



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

TAORMINA, 18, 19, 20 OTTOBRE 2019

SINTESI RELAZIONE SEGRETARIO

UCPI

AVV. ERIBERTO ROSSO

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



"I penalisti italiani promuovono la mobilitazione della comunità dei giuristi in difesa della Costituzione. Giusto processo, terzietà del Giudice, ragionevole durata dei processi, presunzione di non colpevolezza, libertà personale, funzione rieducativa della pena: queste le risposte ai progetti di controriforma della giustizia penale." Ecco l'abstract della delibera della Giunta dell'Unione dopo il Congresso di Sorrento che riassume le ragioni della nostra astensione nel novembre 2018, in particolare contro la riforma della prescrizione.

"Occorre produrre il massimo sforzo perché l'opinione pubblica del nostro Paese sia debitamente informata della reale, devastante portata di una simile riforma per i diritti fondamentali di ciascuno di noi ... occorre ribadire che la prescrizione del reato rappresenta l'irrinunciabile rimedio alla patologia di indagini e processi che durano decenni ...".

Questo l'impegno assunto con la astensione dei prossimi giorni per denunciare l'imminente entrata in vigore di una legge violativa di consolidati principi del diritto penale e varata in spregio al principio della ragionevole durata del processo sancito nell'art. 111 della Costituzione.

Dunque un anno di mobilitazione dell'Unione delle Camere Penali contro la nuova barbarie che vorrebbe un processo dalla durata infinita e che scommette sull'imputato sempre colpevole al punto da abrogare la prescrizione anche dopo la sentenza di assoluzione.

L'istituto della prescrizione nel nostro ordinamento ha a che fare con principi costituzionali quali la presunzione di innocenza, il diritto di difesa, la funzione rieducativa della pena e la



ragionevole durata del processo. Vogliamo ricordare la manifestazione al Teatro Manzoni di Roma del 23 novembre 2018, in occasione della quale presero la parola decine di professori delle Università italiane proprio contro la riforma della prescrizione, risaldando un comune sentire in difesa dei principi costituzionali.

Ed ancora, l'appello, sottoscritto da oltre centocinquanta docenti delle Università italiane e dagli Avvocati delle Camere Penali, al Presidente della Repubblica affinché valutasse eventuali profili di incostituzionalità della norma sulla prescrizione.

Vi sono piccoli segni che hanno un significato preciso e ci permettiamo di ritenere che il tempo trascorso dal voto parlamentare alla promulgazione della legge testimoni di una qualche riflessione.

L'Avvocatura penale è dunque impegnata nella battaglia per la abrogazione della riforma della prescrizione.

Nell'anno trascorso abbiamo dovuto prendere atto di altri pesanti interventi in materia di giustizia penale, dal momento che questo è ormai divenuto un facile terreno di definizione quasi identitaria per le spinte populiste e giustizialiste che hanno connotato la maggioranza parlamentare che ha governato il Paese per sedici mesi. Le misure di contrasto dei reati contro la Pubblica Amministrazione, la c.d. "legge spazzacorrotti", veicolo utilizzato anche per introdurre la norma sulla riforma della prescrizione, rappresentano il manifesto di una tale idea della giustizia penale: nuovo disegno delle fattispecie dai labili confini con previsioni di pene prive di qualsiasi proporzione ed accompagnate dall'introduzione nel catalogo delle ostatività, consegnando così una idea della organizzazione della macchina dello Stato come una accolita per delinquere,



impenetrabile ai meccanismi di autocontrollo ove unica garanzia di trasparenza è il ricorso all'agente provocatore.

La lunga campagna per la "legittima difesa", riforma inutile nel suo obiettivo di impedire al Giudice la valutazione del fatto ma significativa sul piano del messaggio culturale.

Codice rosa e codice rosso, strumenti per affrontare giuste istanze sociali di eguaglianza di genere che hanno trovato, però, come unico terreno di realizzazione la mortificazione delle garanzie processuali attraverso la previsione di meccanismi destinati a paralizzare la macchina procedimentale e non certo a costruire nuove sensibilità per i diritti dei più deboli. Il tema è sempre quello del processo chiamato ad una funzione di lotta e dunque snaturato dalla finalità che gli deve essere propria, ovvero l'insieme delle regole per l'accertamento della responsabilità penale del singolo.

L'abolizione dell'abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, riforma irragionevole ed in spregio della finalità rieducativa della pena, destinata ad avere un impatto assolutamente negativo sul funzionamento delle Corti di Assise. Ancora carcere e solo carcere.

Un impressionante insieme di interventi dunque, destinati a rendere le comunità più paurose, inclini alla chiusura e alla delega di potere. È il caso dei "Decreti sicurezza" che prevedono misure per allontanare le persone non socialmente gradite dai contesti urbani, la chiusura dei porti in luogo della solidarietà, un inaccettabile prolungamento di vere e proprie forme di detenzione amministrativa. Norme manifesto non in grado di incidere sui grandi fenomeni migratori e della globalizzazione del nostro Mondo ma certamente devastanti per le centinaia di persone a cui sono imposte condizioni degradanti in violazione dei più elementari diritti umani.



Su tutti questi temi l'Unione è intervenuta con ferme prese di posizione, delibere e documenti che ne hanno ancor più affermato il ruolo di soggetto protagonista dell'iniziativa politica per l'affermazione della cultura dei diritti e delle garanzie. Decine di Convegni organizzati dalle Camere Penali territoriali proprio sui contenuti di tali devastanti riforme, in difesa dei presidi costituzionali. Iniziative che hanno coinvolto i professori delle Università italiane e, su tanti di questi temi, la Magistratura associata.

Una nuova cultura dei diritti per resistere ad un'idea ossessiva e onnivora della macchina penale, destinata ad aumentare il rischio di errore giudiziario, a rendere la decisione del processo non rispettosa dei canoni del contraddittorio.

Oltre che ad essere il frutto di opzioni politiche ispirate ad un nuovo autoritarismo, tutto ciò ha a che fare con l'incapacità delle classi dirigenti di svolgere la funzione che dovrebbe essere loro propria di portatori di modelli di integrazione, di costruzione di risposte politiche alle complessità sociali, non demandando solo al processo penale la funzione di ristoro a fronte di situazioni di lesione del patto sociale.

L'UCPI si è rivelata uno dei pochissimi soggetti portatori di interessi collettivi a non essere travolto dalla crisi ed anzi ad assumere il ruolo di realizzatore di iniziativa politica. E ciò non per caso ma per capacità di visione, per essere noi portatori di una cultura che ha a cuore i diritti di tutti e che attribuisce alla qualità del processo il compito di misurare il tasso di democrazia della società, così da verificare se una organizzazione sociale abbia mantenuto il rispetto dei singoli che la compongono o si sia fatta invece travolgere da spinte giustizialiste. È questa preziosissima



soggettività politica che abbiamo il dovere di preservare e sviluppare.

Non a caso la prima visita della nuova Giunta è stata al Presidente della Corte Costituzionale. Abbiamo così voluto ribadire la rilevanza del Giudice delle leggi a fronte di un quadro di interventi legislativi del tutto incompatibili con i principi costituzionali.

Avremo nella Corte un costante punto di riferimento, come ad esempio per la tematica dell'ergastolo ostativo e delle discipline di cui al 4 bis e 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario, questioni al giudizio di costituzionalità nei prossimi giorni dinanzi alla stessa Corte con l'intervento diretto dell'Unione.

Abbiamo tradotto in iniziativa politica e culturale la necessità di riaffermare i principi del diritto penale liberale e del giusto processo realizzando uno dei più importanti obiettivi del nostro programma di Sorrento: il manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo. La specificazione chiara e semplice, la enucleazione di principi che debbono caratterizzare il patto sociale. Lo abbiamo presentato a Milano chiamando l'Accademia al confronto, lo stiamo portando nelle scuole con il nostro Osservatorio MIUR, lo stiamo discutendo e condividendo con la Magistratura italiana, con le diverse espressioni della società civile in tante iniziative territoriali. Proprio il Manifesto si sta rivelando il terreno di incontro per verificare una cultura comune con la Magistratura italiana, con la quale è avviato un dialogo che vogliamo proficuo.

Nella nostra iniziativa è centrale la questione dell'Ordinamento Giudiziario. La nascita dell'intergruppo parlamentare a sostegno della proposta di legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere è stata di grande aiuto nel percorso parlamentare e di



ciò ringraziamo tutti i parlamentari che ne sono venuti a far parte, in particolare l'On. Enrico Costa che ne è l'anima. Va qui ricordata l'importanza delle audizioni dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati alle quali hanno partecipato il nostro Presidente e Beniamino Migliucci, nella sua qualità di Presidente del Comitato promotore della legge. Il nostro impegno e l'iniziativa dei parlamentari ha fatto sì che la proposta giungerà al dibattito d'Aula e di ciò ringraziamo la forza politica che lo ha reso possibile.

Abbiamo senz'altro portato a casa una nuova sensibilità sui diritti delle parti nel processo, sulla ontologica necessità della effettiva terzietà del Giudice ed anche una feconda discussione sulle modalità per il temperamento dell'obbligatorietà dell'azione penale.

La "questione Magistratura" è stato il primo tema che abbiamo proposto alla nuova maggioranza chiedendo al Governo di non procedere a nuove nomine di Magistrati nei Ministeri, un primo stop ai fuori ruolo per recuperare energie e forze alla Giurisdizione, per evitare commistioni anomale tra politica e Magistratura. Le vicende ferragostane, gli stralci delle intercettazioni della indagine perugina, fatti filtrare sulla stampa, hanno disvelato l'anomalia di tale rapporto.

Il potere politico delle correnti della Magistratura, le logiche spartitorie che influenzano le nomine dei capi degli Uffici giudiziari, sono fenomeni da tempo denunziati dall'Unione e non è accettabile un'analisi che riduca tali dinamiche ad episodi abnormi ma comunque contenibili con qualche autoriforma o una rigenerazione sul piano etico.



Le ragioni della commistione tra politica e Magistratura sono profonde, trovano fondamento nella peculiarità del ruolo della macchina della giustizia penale nella storia recente del Paese, nella incapacità della politica di esercitare a pieno il proprio ruolo nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura. Gli Stati Generali sull'Ordinamento Giudiziario, che abbiamo convocato a Roma il 27 e il 28 settembre, hanno consentito un confronto assai utile con l'Accademia e con la Magistratura associata non solo sulla separazione delle carriere ma anche sulle ipotesi di riforma del CSM, sui percorsi di formazione dei Magistrati italiani, sui meccanismi elettorali del CSM.

Si è trattato di un buon metodo che ha mostrato la forza del confronto. È emerso, peraltro, il ritardo delle forze politiche ancora più inclini alla mediazione che alla costruzione di risposte di sistema.

Nonostante la parziale modifica della composizione della maggioranza di Governo, il Ministro della Giustizia ha dichiarato di non ritenere la riforma della prescrizione una priorità e di essere in grado di realizzare la riforma sui tempi del processo entro dicembre.

Più che di un annuncio si tratta di una falsa notizia. Non è prospettabile che il Parlamento possa approvare una delega di riforma del processo penale in tempi così ridotti. Quando fummo invitati dal Ministro alla interlocuzione sulla ipotesi di riforma del processo penale segnalammo l'opportunità che venisse istituita una Commissione ministeriale quale sede di confronto per un complessivo progetto di riforma. Siamo convinti che il codice accusatorio non richieda una riscrittura ma una profonda ripulitura di tutte le incrostazioni che novelle asistematiche hanno negli anni introdotto e che lo hanno reso uno strumento contraddittorio, alle quali si aggiungono arresti



giurisprudenziali anch'essi asistematici (da ultimo vanno ricordate le Sezioni Unite del 10 ottobre 2019 sulla disciplina di cui all'art. 525 c.p.p.).

Con atto di imperio il Ministro ha comunicato che avrebbe personalmente gestito un tavolo di interlocuzione con Magistratura e Avvocatura. E' stato allora che è nata la nostra iniziativa di proporre alla Magistratura associata la condivisione di alcuni interventi limitati alla ragionevole durata del processo, al fine di contribuire alla diminuzione del numero dei casi da definire al dibattimento, di dare certezza al tempo delle indagini, di preservare e rafforzare le garanzie difensive e l'effettività del contraddittorio nel dibattimento.

Agli incontri del Tavolo ministeriale ci siamo presentati con le proposte sui tempi del processo chiedendo alla Magistratura associata di abbandonare ipotesi di riforma non condivise e con noi assumere una iniziativa sulle tre macroaree:

la rivisitazione della disciplina dei riti negoziali con allargamento ed estensione delle ipotesi di patteggiamento, la individuazione di ulteriori effetti premiali rafforzando così l'istituto, nuova regola per l'ammissibilità delle richieste probatorie nell'abbreviato condizionato dando spazio al concetto di rilevanza, novità, specificità della prova o del tema di prova proposto; rafforzamento della funzione di filtro dell'udienza preliminare tramite l'intervento sulla regola di giudizio ex art. 425 c.p.p.; interventi per rendere certo il tempo delle indagini e il momento dell'esercizio dell'azione penale, meccanismi di controllo per rendere certo il tempo di iscrizione della notizia di reato; un serio progetto di depenalizzazione in materia contravvenzionale.



A quel tavolo abbiamo poi portato le altre proposte riassunte nei quindici punti del nostro documento, frutto anche del contributo delle Camere Penali territoriali organizzato dal Consiglio delle Camere Penali.

La nostra inaugurazione dell'Anno Giudiziario a Padova è stata l'occasione per definire anche con la Magistratura associata il confronto e le proposte comuni.

Il Ministro Bonafede ha poi presentato un disegno di legge delega contenente anche l'ipotesi di riforma del processo penale in relazione alla ragionevole durata. I punti di delega individuati, però, sono ben lontani dagli approdi del Tavolo, rinunciatori rispetto a quanto condiviso da Avvocatura e Magistratura sull'estensione dei riti alternativi, in particolare sul patteggiamento. Le forze chiamate a comporre la nuova maggioranza di Governo non hanno dato alcun segno tangibile di volontà riformatrice, né hanno chiarito se intendono proporre inversioni di rotta rispetto agli schemi di riforma della precedente maggioranza giallo-verde. Li attendiamo alla prova dei fatti per comprendere se abbiano a cuore i valori costituzionali o se intendano sacrificare le regole sulla prescrizione e le garanzie del processo sul piano degli accordi di potere.

A ferragosto eravamo nelle carceri italiane ai radicali, per condividere con loro un importante appuntamento. La condizione delle carceri italiane è sempre più drammatica, la sciagurata decisione della precedente maggioranza di Governo di escludere dalla riforma le proposte degli Stati Generali sulla esecuzione penale ha aggravato il drammatico problema del sovraffollamento. Le condizioni di vita in carcere, i regimi deferenziati, il catalogo ostativo ai benefici,



sono tutti terreni dell'iniziativa dell'Unione e del suo Osservatorio.

Il carcere è stata l'occasione anche per una riflessione su di noi, sulla concretezza del ruolo del difensore e della effettività delle garanzie.

Il monito che il Presidente dell'Unione ci ha consegnato per non consentire che prassi burocratiche determinino il sostanziale abbandono degli ultimi e il richiamo ad essere sempre interpreti della effettività delle garanzie degli assistiti deve tradursi nella testimonianza di ciascuno di noi ed in iniziative delle Camere Penali territoriali. Consapevolezza del ruolo, disponibilità e solidarietà umana appartengono senza alcun dubbio a noi e ai nostri iscritti ma dobbiamo riuscire a tradurle in esempio per tutti, in una sorta di nuova frontiera di militanza deontologica.

È in corso un confronto con il CNF a proposito del recente intervento sul Regolamento delle difese d'ufficio. La nostra preoccupazione è che non vi siano interpretazioni che possano portare ad una minor qualità della difesa.

Grazie all'iniziativa nostra e del CNF finalmente il Ministro ha provveduto ad inviare al Consiglio di Stato il regolamento per la specializzazione. Come noto il Consiglio di Stato ha proposto alcuni rilievi che necessitano approfondimenti e messe a punto delle quali si è fatto carico lo stesso CNF. Noi siamo pronti, abbiamo oramai sperimentato la qualità tecnico-scientifica della formazione specialistica alla quale contribuiamo con la nostra Scuola di alta specializzazione.

Le tante iniziative dell'Unione sono anche il frutto della grande vitalità degli Osservatori. Con delibera del 12 gennaio 2019 la



Giunta ha provveduto ad una ricognizione degli Osservatori razionalizzando l'individuazione delle aree di intervento e stabilendo alcune linee guida per il loro miglior funzionamento. La doppia responsabilità si è rivelata una scommessa vincente per le maggiori sinergie sviluppate ed è impressionante la qualità ed il numero delle iniziative realizzate o in ponte da parte di ogni singolo Osservatorio. Abbiamo dovuto registrare qualche ritardo e forse qualche incomprendimento ma i delegati di Giunta sono a disposizione proprio per garantire il flusso di informazione e condividere le iniziative.

All'Open Day di Rimini gli Osservatori hanno fatto il punto dei loro lavori, ed in quella occasione soprattutto abbiamo tentato un nuovo approccio nella comunicazione con i giovani Colleghi ai quali questo appuntamento è principalmente dedicato.

Delle tante iniziative che tutti gli Osservatori hanno posto in essere e dei quali vi è documentazione sul sito del Congresso, permettetemi tra gli altri di ricordare l'importante Convegno di Palmi del 18-19 settembre. Lo richiamo perché è stata una tappa programmatica proprio in ordine ai temi di questo Congresso, alla crisi del modello processuale, alla vera e propria emergenza data dalla estensione delle misure di prevenzione.

Consentitemi di ricordare per l'impegno personale richiesto ai Colleghi dell'"Osservatorio Avvocati minacciati" per le missioni in Turchia, l'ultima recentissima conclusasi in questi giorni. Facciamo parte di delegazioni internazionali che monitorano i processi e sono comunque presidio di grande solidarietà in una situazione nella quale i diritti delle persone e i diritti di difesa sono conculcati.



Un grazie alle Camere Penali territoriali che, coordinate dall' "Osservatorio acquisizione dati giudiziari", hanno condotto la ricerca EURISPES sulle scansioni del processo di primo grado, sulle vere cause del mal funzionamento della macchina giudiziaria che qui analizzeremo e discuteremo.

Tocca al Presidente con la sua relazione tracciare le linee della nostra iniziativa futura. Compito della relazione del Segretario è un bilancio di quanto realizzato documentando l'azione affinché ne rimanga memoria nella discussione e nell'elaborazione.

Oggi più che mai l'Unione si presenta come un grande cantiere aperto di iniziative. Il nostro Congresso è chiamato a discuterne e ad arricchirle attraverso un confronto fecondo e alto.