori, messo loro a disposizione emendamenti da noi formulati e dagli stessi poi depositati.

Il Documento con le nostre osservazioni è stato pubblicato sul sito del Senato e risulta essere l'unico acquisito dalla Commissione nel corso delle audizioni, oltre alle circolari di varie Procure in merito alle intercettazioni (Roma, Torino, Firenze e Napoli).

Successivamente, con delibera del 7 maggio 2016 abbiamo nuovamente proclamato l'astensione dalle udienze e da ogni attività giudiziaria nel settore penale, per i giorni dal 24 al 26 dello stesso anno, organizzando una giornata di studio in occasione della manifestazione nazionale del 25 maggio, sottolineando le criticità relative ai temi della prescrizione, delle intercettazioni, della partecipazione al processo a distanza e più in generale sulla deriva giudiziaria orientata alla progressiva limitazione delle garanzie di difesa, denunciando il tentativo di condizionamento in atto da parte di altri ordini dello Stato nei confronti del legislatore.

Nuovamente in occasione di tale astensione vi è stato un confronto con rappresentanti della politica che sono intervenuti al dibattito (tra i quali il Senatore Vincenzo Nico D'Ascola, allora Presidente della Commissione Giustizia del Senato, l'On. Cosimo Ferri, già Sottosegretario alla Giustizia e nuovamente l'On. David Ermini, al tempo responsabile giustizia del PD), rappresentando le loro posizioni, ma anche prendendo atto e talvolta dimostrando di condividere le nostre.

La scelta di proclamare nuovamente l'astensione è stata determinata anche dalla consapevolezza che il dibattito si sarebbe nuovamente acceso, in particolare sul tema della riforma della prescrizione e delle intercettazioni, proprio in ragione del fatto che le posizioni più "estreme", rappresentate dalla magistratura associata, non avevano trovato seguito in sede parlamentare.

L'ipotesi si è poi puntualmente concretizzata con la presentazione di dodici emendamenti (tra i circa ottocento complessivamente depositati) da parte dei relatori del DDL, Senatori Felice Casson e Giuseppe Luigi Cucca, in tema di prescrizione, due in particolare: il primo destinato ad interrompere definitivamente il corso della prescrizione in caso di condanna in primo grado, il secondo finalizzato a farla decorrere non dal momento in cui il reato si è consumato, bensì dall'iscrizione nel registro degli indagati.

La reazione è stata immediata, con la comunicazione agli organi della politica che un'ipotesi del genere avrebbe visto l'opposizione ad oltranza dell'avvocatura penale associata.

La ferma contrapposizione interna alla stessa maggioranza generata da tale iniziativa, sorretta anche dalla chiara posizione assunta immediatamente sul punto dall'Unione, ha contribuito al ritiro della firma da parte del Senatore Cucca e la presa di distanza del Capogruppo del PD al Senato.

Nella fase successiva di passaggio del DDL all'esame dell'aula la situazione si è nuovamente proposta e l'Unione è intervenuta inviando due distinte lettere aperte ai Senatori, una del 12 settembre 2016, contenente osservazioni fortemente critiche in relazione alla partecipazione al processo a distanza e una del 19 settembre 2016, sempre di serrata critica rivolta alla riforma della prescrizione così come approvata in Commissione (pur migliorata in qualche sua parte, ma ferma nel suo impianto originario che prevedeva periodi di sospensione dopo le sentenze di condanna di primo e secondo grado).

Anche in questo ultimo passaggio parlamentare, il contatto con il Governo e con autorevoli esponenti della maggioranza e dell'opposizione è stato serrato e finalizzato non solo a sostenere le proposte da noi formulate, ma anche a scongiurare che i molteplici emendamenti di segno opposto, in particolare in tema di prescrizione (ne erano stati presentati anche dal Sen. Lumia), ma non solo, potessero trovare accoglimento, compromettendo così gli esiti favorevoli già raggiunti nel corso dei vari passaggi dell'esame del DDL.

E' seguito poi il già ricordato mutamento di linea politica da parte del Governo, che ha imposto il voto di fiducia, per la prima volta nella storia repubblicana su articolato così esteso e complesso in materia penale, al quale l'Unione delle Camere Penali Italiane ha reagito con una serie di delibere di astensione (4 marzo, 17 marzo, 12 aprile, 9 maggio e 24 maggio 2017), nelle quali è stata ribadita la contrarietà agli insensati aumenti di pena, all'allungamento dei termini di prescrizione, alla partecipazione a distanza al dibattimento.

Le ragioni della politica, o sarebbe forse più corretto dire gli interessi dettati dagli equilibri interni al partito di maggioranza, hanno prevalso ed il DDL è stato definitivamente approvato, grazie allo strumento della fiducia, senza ulteriori modificazioni, alla fine di giugno del 2017.

Tutti i documenti elaborati dalla Giunta sopra ricordati sono stati pubblicati sul nostro sito, a disposizione per la consultazione e non riporto, dunque, le estese argomentazioni, che peraltro tutti ben conoscete, che hanno supportato le nostre plurime astensioni.

Come già rilevato, va però sottolineato che il "DDL Orlando" nel suo *iter* parlamentare ha subito numerose e significative modificazioni, prevalentemente nella direzione da noi auspicata e mai in quella richiesta dall'ANM.

Non va dimenticato che due punti originariamente qualificanti (in senso negativo) la riforma erano l'introduzione del nuovo istituto di "condanna a richiesta dell'imputato" (art. 448 *bis* c.p.p.) e la delega per la riforma dell'istituto dell'appello, attraverso la previsione della proponibilità solo "per uno o più dei motivi tassativamente previsti".

Il primo (il cui presupposto era la confessione dell'imputato) avrebbe dovuto, nella prospettiva del Governo, fungere da strumento di efficace deflazione del dibattimento (essendo possibile comminare pene fino ad otto anni, tenuto conto delle circostanze e della diminuzione del rito da un terzo alla metà); il secondo avrebbe dovuto, surrettiziamente, svolgere la medesima funzione nel secondo grado giudizio, destinando un gran numero di appelli alla declaratoria di inammissibilità, peraltro da pronunciarsi all'esito di un'udienza camerale.

Entrambe le previsioni sono state soppresse, anche in accoglimento delle nostre osservazioni critiche e dei nostri emendamenti, già all'esito dell'esame della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

Per converso, sempre all'esito dell'esame della Commissione, è stata limitata la facoltà di ricorso per Cassazione del Pubblico Ministero e della parte civile, in caso di conferma in appello della sentenza di proscioglimento, alle sole ipotesi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), b), e c) c.p.p., escludendo così la possibilità di lamentare vizi afferenti la motivazione.

Limitazione che si aggiunge a quelle già originariamente previste nel DDL che consentono al Procuratore Generale di appellare solo nei casi di avocazione e stabiliscono la legittimazione del Pubblico Ministero ad appellare le sentenze di condanna solo quando sia stato modificato il titolo di reato, o esclusa una circostanza aggravante ad effetto speciale o che preveda una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

Nessuna ripermimetrazione, dunque, del potere di appello della difesa, ma solo di quello dell'accusa.

Altro istituto che connotava l'impianto originario del DDL era quello che prevedeva l'introduzione di un primo vaglio di ammissibilità dell'impugnazione da parte del Giudice *a quo*, inerente profili di carattere esclusivamente formale, privi di valutazione discrezionale (difetto di legittimazione, provvedimento non impugnabile, modalità di presentazione dell'impugnazione, rispetto dei termini e mancanza dei motivi), verso il quale abbiamo manifestato la nostra ferma contrarietà, sia per ragioni sistematiche (incompatibilità col sistema accusatorio), che organizzative (inutile aggravio di oneri per giudici e cancellerie del Tribunale).

In accoglimento dei rilievi formulati dall'Unione, la previsione della declaratoria di inammissibilità da parte del Giudice *a quo* è stata, in un primo momento, modificata con l'esclusione della valutazione circa la mancanza dei motivi e, quindi, definitivamente soppressa dalla Commissione Giustizia del Senato.

Si è trattato di un passaggio molto importante in ragione di ciò che sarebbe potuto diventare un vaglio di inammissibilità operato dal giudice *a quo* alla luce del noto pronunciamento delle Sezioni Unite del 2017 che, con la nota sentenza "Galtelli", hanno inteso ridisegnare l'istituto dell'appello, pretendendo una specificità dei motivi, da svilupparsi quale puntuale critica all'*iter* argomentativo della sentenza impugnata, di certo non introdotta neppure dalla riforma e il cui vaglio, se affidato allo stesso giudice autore della sentenza impugnata, avrebbe potuto determinare effetti devastanti sull'effettivo accesso al secondo grado di giudizio.

Le posizioni espresse dall'Unione hanno poi trovato riconoscimento, anche se solo in parte, relazione al controllo dei tempi dell'esercizio dell'azione penale.

All'esito dell'esame in Commissione Giustizia della Camera è stato introdotto l'obbligo per il Pubblico Ministero, una volta scaduti i termini di indagine, di richiedere l'archiviazione o esercitare l'azione penale entro tre mesi, prorogabili una volta su richiesta motivata, o quindici mesi, per reati di particolare gravità/complessità tassativamente indicati.

Ove il termine non venga rispettato, il Procuratore Generale è tenuto all'avocazione del procedimento.

La norma vorrebbe incidere (seppure non sia stata prevista una sanzione processuale, come pure avremmo voluto, sul modello delineato dalla Commissione Fiorella) sull'obbligatorietà dell'azione penale.

Come è noto, infatti, il 60 % - 70% delle prescrizioni maturano in fase di indagine preliminare proprio a seguito della discrezionalità con cui il singolo Pubblico Ministero sceglie se movimentare o meno un determinato fascicolo.

La prescrizione opera, dunque, attualmente come "valvola di sfogo" di un sistema che non è in grado di dare risposta all'elevato numero di nuovi procedimenti in arrivo ogni anno ed è affidata a scelte dell'organo della pubblica accusa prive di qualunque controllo.

Come era purtroppo prevedibile, non essendo stata introdotta alcuna sanzione in caso di mancato rispetto di tale regola, le Procure Generali la hanno, di fatto, sistematicamente disapplicata, rendendo sostanzialmente inutile la modifica voluta dal Legislatore.

Proprio perché non era difficile immaginare quale sarebbe stato l'esito, avevamo richiesto che fosse mutuato il sistema immaginato dalla Commissione Fiorella, che aveva elaborato una prescrizione processuale nel caso di mancato esercizio dell'azione penale nel doppio del termine di indagine.

La richiesta in tal senso dell'Unione è stata ritenuta irricevibile perché, si è detto, avrebbe determinato la dispersione di un'enorme mole di lavoro delle Procure, determinata, appunto, dalla scure della prescrizione breve che si sarebbe abbattuta sui fascicoli rimasti inerti dopo la scadenza del termine di indagine.

Tale affermazione non tiene però minimamente conto della circostanza, già ricordata, che quasi il 70% dei procedimenti di prescrivono già in fase di indagini preliminari e molti altri in primo grado perché vi arrivano dopo aver stazionato a lungo ed inutilmente presso la Procura, con l'unica differenza che l'indagato deve attendere per anni prima di conoscere la propria sorte.

Abbiamo introdotto, nelle note critiche indirizzate al Senato e negli emendamenti, il tema del tutto dimenticato delle misure cautelari reali, chiedendo che anche in relazione ad esse (che negli ultimi quindici hanno visto un'enorme espansione applicativa) fosse previsto quale presupposto la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e che l'udienza davanti alla Corte di Cassazione si svolgesse con le forme dettate per il rito camerale dall'art. 127 c.p.p., ovvero con la partecipazione del difensore, per ovviare all'inaccettabile compressione delle garanzie difensive derivante dalla pronuncia delle Sezioni Unite Maresca del dicembre 2015, che con un deciso *revirement* l'ha negata, ritenendo applicabile il rito cartolare previsto dall'art. 611 c.p.p.

La previsione circa l'applicazione del rito partecipato davanti alla Corte di Cassazione a seguito di ricorso *ex art.* 325 c.p.p. è stata recepita attraverso l'inserimento di un'espressa previsione in tal senso nel corso dell'esame presso la Commissione Giustizia del Senato ed è entrata così a far parte del testo di Legge approvato grazie alle argomentazioni dell'Unione.

Resta il tema di estremo rilievo di una più complessiva riforma del sistema delle misure cautelari reali, che porti all'estensione dell'applicazione delle garanzie già previste in materia misure cautelari personali, a titolo esemplificativo e non esaustivo: la sussistenza di gravi indizi quale presupposto applicativo e la perentorietà dei termini di trasmissione degli atti in caso di istanza di riesame.

All'esito dell'esame davanti alla Commissione Giustizia del Senato è stata, altresì, inserita la previsione secondo la quale l'elezione di domicilio presso il difensore nominato d'ufficio non è efficace se non vi è il consenso del difensore stesso

Tale previsione incide su una quantità molto elevata di procedimenti, aumentando significativamente le garanzie per l'indagato di un'effettiva conoscenza degli atti processuali e dispensando il difensore da complesse attività di ricerca dell'assistito (che si rivelano spesso infruttuose) e contrasta con la volontà iniziale della politica, manifestata attraverso la predisposizione di vari emendamenti in tal senso, che mirava ad una semplificazione delle notificazioni da effettuarsi in via generale, anche nei confronti dell'indagato/imputato, presso il difensore a mezzo PEC.

Altro elemento certamente positivo, frutto dell'effettiva e costante interlocuzione con la politica, è stata la soppressione da parte della Commissione Giustizia del Senato della relazione introduttiva che, nell'impianto originario del DDL, era stata introdotta attraverso la modifica dell'art. 493 c.p.p. al fine di consentire al giudice di valutare la pertinenza e la rilevanza delle prove delle quali è richiesta l'ammissione.

Si sarebbe trattato del ritorno ad un passato rispetto al quale non possono certo esprimersi giudizi positivi, posto che l'esposizione introduttiva, nell'esperienza comune, era divenuta l'occasione per il Pubblico Ministero di formulare una requisitoria anticipata, portando il Giudice a conoscenza degli esiti delle attività di indagine e producendo così un effetto condizionante sull'intero giudizio.

Sicuramente significative erano ed in parte possiamo dire che sono, perché si sono tradotte in decreti attuativi, anche le modificazioni apportate al testo originario della delega sulla riforma dell'Ordinamento Penitenziario, che enunciava principi eccessivamente generici, poi adeguatamente specificati, anche a seguito delle osservazioni svolte sul punto dall'Unione in sede di audizione sia davanti alla Commissione Giustizia della Camera, che del Senato.

Da salutarsi con grande favore anche la previsione, introdotta nel corso dell'*iter* parlamentare, di una relazione annuale al parlamento sui procedimenti per ingiusta detenzione, che si aggiunge a quella già introdotta dalla recente legge di riforma delle misure cautelari (L. n. 47/2015), che impone di riferire gli esiti dei procedimenti nell'ambito dei quali siano state emesse misure cautelari personali, anche se di fatto tale norma è stata disapplicata.

Secondo i dati del Ministero, aggiornati al 2017, dal 1992 lo Stato è stato condannato a pagare seicentocinquantaquattro milioni di euro a seguito di oltre ventiseimilaquattrocento ricorsi per ingiusta detenzione e questi dati sono stati resi noti solo da questo Governo.

È altrettanto noto però che questi numeri forniscono solo in parte il quadro del ricorso abusivo alla carcerazione preventiva, perché molti imputati assolti non vedono poi riconosciuto il loro diritto all'indennità, anche in ragione di un orientamento molto restrittivo elaborato sul punto dalla Corte di Cassazione.

Il contenuto della relazione sopra menzionata (se correttamente elaborata) contribuirà a disvelare finalmente la reale dimensione del fenomeno ed inciderà positivamente ed auspicabilmente sull'abuso della carcerazione preventiva.

Certamente negativa ed anche in contrasto con la finalità deflattiva della riforma, è l'espressa previsione che la scelta del rito abbreviato comporti la rinuncia a far valere nullità ed inutilizzabilità (peraltro già statuita dalla giurisprudenza ormai consolidata) e ad eccepire l'incompetenza per territorio.

Malgrado le reiterate critiche prospettate presso le Commissioni Giustizia di Camera e Senato, il testo è stato definitivamente approvato, come sapete, senza modifiche.

Come già ricordato, restano aperti i temi che hanno in parte determinato le ragioni delle nostre astensioni: partecipazione a distanza e intercettazioni.

Quanto alla riforma delle intercettazioni abbiamo ottenuto, nel corso dell'*iter* parlamentare, che la selezione del materiale intercettativo rilevante ai fini del procedimento avvenga “nel rispetto del contraddittorio tra le parti”, fatte salve le esigenze di indagine.

I Decreti attuativi, la cui entrata in vigore è stata differita al marzo 2019 hanno evidenziato però numerosi e gravi punti di criticità, primo fra tutti il divieto di rilascio di copia delle intercettazioni diverse da quelle acquisite al fascicolo del Pubblico Ministero, sulla base del provvedimento emesso dal Giudice per le indagini preliminari.

Questo sarà, certamente, uno dei temi principali che vedranno l'Unione impegnata nei prossimi mesi.

Nella fase di esame davanti alla Commissione Giustizia del Senato la norma di delega è stata, altresì, arricchita di nuovi principi, a seguito della nota pronuncia della Sezione Unite “Scurato” in materia di “captatore informatico” (c.d. *Trojan horse*), anche su sollecitazione dell'Unione.

Le nuove previsioni, poi tradotte nei decreti attuativi, tendono sia a limitarne l'utilizzo – escludendo dal novero dei reati per i quali è consentito l'art. 416 c.p. e prevedendo che l'attivazione non sia permanente – che a imporre una regolamentazione di carattere tecnico per l'impiego di *software* predeterminati che non consentano indebite intrusioni oltre il perimetro del provvedimento autorizzativo e garantiscano la riservatezza del risultato delle captazioni.

Sul tema il punto di equilibrio raggiunto non è però per nulla soddisfacente, sia perché è necessario prevedere espressamente che sia il giudice, nel decreto autorizzativo, a indicare il luogo domiciliare nel quale può essere attivata la captazione (al fine di scongiurare una serie indeterminata ed imprevedibile di intercettazioni domiciliari in luoghi che nulla hanno a che fare con le indagini), sia perché appare indispensabile escludere il delitto di cui all'art. 416 c.p. non solo da quelli per i quali è impiegabile il captatore informatico, ma in via generale dalla previsione speciale dettata dall'art. 13 del D.L. 152 del 1991 che, in deroga alla disciplina del secondo comma dell'art. 266 c.p.p. consente l'intercettazione di comunicazioni tra presenti in luogo domiciliare anche se non v'è motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa.

Altre critiche sono state poi puntualmente effettuate dall'Unione anche grazie allo studio condotto dall'Osservatorio Doppio Binario e Giusto Processo.

Sempre in tema di intercettazioni abbiamo ottenuto la modifica della norma di delega nella parte in cui faceva riferimento alla riservatezza delle conversazioni tra difensore e assistito inserendo genericamente il primo tra le persone “occasionalmente coinvolte nel procedimento”. Il difensore ora non è più compreso tra le persone occasionalmente coinvolte, ma, come è giusto, è rappresentata una chiara distinzione tra chi esercita la funzione difensiva, con le garanzie ad essa connesse, rispetto ai terzi occasionalmente coinvolti nel procedimento.

Quanto alla disciplina della prescrizione, pur restando invariato, come già osservato, l'impianto originario, sono state recepite nostre osservazioni in merito alla necessaria esclusione dalle cause di sospensione del decorso del termine prescrizione della perizia richiesta dalla difesa e al decorso del termine di sospensione di un anno e mezzo dal termine previsto dall'art. 544 c.p.p., anziché

dall'effettivo deposito della sentenza, com'era originariamente previsto. Entrambe le modifiche appaiono significative, anche se per ragioni diverse.

La prima avrebbe legato all'esercizio di una facoltà difensiva la sospensione della prescrizione, quasi che il tempo del processo non dovesse essere già inteso come momento dedicato, per sua stessa natura, allo svolgimento di tali attività.

La seconda avrebbe determinato l'effetto di sommare alla sospensione di un anno e mezzo, il termine previsto per il deposito della sentenza, procurandone così l'ulteriore allungamento per un periodo fino a novanta giorni.

In merito alla partecipazione a distanza, fermo restando che non è dato di comprendere quali saranno i tempi di attuazione della disciplina, sempre che venga concretamente attuata, abbiamo ottenuto quantomeno la previsione dell'obbligo di motivazione per il decreto con cui il Giudice la dispone per ragioni di sicurezza nei confronti di detenuti imputati di reati diversi da quelli previsti dagli artt. 51 comma 3 *bis* e 407, comma 2, lettera a) c.p.p., mentre prima era prevista una mera comunicazione.

Di tutti questi temi, come sapete abbiamo ampiamente trattato sotto ogni profilo, esaminandone ogni risvolto tecnico negli atti indirizzati al Parlamento e al Governo, descrivendone la natura e gli effetti, anche su un piano più propriamente politico in vari documenti, tra cui le delibere di astensione e le lettere aperte da ultimo inviate ai Senatori.

Come già mi sono visto costretto a nelle relazioni tenute ai precedenti Congresso rimando, dunque, al contenuto dei ricordati documenti, senza diffondermi oltre argomenti che, per una compiuta trattazione, richiederebbero uno spazio non certo compatibile con le finalità della presente relazione.

5. IL CARCERE E LA RIFORMA DELL'ESECUZIONE PENALE

Per l'esecuzione penale gli ultimi due anni sono stati quelli caratterizzati dalle maggiori aspettative e dalle peggiori delusioni.

Il 12 aprile 2016 si concludevano ufficialmente i lavori degli STATI GENERALI, iniziati il 19 maggio 2015. Lavori a cui l'UCPI ha dato un importante contributo partecipando con suoi rappresentanti a ciascuno dei 18 Tavoli sui temi più importanti relativi alla detenzione e coordinandone uno con il suo Responsabile dell'Osservatorio Carcere.

Con l'entrata in vigore della Legge 23 giugno 2017, N. 203, il Parlamento DELEGA il Governo alla Riforma dell'Ordinamento Penitenziario indicando i criteri da rispettare e gli istituti su cui intervenire. Intoccabile l'art. 41 bis dell' Ordinamento Penitenziario e tutto ciò che riguarda i delitti di mafia e terrorismo, mentre si chiede di prevedere nuove norme per l'assistenza sanitaria, per la semplificazione dei procedimenti, per l'eliminazione di automatismi e preclusioni, per facilitare l'accesso alle misure alternative, per favorire il volontariato, per migliorare la vita penitenziaria con il diritto all'affettività e al lavoro, per la libertà di culto, per la detenzione delle donne soprattutto

se madri, per la tutela degli stranieri, per stabilire nuove regole per i minori e per il sistema delle pene accessorie.

Nonostante l'esclusione dalla Riforma dell'art. 41 bis, la Delega contiene fondamentali miglioramenti.

Il Ministro della Giustizia istituisce tre Commissioni di Studio per l'elaborazione degli schemi del decreto legislativo, che si avvarranno di quanto elaborato dagli Stati Generali. Sono circa cinquanta gli esperti coinvolti, molti dei quali hanno già partecipato agli Stati Generali. Anche in questo caso l'UCPI ha dato il suo fondamentale contributo.

Le Commissioni concludono il loro lavoro inviando quanto elaborato all'Ufficio Legislativo del Ministero. Inizia l'iter burocratico degli schemi di decreto.

Ma con le elezioni politiche fissate per il 4 marzo, il dibattito sulla Riforma dell'Ordinamento Penitenziario ha risentito del clima elettorale, spingendo alcune forze politiche a definire il decreto "criminale" o "salva ladri", mentre nessun partito ha inserito nel suo programma la necessità di completare immediatamente il percorso intrapreso.

Al Congresso Straordinario di Roma, dell'anno scorso e con numerose manifestazioni abbiamo denunciato la deriva populista di affermazioni ingiustificate che miravano ad affossare la Riforma.

Dopo le elezioni l'allora opposizione, divenuta maggioranza, ha bloccato la Riforma, o meglio ha escluso la sua parte migliore: la possibilità per il Magistrato di Sorveglianza di concedere misure alternative, oggi "di comunità", senza automatismi e preclusioni.

Lo slogan della nuova maggioranza è "più carcere", in nome di un concetto di "certezza della pena" ottuso e assolutamente fuorviante.

I decreti emessi dal Governo, dopo aver annullato il principio cardine della Riforma, non potranno mai trovare concreta applicazione, con l'aumento del sovraffollamento che ormai è tornato a cifre più che preoccupanti. Le stesse norme sul lavoro penitenziario, che rappresentano certamente un passo in avanti rispetto alla legislazione precedente, resteranno sulla carta, come i tanti lungimiranti articoli inseriti nell'Ordinamento Penitenziario del 1975.

Siamo ormai a circa 60.000 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 50.000. Vi sono 10.000 presenze in più ed il dato è in costante crescita.

Di questi 60.000, circa 20.000 sono condannati non definitivi. Tra questi circa 10.000 in attesa di primo giudizio.

I suicidi dall'inizio dell'anno sono stati 48, i decessi 110. Più di un suicidio a settimana, un morto ogni due giorni. Nel solo carcere di Napoli-Poggioreale quest'anno ci sono stati 5 suicidi.

I recenti episodi come quello della morte di 2 bambini nel carcere di Rebibbia e la rivolta nell'istituto di Sanremo, sono l'ulteriore allarmante segnale che dovrebbe scuotere il mondo politico.

È necessario agire con urgenza, ma preoccupa la non curanza ed a volte l'ignoranza con cui il tema della detenzione viene affrontato.

Quanto avviene è preoccupante. Si è voluto bloccare la riforma penitenziaria ormai in dirittura di arrivo, senza comprendere che rappresentava la vera ed unica possibilità per uscire da una cronica emergenza, nel rispetto della Costituzione, degli impegni internazionali e della stessa sicurezza dei cittadini.

Le recenti rivolte in alcuni istituti non sorprendono. I detenuti sono esasperati. La loro dignità è calpestata ogni giorno e le aspettative nutrite in questi ultimi anni di un cambiamento possibile, ormai sono svanite.

L'atto d'indirizzo firmato in questi giorni dal Ministro della Giustizia offre soluzioni a breve termine, che non possono trovare applicazione nella drammatica situazione attuale, e a lungo termine, come la costruzione di nuovi istituti penitenziari, che oltre a non avere le risorse disponibili, rappresenta la cura peggiore del male.

L'UCPI continuerà a denunciare gli abusi e i soprusi, a proporre soluzioni reali e fattibili, ad invitare il Parlamento ed il Governo a prendere atto della situazione e ad intervenire con provvedimenti immediati nel rispetto della Costituzione, recuperando il principio ispiratore della Riforma, così come inserito nella Legge delega della passata legislatura, che rappresenta il "minimo sindacale" per un Paese civile.

L'attività dell'Unione, con il proprio Osservatorio, è stata considerevole, tra l'altro con continue visite negli istituti di pena, sia d'iniziativa, sia su segnalazione delle Camere Penali locali.

Da gennaio 2016 ad oggi sono state effettuate 14 visite:

PALMI / BERGAMO / NAPOLI – POGGIOREALE / IS ARENAS / VIGEVANO

VOGHERA / LIVORNO / FIRENZE – SOLLICCIANO / PARMA /

GORGONA (2 volte) / TRENTO / BOLZANO /Inoltre la REMS di VOLTERRA

Tutti i componenti l'Osservatorio hanno contribuito ai lavori degli "STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE" ed alcuni hanno fatto parte delle successive Commissioni Ministeriali per l'elaborazione degli schemi di decreto sulla Riforma Penitenziaria.

Anche in questo biennio, grazie alla indispensabile collaborazione dei Referenti delle Camere Penali Locali, è stato possibile effettuare sondaggi negli istituti di pena. Quello recente sull'alimentazione ha fatto rilevare notevoli differenze di gestione tra gli istituti e in particolare sul rispetto delle competenze della rappresentanza dei detenuti.

È stata elaborata una bozza di esposto, inviato ai Presidenti e ai Referenti delle CP locali, che, dopo aver valutato quanto avviene negli istituti di loro competenza, potranno decidere se depositarlo.

Sono stati affrontati in documenti, denunce, articoli e convegni, molteplici temi: la mancata Riforma dell'Ordinamento Penitenziario – per la quale sono state indette anche partecipate manifestazioni in occasione delle astensioni - il progressivo aumento del sovraffollamento, la vergogna dei bambini rinchiusi in carcere, il trattamento riservato ai migranti, l'importanza delle “misure di comunità”, la mancanza di “braccialetti elettronici” e tanti altri fino al sostegno alla redazione di “Ristretti Orizzonti”.

In questi anni si è ancor di più rafforzato il convincimento della necessità di avvicinare l'opinione pubblica alle reali problematiche relative alla detenzione.

L'“educazione” dei cittadini va incentivata per raggiungere almeno obiettivi minimi.

Resta, pertanto, il rammarico per il “non luogo a procedere” della nostra proposta per una pubblicità istituzionale sul senso della pena, la cui importanza era stata inizialmente condivisa dall'allora Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, che però – come in altre occasioni (vedi Riforma dell'Ordinamento Penitenziario) - non ha avuto il coraggio politico di promuoverla.

6. EUROPA E RAPPORTI CON L'AVVOCATURA ASSOCIATA E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

L'Unione, insieme alla propria Commissione per i Rapporti con l'Avvocatura e le Istituzioni Internazionali, ha indirizzato la propria attività partendo dal presupposto che il difensore, per il suo ruolo e la sua funzione sociale, è anche un difensore dei diritti umani particolarmente qualificato, dal momento che è sia garante dell'effettività del diritto di difesa, che promotore dei diritti fondamentali nella società.

In questo senso, attraverso la propria Commissione, che ha operato in continua sinergia con l'Osservatorio Europa e il Progetto Avvocati Minacciati, ha posto in essere o partecipato alla realizzazione di molte iniziative, sia di carattere scientifico che politico e di *advocacy*, che hanno portato l'Unione a contribuire in modo determinante alla diffusione della cultura della tutela dei diritti fondamentali tanto nel Foro, quanto nella società civile.

Vorrei rammentare il generoso impegno di Ezio Menzione e di Nicola Canestrini per il progetto “Avvocati Minacciati”. I due nostri rappresentanti hanno affrontato viaggi non immuni da insidie e rischi, pur di testimoniare la presenza dell'Unione a fianco di Avvocati, uomini di cultura e giornalisti che avevano subito processi e/o prepotenze per la difesa dei diritti umani e di libertà.

Dal punto di vista scientifico, l'Unione, con la propria Commissione, con la Scuola di Alta Formazione, l'Osservatorio Europa e la Scuola Superiore di Studi giuridici dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna ha contribuito all'organizzazione del “*Corso Avanzato in Diritto Penale Europeo*”, che si è svolto nei mesi di marzo ed aprile 2017 ed ha rappresentato l'evoluzione dalla positiva esperienza del precedente Corso di Alta Formazione in Diritto Penale Europeo articolato in quattro incontri dedicati ai seguenti temi: “*Il caso Contrada e la legalità*”

giurisprudenziale”, “*La sentenza della Corte di Giustizia “Taricco” e le sue sfide*”, “*Il principio del ne bis in idem e le sue ricadute nell’ordinamento interno*” e “*Cooperazione giudiziaria e garanzie*”.

L’Unione e la propria Commissione, il 20 ottobre 2017, ha organizzato, con la Camera Penale di Pistoia, insieme all’Osservatorio Carcere e all’Osservatorio Europa UCPI, un importante Convegno sul tema dei Diritti Umani, dal titolo “*I diritti umani come nuovo codice dell’umanità*”, nell’ambito del quale si è discusso del cammino dei diritti umani dalla Carta ONU alla CEDU, di centralità del diritto di difesa nella tutela dei diritti umani, di delitto di tortura e di diritti umani e carcere con il Dott. Roberto Chenal (Dottore di ricerca in diritto penale e giurista presso la Corte Europea dei diritti dell’uomo), il Prof. Avv. Vittorio Manes (Professore ordinario di diritto penale Alma Mater Studiorum Università di Bologna – Responsabile Commissione per i rapporti con Avvocatura e le Istituzioni Internazionali U.C.P.I.), il Prof. Avv. Nicola Mazzacuva (Professore di diritto penale Alma Mater Studiorum Università di Bologna – Componente della Giunta U.C.P.I.), l’Avv. Federico Cappelletti (Responsabile Commissione per i rapporti con Avvocatura e le Istituzioni Internazionali U.C.P.I.), il Prof. Luca Luparia (Professore ordinario di diritto processuale penale Università degli Studi Roma Tre), l’Avv. Paola Rubini (Responsabile Osservatorio Europa U.C.P.I.), l’Avv. Nicola Canestrini (Delegato U.C.P.I. per gli avvocati minacciati), l’Avv. Monica Gambirasio (Presidente della Camera Penale di Milano), la Dott.ssa Antonietta Fiorillo (Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Bologna), il Prof. Glauco Giostra (Professore ordinario di diritto processuale penale Università “La Sapienza” Roma), il Dott. Mauro Palma (Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale), l’Avv. Riccardo Polidoro (Responsabile Osservatorio Carcere U.C.P.I.).

Il 10 novembre 2017, si è svolta a Venezia la cerimonia di consegna del XXII “*Premio Internazionale per i Diritti dell’Uomo - Ludovic Trarieux*” 2017, evento organizzato dal Premio Ludovic Trarieux con l’*Institut des Droits de l’Homme des Avocats Européens* (IDHAE), la Camera Penale Veneziana “Antonio Pognici”, l’Ordine degli Avvocati di Venezia, la Fondazione Feliciano Benvenuti di Venezia e l’Unione Camere Penali Italiane e con il patrocinio della Camera dei Deputati, della Città di Venezia, del *Consiglio Nazionale Forense*, dell’*Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani*, dell’EIUC e di Lawyers for Lawyers, la consegna del quale è stata preceduta dalla Tavola Rotonda sul tema: “*In difesa dei difensori dei diritti fondamentali*” alla quale, tra gli altri, hanno partecipato, l’Avv. Nicola Canestrini, Responsabile del Progetto Avvocati Minacciati dell’Unione Camere Penali Italiane, l’Avv. Bertrand Favreau, Presidente dell’*Institut des Droits de l’Homme des Avocats Européens*, l’Avv. Prof. Anton Giulio Lana, Presidente dell’*Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani*, l’Avv. Adrie van de Streek, Direttrice di Lawyers for Lawyers e l’Avv. Barbara Spinelli, componente del Comitato *Esecutivo dell’European Association of Lawyers for democracy & Human Rights*, con l’introduzione e la moderazione dell’Avv. Federico Cappelletti, Responsabile della Commissione per i Rapporti con l’Avvocatura e le Istituzioni Internazionali dell’Unione Camere Penali Italiane.

Il Premio Internazionale dei Diritti dell’Uomo - *Ludovic Trarieux* (i cui *partner* istituzionali, nonché sostenitori, sono l’IDHAE, l’Istituto dei Diritti dell’Uomo dell’Ordine degli Avvocati di Parigi e Bordeaux, l’Istituto dei Diritti dell’Uomo degli Avvocati di Bruxelles, gli Ordini degli Avvocati del Lussemburgo, di Ginevra e di Amsterdam, la *Rechtsanwaltskammer* di Berlino, l’*Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani* e l’*Union International des Avocats*) rappresenta

il più antico e prestigioso riconoscimento riservato ad un avvocato distintosi per l'impegno nella difesa dei diritti umani nel mondo, com'è dato evincersi dalle maggiori informazioni ricavabili dal sito del Premio ed il primo laureato, nel 1985, è stato *Nelson Mandela*.

L'Unione, sempre per l'attenzione prestata al tema Europa, ha organizzato con la propria Commissione e l'Osservatorio Europa UCPI, il corso: "*Introduzione al Diritto Penale Europeo*", organizzato insieme all'Ordine degli Avvocati di Venezia, alla Camera Penale Veneziana ed alla Fondazione Feliciano Benvenuti, col patrocinio del *Consiglio Nazionale Forense* e dell'Ufficio di Venezia del Consiglio d'Europa.

Gli incontri si sono tenuti a Venezia nei pomeriggi di venerdì 23 febbraio, 9 e 23 marzo 2018 ed hanno registrato tutti grande interesse ed una presenza numerosa a testimonianza del grande interesse.

I prossimi 13 novembre e 18 dicembre sono in programma i *workshop* tematici di approfondimento al Corso sui temi "*Violazione della legalità convenzionale, norma penale e "fratelli minori"*"; *il Contrada europeo è davvero figlio unico?*" e "*Tortura ed ergastolo ostativo tra diritto interno e CEDU*".

Per quanto riguarda l'attività di *advocacy* l'Unione, insieme alla Commissione, il 24 marzo 2017 ha indirizzato una lettera ai vertici delle principali istituzioni dell'UE, nel 60° anniversario della sottoscrizione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, testimoniando il suo impegno in favore del consolidamento del progetto europeo e del suo rilancio attraverso una più elevata tutela dei diritti fondamentali; il 22 aprile 2017 ha pubblicato un comunicato sullo stato d'emergenza della democrazia e dei diritti fondamentali in Turchia dopo il referendum costituzionale, con ciò mantenendo fede all'impegno di monitorare senza soluzione di continuità lo sviluppo degli eventi e dar voce ai troppi avvocati, giornalisti, magistrati, accademici, politici e comuni cittadini incarcerati e processati per il solo sospetto di non condividere le scelte politiche del Governo in carica o per lo svolgimento del proprio lavoro, come il *blogger* italiano Gabriele Del Grande trattenuto in stato di fermo per quasi due settimane.

Il 22 dicembre 2017, l'Unione è stata la prima fra le Associazioni od Istituzioni forensi italiane ad interessarsi dell'attacco allo stato di diritto in corso in Polonia, promuovendo un comunicato congiunto insieme all'*Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européens*, all'*International Association of People's Lawyers* ed alla *Liga vor de Rechten van de Mens* nel quale si è evidenziato: "*Riteniamo che l'Avvocatura europea non possa rimanere inerme e passiva al cospetto di questa grave regressione del sistema delle garanzie e delle tutele costituzionali nella Repubblica polacca, Paese che ha, nel passato, dato un importante contributo alla causa della libertà e dei diritti umani*

Tra l'altro, il comune contesto europeo, i principi di mutuo riconoscimento e fiducia reciproca che reggono i rapporti tra gli ordinamenti dei Paesi UE, impongono la massima attenzione e vigilanza avverso ogni tentativo di regressione degli standard di tutela dei diritti fondamentali raggiunti nell'Unione Europea. Come, infatti, noto soprattutto agli operatori del diritto, la creazione di uno spazio giudiziario comune nel territorio degli Stati membri rende a tutt'oggi pienamente validi, riconoscibili ed eseguibili i provvedimenti giudiziari provenienti dalla Repubblica polacca, così come immediatamente eseguibili le richieste di arresto veicolate attraverso lo strumento del

Mandato di Arresto Europeo o le controversie relative all'affidamento dei minori; ciò ci rende immediatamente e completamente coinvolti nelle vicende polacche e ci impone una piena e salda presa di posizione a favore del pieno rispetto della Costituzione e dei principi costituzionali dell'Unione europea, oltre che delle regole e dei diritti previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La garanzia di un giudice terzo ed indipendente, soggetto alla legge e rispettoso dei diritti fondamentali, rappresenta uno dei valori irrinunciabili della costruzione europea ed è quindi necessario che si attivino a livello UE tutte le procedure volte alla riaffermazione dei valori dello Stato costituzionale e di diritto nell'interesse dei cittadini polacchi, in primis, e conseguentemente di tutti i cittadini europei.”

Il 5 febbraio 2018, in occasione della visita in Italia del Presidente turco Erdogan, è stato pubblicato un documento ove, in conclusione, si auspicava che, nell'occasione, non si discutessero solo questioni politiche ed economiche, ma che tutti gli interlocutori del Presidente turco manifestassero apertamente il loro dissenso nei confronti di un governo che sta violando in modo sistematico le libertà fondamentali e perseguendo gli oppositori, le minoranze ed i difensori dei diritti umani, fra i quali gli avvocati, rinnegando i principi dello stato di diritto.

Il 19 febbraio 2018, l'Unione ha diramato un comunicato attraverso il quale dichiarava di associarsi alla lotta dei giuristi spagnoli per il rispetto di una visione costituzionale della pena e per il superamento dell'ergastolo ostativo in Europa a seguito dell'approvazione, da parte del Governo spagnolo, di un disegno di legge volto ad estendere la *prisión permanente revisable* ad ulteriori delitti, oltre a quelli già previsti dalla Legge organica 1/2015.

Il 29 giugno 2018, a seguito delle esternazioni del Ministro dell'Interno che, commentando alla stampa la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso G.I.E.M. e altri contro Italia, chiedeva la “chiusura” di “certe istituzioni”, riferendosi evidentemente alla medesima Corte, è stato emesso un comunicato, rilanciato anche da “Il Dubbio”, nel quale si stigmatizzava l'accaduto in questi termini: *“Il Ministro (al quale ricordiamo che le sue opinioni non rappresentano più gli elettori del partito di provenienza, ma l'intera nazione) dimostra sicuramente di non avere ben chiaro né il sistema convenzionale né le caratteristiche della Corte, se pensa che l'organo di tutela dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa possa essere “chiuso” come un ufficio aperto al pubblico.*

La migliore risposta all'ulteriore e plateale attacco alla tutela dei diritti fondamentali è contenuta nella sentenza stessa, specie nella opinione separata del Giudice Pinto de Albuquerque, che con chiara preveggenza evidenzia come le feroci critiche al sistema convenzionale provengano da formazioni politiche che cavalcano il malcontento popolare nell'ottica di trovare facile consenso.

Ed è particolarmente significativo il suo richiamo a una Corte che tutelerebbe, secondo dette critiche “terroristi, pedofili e criminali di ogni tipo contro la maggioranza innocente, gli immigrati abusivi e pigri contro i lavoratori solerti, o certe minoranze privilegiate contro la persona di strada disagiata”.

Poiché però temiamo che né il Ministro abbia letto la sentenza, né qualcuno gliela leggerà a breve, gli consigliamo almeno di cercare notizie sulle pronunce della Corte - che da decenni correggono

le storture degli ordinamenti nazionali assicurando uno standard minimo di tutela dei diritti fondamentali a beneficio della generalità dei consociati - anche quando sono difficili da digerire per l'elettore della strada.

Sminuire così gravemente una istituzione che da decenni tutela la democrazia e la pace in Europa, con affermazioni che fanno il paio con i frequenti attacchi al diritto di difesa, desta ancora più preoccupazione perché, se si tratta di una boutade, non è degna del ruolo che il Ministro rappresenta, se, invece, propone maldestramente una linea politica futura, pone il nostro ordinamento in un "Paleolitico giuridico" che dovremmo avere superato da tempo".

Il 4 luglio 2018, si è dato evidenziato, con un documento congiunto, il fatto che la Commissione Europea, il 2 luglio scorso, ha deciso di avviare una procedura di infrazione nei confronti della Polonia su uno specifico aspetto della legge nazionale che prevede l'anticipazione dell'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema, mettendo, altresì, in luce le possibili ripercussioni sulla cooperazione giudiziaria, con ciò dando seguito al monitoraggio già avviato nel mese di dicembre del 2017 insieme ai partner europei ed alla solidarietà nei confronti dei Colleghi e dei cittadini polacchi.

Il 10 luglio 2018 la sentenza del Consiglio Costituzionale francese nella vicenda di *Cédric Herrou*, l'agricoltore simbolo degli aiuti ai migranti sul confine tra Francia ed Italia, con la quale, evocando per la prima volta nella sua storia "il principio di fratellanza", è stato sancito il divieto di repressione penale degli atti di aiuto al soggiorno di stranieri irregolari compiuti per scopi umanitari (con eccezione del reato di favoreggiamento all'ingresso) è stata l'occasione per svolgere in una nota alcune considerazioni tecniche sul perché la solidarietà per fini umanitari non debba essere ritenuta un crimine, tema di grandissima attualità anche nel nostro Paese.

Il 26 luglio 2018, a seguito di una nuova esternazione del Ministro dell'Interno sulla vicenda dello sgombero dell'insediamento del Camping River di Roma, è stata pubblicata una lettera aperta intitolata "*La cultura dei diritti umani come antidoto al perseverare nell'errore*", il cui testo è qui riportato:

"Egr. Signor Ministro, apprendiamo come questa mattina sia iniziato lo sgombero dell'insediamento di Camping River a Roma, nel quale alloggiano più di un centinaio di persone di etnia Rom, nonostante la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo avesse sospeso fino a domani, 27 luglio, le operazioni, invitando, al contempo, il Governo italiano ad indicare le misure alloggiative previste per le tre persone in particolari situazioni di vulnerabilità che hanno richiesto la misura urgente secondo l'art. 39 del Regolamento della Corte, la data prevista per lo sgombero esecutivo e qualsiasi ulteriore sviluppo significativo del medesimo.

Attraverso i suoi canali social, se martedì scorso aveva commentato il provvedimento dei Giudici di Strasburgo: "Ci mancava il buonismo della Corte Europea per i Diritti dei Rom", oggi plaude ad un presunto ripristino della legalità. Tali affermazioni - che seguono a meno di un mese quella, già stigmatizzata dall'Unione delle Camere Penali Italiane, con cui auspicava la chiusura della Corte di Strasburgo dopo la sentenza della Grande Camera nel caso GIEM Srl ed altri c. Italia, in tema di confisca urbanistica senza condanna - evidenziano alcuni pregiudizi che stridono in modo assordante con i principi dello stato di diritto, oltre che con la realtà delle cose.

In primo luogo, quello dell'insofferenza verso le decisioni dei Giudici di Strasburgo a Lei non gradite, attraverso la reiterata delegittimazione della Corte e della sua attività associata al trito refrain del "buonismo": il che evidenzia, una volta di più, come ignori che lo scopo della Corte è quello di intervenire in via sussidiaria rispetto alle giurisdizioni interne per garantire il livello minimo di tutela dei diritti fondamentali.

Ciò che, tuttavia, appare più preoccupante, per la discriminazione che adombra, è la sostituzione del sostantivo "Uomo" con "Rom" nell'irridente ridenominazione della Corte dei Diritti, quasi che il primo non comprendesse gli appartenenti all'etnia evocata dal secondo. Riteniamo opportuno ricordarLe che, proprio a causa degli stereotipi ancor oggi alimentati grazie anche ad un uso irresponsabile dei social media e, in particolar modo della propagazione del discorso d'odio, i Rom furono vittime di un genocidio di vastissime proporzioni durante il secondo conflitto mondiale. Il Consiglio d'Europa, cui afferisce la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, è nato proprio perché certi orrori non abbiano mai più a ripetersi.

Ecco, allora, che, messi da parte gli slogan e rivolgendo, finalmente, l'attenzione ai diritti umani universali, che, come tali, spettano a tutti, indistintamente, sarà bene tenere in considerazione il fatto che la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo può indicare misure "ad interim" in casi di emergenze, in modo da scongiurare un rischio imminente di danno irreparabile. Tali provvedimenti, non certo frequenti, possono trovare luogo solo con riferimento ad un numero limitato di situazioni quali il pericolo di vita, di tortura o trattamenti inumani e degradanti e, in casi del tutto eccezionali, per ipotesi relative al rispetto della vita privata e familiare.

Di qui, l'importanza che il Governo italiano, del quale Lei è parte integrante, si attivi immediatamente, come ingiunto dalla Corte, per tutelare in maniera effettiva i diritti dei tre richiedenti conculcati dall'ordinanza sindacale e dall'impossibilità di adire la giurisdizione interna in ragione del brevissimo tempo loro concesso, appena 48 ore, dalla notifica alla successiva esecuzione: solo allora potrà parlarsi sensatamente di ripristino della legalità, che, viceversa, resterebbe tradita nel caso in cui lo sgombero sia avvenuto senza rispettare la sospensione disposta dalla Corte di Strasburgo la quale, pare opportuno ricordarlo, a seguito delle informazioni ricevute potrebbe anche negare la richiesta misura provvisoria.

Consapevoli, tuttavia, del fatto che la materia della tutela dei diritti fondamentali presenta un livello di tecnicismo con il quale, allo stato, non dimostra la dimestichezza che l'incarico che ricopre richiederebbe, restiamo a Sua disposizione per occasioni di confronto e di approfondimento, continuando, nel contempo, a svolgere con passione ed impegno il nostro ruolo di garanti dell'effettività dei diritti di tutti in Italia ed avanti le Corti Europee".

Il 27 luglio 2018, si è dato risalto, con apposito comunicato, alla notizia che la Commissione UE, dopo essersi attivata sotto diversi profili nei confronti della Polonia, è intervenuta a contestare, sul piano del diritto e dei diritti fondamentali, alcune norme ungheresi che determinano un chiaro arretramento degli standard europei poiché dispongono la criminalizzazione di condotte di solidarietà che invece devono essere sempre tutelate in uno Stato di diritto.

Quanto ai rapporti con l'Avvocatura internazionale, come noto, con delibera del 16 maggio 2017 la Giunta Esecutiva dell'Unione Internazionale degli Avvocati Penalisti Europei ha deliberato all'unanimità dei suoi componenti il rinvio della convocazione del Primo Congresso Internazionale

dell'Unione sulla base della considerazione che l'obiettivo di incidere sulle determinazioni in materia di politica criminale dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri presuppone la necessità di un ulteriore consolidamento dell'Associazione e che, pur nella consapevolezza dell'ineludibilità di un'immediata risposta comune alle derive giustizialiste figlie del populismo alimentato dall'esigenza di sicurezza propria dei tempi in cui viviamo, la serietà che contraddistingue e per la quale sono apprezzate le Associazioni nazionali che compongono l'Unione impone di privilegiare lo scrupolo alla fretta.

Successivamente sono proseguiti i rapporti di fattiva collaborazione con i *partner* europei (in particolar modo con l'Association des Avocats Pénalistes (FRA), l'*Union Española de Abogados Penalistas* (ESP), il *Forum Penal - Associação de Avogados Penalistas* (POR) e la Camera Penale della Repubblica di San Marino), con i quali si è avviato un percorso di riflessione volto a privilegiare l'effettivo ed efficace coordinamento fra le realtà nazionali. In tal senso è stata approntata una bozza di statuto, attualmente in discussione, dove, oltre alla condivisione degli ideali, è ben presente anche la consapevolezza della necessità, per chi ne farà parte, di assicurare trasparenza, efficienza, autonomia patrimoniale e visibilità.

Oltre ai rapporti con i *partner* delle associazioni penaliste europee, si è intrapreso un dialogo fattivo anche con l'*Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européens* (IDHAE), punto di riferimento in Europa per lo studio diritti dell'uomo, la formazione nel diritto internazionale dei diritti umani, la difesa e l'intervento in favore delle libertà e dei diritti fondamentali dell'avvocato, il quale gestisce, altresì, l'*Osservatorio Mondiale dei diritti della difesa* e delle violazioni dei diritti degli avvocati che ogni anno redige un report sugli avvocati assassinati, imprigionati e perseguitati nel mondo - nel quale, da due anni a questa parte, l'Unione figura nei ringraziamenti per l'attività svolta - ed è tra i promotori del Premio internazionale Ludovic Trarieux, il più antico e prestigioso riconoscimento riservato ad un avvocato distintosi per l'impegno nella difesa dei diritti umani nel mondo; parimenti proficui sono, altresì, i rapporti con l'*European Criminal Bar Association* (ECBA), associazione di avvocati specializzati nella materia penale provenienti dagli Stati del Consiglio d'Europa che, attraverso la sua attività, si prefigge di affrontare le sfide portate dalla sempre maggiore influenza che il diritto promanante dagli organismi sovranazionali esercita sul futuro della giustizia penale in Europa attraverso la formazione di un avvocato in grado di assicurare diritti e standard minimi di tutela per tutte le persone indagate, accusate o condannate. Il fatto che l'avv. Federico Cappelletti e l'avv. Amedeo Barletta, della Commissione, siano stati chiamati a far parte dei rispettivi Consigli non può che agevolare il progetto europeo nel quale l'Unione crede fermamente.

Quanto ai rapporti con le istituzioni internazionali l'Unione ha partecipato ad incontri con lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, Prof. Michel Forst, è stata invitata a partecipare insieme al Progetto Avvocati Minacciati, come parte integrante della rete nazionale "In Difesa di", il 18 giugno 2018 presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale al *workshop* internazionale, dedicato al tema: "*La protezione dei difensori dei diritti umani: buone pratiche e ruolo dell'Italia*".

In occasione della Presidenza italiana dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa per il 2018, ha incontrato per il tramite del Responsabile della Commissione, la Vice Presidente del Parlamento Europeo, e, lo scorso mese di settembre, ha siglato un'importante protocollo d'intesa con EIUC Venice - centro interdisciplinare di eccellenza per l'istruzione, la

formazione e la ricerca - volto a formalizzare ed implementare la collaborazione già in atto da qualche anno per la formazione e la promozione della tutela dei diritti umani.

Il protocollo, in particolare, individua quali possibili settori di cooperazione quello della formazione - con l'assistenza reciproca nell'organizzazione di corsi e convegni sui diritti umani e lo Stato di diritto come settori prioritari, comprese le iniziative formative organizzate ogni anno dall'EIUC sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e quelle organizzate dall'Unione in tema di tutela dei diritti fondamentali avanti le Corti Europee ed Internazionali, seminari sul tema degli avvocati minacciati quali difensori dei diritti umani e viaggi di studio all'estero volti a promuovere la conoscenza degli ordinamenti giuridici stranieri e delle giurisdizioni internazionali favorendo l'interscambio culturale con gli operatori del diritto locali - nonché la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani attraverso attività di ricerca, scambio di competenze, condivisione del know-how, individuazione e partecipazione a progetti comuni finanziati dall'esterno negli ambiti di interesse.

L'UCPI, grazie al lavoro dell'Osservatorio Europa, è entrata a pieno titolo nel Consiglio ICB per il quadriennio 2015 / 2018. Il 21.02.2015 è pervenuto all'UCPI l'invito da parte del Cancelliere Generale della Corte Penale Internazionale dell'Aia, Herrmann Von Hebel, a partecipare alla conferenza generale presso la Corte stessa. L'ICB ha delegato a rappresentarla il proprio Vicepresidente e l'Unione delle Camere Penali ha delegato la responsabile dell'osservatorio, avv. Paola Rubini e l'avv. Elisabetta Galeazzi del suddetto Osservatorio.

7. I RAPPORTI CON LA POLITICA

Di quelli con il precedente Governo e con la politica in genere abbiamo parlato in precedenza e anche più volte nelle relazioni dei congressi ordinari e straordinari.

Non appena è stato reso noto il programma (*rectius* contratto di Governo) in materia di giustizia, l'Unione ha dichiarato l'intendimento di contrastare la visione della giustizia penale della nuova maggioranza, dapprima con un documento del 18.05.2018 e poi in ogni occasione si sia presentata, sia nel corso delle interlocuzioni alle Commissioni Giustizia della Camera, sia nell'unico incontro con il ministro Bonafede.

L'Unione, sentita alla Commissione Giustizia della Camera, ha manifestato la propria netta contrarietà alle proposte di legge sulla legittima difesa, sulla riforma dei reati contro la pubblica amministrazione e le norme del Decreto in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica.

In occasione dell'incontro avvenuto il primo agosto 2018 con il Ministro della Giustizia abbiamo avuto modo di constatare una difformità di vedute su ogni aspetto della giustizia penale il che, ovviamente, ha determinato difficoltà di ulteriore interlocuzione, quanto meno allo stato.

L'Unione ha preso posizione con documenti sulle questioni riguardanti il divieto di sbarco dei migranti, facendo appello anche al Presidente della Repubblica, perché, oltre che a seguire le regole del diritto e della nostra Costituzione, si seguissero anche le regole del buon senso e della solidarietà che pure ispira la nostra Carta Fondamentale.

L'Unione ha proclamato, poi, un'astensione per la nota vicenda degli edifici giudiziari di Bari.

Anche nell'occasione abbiamo potuto constatare la distanza siderale tra le nostre idee e quelle del Ministro.

La situazione è complicata perché è sotto gli occhi di tutti come abbia preso il sopravvento il populismo anche in materia giudiziaria, populismo che non accetta mediazioni di sorta e che è ispirato ad ottenere consenso con scelte a costo zero.

Il momento difficile può e deve portare a un impegno maggiore per veicolare, in materia di giustizia e rispetto di dignità delle persone, le riflessioni di tutti coloro che anelano di vivere in uno stato che si riconosca nei principi liberali e democratici della nostra Costituzione.

Questo naturalmente non significa interrompere il confronto con la maggioranza di governo che, anzi, deve essere intensificato in maniera propositiva e serrata, per fare emergere tutto il nostro dissenso rispetto a proposte che si muovano in senso giustizialista o contrarie ai principi Costituzionali.

Inoltre, il nostro intervento può fare emergere contraddizioni tra i partiti che attualmente governano il Paese e che, su alcuni temi riguardanti la Giustizia, non hanno trovato, nella sostanza, un accordo effettivo.

8. LE ASTENSIONI

Dopo un periodo nel quale pareva che l'interlocuzione con la Politica e, in particolare, con il Governo sortisse dei risultati e potesse continuare, si è avvertito un cambiamento determinato probabilmente da pulsioni e fibrillazioni nel partito di maggioranza.

Il dialogo, in particolare, su partecipazione a distanza, prescrizione e ordinamento penitenziario, è cessato.

Vi era una indisponibilità a modificare quanto si era detto poteva essere cambiato e ad approvare ciò che si era detto di voler approvare.

Da qui la protesta che si è verificata, come nella tradizione dopo le proposte, i documenti e gli emendamenti presentati.

Rammento che, in occasione delle astensioni, molte Camere penali propendevano, in merito al DDL Orlando, addirittura, per una protesta ad oltranza, che è stata evitata per non fare incorrere in sanzioni economiche le singole Camere penali che avrebbero dovuto aderire all'astensione proclamata.

Quanto precede è per rammentare come tutte le Camere penali, rappresentate in Consiglio, fossero consapevoli del momento delicato che si stava vivendo con la doppia fiducia richiesta dal Governo, fiducia che, peraltro, venne rallentata dalle nostre astensioni che ebbero il merito di polarizzare l'attenzione su questioni trascurate dall'opinione pubblica.

La nostra Associazione ha fatto ricorso, poi, allo strumento delle astensioni per la mancata approvazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e per quella del "codice antimafia".

Anche in questo caso, le astensioni hanno avuto una adesione massiccia e protagoniste sono state le Camere penali che sul territorio hanno saputo richiamare l'interesse dei media e dell'opinione pubblica, facendo comprendere come fosse irrazionale dilatare i tempi del processo, ed ammettere che lo stesso potesse essere celebrato, a carico di un imputato, mentre lo stesso si trovava in carcere.

Rivendico con grande energia quelle proteste che hanno portato addirittura il Ministro di allora, On. Orlando, a dichiarare che l'Unione faceva politica. Aveva ragione e mi ha fatto piacere che se ne sia accorto.

Quelle astensioni hanno anche consentito all'Unione di porsi come unica vera opposizione al populismo giudiziario che si stava diffondendo e che poi ha prevalso per ottenere facili consensi.

Le Camere penali, sia in occasione delle astensioni, che della raccolta delle firme per la separazione delle carriere, hanno mostrato tutta la creatività, la fantasia e la generosità di cui sono capaci i Penalisti dell'Unione.

9. I RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA

In questi quattro anni si sono avvicinati quattro diversi Presidenti dell'ANM che rappresentavano diverse correnti dalla magistratura.

La questione non è di poco conto, perché ognuno di loro, pur volendo rappresentare unitariamente il sindacato dei magistrati, proponeva una modalità diversa di interlocuzione con l'avvocatura penale.

A parte la parentesi con il dott. Davigo, l'interlocuzione, anche vivace e in qualche caso dura, non è mancata e, in alcune occasioni, abbiamo registrato anche consonanza di vedute, così come si è verificato in occasione degli stati generali dell'esecuzione e, più in particolare, sulla necessità di arricchire in positivo la normativa sull'ordinamento penitenziario.

Un diverso confronto si è instaurato anche per quanto riguarda il tema, da sempre osteggiato dalla magistratura, della separazione delle carriere: il Presidente Albamonte è venuto al nostro Open Day

per discuterne laicamente e così altri autorevoli magistrati come il Consigliere Morosini o il Procuratore Spataro.

Quello che era un argomento tabù è stato per la prima volta affrontato per la capacità dell'Unione di svincolare la nostra proposta da strumentalizzazioni di natura politica e di portare il dibattito sul binario di ciò che è utile per un Paese che si riconosce in un codice a tendenza accusatoria.

Abbiamo constatato in quest'ultimo periodo una posizione attendista dell'ANM che non ha contrastato, a nostro parere, alcune iniziative e prese di posizione dell'attuale Governo, come avrebbe fatto in passato il che è probabilmente dovuto alla volontà di ottenere riforme che, sino ad ora, non è riuscito a realizzare.

Ad esempio, la *reformatio in peius* o la prescrizione sospesa dopo la condanna di primo grado o, peggio ancora, dopo l'avvio dell'azione penale.

Il confronto e l'interlocuzione rimangono comunque indispensabili per comprendere quanto sia condivisa l'esigenza di difendere principi costituzionali come gli artt. 24, 27 e 111 della Costituzione che, come abbiamo rilevato nel congresso straordinario di Cagliari, appartengono a quella categoria di articoli che sembrano relegati "nella costituzione dimenticata".

10. I RAPPORTI CON IL CNF E CON LE ALTRE ASSOCIAZIONI

Nella lettera programmatica della mia candidatura per il congresso di Venezia avevo sottolineato l'esigenza che l'Unione non partecipasse ad una nuova OUA e che prendesse in considerazione, per nuovi organismi, esclusivamente un'opzione federativa che non compromettesse la stessa esistenza della nostra Associazione.

Possiamo essere soddisfatti di quella decisione, perché nel frattempo l'Organismo Unitario dell'Avvocatura si è sciolto e l'Organismo Congressuale Forense, che non ha una struttura federativa, non ha occupato, in alcun modo, lo spazio che compete all'Unione delle Camere Penali.

In questo contesto, i rapporti con il CNF sono stati sino ad ora positivi, anche se, forse per la diversità di ruoli, attualmente abbiamo constatato una differenza di approccio con il nuovo Governo

11. LE CAMERE PENALI TERRITORIALI E IL CONSIGLIO DELLE CAMERE PENALI

Il proposito di coinvolgere sempre più le Camere penali territoriali nella vita politica dell'Unione, credo che abbia raggiunto l'obiettivo, non solo attraverso la partecipazione al Consiglio delle camere penali, ma anche attraverso la partecipazione di propri esponenti ad Osservatori e Commissioni.

In occasione di eventi e manifestazioni, le Camere penali hanno divulgato e fatto conoscere le idee, le proposte e le proteste dell'Unione, attraverso dibattiti e con la diffusione, sui media, delle loro iniziative.

In più di un'occasione la Giunta ha potuto trarre, dalle riflessioni e dalle idee delle Camere penali, spunti e argomenti per la propria attività.

La vivacità dell'Unione ha trovato riscontro sia per quanto posto in essere dalle Camere penali, sia per la loro partecipazione al Consiglio delle Camere penali che ha registrato presenze record rispetto al passato (una media di 72 partecipanti ad ogni Consiglio, con incremento del 20% rispetto ai migliori risultati precedenti).

12. FORMAZIONE E SPECIALIZZAZIONE

Possiamo sostenere che gli impegni assunti nel nostro Programma, approvato al Congresso di Venezia e, nella sua riproposizione, al congresso di Bologna, siano stati mantenuti.

A Venezia avevamo puntualizzato come il richiamo forte ai doveri del difensore dovesse introdurre necessariamente il tema della formazione, della qualificazione professionale e della specializzazione, e quindi, della qualità della prestazione.

Avevamo anche sottolineato che la nostra Associazione si era 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.

LA SPECIALIZZAZIONE FORENSE

Certamente l'emanazione del D.M. n.144 del 12.8.2015, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 214 del 15.9.2015 rappresentava un risultato che premiava anni di battaglie dell'Unione e l'intenso lavoro della Giunta condiviso con le associazioni specialistiche AGI, AIAF, UNCAT, UCC e UNAA.

La sentenza del Consiglio di Stato del 28 novembre 2017, respingendo i ricorsi degli Ordini e delle Associazioni da sempre contrarie alla specializzazione, ne ha ribadito, non solo la legittimità e l'importanza ai fini della qualificazione professionale dell'avvocato, ma anche la sua corretta attuazione rispetto a quanto previsto dalla legge professionale con il riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dalle Associazioni specialistiche. Peraltro, è rimasta definitivamente confermata anche la norma transitoria prevista dall'art. 14 del D.M. che riconosce ai fini del conseguimento della qualifica di specialista i corsi biennali di alta formazione organizzati dalle Associazioni specialistiche, come l'UCPI, negli scorsi anni.

La Giunta è dovuta intervenire con particolare impegno nel dicembre dello scorso anno, per bloccare un tentativo proveniente dalla commissione giustizia della camera di far passare con la

legge di bilancio il frazionamento della specializzazione nel settore penale in una serie di discutibili sub settori.

L'emendamento, grazie alla ferma presa di posizione dell'UCPI con un articolato documento, redatto anche con l'ausilio del proprio Osservatorio, ed inviato al presidente ed ai componenti della commissione bilancio della Camera, veniva, infatti, dichiarato inammissibile.

La costituzione presso il CNF di un comitato delle associazioni specialistiche ha creato le condizioni per un positivo confronto e per una valutazione congiunta anche rispetto all'ultima ipotesi di spaccettamento della specializzazione nel settore penale contenuta in un nuovo schema di decreto predisposto dal ministro Orlando, inviato il 24 maggio u.s. al CNF.

Su questo testo, dopo una serie di incontri che avevano visto posizioni diversificate rispetto ad alcune associazioni che avrebbero inteso comunque far approvare il decreto, nonostante la parcellizzazione del settore penale, è prevalsa la posizione sostenuta da UCPI e dai colleghi Amministrativisti, che è stata poi condivisa dal CNF e dal Comitato delle Associazioni specialistiche, di mantenere, in ogni caso, per il penale e per l'amministrativo un unico settore di specializzazione.

Il Presidente Mascherin che ha presieduto la riunione del 18 luglio u.s. ha infatti ribadito l'impegno di presentare al neo ministro tale posizione unitaria del CNF con le Associazioni specialistiche, sollecitandone il recepimento. Nessuna notizia ufficiale è pervenuta al momento anche dal Congresso forense di Catania.

Toccherà alla nuova Giunta proseguire nel lavoro svolto, ottenendo, per il penale, un unico settore di specializzazione, così come dovrà portare avanti anche la proposta di un progetto di legge di modifica del conseguimento della abilitazione per la difesa innanzi alle magistrature superiori, elaborata dall'Osservatorio sulla Specializzazione, di intesa con l'Osservatorio Cassazione presentato a giugno 2017 a Rimini in occasione dell'*Open-Day*.

La proposta, come è noto, prevede singole e distinte abilitazioni innanzi alle magistrature superiori (Cassazione Penale, Cassazione Civile e Consiglio di Stato), con 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 invece di fatto ancora una figura di avvocato "tuttologo" ormai estraneo alla realtà e contrario alle aspettative dei cittadini.

LE SCUOLE TERRITORIALI

Non possiamo non riproporre, ancora una volta, la parte del documento programmatico sulle Scuole presentato a Venezia, che ha costituito il punto di riferimento del lavoro della Giunta in questi ultimi quattro anni.

Molto occorre fare nel campo della riorganizzazione e del potenziamento delle Scuole territoriali, perché vengano date risposte efficaci alla "fame di formazione" che caratterizza la più giovane avvocatura.

Le Camere penali territoriali devono essere il vero motore di queste riflessioni e di questa riforma, perché a contatto con le diverse realtà e le particolari emergenze del territorio e della professione e prossime alle differenti necessità associative.

Un dato tuttavia sembra essere emerso negli anni attraverso l'esperienza delle scuole: la fame di formazione costringe le CP ad un sempre maggiore incremento delle risorse che vengono dedicate alla formazione "tecnica" anche se spesso la richiesta proviene da fasce di utenti che non si riconoscono affatto nel ruolo del penalista specializzato e limitano la loro domanda alla somministrazione di "strumenti operativi di base", che consentano comunque di affrontare un processo penale e, tutto ciò, a scapito della formazione di una giovane avvocatura consapevole del proprio ruolo e aperta alle dinamiche associative: il numero degli iscritti ai corsi di formazione è quasi sempre infinitamente più grande del numero degli iscritti alle singole Camere Penali.

Risolvere questo nodo significa fare un fondamentale investimento sul futuro dell'avvocatura e dell'UCPI.

Il "Formare" (che in verità significa "dar forma" a qualcosa di già esistente), presuppone l'esistenza di una sostanza grezza, potenzialmente dotata di una vocazione e, nello specifico, di una avvocatura che sia dunque un "fenomeno in potenza", fatta di giovani professionisti, ancora inesperti, non dotati degli strumenti tecnici e deontologici che ne faranno (o ne potrebbero fare) avvocati consapevoli del proprio ruolo all'interno del processo e dunque all'interno della società.

Un'attività che implica non solo una domanda sulla identità di coloro che si vogliono "formare", ma anche inevitabilmente sulla identità di colui che forma.

Non si tratta, dunque, semplicemente di migliorare la formazione o di rimodularne le modalità ed i profili organizzativi, o di coordinarne gli sforzi con le prospettive di inserimento all'interno della specializzazione e dell'accesso futuro alla Scuola di alta formazione, ovvero non soltanto questo.

Si tratta di operare una riflessione complessiva sulla natura di quel "fenomeno in potenza" che è costituito dalla giovane avvocatura dalle generazioni future che accedono alla formazione. Una massa, che al di là delle rilevate flessioni (al sud sino al 20% in meno) dell'accesso alla professione, resta enorme e resa ancor più fragile dalla inarrestabile crisi economica che travolge il Paese.

Occorre verificare in profondità quale sia la qualità di questo fenomeno, quali le aspettative, quali le domande, quali insomma le identità e comprendere se vi siano, in questa nuova avvocatura, interessi e passioni diverse dalle nostre, e ancora se siamo in grado di dare risposte a queste passioni diverse a questi differenti interessi ed a questa domanda complessiva di una nuova identità. Immaginare di poter servire alle generazioni future senza domandarci cosa siano e di cosa hanno bisogno, immaginare di poterle coinvolgere riproponendo loro solo la nostra idea di impegno associativo non basta. Interrogarci sulla identità di queste nuove generazioni che accedono alla professione significa infatti interrogarci (o doverci interrogare) sulla nostra stessa identità.

Molti giovani (esposti all'imprinting delle dottrine mercantilistiche e concorrenziali di una prestazione intellettuale intesa come semplice servizio) accedono disorientati ai nostri corsi di formazione chiedendo solo un sapere rapido, commercializzabile nell'immediato, al di fuori di ogni specializzazione ed anzi un sapere operativo volto all'esercizio di un'azione legale che tende

all'esatto contrario, ad una offerta indistinta e multiforme che assecondi ogni possibile domanda del mercato.

La nostra nuova Formazione dovrà dare risposta innanzitutto a questa "confusione" trasformandola in una vera e propria "domanda di identità" che ci consenta di impostare un nuovo dialogo costruttivo con i nostri giovani colleghi, premettendo dunque ad ogni formazione tecnica una vera e propria rifondazione di senso dell'esercizio dell'avvocatura penale.

Occorrerà pertanto modulare in maniera differente la nostra offerta a fronte di una richiesta esclusiva di "tecnicità" tutta orientata all'applicazione "pratica" da parte dei giovani iscritti, al fine di subordinare la loro richiesta di ottenere immediati e semplici strumenti "operativi", ad una complessiva dotazione valoriale, deontologica e identitaria.

Sarà, dunque, importante essere consapevoli che non si tratta solo di richiedere e di ottenere dalle singole Scuole Territoriali (attraverso una stretta sorveglianza centralizzata e tesa al controllo degli *standard* qualitativi) soltanto un alto livello di prestazione informativa, perché la fame di formazione che circola fra le più giovani generazioni rischia di asservire le nostre scuole ad interessi divergenti ed a farne dunque strutture centrifughe, sostanzialmente eterodosse ai nostri stessi fini.

Si dovrà fare delle scuole territoriali il luogo dell'esemplarità della specializzazione, insistendo su metodologie nuove, sperimentali, su moduli che privilegino il laboratorio rispetto alla somministrazione di nozioni scolastiche che spesso offrono meno spazio alla formazione, intesa come formazione di una consapevolezza del proprio ruolo nel processo (e dunque nella società). Il luogo dove vengono presentati e testimoniati i valori di fondo che sono alla base della esistenza stessa delle Camere Penali.

Un simile salto qualitativo sarà possibile solo se tutte le Scuole territoriali saranno messe in rete, se questo sforzo sarà uno sforzo comune, collocato all'interno, non di una struttura centralistica che governa tutte le scuole, ma una struttura che ne coordina le risorse territoriali e che intrecci continuamente le esperienze delle singole scuole, istituzionalizzando gli scambi di competenze, di docenze e di moduli didattici, anche favorendo una maggiore originalità delle singole esperienze, perché una troppo stretta regolamentazione porta ad una omogeneizzazione che finisce di fatto con il frenare ogni esperienza innovativa.

Occorrerà istituzionalizzare una seria azione di monitoraggio ed una permanente acquisizione di dati relativi alla composizione dei corsi ed alla identità degli iscritti, al fine di individuarne le aspettative, le provenienze, gli inserimenti professionali e le specifiche domande di formazione. La raccolta di questi materiali costituirà di anno in anno uno straordinario materiale di conoscenza della identità delle nostre generazioni future e dunque della nostra stessa identità professionale, orientando i nostri interventi e le nostre scelte.

Il luogo della Formazione è soprattutto, a ben vedere, il luogo dove entriamo in contatto con il nostro futuro, con le giovani generazioni, con l'avvocatura di domani, è per questo un appuntamento al quale non possiamo mancare. È lì infatti che noi possiamo chiedere e trovare, nelle esperienze, nell'entusiasmo, nelle stesse mancanze e nelle domande dei più giovani, la nostra stessa identità e la nostra nuova forza.

Si è ben lavorato per monitorare l'esistente, sostenere l'apertura delle nuove scuole nonché per avviare un coordinamento ed un collegamento tra le stesse, per valorizzare e far circolare un grande patrimonio di esperienze.

Al tal fine sono stati organizzati 5 incontri nazionali con i responsabili delle scuole territoriali: il 15 novembre 2014 a Roma, il 13 giugno 2015, l'11 giugno 2016, 9 giugno 2017, sempre a Rimini, ed il 5 maggio 2018 a Roma, ed a partire da ottobre 2015 gli incontri a livello regionale delle Scuole del Lazio, della Campania, della Calabria, della Puglia e della Basilicata, della Lombardia, del Piemonte, della Sicilia, della Liguria e del Veneto anche in collaborazione con l'Osservatorio difesa di ufficio .

In tutti gli incontri sia nazionali che regionali sono state approfondite le tematiche della formazione, della organizzazione dei nuovi corsi biennali di formazione tecnica e deontologica dell'avvocato come modificati dal D.lgs. 31 gennaio 2015 n.6 sulla difesa di ufficio, recepite nel nuovo regolamento delle Scuole, pubblicato a gennaio 2017. Regolamento elaborato proprio per rimarcare ancor più l'impegno della giunta sul tema della formazione, prevedendo anche la figura del delegato per la formazione e la costituzione della commissione nazionale per il coordinamento delle Scuole

Si è anche definitivamente avviato il progetto denominato "le scuole in rete", per garantire la comunicazione tra le scuole di tutti gli eventi e le iniziative organizzate sul territorio, al momento con l'invio di una newsletter quindicinale. È stata anche approvata la costituzione di un "elenco nazionale" di colleghi disponibili a intervenire agli incontri organizzati dalle Scuole territoriali, suddiviso anche per distretti e per specifiche tematiche finalizzato a meglio garantire l'omogeneità della formazione e trasmettere il patrimonio di cultura dell'UCPI.

È stata anche concordata nelle linee generali, con i responsabili della Commissione del CNF per la difesa di ufficio, una ricerca finalizzata a conoscere le caratteristiche dei Colleghi che si iscrivono ai nostri corsi di formazione, (oltre 5000 dai nostri dati), ad accertare i numeri di coloro che portano a termine la frequenza e di coloro che conseguono la idoneità e si iscrivono nelle liste.

La ricerca, di sicuro interesse per i dati che verrebbero raccolti con un questionario anonimo dalle Scuole territoriali con il coordinamento della commissione nazionale ed elaborati con il finanziamento del CNF, non è stata ancora realizzata in attesa della conclusione del secondo biennio dei nuovi corsi introdotti dalla riforma (entro il 2019). Una iniziativa che resterà comunque a disposizione della nuova Giunta.

È stato anche sottoscritto con il CNF un nuovo protocollo sull'auto-accreditamento delle attività formative, sostanzialmente con le stesse modalità del precedente, che prevede una comunicazione degli eventi almeno 30 giorni prima, in adattamento al nuovo regolamento sulla formazione continua.

Un saluto va pertanto a tutti i Colleghi impegnati nelle scuole territoriali ed ai componenti del coordinamento nazionale delle Scuole per l'entusiasmo e la generosità dedicata ad un settore così importante.

QUALE RIFORMA PER L'ACCESSO ALLA PROFESSIONE?

Una annotazione merita l'entrata in vigore del DM giustizia n.17/2018 che, prevedendo per i praticanti la frequenza obbligatoria delle Scuole Forensi, di fatto delega a queste ultime la selezione per l'accesso all'esame con ben 3 momenti di verifica semestrali.

Pochi giorni fa a Catania il Ministro ha preannunziato la emanazione di un decreto, il cui schema è pervenuto nei giorni scorsi al CNF, che contempla il rinvio al 2021 della obbligatorietà delle Scuole Forensi nella prospettiva di una riforma complessiva dell'accesso alla professione che, stando a quanto dichiarato dal Ministro, dovrebbe prevedere l'abolizione dell'attuale esame di abilitazione, sostituito da un percorso formativo verificato e gestito proprio dalle Scuole forensi.

Il tema che era stato affrontato proprio negli ultimi incontri tenuti con le Scuole ai vari livelli impone una riflessione, non solo per una interlocuzione della Unione sulla riforma, ma anche per un coinvolgimento delle Camere penali con le Scuole Forensi di fatto gestite dai rispettivi Ordini.

Un percorso formativo per l'accesso alla professione infatti, non può non vedere il contributo delle Camere penali con un inserimento, a pieno titolo, dei temi del giusto processo e del diritto penale.

IL PROGETTO PER LA FORMAZIONE DEI FORMATORI ED IL LABORATORIO DI "ViDEONTOLOGIA".

Proprio in attuazione delle sopra riportate linee programmatiche sulle Scuole del programma di Venezia, è nato ed è stato attuato il "Progetto per la formazione dei formatori" dedicato ai quadri dei formatori dell'UCPI.

Si sono svolti a Roma il 28-29 ottobre 2016 il 22-23 settembre 2017 ed il 15-16 settembre u.s. tre seminari previsti dal protocollo di collaborazione tra l'UCPI e la Scuola Superiore dell'Avvocatura.

Sono state giornate di lavoro intenso e di confronto, con l'aiuto di qualificati esperti, sul come fare formazione agli adulti e su quali metodologie utilizzare nelle nostre iniziative quali, corsi, seminari, convegni etc.

La partecipazione ai tre seminari, tutti pienamente riusciti, ha portato in moltissime realtà nuovo entusiasmo, con l'apprendimento di nuove metodologie: questo fa ben sperare in un rinnovamento e in una qualità sempre migliore della proposta formativa delle nostre Scuole.

In tal senso è stato anche costituito il laboratorio nazionale di "viDEONTOLOGIA" dell'UCPI.

Il progetto del laboratorio, presentato all'Open Day di quest'anno a Rimini, nasce dalla adesione della Commissione nazionale delle Scuole dell'UCPI al noto progetto della Fondazione Italiana dell'Avvocatura del CNF che promuove riflessioni sulla deontologia forense, partendo da brevi video realizzati dagli stessi avvocati, secondo una precisa metodologia didattica e di animazione degli incontri.

Attraverso la sottoscrizione di un protocollo con la FAI si è previsto il coinvolgimento delle Scuole delle Camere penali che intenderanno aderire attraverso la costituzione di piccoli laboratori locali per la produzione di video su questioni deontologiche nell'ambito del processo penale. Non a caso il coordinamento del laboratorio nazionale UCPI è stato affidato a un collega di cui sono note le qualità nella elaborazione di sceneggiature per la realizzazione di iniziative teatrali su temi di attualità.

LA SCUOLA NAZIONALE

Certamente può definirsi positivo anche il bilancio della nostra Scuola nazionale quale strumento formativo di altissimo livello, non più limitato al solo corso di specializzazione.

In questi ultimi due anni è stato possibile sperimentare positivamente il nuovo assetto della Scuola nazionale conseguente alle modifiche previste nel nuovo regolamento delle Scuole UCPI.

La molteplicità delle iniziative della Scuola, anche al di fuori delle sedi centrali, ha infatti confermato la positività della individuazione di un organo di gestione, coordinato dal delegato della Giunta, che provvede volta per volta alla nomina di singoli responsabili per ciascuna iniziativa (art. 10 comma 4).

Non era più proponibile, infatti, alla luce delle innumerevoli attività della Scuola nazionale la vecchia figura unica del Direttore che poteva avere un senso solo quando le iniziative della Scuola coincidevano con il solo corso di specializzazione. Tale scelta ha, infatti, garantito non solo il collegamento diretto con la Giunta, che deve avere necessariamente la gestione e la responsabilità “politica” senza intermediazioni, ma anche una maggiore efficienza organizzativa.

Nell’ultimo biennio, tra il Corso biennale di specializzazione e il recente Corso per la difesa innanzi alla Corte di Cassazione, risultano aperte le sedi della Scuola nazionale presso le CP delle Corti di Appello di Roma, Milano, Palermo, Bari, Torino, Genova, Bologna, Cagliari, Campobasso, L’Aquila, Potenza, Catania, Firenze, Lecce, Perugia, Napoli, Trento, Trieste e Venezia nonché presso le CP di Avellino, Bolzano, Taranto, Udine, Pordenone, Napoli nord, Torre Annunziata, Rimini, Cosenza, Foggia, Macerata, Pescara, Reggio Emilia, Sassari.

Quanto precede 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

È in pieno svolgimento, con un numero totale di 228 iscritti suddivisi in 16 sedi, il IV corso nazionale di alta formazione specialistica iniziato il 20 ottobre 2017 a seguito del ritardo dovuto alla formalizzazione delle convenzioni ed alla designazione dei rispettivi rappresentanti negli organi di gestione, delle Università di Bologna - *Alma Mater*, Roma - *Sapienza Unitelma* - e di Palermo Università Statale, oltre che della Scuola Superiore dell’Avvocatura del CNF.

Positivo elemento di riscontro il gradimento dei corsisti alla qualità dei relatori ed in particolare alla sperimentazione di nuovi strumenti didattici rispetto alla tradizionale “lezione frontale” con un maggiore coinvolgimento di tutti partecipanti attraverso momenti di lavoro di gruppo con scambio di esperienze effettuati presso ciascuna sede con la animazione dei rispettivi tutor.

Il Corso, che è gestito da un autonomo comitato di gestione e scientifico, seguendo le indicazioni del D.M. 144/2015, dovrebbe concludersi entro maggio 2019 mentre entro febbraio 2019 dovrebbe partire il V corso se si vorrà riallinearli ai due anni solari 2019 -2020.

Desidero sottolineare come, senza diminuire la qualità della proposta del corso di specializzazione, i costi siano stati nel tempo sempre diminuiti, senza che ciò avesse un riflesso negativo sulle entrate.

LE ALTRE INIZIATIVE DELLA SCUOLA NAZIONALE

Numerosi sono stati i convegni ed i corsi promossi in questi anni. Evidenziamo fra i tanti eventi i due corsi in Diritto Penale Europeo ed organizzati in collaborazione con l'Osservatorio Europa, e l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, svoltisi nel 2015 e nel 2017 con un terzo già previsto per il corrente anno e poi rinviato per indisponibilità di fine settimana a disposizione della nostra Scuola nazionale.

Ricordiamo anche i corsi sulla comunicazione e persuasione brillantemente animati dal dott. Emanuele Montagna ed il recente Corso per la difesa innanzi alla Corte di Cassazione, ancora in svolgimento con ben 661 iscritti suddivisi in 31 sedi video collegate. Corso espressamente previsto dal regolamento delle Scuole ed organizzato in collaborazione con la il relativo Osservatorio e la Camera penale di Roma.

Estremamente efficace appare anche il coinvolgimento dei rispettivi Osservatori sulle loro specifiche tematiche. In tal senso sono stati ipotizzati seminari sulle indagini difensive, sulla legge 231/2001, sulle misure di prevenzione reali e personali, sulla esecuzione penale. È stato anche elaborato il progetto di un master con 5 fine settimana sulla prova scientifica.

In tutti i corsi è sempre stato garantito un costo contenuto nei minimi possibili al fine di consentire la massima partecipazione. Ricordiamo in tal senso la quota di € 1800,00 per il IV corso biennale di alta formazione specialistica e la quota di soli € 250,00 per i dieci incontri del Corso Cassazione. Quote di iscrizione veramente irrisorie se confrontate con quelle richieste da altri enti di formazione.

OLTRE LA GNOSIS

Da quanto prima evidenziato emerge in modo chiaro la grande potenzialità della nostra Scuola nazionale che però ha assoluto bisogno di altri spazi rispetto a quelli oggi consentiti.

L'esperienza di questi anni di condivisione con le altre associazioni nella GNOSIS Forense, pur estremamente positiva ne ha dimostrato gli evidenti limiti. In particolare, essendo la stessa nata per la gestione dei corsi di specializzazione gestiti dalle Scuole delle associazioni aderenti, non sembra in grado di poter rispondere alle nuove esigenze della nostra scuola nazionale che individua nel corso biennale di specializzazione solo una delle tante offerte formative e di aggiornamento possibili. Abbiamo già prima evidenziato la impossibilità di poter programmare altre iniziative della nostra scuola disponendo soltanto di un fine settimana al mese dei locali di Roma e Milano, assolutamente insufficienti per i tanti eventi che possono essere realizzati per rendere un adeguato servizio formativo ai colleghi penalisti.

Peraltro, nell'ultimo anno sono emerse in modo netto impostazioni e concezioni diverse. In particolare per AGI e AIAF la GNOSIS avrebbe un suo ruolo politico ed una uniformità a cui attenersi (quote corsi, interlocuzione sulla specializzazione, etc.) mentre per noi è solo un organismo di gestione (come previsto dallo stesso Statuto). Vi sono poi anche motivi economici relativi alla ripartizione delle spese generali con la contraddizione che alla fine con le nostre entrate

e i nostri corsi dobbiamo farci carico degli altri ed anche di sedi e personale che non utilizziamo assolutamente

Peraltro, i nuovi costi per le videoconferenze che con la nuova piattaforma ammontano a meno del 10% di quelli precedenti incentivano la nostra autonomia.

In questo senso abbiamo ipotizzato la costituzione di un ente di formazione autonomo dell'UCPI con la costituzione di una srl impresa sociale, che possa gestire la intera attività di formazione dell'UCPI compresi i convegni attualmente gestiti dall'Unione.

Abbiamo interloquito su questo con i colleghi delle altre associazioni della *Gnosis* precisando come la eventuale uscita dell'UCPI dalla società non limiterebbe certamente il comune impegno per l'obiettivo specializzazione, peraltro, da sempre condiviso anche con altre associazioni come le Camere civili (UNCC) e le Camere Amministrative (UNAA).

È stato anche definito con AIAF AGI E UNCAT un accordo, individuando le modalità operative con per una uscita al 31.12.2018 che ci consenta di poter programmare una serie di iniziative già per l'anno 2019 con il subentro graduale della gestione della intera sede di Roma.

Abbiamo ritenuto opportuno, stante la scadenza del mandato, di evidenziare comunque la problematica e di rimettere alla nuova Giunta la definitiva sottoscrizione di tali intese nella prospettiva di trovare le soluzioni migliori per rispondere alle esigenze della nostra Scuola nazionale.

È doveroso ancora una volta un ringraziamento a tutti i componenti del comitato di gestione e del comitato scientifico della Scuola Nazionale, ai responsabili e tutor impegnati delle sedi decentrate, per l'intenso e positivo lavoro svolto, ed un ringraziamento anche a tutti i colleghi e professori che ci hanno dedicato gratuitamente il loro tempo.

13. LA DIFESA D'UFFICIO

Nel programma di Venezia segnalavamo che «le liste dei difensori d'ufficio si sono trasformate, quasi, “in liste di collocamento” demotivate e non qualificate» e auspicavamo una riforma soddisfacente, in grado di «soffrire effettiva difesa ai meno abbienti e non umiliare la dignità della funzione».

Quell'obiettivo ambizioso è stato raggiunto grazie, soprattutto, all'opera dell'Osservatorio guidato dall'indimenticabile Paola Rebecchi, con la riforma di cui al D. Lgs. 30 gennaio 2015, n. 6.

Rammento che, l'Unione con il proprio Osservatorio ha inciso anche nella redazione del regolamento per la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco unico nazionale degli Avvocati iscritti negli albi disponibili ad assumere le difese d'ufficio e anche quando il CNF ha elaborato le linee guida nazionali, interpretative per l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari, in materia di difese d'ufficio.

14. L'ATTIVITA' DELL'UNIONE

L'attività dell'Unione nel quadriennio è stata imponente. Sono stati organizzati 97 tra convegni e manifestazioni nazionali, ai quali hanno partecipato magistrati, accademici, uomini di cultura e giornalisti.

Questo, oltre ad aver rappresentato un momento di crescita culturale, ha consentito di fare conoscere sempre di più le idee dell'Unione su tutte le materie oggetto del dibattito in materia di Giustizia.

Anche il numero di pubblicazioni è rilevante: infatti – a partire dal giugno del 2015 – ne abbiamo stampate diciassette.

Tra queste mi piace ricordare, ancora una volta, “Lettere a Francesca” libro la cui pubblicazione è dovuta a Francesca Scopelliti che ci ha consentito di ricordare a tutti la storia e le sofferenze di Enzo Tortora che, con le sue lettere dal carcere, si occupava già dei temi della Giustizia rimasti ancora irrisolti.

Una notazione particolare vorrei riservare alla nostra rivista online “Parola alla difesa”. Dal 1992 l'Unione non aveva una propria rivista. A Cagliari avevo detto che avremmo provato nuovamente a munirci di uno strumento indispensabile per la diffusione delle nostre idee.

Anche in questo caso la promessa è stata mantenuta.

15. IL CENTRO STUDI “MARONGIU”

Il Centro Marongiu, mirabilmente diretto da Lorenzo Zilletti, ha accompagnato, in questi quattro anni, la Giunta proponendo una serie di convegni di straordinario spessore.

Non si è trattato solo di arricchire le nostre idee e la nostra cultura o di effettuare proposte di politica giudiziaria attraverso manifestazioni di grande livello.

C'era la necessità di contrastare la disgregazione di alcuni principi costituzionali tra questi, in particolare, quello di cui all'art. 25, co. 2 della Costituzione.

Il Centro Marongiu ha condotto una importante campagna per difendere il principio di legalità dagli attacchi che provenivano da più parti e, possiamo ben dire che, la soluzione positiva della lunga vicenda “Taricco” sia dovuta all'impegno del nostro Centro e alla capacità e bravura degli Avvocati dell'Unione che hanno rappresentato le nostre idee dinnanzi alla Corte Costituzionale e in Europa.

L'elaborazione politico-culturale del Centro Marongiu si è incentrata sul tema del giudice e sul ruolo sempre più invasivo dell'interpretazione giudiziaria (il formante giurisprudenziale che finisce per fagocitare quello normativo), a scapito del principio di legalità.

Le domande “Chi è il giudice? Come si forma? Come si sviluppa la sua carriera? Dove origina la concezione di ruolo del potere giudiziario?” sono state al centro di tre convegni, definiti come “anatomie”: quella dell’ordinamento italiano; quella delle giurisdizioni europee e del sistema di reti; quella della giustizia costituzionale.

Quei lavori convegnistici sono sfociati nella pubblicazione di alcuni volumi (due già usciti e uno in corso di pubblicazione). I contributi di molti dei relatori sono circolati in anteprima su importanti riviste giuridiche.

Altra iniziativa di grande rilievo è stato il convegno dedicato al “burocrate creativo” e alla crescente intraprendenza interpretativa dei nostri giudici penali. Anche in questo caso, gli atti hanno trovato spazio sulla rivista *Criminalia* e su altre pubblicazioni di settore.

Assorbente e con esiti inattesi è stato il massiccio impegno profuso, in difesa del principio di legalità, nella nota vicenda Taricco: a due convegni fiorentini, ove ha partecipato gran parte dell’Accademia dei sostanzialisti, si è accompagnata la pubblicazione di un volume fortemente critico sulla prima decisione della CGUE e che abbiamo voluto distribuire, tra gli altri, a tutti i giudici della Corte costituzionale. Corte davanti alla quale un rappresentante del Centro Marongiu è intervenuto a perorare, con memorie e oralmente, le ragioni della legalità. Altrettanto è avvenuto davanti alla Corte di Lussemburgo, in occasione della sua ‘retromarcia’.

Se oggi esistono due pilastri come Corte Cost. n. 24/2017 e n. 115/2018, ciò è dovuto anche allo straordinario contributo del nostro Centro studi.

Pure la cd. Legge Orlando è stata sotto il faro del Marongiu, che nella lunga stagione di gestazione e delle nostre astensioni ha sostenuto la Giunta nella denuncia delle principali criticità costituzionali di quella normativa.

Potremmo menzionare altri convegni: quello organizzato assieme all’Osservatorio media dell’UCPI (“Un nuovo sistema processuale misto?”) sulla calamitosa simbiosi tra media e giustizia penale. Quello, in ricordo di Massimo Nobili, “Legge e potere nel processo penale” i cui atti sono editi da CEDAM. Infine, in ordine cronologico, le due recenti giornate romane in cui l’UCPI può vantarsi di aver ospitato nella propria sede, tra relatori e pubblico, gran parte dell’Accademia processual-penalistica italiana, chiamata a discutere in occasione del duplice anniversario della Costituzione e del Codice di rito.

Tutte iniziative diffuse sul web grazie alla presenza costante di Radio Radicale e di Camere Penali TV.

16. GIOVANI E OPEN-DAY

Nel programma di Venezia avevo dedicato particolare attenzione ai giovani che rappresentano, al tempo stesso, presente e futuro della nostra Associazione.

Avvicinare i giovani Avvocati alla nostra Associazione e alle Camere penali territoriali corrisponde alla necessità di tramandare valori e principi e fare in modo che la difesa dei diritti, della dignità e

della libertà delle persone, venga recepita immediatamente come un dovere imprescindibile da parte di chi si avvia alla professione forense.

I giovani danno nuova linfa ed energia e consentono anche di perfezionare noi stessi e il nostro pensiero, come scrivevo nel programma di Bologna.

Credo che la scommessa sia stata vinta, anche perché l'Unione e le singole Camere penali hanno saputo cogliere questa opportunità, confrontandosi con le ansie, le paure e le aspettative dei giovani.

La presenza sempre più importante di giovani ai nostri congressi ne è la dimostrazione più evidente.

In questo contesto, di fondamentale importanza, è stata la intuizione di Anna Chiusano di organizzare una manifestazione annuale dedicata soprattutto ai giovani che, nell'occasione, avevano modo di conoscere la storia dell'Unione, di avvicinarsi a Osservatori e Commissioni e di comprendere quale fosse l'attività culturale e propositiva che questi svolgevano.

La sensibilizzazione dei giovani ha prodotto l'effetto di una richiesta sempre più rilevante di partecipazione a Osservatori e Commissioni, che ha avuto il suo culmine dopo il Congresso di Bologna, allorché praticamente tutti i Presidenti delle Camere penali territoriali hanno chiesto l'inserimento di propri giovani associati negli stessi.

Mi piace sottolineare il modo con cui ci siamo avvicinati ai giovani: senza arroganza, senza voglia di impartire lezioni dall'alto di una cattedra inesistente, ma con il desiderio di comprendere l'identità delle nuove generazioni per metterla a confronto con la nostra.

Il risultato, credo, sia stato quello di migliorare noi stessi e di crescere assieme ai giovani.

17. OSSERVATORI E COMMISSIONI

Il lavoro di Osservatori e Commissioni è stato proficuo e imponente.

Tutti hanno dato il meglio di sé, muovendosi sempre nel solco delle linee programmatiche della Giunta.

Ritengo sia stato importante valorizzarne il lavoro e la funzione, consentendo sempre più che questi organismi uscissero all'esterno, rendendo evidente che l'Unione è una entità complessa nella quale tanti Avvocati dedicano passione ed energia.

Penso sia inutile rammentare a tutti voi lo straordinario contributo nei vari ambiti fornito da Osservatori e Commissioni.

All'ultimo Open Day di Rimini sono stati presentati, ancora una volta, lavori e proposte.

La Giunta si è avvalsa, costantemente, dell'attività di questi organismi che sono indispensabili, insieme al Centro Marongiu, per gli approfondimenti culturali e di politica giudiziaria di cui l'Unione ha bisogno.

18. LA COMUNICAZIONE

La comunicazione, in questi quattro anni, ha rappresentato un aspetto molto importante dell'attività politica, ad essa complementare.

Si è inteso ampliare la presenza dell'Unione sia sui mezzi di comunicazione classici - carta stampata, televisione, radio - sia sui *social network*.

L'ampliamento del bacino di utenza organica, interessata per ragioni professionali alla politica giudiziaria, e il coinvolgimento di un pubblico generalista hanno rappresentato le due linee direttrici lungo le quali si è sviluppata la strategia di comunicazione dell'Unione delle Camere Penali.

Dal 2015, anno della costituzione dell'attuale assetto dell'ufficio stampa dell'UCPI, anche a fronte dei numerosi mutamenti politici dell'epoca che determinarono un notevole ricambio delle figure di riferimento nel mondo dell'editoria, sia nelle direzioni che nelle redazioni, l'ufficio stampa, contemporaneamente all'apertura di un canale *Twitter* e al potenziamento di quello esistente su *Facebook*, ha promosso e lavorato per la costruzione di una nuova attività di *relationship* che, già nel giro di pochi mesi, ha permesso all'Unione di moltiplicare il proprio spazio all'interno dei quotidiani nazionali a maggiore tiratura.

Tutto ciò ha portato - già dopo pochi mesi - a considerevoli risultati, sia per ciò che riguarda la diffusione dei contenuti UCPI all'interno dei giornali nazionali, sia all'interno delle trasmissioni radio e tv, molte delle quali hanno visto la presenza dell'Unione per la prima volta (Agorà, Otto e mezzo, Coffee Break, L'aria che tira, Tg Parlamento, Sky Tg Pomeriggio, Uno Mattina). Copioso è stato anche lo spazio che i telegiornali nazionali hanno riservato all'Unione (si segnalano, tra gli altri, SkyTg24, RaiNews24, Tg5, Tg3, Tg4, Studio Aperto). Lo stesso dicasi per le trasmissioni radiofoniche dove sono numerosi gli interventi principalmente sulle frequenze Rai e Radio 24.

Nello specifico, negli anni si è potuto contare su un notevole incremento dello spazio (citazioni, articoli, interviste) sui principali quotidiani, raggiungendo i seguenti risultati, per difetto: 889 per il 2014-2016; 1003 per il 2016-2018. Citazioni o articoli del Presidente: 241 per 2014-2016; 362 per il 2016-2018; interviste al Presidente: 17 per il 2014-2016; 22 per il 2016-2018.

Tra i giornali che hanno dato spazio all'Unione, con nostri articoli (del Presidente, del Segretario, e degli altri componenti della Giunta, e dei responsabili di alcuni osservatori), citazioni o interviste, si possono evidenziare: *Il Corriere della Sera* (43), *la Repubblica* (12), *La Stampa* (55), *Il Sole 24 Ore* (62), *Il Messaggero* (37), *Il Mattino* (99), *Il Giornale* (30), *Libero* (19), *Il Fatto Quotidiano* (49), *Il Tempo* (113), *Il Foglio* (45), *Italia Oggi* (158), *QN* (11), *Il Manifesto* (29), *Il Giornale di Sicilia* (40), *Il Dubbio* (426) e tanti altri, compresi quelli on line ad ampia diffusione (es. una rubrica fissa su *Huffington Post Italia*, seguito da oltre un milione di persone), oltre a tanti giornali locali.

La presenza sui *social network* è aumentata con incrementi importantissimi.

La pagina *Facebook* dell'Unione è passata dalle 3.000 persone che la seguivano nel 2014, alle oltre 11.500 attuali.

L'*account Twitter* dell'Unione dalla creazione nel 2015, ad oggi, ha raggiunto quasi il numero di 3.300 persone che lo seguono.

Il *Forum* di discussione, presente su Facebook e riservato ai soli iscritti, dalla creazione nel settembre 2015, ad oggi, ha raggiunto i 1.700 iscritti, con un aggiornamento costante su tutte le attività dell'Unione.

Il *sito internet* dell'Unione, aggiornato H24 tutti i giorni, festivi compresi, al proprio interno raccoglie tutta l'attività dell'Unione, delle camere penali che inviano i propri documenti per la pubblicazione, ed anche tutti gli elaborati e le attività degli osservatori e delle commissioni.

Infine, da settembre 2017, Camere Penali TV, la web tv UCPI, è in una nuova veste, gestita direttamente dall'Unione attraverso il proprio ufficio stampa, rispetto alla passata gestione da parte di una società esterna, che doveva garantire 40 servizi annui. In questo primo anno di gestione diretta sono stati pubblicati 167 servizi, un numero decisamente importante, il tutto a costo zero, eccettuati i costi tecnici (operatore, sito e attrezzature), interamente coperti con una parte della sponsorizzazione ricevuta da una società di informatica giuridica.

Ringraziamenti.

Desidero ringraziare gli amici di Giunta che mi hanno accompagnato in questo percorso, dedicando all'Unione impegno e intelligenza con grande generosità. Sono stati quattro anni di lavoro intenso, nei quali sono stato confortato sempre nelle scelte da bravi ed entusiasti avvocati. Il mio ringraziamento dunque a i due vice presidenti, che si sono alternati, Domenico Ciruzzi e Giovanni Flora, al Segretario Francesco Petrelli, ai due tesorieri, Luca Andrea Brezigar e Federico Vianelli, a Anna Chiusano, Antonietta Denicolò, Fabio Ferrara, Paolo Giustozzi, Giuseppe Guida, Francesco Lai, Nicola Mazzacuva, Rinaldo Romanelli e a Egidio Sarno anche per il suo impegno nella Scuola Nazionale.

Eriberito Rosso e Armando Veneto poi, con l'ufficio di presidenza composto da Fabio Frattini e Gian Luca Totani, hanno condotto con garbo, passione e sapienza le riunioni del Consiglio delle Camere Penali, che ha registrato elevatissimo numero di partecipazioni, fornendo alla Giunta possibilità di confronto e di riflessione costante. A loro va il ringraziamento della Giunta ed un particolare abbraccio rivolgo ad Armando Veneto, Avvocato esperto dall'animo giovane che ha saputo infondere al Consiglio e all'Unione energia e amore per la toga.

Un sentito ringraziamento va al Responsabile del Centro Marongiu, Lorenzo Zilletti, e agli autorevoli componenti, Fausto Giunta, Carlo Guarnieri, Vincenzo Maiello, Daniele Negri, Bartolomeo Romano, Antonio Rossomando, Giorgio Spangher, Vincenzo Zeno-Zencovich, per lo splendido contributo culturale che hanno offerto all'Unione.

Agli Osservatori e alle Commissioni dell'Unione, e al loro lavoro, a cui ho già dedicato un capitolo della mia relazione, voglio davvero esprimere il mio più caloroso ringraziamento per aver supportato, con intelligenza, il lavoro della Giunta. Ringrazio dunque, tutti i componenti, e in ordine alfabetico, Fabio Alonzi, Luca Andrea Brezigar, Giulia Boccassi, Renato Borzone, Federico Cappelletti, Gian Domenico Caiazza, Aldo Casalnuovo, Michele Cerabona, Andrea Copello, Vittorio D'Acquarone, Roberto D'Errico, Oreste Dominioni, Marcello Fattore, Marcello Gallo, Giulio Garuti, Cinzia Gauttieri, Lodovica Giorgi, Bartolo Iacono, Sergio Lapenna, Federico Lugoboni, Dario Lunardon, Gian Luca Malavasi, Vittorio Manes, Fabrizio Merluzzi, Eugenio Minniti, Daniele Minotti, Savino Murro, Giovanna Ollà, Riccardo Polidoro, Domenico Putzolu, Eriberto Rosso, Paola Rubini, Giuseppe Scozzola, Alfredo Sorge, Luigi Stortoni, Roberto Tricoli, Cristiana Valentini, Clara Veneto, Maria Teresa Zampogna, Vanina Zaru.

La Scuola Nazionale dell'Unione ha svolto un fondamentale, quanto proficuo lavoro, soprattutto nell'interesse dei più giovani. Ringrazio l'instancabile Egidio Sarno, Vincenzo Comi, Antonello Natale, Alessandra Palma, Rinaldo Romanelli e Cristiana Valentini, per il comitato di gestione, e per il comitato scientifico, il Responsabile, Giorgio Spangher, Giovanni, Flora, Giuseppe Losappio, Nicola Mazzacuva, Filiberto Palumbo e Lorenzo Zilletti.

La nostra rivista, per la cui idea ringrazio Gaetano Pecorella, è decollata, e l'Unione ha di nuovo un importante strumento di diffusione delle idee. La nostra rivista è stata condotta, con la consueta capacità e sapienza, da Giorgio Spangher che ringrazio con il comitato scientifico: Agostino De Caro, Filippo Dinacci, Oreste Dominioni, Giovanni Fiandaca, Leonardo Filippi, Alfredo Gaito, Marcello Gallo, Alberto Gargani, Giulio Garuti, Angelo Giarda, Fausto Giunta, Gaetano Insolera, Alessio Lanzi, Sergio Lorusso, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Vittorio Manes, Antonella Marandola, Nicola Mazzacuva, Gaetano Pecorella, Delfino Siracusano, Luigi Stortoni. Ringrazio anche i componenti del comitato di redazione della rivista, per il prezioso lavoro svolto: Valerio Aiuti, Gabriele Aronica, Davide Bianchi, Andrea Borgheresi, Ersi Bozheku, Pasquale Bronzo, Andrea Chelo, Antonella Ciraulo, Guido Colaiacovo, Irma Conti, Giuseppe Della Monica, Laura Dipaola, Federico Emiliani, Costanza Fenyes, Martina Galli, Fabrizio Galluzzo, Luana Granozio, Luigi Ludovici, Edoardo Mazzantini, Gherardo Minicucci, Ottavia Murro, Margherita Pala, Gherardo Pecchioni, Matteo Piccirillo, Gianrico Ranaldi, Francesco Spina, Fabio Stancati, Giuseppe Tabasco, Fabio Varone.

Un abbraccio ed un ringraziamento a tutti i giovani e meno giovani, che hanno partecipato al lavoro per la rivista e per la newsletter di giurisprudenza.

Un grazie affettuoso e sentito al Responsabile della Comunicazione, Giorgio Varano, per l'eccezionale contributo offerto alla divulgazione delle idee e del pensiero dell'Unione, ai due

formidabili giornalisti Valentina Marsella e Simone Santucci, anche per il lavoro svolto per Camere Penali TV, e al nostro operatore Fabio Paniga.

Le ho lasciate per ultime, ma nel mio cuore ed in quello dei componenti della Giunta occupano un posto di privilegio, per la costante, affettuosa e anche appassionata collaborazione. Ringrazio e abbraccio Rosalia Russo (in arte Rosy), Elena Gandolfo, Chiara Prisco (in arte Chiaretta) Clotilde D'Ambrosio (per tutti Cloty la petulante), e Carlotta Persano; loro sono state un aiuto imprescindibile in questi quattro anni, le abbiamo fatte dannare con i nostri ritmi e con le nostre continue richieste, e credo che tutte le Camere Penali debbano esprimere con noi un ringraziamento per la loro attività.

Un abbraccio affettuoso a tutti voi, a chi ci ha apprezzato in questo percorso e a chi ci ha criticato. I primi ci hanno dato energia, i secondi ci hanno spinto a cercare di far meglio.

Il Presidente

INDICE

| | |
|---|---|
| 1. L'IMPEGNO DELLA GIUNTA PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DEL GIUSTO PROCESSO E DEL DIRITTO PENALE LIBERAL-DEMOCRATICO NELLA SOCIETÀ CIVILE | 1 |
| 2. IL PROGETTO DI RIFORMA PER LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE..... | 2 |
| 3. L'ATTIVITÀ SVOLTA SU PIANO DELLE RIFORME..... | 5 |
| 4. IL DDL "ORLANDO" APPROVATO CON LEGGE N. 103 /2017 | |

| | |
|---|----|
| E LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE..... | 7 |
| 5. IL CARCERE E LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO | 17 |
| 6. EUROPA E RAPPORTI CON L'AVVOCATURA ASSOCIATA E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI..... | 20 |
| 7. I RAPPORTI CON LA POLITICA..... | 27 |
| 8. LE ASTENSIONI | 28 |
| 9. I RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA..... | 29 |
| 10. I RAPPORTI CON LE ALTRE ASSOCIAZIONI..... | 30 |
| 11. LE CAMERE PENALI TERRITORIALI E IL CONSIGLIO DELLE CAMERE PENALI..... | 30 |
| 12. FORMAZIONE E SPECIALIZZAZIONE..... | 31 |
| 13. LA DIFESA D'UFFICIO..... | 39 |
| 14. L'ATTIVITA' DELL'UNIONE | 40 |
| 15. IL CENTRO STUDI "MARONGIU"..... | 40 |
| 16. GIOVANI E OPEN-DAY..... | 41 |
| 17. OSSERVATORI E COMMISSIONI | 41 |
| 18. LA COMUNICAZIONE..... | 42 |
| INDICE | 47 |