



XVIII CONGRESSO ORDINARIO

UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE

Roma, 24-26 settembre 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELL'UCPI

AVV. GIAN DOMENICO CAIAZZA

Carissime, carissimi,

è davvero forte la commozione e la soddisfazione di poterVi e di poterci tutti incontrare, seppure con le cautele e le limitazioni doverose, per celebrare finalmente il nostro XVIII° Congresso ordinario. Come è a tutti noto, il Consiglio delle Camere Penali ha unanimemente dovuto prendere atto, sin dalla scorsa estate e poi in successive delibere, della impossibilità di celebrare il congresso in presenza, ed al tempo stesso della totale inadeguatezza di ogni possibile forma di sua celebrazione a distanza.

D'altro canto, è da marzo del 2020 che la vita ordinaria della nostra associazione è di fatto sospesa. Avevamo appena concluso la bellissima inaugurazione dell'Anno Giudiziario a Brescia, opportunamente dedicata alla difesa del giudizio di Appello da quelle insidie controriformistiche che puntualmente abbiamo dovuto poi affrontare, e per qualche parte ancora dovremo affrontare, nell'accidentato percorso della legge

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



delega dell'allora Ministro Bonafede, ora emendata dalla nuova Ministra di Giustizia, prof.ssa Marta Cartabia.

Tornammo tutti da Brescia già angosciati da notizie allarmanti che avevano - miracolosamente- solo sfiorato quella sala congressuale, per due giorni stracolma di noi e del nostro appassionato entusiasmo, da quel momento in poi costretti a vivere la dolorosa esperienza di una emergenza sanitaria planetaria, dalla cui morsa ancora faticiamo ad affrancarci.

1. Una vita sospesa

Dicevo della vita sospesa della nostra associazione. Abbiamo dovuto rinunciare, in questo terribile anno e mezzo, ad una inaugurazione dell'Anno Giudiziario, due Open Day, un Congresso nazionale. Abbiamo dovuto rinunciare, a livello nazionale come sui territori, alle nostre iniziative politiche di discussione, di protesta, di proposta, di sensibilizzazione della pubblica opinione. Le Camere Penali Italiane, nella propria vita politica, possono ordinariamente contare ogni anno su centinaia di iniziative su tutto il territorio nazionale, di dibattito, di protesta, di proposta, di sollecitazione della pubblica opinione, verso le quali l'attenzione politica e mediatica -come abbiamo potuto constatare nel percorso della Giunta che ho avuto l'onore di presiedere- è cresciuta in modo davvero esponenziale. Il cuore pulsante della nostra presenza politica nel Paese è e resta quello.

Per capirci meglio: senza la Manifestazione del Teatro Manzoni del novembre 2018, o senza la nostra maratona Oratoria del dicembre 2019, non solo noi saremmo oggi altro e meno di ciò che siamo diventati, ma lo sarebbe per conseguenza il dibattito politico, l'attenzione mediatica e la consapevolezza della pubblica opinione sui temi della Giustizia penale nel nostro Paese. Abbiamo dovuto rinunciare a successive iniziative pubbliche di quella forza e natura, che pure avevamo in animo, così come alla indispensabile ma soprattutto bellissima abitudine di incontrarci sui territori e nelle



assise nazionali, unico modo per coltivare conoscenza dei problemi, idee per risolverli, e senso di appartenenza alla nostra associazione.

Di fronte ad un evento paralizzante di queste dimensioni, in Giunta ci siamo interrogati su come avremmo potuto per quanto possibile rimediare ad un vulnus così impattante sulla nostra ordinaria azione politica. Abbiamo compreso innanzitutto che le 131 Camere penali italiane avrebbero avuto bisogno più che mai, in un contesto così drammatico, di avvertire quasi fisicamente, e dunque quotidianamente, la presenza di una Giunta nazionale che sapesse garantire loro di essere, nei limiti del possibile, ben attenta, presente e partecipe alle dinamiche politiche, legislative ed amministrative che si andavano impetuosamente sviluppando nel quadro emergenziale, ora in modo necessitato, ora -e non di rado- pretestuosamente.

E così, dall'11 marzo all'11 maggio 2020 la Giunta si riunirà tutti i giorni, per 62 volte consecutive, licenziando puntualmente un dettagliato comunicato di sintesi di ciò che si era discusso o deciso. Erano le settimane ed i mesi cruciali nei quali prendeva forma nel modo più insidioso ed aggressivo il tentativo di veicolare, con il pretesto della pandemia, l'idea burocratica ed autoritaria del processo penale a distanza, della riduzione ad icona del diritto di difesa delle persone imputate.

Eriberto nella sua relazione ha già ben ricordato quella che è stata una durissima battaglia vinta dai penalisti italiani, nonostante le pressioni fortissime dell'Associazione Nazionale Magistrati, e non ci ritornerò. Mi limito qui con orgoglio a ribadire l'importanza straordinaria di quel nostro successo politico. L'idea della espulsione dalle aule del processo penale, espressione della più insidiosa e radicale avversione verso l'esercizio pieno del diritto di difesa nel contraddittorio dibattimentale che non può prescindere in alcun modo dalla fisicità del suo svolgimento, aveva nella pandemia, e dunque nella apparente ragionevolezza di esigenze contingenti di smaterializzazione dei rapporti tra le persone, il più formidabile degli alleati. Aver sventato quel progetto, in condizioni di agibilità politica



proibitive, riuscendo addirittura -con una iniziativa certamente decisiva- a coinvolgere in un documento comune le più importanti Procure italiane, costituisce senza ombra di dubbio uno dei più rimarchevoli risultati politici -lasciatemelo dire- che l'avvocatura penalistica italiana abbia saputo cogliere nella propria storia associativa.

Credo allora che sia questa la occasione migliore per esprimere pubblicamente tutta la mia personale e più affettuosa gratitudine alle amiche ed agli amici della Giunta, preziosi compagni di viaggio nell'adempimento del mandato conferitoci dal Congresso di Sorrento. Di essi dirò più avanti al momento della presentazione delle candidature. Voglio però in questo momento ringraziare due di loro che, per raggiunto limite del doppio mandato (il primo svolto quali componenti della Giunta presieduta da Beniamino Migliucci) non potranno riproporsi nella candidatura per il nuovo mandato.

Saluto dunque Giuseppe Guida, che da tesoriere ha saputo assicurare all'Unione una gestione attenta, sagace ed innovativa delle nostre risorse, oltre che garantirci un costante contributo di idee profondamente radicate nella sua esperienza forense.

Saluto poi con grande affetto colui che è stato per due mandati il vice-Presidente dei penalisti italiani, il nostro Nicola Mazzacuva, che con la sua presenza sempre discreta, volutamente non appariscente, ma di altissima qualità culturale, etica e professionale, ha dato forza, prestigio e credibilità all'impegno politico e civile dei penalisti italiani. Sono d'altronde ben certo che Peppe e Nicola continueranno a dare all'Unione il loro prezioso contributo, con altri ruoli ed altre responsabilità.

2. Esistere, esistere, esistere!

In questo modo, dunque, abbiamo cercato di sopperire alla obbligata paralisi delle nostre attività pubbliche ed associative, concentrando ogni energia sulla interlocuzione con la Politica da un lato, e con i media dall'altro. Rinvio ancora una volta alla bella relazione del nostro segretario nazionale Eriberto Rosso, che ha saputo ricostruire con



completezza tutto ciò che in questo primo mandato, prima della pandemia e poi nella sua esplosione, siamo riusciti a fare nella quotidianità della nostra iniziativa politica.

Dalla manifestazione del Teatro Manzoni, all'appello al Capo dello Stato contro la riforma Bonafede della prescrizione, sottoscritto da oltre 150 tra i più prestigiosi giuristi italiani, alla redazione del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo, l'Unione ha saputo saldare con la migliore Accademia italiana un forte e proficuo rapporto di collaborazione, di elaborazione di idee e di concrete proposte, un costante confronto critico che ha garantito e garantisce alla nostra iniziativa politica forza, prestigio, credibilità. Al tempo stesso, credo che l'Unione possa senza iattanza rivendicare il merito di avere stimolato il mondo accademico ad impegnarsi oltre le mura prestigiose delle Università italiane, investendo la dote preziosa della propria scienza giuridica nella concretezza -a volte spiazzante e non facilmente gestibile- dell'impegno civile e politico quotidiano.

Forse sarà bene non dimenticare che, senza la nostra presenza ed il nostro impegno in questi ultimi tre anni, il tema della prescrizione sarebbe rimasto un problema tecnico-giuridico di difficile comprensione al di fuori della sua vulgata populista - assolutamente dominante nei media e dunque nella pubblica opinione- di strumento privilegiato degli imputati eccellenti e dei difensori strapagati per "farla franca", come diceva il dott. Davigo un tempo, tra intervistatori rapiti e folle adoranti, prima di commettere l'imprudenza di accettare per la prima volta nella sua vita un pubblico confronto con noi.

La parola prescrizione ormai si accompagna definitivamente anche con l'idea, prima sconosciuta, del suo essere rimedio all'obbrobrio dell'imputato a vita ("Imputato a vita? No grazie!", ricorderete il nostro primo slogan davanti a Montecitorio). Il tema della prescrizione, grazie alla nostra incessante iniziativa politica e mediatica, culminata con la formidabile Maratona Oratoria di Piazza Cavour, è stata sottratta al monopolio della narrazione populista; ed ha portato i media, ivi comprese le



trasmissioni popolari, quelle cioè della mattina o del pomeriggio, nelle quali si parla in modo divulgativo a chi sta in casa di cosa accade nel mondo, ad occuparsene ascoltando anche la nostra voce, cioè le ragioni del cittadino reso prigioniero da un processo infinito; fino ad acquisire una centralità tale nel dibattito politico di questi tre anni, da divenire ripetutamente la ragione cruciale di possibili crisi di governo.

Occorre inoltre comprendere, quando ci interroghiamo o veniamo interrogati, nei nostri dibattiti interni, su quali siano i concreti risultati della nostra iniziativa politica, che da quel momento, e ben oltre il tema della prescrizione, la nostra voce è diventata, una volta per tutte e con una forza in quella misura fino ad allora del tutto inedita, “l’altra voce” sui temi della giustizia penale, come tale quotidianamente richiesta e proposta dai media, e dunque come tale individuata e percepita dalla pubblica opinione. Quanto a Davigo, e fatta salva la ostinazione un po' patetica di qualche anchor man impenitente, resta ormai sempre più difficile distinguerlo dalla formidabile parodia che -finalmente, e non certo a caso- ha saputo farne la satira politica più avveduta.

Guardare ai progressi davvero formidabili che la presenza politica dei penalisti italiani ha saputo conseguire negli anni di questo primo mandato, nonostante la totale paralisi delle iniziative pubbliche nell’ultimo anno e mezzo, accresce ovviamente il rimpianto per ciò che certamente saremmo riusciti a fare, con forza ed efficacia imparagonabilmente superiori, nelle condizioni di normalità nelle quali eravamo abituati a vivere (e speriamo presto di tornare ad abitarci); ma ci consente di ragionare con rafforzata consapevolezza sul nostro futuro, cioè su ciò che questo congresso è chiamato oggi a decidere per il prossimo biennio.

3. Capire cosa siamo diventati, prima di decidere cosa fare in futuro

Proporre una candidatura alla Presidenza non può risolversi in un esercizio un po' sterile e retorico di belle intenzioni, per ingolosire i delegati e guadagnare qualche



titolo di giornale. Per ragionare con serietà di ciò che intendiamo fare, o meglio di ciò che riteniamo utile l'Unione possa e debba fare nel prossimo biennio, per continuare a far crescere nel Paese la comprensione prima e la condivisione poi di una idea liberale del diritto penale, processuale e dell'ordinamento giudiziario, occorre premurarsi che vi sia chiarezza innanzitutto tra di noi su cosa sia in linea di principio ragionevole attendersi dalle iniziative politiche dei penalisti italiani.

Vivo la esperienza meravigliosa dell'impegno politico dei penalisti italiani sin da quando – fine anni 80, primissimi anni 90- ero un giovanissimo avvocato. Ho attraversato intera la storia della nostra associazione, e la sua tumultuosa crescita da ciò che in realtà non siamo mai stati -una associazione forense come tradizionalmente intesa- a ciò che abbiamo orgogliosamente voluto essere per un lungo tratto – una associazione consapevolmente elitaria volta alla promozione, diffusione e testimonianza di un preciso patrimonio di valori ed idee sul diritto e sulla giustizia penale- fino all'ambizione, vissuta prima confusamente e poi mano a mano sempre più consapevolmente, di acquisire lo status riconosciuto di vero e proprio soggetto politico. Che è ciò che oggi siamo, senza se e senza ma. Consentitemi di ribadire ancora una volta quanto ebbi a dire in ripetute occasioni – congressuali e non- durante l'ultimo mandato presidenziale di Beniamino Migliucci, commentando la scelta -coraggiosa ai limiti dell'imprudenza, e per sovrappiù non sostenuta e condivisa da diversi tra noi - di promuovere la raccolta di firme per la legge costituzionale di iniziativa popolare sulla separazione delle carriere, senza affidarla a nessun altro che alle nostre camere penali sul territorio; una decisione che fa tutta la differenza di questo mondo rispetto ad altre campagne (referendarie, in quel caso) di raccolte di firme, cui abbiamo certo contribuito, ma nulla più che da autorevoli comprimari.

Ribadisco la mia ferma convinzione che in quel momento, esattamente in quel momento, avevamo fatto, in larga parte persino inconsapevolmente, il grande passo. Si era consumato il passaggio da associazione di avvocati e di giuristi, appassionati



partigiani delle proprie idee sulla giustizia penale, interlocutori certamente di qualità e di grande autorevolezza con le istituzioni e la Politica, a soggetto politico autonomo, vale a dire quel soggetto che viene riconosciuto dalla intera comunità sociale come il naturale rappresentante di quel preciso patrimonio di idee e di esperienze nel quotidiano agone politico. Ci sono voluti, dopo quel primo passo, questi tre anni tumultuosi ed anche drammatici perché quella ambizione si traducesse in una solida e-credo- non più reversibile realtà.

4. *Lotta politica, non testimonianza*

La più inequivoca dimostrazione di questa nostra definitiva consapevolezza l'abbiamo data quando, non a caso dopo la straordinaria manifestazione del teatro Manzoni a Roma, siamo stati chiamati dall'allora Ministro Alfonso Bonafede al tavolo da lui aperto per definire le aree di intervento per una forte riduzione dei tempi di celebrazione dei processi penali. E questo per la semplice quanto decisiva ragione che si trattava del tavolo (nemmeno di una più acconcia e paludata Commissione Ministeriale) di un Governo e di un Ministro i più lontani, i più drasticamente agli antipodi, rispetto alle nostre idee ed alle nostre convinzioni, nella storia Repubblicana; una condizione dunque del tutto inedita, perciò del tutto imparagonabile rispetto a qualunque altra nostra interlocuzione con i precedenti governi della Repubblica, di destra o di sinistra, con quel Ministro più o meno attento alle tematiche delle garanzie rispetto a quell'altro.

Ebbene, noi ci siamo seduti a quel tavolo come fa, come deve saper fare, un soggetto politico; che seppe vedere nel documento approvato dal Direttivo centrale dell'A.N.M. solo pochi mesi prima, il progetto incombente ed esplicito di chi si apprestava a cogliere una occasione forse irripetibile per veicolare nella annunciata riforma, con il pretesto della riduzione dei tempi del processo, tutto il peggiore armamentario controriformista di una magistratura che non ha mai digerito il nuovo codice di



procedura penale del 1988, a partire -lo ricorderete tutti quel documento- dalla abolizione del divieto di *reformatio in pejus*.

Abbiamo con quella difficile e sofferta scelta ottenuto, anche grazie ad una capacità di ascolto che ho sempre pubblicamente voluto riconoscere all'ex Ministro Alfonso Bonafede (ma non certo alla maggioranza che lo aveva espresso), di tenere fuori da quel tavolo tutta la parte più insidiosa e per noi inaccettabile delle proposte politiche compendiate in quel documento; raggiungendo un accordo importante con ANM sui punti essenziali di una riforma dei tempi del processo penale, bagaglio prezioso ed inedito poi irresponsabilmente dilapidato, per contrapposte esigenze di bassa cucina propagandistica, in sede di stesura della legge delega.

E' motivo -per me e per tutta la Giunta- di orgoglio e di profonda soddisfazione ricordare che quelle scelte, tutti i suoi più difficili passaggi e perfino i dettagli di quell'accordo sugli interventi di riforma furono sostenuti ed approvati, sempre all'unanimità, dal Consiglio delle Camere Penali, che abbiamo intensamente coinvolto nei passaggi cruciali di scelte politiche così peculiari, la cui responsabilità, beninteso, è e resta tutta della Giunta. E lasciatemi cogliere allora l'occasione per ricordare in questo momento che quel Consiglio, oggi così bene presieduto da Roberto D'Errico, era in quei complessi frangenti guidato da Armando Veneto, al quale desidero rivolgere il saluto e l'abbraccio più affettuoso di tutti i penalisti italiani, con l'amicizia e la stima incondizionate di chi guarda con orgoglio ed ammirazione alla sua esemplare storia professionale e personale.

Dunque, piena consapevolezza nella gran parte di noi di quali siano i compiti e le responsabilità del soggetto politico UCPI nella quotidiana difesa dei valori e delle idee sulle quali abbiamo stretto il nostro patto statutario. Certo, nel dibattito che scorre quasi quotidianamente tra di noi, in tutti i luoghi materiali e digitali che frequentiamo, accade ancora di imbattersi -come è inevitabile che sia- in obiezioni, interrogativi, perplessità nel valutare gli esiti della nostra quotidiana iniziativa politica, che a mio



parere, tuttavia, scontano in gran parte una certa difficoltà a comprendere cosa siamo diventati e quale debba essere il nostro percorso.

5. Bilancio di una battaglia quasi impossibile

Torniamo alla esemplare vicenda della prescrizione. Che bilancio è legittimo fare della nostra iniziativa politica su questo tema, sin dal primo giorno nel quale Alfonso Bonafede, Ministro del primo governo populista e giustizialista della storia della Repubblica, annunciò -all'indomani di un incontro con le vittime di processi asseritamente in via di prescrizione- l'estemporaneo emendamento alla già invereconda legge "spazzacorrotti", abrogativo della prescrizione dopo la sentenza di primo grado?

Se ragioniamo da giuristi, appassionati partigiani del diritto penale liberale quale abbiamo voluto scolpire nel nostro Manifesto, guardiamo al risultato finale di questa vicenda con non poche ragioni di critica. Non solo la prescrizione processuale -e sarebbe il meno- non era la soluzione da noi caldeggiata, recando in sé -tra l'altro- una serie di problematiche non banali legate agli effetti processuali della improcedibilità determinata dal decorso del tempo. Ma soprattutto, cedendo alle poderose quanto indebite pressioni mediatiche di chi accusava il Governo Draghi e la Ministra Cartabia di volere con essa nientedimeno che favorire la mafia, si è fatto infine ampio ricorso non solo al consueto metodo del doppio binario – ormai un diritto penale e processuale parallelo a seconda dei reati perseguiti- ma addirittura all'attribuzione al giudice di un arbitrario potere di prolungare *ad libitum* i tempi di prescrizione.

Abbiamo manifestato in ogni sede questo nostro giudizio critico; e lo poniamo talmente al centro della nostra riflessione su quali future iniziative sarà possibile adottare per vederlo corretto e magari radicalmente riscritto, da aver dedicato ad esso la sessione di apertura del nostro Congresso.



Ma al tempo stesso, sappiamo da dove siamo partiti, da quale rapporto di forze, da quali assetti delle maggioranze parlamentari e -da ultimo- da quale pretestuoso ma micidiale uso mediatico, da parte della magistratura italiana, di presunti favori che la riforma avrebbe determinato verso la criminalità organizzata. Sappiamo tutti molto bene, d'altro canto, che il mantenimento della riforma Bonafede costituiva il non negoziabile tema identitario e quasi di sopravvivenza politica di quello che è e resta pur sempre il gruppo parlamentare di maggioranza relativa; che il Partito Democratico avrebbe ribadito la sua consueta consonanza con le posizioni della magistratura associata; che per parte sua la Lega, pressata mediaticamente sul tema dei processi mafiosi in fumo, avrebbe giocato al rilancio, e senza soverchi imbarazzi, sul catalogo dei reati del doppio binario prescrizionale; e così via discorrendo.

Nessuna valutazione seria e credibile della nostra iniziativa politica può prescindere dalla ponderazione di un simile quadro politico, all'interno del quale un soggetto come il nostro, quotidianamente coinvolto nel dibattito e nella costruzione di una soluzione del problema, è infine richiesto di assumere una posizione, di operare delle scelte. Noi abbiamo per tre anni bombardato a palle incatenate la riforma Bonafede della prescrizione, abbiamo seminato e fatto crescere su di essa la narrazione liberale e garantista fino ad allora silenziata ed ignota ai più; abbiamo messo a disposizione della Ministra e del nuovo Governo le nostre idee di riforma. Con tutte le riserve che giustamente nutriamo e dichiariamo e che continueranno certamente ad essere oggetto della nostra iniziativa politica, lasciatemi dire che occorrerebbe davvero bendarsi gli occhi per non vedere in quella soluzione normativa un risultato politico inconfutabile: la fine, a soli due anni dal suo varo ed a Parlamento invariato, della riforma Bonafede della prescrizione e di tutto ciò di cui essa era divenuta il simbolo, una delle pagine più buie nella storia della legislazione penale italiana.

Lo stesso vale per gli emendamenti governativi alla legge delega proposti dalla Ministra Marta Cartabia. La nostra interlocuzione con la Commissione Lattanzi era



stata molto fruttuosa, e molte delle nostre idee erano ben presenti nella bozza finale di quella Commissione, nella quale la presenza autorevole del nostro Vittorio Manes ha certamente saputo conferire un importante contributo di idee riformatrici liberali e garantiste. Dalla introduzione -culturalmente di enorme significato- dell'indirizzo parlamentare sulle priorità dell'azione penale, previsto, ricordiamolo, dalla nostra legge di iniziativa popolare, agli inediti poteri di controllo del GIP sui tempi delle indagini; dal rafforzamento molto significativo dei riti alternativi e della regola di giudizio della udienza preliminare, agli assai rilevanti interventi sulla pena e sulle alternative al processo nelle ipotesi di illeciti minori, fino al ripristino del divieto di impugnazione del Pubblico Ministero ed al contenimento della espansione praticamente illimitata del 190 bis originariamente prevista dal testo Bonafede, con la restituzione delle letture, in caso di mutazione del Collegio, alla sole ipotesi delle testimonianze videoregistrate di cui alla purtroppo nota sentenza della Corte Costituzionale.

Ma quel testo così incoraggiante conteneva al contempo la più insidiosa delle modifiche, addirittura nemmeno prevista nel testo originario della legge delega: la riscrittura dell'appello da giudizio sul fatto a giudizio sull'atto, attraverso la esplicita previsione dell'atto di appello c.d. a "critica vincolata"; cioè proprio il tema che avevamo individuato come il punto per noi assolutamente non negoziabile di ogni riforma processuale in tema di impugnazioni. L'obiettivo principale e mai dissimulato della magistratura italiana, a partire almeno dalla Commissione Canzio fino a questi giorni.

Come tutti ben sappiamo, all'esito delle frenetiche consultazioni nella maggioranza su quel complesso di emendamenti, le novità sui riti alternativi sono state praticamente vanificate (su iniziativa soprattutto della Lega); mentre esplicitamente la Ministra Cartabia ha dichiarato di ritirare sia la ipotesi di divieto di impugnazione del PM, sia quella sull'appello a critica vincolata, avendo preso atto delle pressanti resistenze "di



magistrati ed avvocati”. Quella era la nostra priorità, la linea dichiaratamente non valicabile di ogni possibile mediazione, e quel risultato politico prioritario è stato raggiunto, insieme alla conferma di non poche delle altre importanti innovazioni che prima ho ricordato. L’avremmo scritta noi in quel modo questa riforma? Certamente no. Avremmo mai eliminato la introduzione del divieto di impugnazione del PM, che portava il *copyright* del nostro Gaetano Pecorella? Certamente no. Ma abbiamo condotto in porto una durissima e difficile battaglia politica, con risultati importanti oltre quello della prescrizione, primo tra tutti la difesa del giudizio di appello, anche se la residua delega sulla specificità dei motivi andrà seguita con rigorosissima attenzione in sede di decreti delegati.

6. *Contro mistificatori e squadristi, i penalisti sanno dove stare*

Ma vi è di più, ed anche su questo occorre essere chiari. La Ministra Cartabia non certo a caso è stata fatta oggetto, a causa di questa riforma che comunque segna la fine della buia stagione del populismo al governo del Paese, di attacchi politici, mediatici, istituzionali e finanche personali di inaudita gravità, quali non si conoscevano più dai tempi del decreto Biondi. Magistrati accreditati di una sorta di ruolo sacerdotale in tema di mafia ed antimafia non hanno esitato a denunciare addirittura “pericoli per la sicurezza nazionale” insiti nella cancellazione della legge Bonafede sulla prescrizione, diffondendo allarmistiche quanto mistificatorie previsioni di vanificazione dei processi di mafia strangolati dal termine triennale dell’appello, cioè degli unici processi -come costoro d’altronde, ed è la cosa più grave, sanno benissimo- che da sempre si celebrano sistematicamente negli assai più brevi termini di perenzione della custodia cautelare di fase.

Quando lo scontro assume simili connotazioni, con queste gravissime interferenze tra poteri dello stato, fondate per di più sulla deliberata mistificazione della realtà, che si accompagnano in modo sintonico e coordinato con ben organizzate campagne di



disinformazione della pubblica opinione e di attacchi squadristi di incivile denigrazione personale fino al dileggio, non può esservi un solo attimo di dubbio e di esitazione. Ci interrogheremo in un secondo momento sulle pur significative ricadute della declaratoria di improcedibilità sulla sentenza assolutoria di primo grado. Di fronte a simili indecenze, vi è un solo luogo dove i penalisti italiani hanno il dovere di stare: il nostro posto è dalla parte della legalità costituzionale, dalla parte della indipendenza dei poteri esecutivo e legislativo rispetto alla ormai incontenibile esondazione del potere giudiziario, che pretende di scrivere quelle leggi che dovrebbe solo applicare; il nostro posto è contro l'ormai intollerabile uso a fini di puro potere, secondo la lucida profezia di Leonardo Sciascia, dell'antimafia come manganello brandito per letteralmente condizionare e ricattare il governo del Paese; il nostro posto è contro i nuovi squadristi della informazione manettara, ignoranti e violenti, la cui rabbia incontenibile per l'esito di questa pur controversa pagina di riforme finisce per essere la più rassicurante conferma che in questo Paese, per di più con il nostro certamente non marginale contributo, qualcosa di importante è davvero accaduto.

E tuttavia, una considerazione conclusiva si impone, e riguarda la progressiva marginalizzazione del Parlamento dai processi decisionali. Si tratta di una deriva antidemocratica che data da anni, e che non riguarda certo solo i temi della Giustizia. Sta di fatto che le scelte legislative più importanti, ed anche quelle di medio rilievo, sono dell'Esecutivo, e giungono in Parlamento con dibattiti silenziati dai voti di fiducia. Una democrazia parlamentare che vive ormai sistematicamente grazie al silenziamento del Parlamento è la negazione della democrazia, a prescindere dalla occasionale contingenza -penso proprio alla riforma Cartabia- che può anche renderlo utile quando non addirittura necessario. Questo Paese deve rimettere al centro della propria vita democratica il Parlamento: dal Congresso dei penalisti italiani, dai giuristi liberi ed appassionati che noi siamo, deve giungere forte e chiaro al Paese questo grido di allarme.



7. Idee e programmi per il secondo mandato: cosa ci candidiamo a fare, e perché

E dunque, con i piedi ben piantati in ciò che abbiamo fatto ed abbiamo saputo diventare, possiamo e dobbiamo guardare all'immediato futuro con la consapevolezza che i penalisti italiani sapranno essere ancora una volta protagonisti del dibattito e dello scontro politico sui grandi temi della giustizia penale. I quali ultimi, grazie alla accelerata radicalizzazione ideologica che il populismo penale ha inteso darne, hanno assunto un peso ed una rilevanza che va ben oltre il pur importantissimo ambito che è sempre ad essi appartenuto.

Le posizioni che vengono e verranno assunte sui temi cruciali della giustizia penale disegneranno identità, collocazioni ed alleanze strategiche delle varie forze politiche e sociali che si candideranno a guidare il Paese nella prossima legislatura. Ecco perchè abbiamo scelto quel titolo per il nostro Congresso: cambiare la giustizia penale vorrà dire, ora più che mai, cambiare il Paese, rimettere al centro della vita pubblica il tema prioritario dei diritti costituzionali della difesa della persona nel giusto processo, della sua libertà prima del giudizio di colpevolezza, della presunzione di non colpevolezza, della finalità rieducativa della pena. Ma ciò muovendo dalla consapevolezza di quale sia la precondizione, ormai irrinunciabile ed urgente, perché il ritorno a quei valori costituzionali possa davvero determinarsi: restituire effettività al principio costituzionale, fondativo di ogni democrazia, di separazione tra i poteri dello Stato, e specificamente di indipendenza del potere legislativo e del potere esecutivo dal potere giudiziario.

7.1 Affidare nuovamente alla iniziativa popolare la scrittura della riforma dell'ordinamento giudiziario

La preponderante ingerenza del potere giudiziario negli ambiti propri del potere legislativo e del potere esecutivo, e più in generale l'incontrollabile potere



condizionante che il primo esercita, grazie a strumenti normativi di micidiale e devastante forza, sulla vita economica e finanziaria del Paese, costituisce una anomalia unica al mondo, che è sotto gli occhi di tutti.

Non abbiamo più solo Pubblici Ministeri (e GIP di complemento) che decidono, ormai da decenni, la sorte di governi, amministratori pubblici in carica o candidati ad esserlo, e di interi partiti politici. Abbiamo anche Pubblici Ministeri che, utilizzando senza remore visibilità mediatiche che già non dovrebbero appartenere loro, si adoperano pubblicamente perché leggi non gradite non vengano approvate dal Parlamento, senza farsi scrupolo nemmeno per un attimo di additare alla pubblica opinione Ministri, Governi e maggioranze parlamentari come fiancheggiatori, più o meno inconsapevoli, delle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Questo progetto di deliberato condizionamento del potere legislativo e di quello esecutivo da parte del potere giudiziario, tuttavia, non avrebbe probabilmente avuto la forza sufficiente per radicarsi con l'efficacia micidiale che gli conosciamo, se non avesse potuto contare su un fenomeno unico nel panorama mondiale, ma che da noi rappresenta una consolidata prassi istituzionale: il sistematico distacco di centinaia di magistrati presso l'esecutivo, mediante l'occupazione delle funzioni e delle cariche strategiche, in particolare e per quello che più ci interessa, del Ministero di Giustizia.

In nessun'altra democrazia occidentale accade qualcosa di anche solo paragonabile ad un simile scempio dei più basilari equilibri democratici; e ciò che più colpisce è la protervia con la quale ciò continua ad avvenire pur in presenza della più clamorosa e devastante crisi di credibilità della magistratura italiana in tutta la storia repubblicana.

La vicenda Palamara, come noi tutti qui ben sappiamo, ha disvelato l'acqua calda, per chi come noi vive quotidianamente la vita giudiziaria; ma ha avuto il pregio di far conoscere l'acqua calda anche all'opinione pubblica non informata su quella realtà. Eppure, l'incredibile operazione di ridurre questo denudamento del Re a vicenda poco



più che privata e personale di un singolo magistrato e di pochi suoi sodàli, sta lentamente raggiungendo i suoi obiettivi.

Ecco allora che una magistratura allo sbando, che dovrebbe silenziosamente riflettere solo ed esclusivamente sulla propria rifondazione -ordinamentale, etica, professionale, culturale- con il capo cosparso di cenere, pretende ed ottiene di scrivere -perché questo è accaduto in realtà fino a questo momento, anche con la Commissione Luciani- testo e contesto della legge che dovrebbe riformarla. E ciò mentre manda intanto in avanscoperta, ad affondare un legittimo progetto democratico di riforma della prescrizione, (qualificandolo come un “attentato alla sicurezza nazionale”), quello stesso magistrato, il quale a Luca Palamara, che dispiaciuto per il fallimento di una nomina che lo interessava gli messaggiava “*abbiamo perso la battaglia, non la guerra*” rispondeva, tenace: “*sono convinto che ancora dobbiamo lottare insieme*”. Ora uno è radiato, mentre l’altro si fa carico di affondare, diffondendo falsità sui processi di mafia, legittimi progetti di riforma. Evidentemente il nobile detto latino “*simul stabunt, simul cadent*” non ha valore nel mondo complesso della magistratura italiana.

Da anni i penalisti italiani denunciano vanamente questo autentico vulnus agli equilibri costituzionali e democratici del nostro Paese, indicando con chiarezza gli snodi cruciali sui quali occorre intervenire.

Il primo, lo sappiamo, è quello di una riforma degli assetti costituzionali dell’ordinamento giudiziario che preveda la netta separazione delle carriere tra magistratura inquirente e magistratura giudicante. Abbiamo già articolato la nostra proposta, sottoscritta da 72mila cittadini, l’abbiamo depositata in Parlamento alla fine della precedente legislatura. Obiettivo di quella proposta di legge è quello di rafforzare la giurisdizione e la sua credibilità ed autorevolezza, assicurando in quel modo, al pari della intoccabile indipendenza del Pubblico Ministero da ogni potere dello Stato, l’ancor più indispensabile indipendenza del Giudice dagli uffici di Procura,



indipendenza oggi gravemente compromessa proprio dal potere mediatico-giudiziario strabordante della magistratura inquirente. Il processo di inarrestabile esondazione del potere giudiziario dai propri limiti costituzionali nasce lì; ed al contrario di quanto affermano i detrattori di questa indispensabile e non più rinviabile riforma, noi vogliamo sì il controllo, sì la limitazione del potere del Pubblico Ministero, ma vogliamo affidarli a null'altri che alla giurisdizione. Deve però essere il controllo di un Giudice -in particolare dove oggi è del tutto assente, vale a dire nella fase delle indagini preliminari, dunque della adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale e patrimoniale degli indagati, e dell'esercizio dell'azione penale- realmente terzo, autonomo ed indipendente. Una terzietà che deve essere garantita dalla legge, non dalle virtù professionali (in alcuni casi quasi eroiche) del Giudice; una terzietà genetica e permanente che significa concorsi separati, governo delle carriere e della disciplina autonomi, formazione professionale autonoma, autonomia della rappresentanza associativa.

Nel corso della nostra manifestazione a Roma in piazza Cavour dello scorso giugno, abbiamo assistito alla pubblica assunzione di impegno dei gruppi parlamentari di Italia Viva, Azione, Più Europa, Lega e Fratelli d'Italia, per la nuova calendarizzazione di quel nostro progetto di legge di iniziativa popolare, oggi fermo in Commissione Affari Costituzionali dopo aver resistito a ripetuti tentativi di definitivo affossamento. A ciò si è affiancata la raccolta delle firme sul quesito referendario per la separazione delle funzioni, che pur diverso nei suoi contenuti potrà costituire un utile sondaggio della pubblica opinione sul tema della separazione delle carriere. Sarà dunque assai determinata la nostra iniziativa per una forte ripartenza del dibattito parlamentare su questa che continuiamo a considerare la madre di tutte le riforme della giustizia penale.

Ma il silenziamento della riforma dell'ordinamento giudiziario, per di più concordata con la stessa magistratura che ne ha determinato il collasso, solennemente invocata da



ogni dove ma ridotta, a tutto concedere, a cervellotiche modifiche del sistema elettorale del CSM e a qualche banale chiusura di questa o quella porta girevole, costituisce uno scandalo nello scandalo. E noi, nei limiti delle nostre forze e delle nostre capacità, dobbiamo oggi darci l'obiettivo prioritario di non consentire che questo accada. L'Unione delle Camere Penali deve investire tutte le proprie energie e le proprie risorse, nel prossimo biennio, per contrastare questo inaccettabile progetto gattopardesco.

E per farlo, per raggiungere questo obiettivo occorre di nuovo che i penalisti italiani diano voce direttamente ai cittadini, ancora una volta proponendo ad essi di sottoscrivere alcuni progetti di legge di iniziativa popolare sulle questioni cruciali che nessuna Commissione Governativa o parlamentare proporrà mai di affrontare, se non fortemente sollecitati da una grande iniziativa popolare.

7.2 Perché preferire le leggi di iniziativa popolare ai referendum abrogativi

Prima di entrare nel dettaglio di questa cruciale proposta programmatica, credo sia utile una riflessione un po' più accorta su quale sia lo strumento più adatto per coinvolgere in modo diretto la pubblica opinione nel procedimento legislativo.

La attuale campagna referendaria, al cui concepimento ed alla cui gestione, come è noto, siamo stati del tutto estranei, ha raggiunto il suo primo obiettivo, raccogliendo il numero di firme sufficienti per portare i quesiti al voto popolare.

Dopo la manifestazione di giugno scorso, abbiamo creato una sinergia tra il successo della raccolta delle firme ed il rilancio del percorso parlamentare della nostra legge di iniziativa popolare. Diverse Camere Penali e tanti nostri iscritti hanno dato il loro contributo in questa fase. Essa è ora attesa dal delicato passaggio del giudizio di ammissibilità avanti la Corte Costituzionale, reso tradizionalmente ostico da una giurisprudenza molto rigida, la si condivida o meno. D'altronde, la stessa natura solo



abrogativa, non propositiva, dello strumento referendario ne segna gli evidenti limiti di agibilità politica.

La legge di iniziativa popolare ovviamente non ha la efficacia immediatamente legislativa del quesito referendario eventualmente votato dalla maggioranza qualificata degli elettori; ma consente di proporre all'attenzione della pubblica opinione una ipotesi di riforma dettagliatamente strutturata in un testo articolato e compiuto; impegna il legislatore ad attivarne il percorso parlamentare e -cosa davvero rilevante- sopravvive anche alla fine della legislatura nella quale è proposta.

Ecco perché vogliamo proporre alla approvazione del congresso il lancio di una nuova campagna di raccolta delle firme non più su un solo testo di legge, ma su un complesso di proposte -almeno tre- che siano in grado di esprimere una precisa e compiuta idea di riforma dell'ordinamento giudiziario che i penalisti italiani propongono, come ormai non più rinviabile, ai cittadini, al Parlamento ed alla politica, per cambiare la giustizia penale e, in tal modo, cambiare la civiltà e la qualità della vita istituzionale e sociale del nostro Paese.

7.3 Per una vera riforma, liberale e popolare, dell'Ordinamento giudiziario italiano

E' giunto il momento di porre al centro del dibattito sulla riforma della magistratura italiana, valga per questa legislatura o per la prossima nulla cambia, i temi cruciali sistematicamente elusi dai pallidi e gattopardeschi progetti di riforma che, gingillandosi su cervellotiche modificazioni del sistema elettorale del CSM e qualche porta girevole, evita chirurgicamente di affrontare le vere, clamorose anomalie del sistema, che fanno del caso italiano un caso unico nel panorama delle moderne democrazie occidentali.

Alla separazione delle carriere, sulla quale, come si suol dire, ci siamo già portati avanti con il lavoro, vanno dunque aggiunti interventi decisivi su almeno tre questioni cruciali:



1. **Porre fine all'inconcepibile fenomeno -unico nel mondo occidentale- della messa fuori ruolo e del distacco di centinaia di magistrati presso l'esecutivo, e segnatamente presso il Ministero di Giustizia.**

Oltre cento magistrati distaccati solo in via Arenula ad ogni formazione di un nuovo Governo rappresentano non certo un contributo di esperienza e di know how tecnico giuridico, quanto piuttosto una occupazione che definirei militare da parte del potere giudiziario dei gangli vitali del Dicastero responsabile della politica giudiziaria del Paese, nonché -non dimentichiamolo! - della titolarità dell'azione disciplinare sulla magistratura inquirente e giudicante. Devo ancora citare la esperienza raccontata dal dott. Luca Palamara, il quale ci ha fornito dettagliata ed incontrovertibile testimonianza di quanto febbrile suole essere l'impegno della magistratura associata, in un frenetico gioco di equilibri politici e correntizi, nell'organizzare puntualmente un autentico presidio tecnico e politico intorno al Ministro Guardasigilli di volta in volta nominato, soprattutto quando ad essere nominato -egli sottolinea- dovesse essere un avvocato.

Non vi è nessuna plausibile ragione al mondo per la quale i vertici del Gabinetto del Ministro o dell'ufficio legislativo o dell'Ufficio Ispettivo debbano essere dati in appalto alla Magistratura, cioè ad altro potere dello Stato, sottraendo per di più energie preziose ad una giurisdizione già in cronico sottorganico. Il testo della nostra proposta di legge di iniziativa popolare dovrà porre fine a tale anomalia, prevedendo che quei ruoli siano riservati a personale amministrativo di carriera, manager pubblici, docenti universitari all'uopo distaccati, e più in generale a giuristi non appartenenti al potere giudiziario, se non in limitatissimi e ben delineati ruoli, in ogni caso meramente consulenziali.



2. **Riscrivere il quadro normativo che attualmente regola la valutazione professionale dei magistrati.** Come è a tutti noto, le odierne valutazioni quadriennali di professionalità sono positive nel 99% dei casi, dunque non esistono in concreto. Ciò comporta non solo una progressione automatica della carriera che mortifica la qualità ed il merito, ma soprattutto -ed è il profilo di gran lunga decisivo- sancisce la più assoluta ed intangibile irresponsabilità del magistrato, che non risponde così a nessun titolo del proprio operato professionale. Ben più che la responsabilità civile, che presenta criticità e limiti non trascurabili, occorre riscrivere lo statuto della responsabilità professionale del magistrato, mediante la adozione di criteri di valutazione del suo operato che siano in grado di valorizzare, in positivo come in negativo ai fini dell'avanzamento di carriera, la qualità ed i risultati della sua attività.
Il testo della nostra proposta di legge di iniziativa popolare, che anche in questo caso scriveremo con il contributo prezioso del nostro Osservatorio sull'Ordinamento Giudiziario, dovrà dunque prevedere un sistema valutativo, ancorato a criteri di oggettività e di produttività statistica, che sia in grado di responsabilizzare il magistrato, consapevole che le proprie scelte professionali ed i risultati delle stesse, valutati ovviamente in un arco temporale ragionevolmente ampio, determineranno -come è giusto che sia, e come accade in ogni altra esperienza professionale- lo sviluppo della propria carriera. Misureremo qui quanto sia sincero e concreto il manifestato intento della magistratura italiana di riscattarsi dal sistema correntizio quale unico regolatore delle carriere professionali.
3. **Terzo ed ultimo obiettivo: una radicale riforma dei consigli giudiziari,** progetto d'altronde strettamente coerente con il tema della responsabilità professionale del magistrato. Occorre che la voce della avvocatura possa



esprimere le valutazioni del Foro sulla concreta e quotidiana attività del singolo magistrato. La pretesa di escluderci da questa valutazione è grottesca, ed ancor di più lo sono le argomentazioni che la sostengono. L'idea che i due rappresentanti in Consiglio dell'Avvocatura (civile e penale, peraltro) possano farsi portavoce di questo o quell'imputato di peso in questo o quel processo, così condizionando il magistrato nel suo libero operare, è talmente implausibile e sconclusionata, da far comprendere quanto pretestuoso sia il confinamento dell'avvocatura al solo diritto di tribuna, e quanto irrimediabilmente radicata nella magistratura italiana sia quella autoreferenzialità che ne costituisce forse il più grave limite culturale. La nostra proposta di legge di iniziativa popolare dovrà anche ripensare i criteri e le procedure di nomina dei rappresentanti dell'avvocatura in Consiglio.

Il varo della campagna di raccolta delle firme su questi progetti di legge di iniziativa popolare consentirà ad un tempo di rilanciare con forza il tema di una vera riforma liberale dell'ordinamento giudiziario, e di ulteriormente rafforzare il ruolo propulsivo delle Camere Penali italiane nel dibattito politico. Dopo un anno e mezzo di sospensione delle nostre attività ed iniziative politiche sul territorio, non potremmo immaginare occasione più forte, concreta e feconda per far sentire tra i cittadini, sui social e sui media, la forza delle nostre idee riformatrici.

7.4 Recuperare l'enorme patrimonio degli Stati Generali dell'Esecuzione penale, dopo la sua dissennata dilapidazione populista e giustizialista.

Tutti ricordiamo come il grande lavoro realizzato e concluso dopo oltre due anni dagli Stati Generali dell'Esecuzione penale sia stato prima abbandonato nell'ultimo miglio, al termine della scorsa legislatura, dalla stessa maggioranza del governo uscente che li aveva promossi, e poi letteralmente bruciato in piazza, quasi simbolicamente, dal



nuovo governo del populismo giustizialista, come primo atto di concreta attuazione della sciagurata e sgrammaticata campagna politico-mediatica sulla nuova era della “certezza della pena”.

Il rammarico è stato enorme, non solo per la qualità e la compiutezza di quel disegno riformatore, ma ancor di più per la comunità di intenti che si era raggiunta tra i protagonisti di quel percorso: magistrati, avvocati, docenti universitari, Garanti dei Detenuti, operatori penitenziari. Un percorso virtuoso davvero straordinario e quasi sorprendente per i tempi che abbiamo vissuto ed ancor più viviamo, che aveva saputo esprimere, in definitiva, l’idea giusta di certezza della pena, cioè quella che -al contrario della rozza vulgata populista che ha dominato in questo primo triennio della legislatura- trova la sua forza e la sua ragione esattamente nel suo sottrarsi alla identificazione con il carcere. L’idea, dunque, di una società che, proprio perché ha a cuore la sicurezza collettiva, sa trarre dalla esperienza la certezza che un carcere che non investa sulla rieducazione allena la recidiva del criminale e dunque mette in discussione la sicurezza sociale, invece di proteggerla: e che dunque le forme di

espiazione della pena alternative al carcere, purché ovviamente strutturate in modo da costruire con rigore un percorso di effettivo recupero del condannato, abbatte - statistiche alla mano- il pericolo di recidiva.

La Ministra di Giustizia prof.ssa Marta Cartabia, che non a caso proviene dalla presidenza della Corte Costituzionale e non certo da un meet up di manettari, ha già mostrato -evidentemente d’intesa con il presidente del Consiglio Mario Draghi- di nutrire una particolare attenzione ai temi del carcere e della valorizzazione dei principi costituzionali della pena.

Dal canto nostro, noi penalisti italiani facciamo da sempre di quei principi, e della più generale attenzione alle condizioni di detenzione carceraria nel nostro Paese, un tratto identitario irrinunciabile, testimoniato anche dal prezioso e costante impegno di tutte



le colleghe ed i colleghi dell'Osservatorio Carcere nazionale e delle sue articolazioni territoriali.

Di qui, dunque, la nostra proposta ed il nostro impegno per il nuovo mandato, di organizzare nei tempi più brevi una grande manifestazione nazionale che rilanci con forza lo straordinario lavoro degli Stati Generali della Esecuzione Penale, ricostituendo quella comunità di intenti e di persone che sappia riprendere e se necessario aggiornare il percorso riformatore brutalmente interrotto dalla torva ed oscura ubriacatura populista e giustizialista che lo ha ridotto in cenere.

Chiameremo le forze politiche ad una forte assunzione di responsabilità, a partire da chi quella esperienza la volle, per poi cinicamente abbandonarla per miopi e fallaci calcoli elettorali. Vedremo chi ha davvero a cuore una idea civile, ragionevole, prudente ed efficace della certezza della pena e chi, per matrice culturale ed ideologica o anche solo per cinico calcolo politico, preferisce ancora una volta identificarla con le sbarre di una cella.

7.5 Diffondere oltre i confini nazionali il nostro Manifesto del Diritto Penale Liberale e del giusto processo

La scrittura del nostro *Manifesto*, e la sua consacrazione Accademica nella entusiasmante cornice -chi vi ha partecipato lo ricorderà, ne sono certo, con la mia stessa emozione- della due giorni del maggio 2019 all'Università statale di Milano, rappresenta per noi della Giunta, che su quella idea avevamo scommesso ed investito energie e speranze, un motivo di profondo orgoglio e soddisfazione.

La comunità dei giuristi italiani ha saputo cogliere e comprendere il senso di quella nostra iniziativa: un forte ed articolato richiamo ai principi che identificano e danno concreto contenuto a quella idea liberale del diritto penale e del processo che costituisce, infine, la essenza stessa del nostro patto sociale.



Il successo di quella iniziativa ci spinse subito ad andare oltre, immaginando una diffusione di quel Manifesto oltre i confini nazionali, con l'ambizione di rendere l'Unione delle Camere Penali Italiane promotrice di un dibattito accademico e culturale almeno europeo su quei principi e su quei valori. Perciò procedemmo alla traduzione del Manifesto in tre lingue (francese, inglese e tedesco). La Pandemia ha poi provveduto a paralizzare (anche) questa iniziativa.

Ebbene, è giunta l'ora di riprenderla; di proporre il Manifesto all'attenzione delle maggiori Università Europee; e di puntare con decisione, entro il termine di questo secondo mandato che chiediamo al Congresso di affidarci, alla organizzazione di un grande convegno internazionale ad esso dedicato.

Occorrerà certo un grande lavoro di tessitura di relazioni accademiche trans-nazionali, e di paziente sollecitazione e coinvolgimento di giuristi europei. Ma noi sappiamo già a chi affidare questo gravoso compito, certi che, con la sua grande autorevolezza e sensibilità, egli saprà condurlo a compimento nel migliore dei modi, ora che non sarà più gravato da altre cariche statutarie: sto parlando del nostro Nicola Mazzacova, al quale chiederemo di organizzare e coordinare il gruppo di lavoro che dovrà accompagnarlo in questo difficile ma certamente esaltante progetto, che costituisce dunque un terzo, importante obiettivo politico del nostro programma.

Se questi sono i tre principali obiettivi programmatici che la Giunta intende proporre alla approvazione del Congresso (leggi di iniziativa popolare sulla riforma dell'Ordinamento Giudiziario, rilancio del disegno riformatore degli Stati Generali della Esecuzione Penale, internazionalizzazione del nostro *Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo*), sono ben chiare a me ed alla nuova Giunta le ulteriori urgenze e gli ulteriori obiettivi che dobbiamo perseguire.



Occorrerà confermare ed intensificare, anche grazie al prezioso contributo propositivo dei nostri Osservatori, l'impegno politico dell'Unione sui vari fronti sui quali già operiamo, che trovate tutti richiamati nel nostro Programma, cui faccio integrale riferimento per ragioni di brevità.

Ma due temi, dei tanti lì indicati, meritano qui di essere richiamati con particolare forza.

Il tema delle misure di prevenzione patrimoniali e delle interdittive antimafia è da anni al centro della nostra attenzione e della nostra iniziativa. È ormai abnorme e soffocante il tumultuoso sviluppo di queste anomale procedure quale nuovo strumento sanzionatorio e di controllo sociale ed economico parallelo ed al contempo indipendente dal processo penale. Con esse si infliggono sanzioni di micidiale e devastante efficacia prescindendo dall'accertamento di responsabilità, attribuendosi al contempo a Prefetti e Magistrati un inconcepibile potere di esproprio di fatto di aziende ed attività economiche sulla base del mero sospetto; e si alimenta una filiera ristretta, privilegiata ed arbitrariamente selezionata di professionisti, una potentissima casta di amministratori giudiziari e loro ausiliari che si surrogano agli imprenditori sospettati, quasi sempre riducendo in cenere aziende acquisite in piena efficienza e produttività.

Ebbene il nostro Osservatorio Misure di Prevenzione ha elaborato, dopo un lungo ed approfondito lavoro, un pregevole progetto di riforma ispirato alla esigenza di un forte controllo giurisdizionale e di un drastico rafforzamento del diritto di difesa del prevenuto. Il nostro impegno sarà quello di raccogliere il più ampio numero di parlamentari che lo sottoscrivano e lo depositino in Parlamento, in modo da accendere i fari su questa autentica emergenza democratica, che occorre affrontare senza ulteriori indugi.

Non meno rilevante sarà il nostro impegno in tema di specializzazione. Siamo partiti in solitudine tanto tempo fa, con l'intuizione che solo un difensore specializzato,



profondo conoscitore delle tecniche dell'esame e del controesame, capace di organizzare e gestire le indagini difensive, attrezzato sul piano deontologico al rapporto con il giudice e le altre parti del processo e con le persone in grado di rendere testimonianza possa contribuire a garantire la legalità delle prove e l'effettività del contraddittorio. Quel difensore deve padroneggiare tali tecniche, conoscere di psicologia forense e criminologia. Deve essere aggiornato in percorsi di formazione che evidenzino le modalità per attuare i principi del giusto processo.

Nel difficile e travagliato cammino per ottenere il regolamento abbiamo incontrato autorevoli compagni di viaggio, le altre associazioni specialistiche dell'Avvocatura – giuslavoristi, amministrativisti e gli altri avvocati dei diversi comparti del diritto civile – e non ultima la rappresentanza istituzionale del CNF. I decreti ministeriali, l'ultimo il n. 163/2020, disegnano una disciplina che non è sovrapponibile a quella da noi immaginata. I saperi specifici valorizzati dal regolamento sono certo utili, ma non possono definire la specializzazione al pari della conoscenza e della pratica processuale del sistema accusatorio.

Noi però abbiamo fatto una scelta, insieme a tutte le rappresentanze dell'Avvocatura. Chiediamo l'immediata attivazione dei meccanismi che consentano la spendita del titolo di specialista. Vedremo poi come intervenire per ottenere ragionevoli modifiche della disciplina.

Oggi la specializzazione è bloccata per la mancata emanazione delle linee guida previste dai decreti ministeriali, relative all'organizzazione dei corsi delle scuole di alta formazione, alle verifiche finali e agli altri aspetti collegati.

Abbiamo avanzato precise proposte per far partire i corsi della nostra Scuola di alta formazione e per consentire la acquisizione del titolo da parte di chi la ha frequentata negli anni scorsi.

Chiediamo in questa sede al Sottosegretario alla Giustizia Avv. Francesco Paolo Sisto, che ha la delega specifica per questo tema, l'impegno affinché al più presto si



provveda all'emanazione delle linee guida. Sappiamo di incontrare in lui sensibilità e attenzione ai temi dell'Avvocatura ed in particolare alla necessità di una sempre maggiore qualificazione del difensore nel processo penale.

Ma desidero rimettere al Congresso, su questo tema, una ulteriore riflessione. La specializzazione dell'avvocato penalista è anche la strada per consentire ad una avvocatura oggi in grande difficoltà di superare questa fase così complessa e per molti versi drammatica. La pandemia ha colpito duramente, come era d'altronde inevitabile, anche la nostra professione; ed io credo che abbia trovato terreno particolarmente fertile anche nella debolezza di una formazione professionale generalista che, in un mercato del lavoro ferocemente specialistico, ha reso ancor più difficile resistere a questo tsunami sociale ed economico che è stato ed è questa terribile pandemia. Tutti noi abbiamo assistito al forte ridimensionamento economico della professione forense in questi ultimi due anni, che ha colpito e tuttora colpisce, come è ovvio, innanzitutto i Colleghi più giovani. Lavoriamo dunque con determinazione al rafforzamento specialistico e qualitativo dell'avvocatura penale, ed al contempo -lasciatemelo dire- non facciamo mancare in questo momento così difficile, in particolare da parte di quella avvocatura più strutturata e solida, non fosse altro che in ragione dell'anzianità professionale, o semplicemente più fortunata, una concreta manifestazione di attenzione, di incoraggiamento, di vero ausilio e di generosa solidarietà soprattutto verso quei giovani Colleghi chiamati, nei primi (e anche nei secondi) passi in questa nostra meravigliosa ma difficile professione, ad una prova ben più dura di quella che a noi toccò affrontare alla loro età. Amicizia, solidarietà e generoso spirito di colleganza siano i segni distintivi del nostro essere avvocati penalisti delle Camere penali italiane.



Prima di concludere, devo presentare al Congresso la Giunta che con me si candida a realizzare nel prossimo biennio il programma che ho ora illustrato.

Come da tradizione, propongo la conferma della Giunta uscente, fatta eccezione -come ho già ricordato- di Nicola Mazzacuva e Giuseppe Guida, che non possono ricandidarsi perché già al secondo mandato.

Confermo dunque, quali candidati al loro secondo mandato, Fabio Frattini, Ubaldo Macrì, Marcello Manna, Savino Murro, Carmelo Occhiuto, Domenico Putzolu, Daniele Ripamonti, Eriberto Rosso, Paola Rubini, Paola Savio. Amiche ed amici carissimi e preziosi, con i quali ho condiviso questa enorme responsabilità che il Congresso di Sorrento ci ha affidato, ed ai quali non certo solo io, ma tutta l'Unione deve gratitudine e riconoscenza per il grande impegno speso con generosità, bravura, competenza e chiarezza di idee, al servizio delle ragioni e degli obiettivi della nostra associazione.

Consentitemi di spendere un ringraziamento particolare, certo di parlare a nome di tutta la Giunta, al nostro Segretario Nazionale, Eriberto Rosso, per la qualità straordinaria, oltre che la passione e la dedizione, con le quali ha saputo assolvere alle complesse responsabilità proprie della sua carica. Il talento professionale e lo spessore culturale ed umano di Eriberto, amico carissimo, continueranno a dare, anche per questo secondo mandato, il formidabile contributo che ha già saputo garantirci, e che continuerà ad assicurarci di nuovo come Segretario Nazionale.

Fanno il loro ingresso nella compagine di Giunta un'amica ed un amico di tutti noi, che non hanno bisogno di presentazione: parlo di Alessandra Palma, già Presidente della camera penale di Ferrara, ora responsabile dell'Osservatorio sull'Errore Giudiziario, la cui lunga militanza nell'Unione, da tutti noi apprezzata e conosciuta, ci sarà preziosa al pari della sua esperienza professionale; e di Nicolas Balzano, già Presidente della camera Penale di Torre Annunziata, esponente della migliore e più



colta tradizione forense campana, che saprà per ciò solo rappresentare un autentico valore aggiunto per tutti noi.

Sono infine particolarmente felice di presentarvi le due nuove cariche.

A Domenico Putzolu, le cui doti di equilibrio e di piena affidabilità abbiamo imparato a conoscere in questi anni, l'ingrato compito della Tesoreria dell'Unione, che sarà chiamata a scelte ed impegni di non poco momento, e che dovrà proseguire l'eccellente lavoro svolto fino ad oggi da Peppe Guida. L'auspicio è che la Tesoreria possa quanto prima poter contare anche sulle risorse finanziarie che la nostra neo-costituita Fondazione, affidata alla responsabilità di Beniamino Migliucci, è chiamata a generare già dal prossimo anno.

Quanto alla vice Presidenza, nel ruolo che in questi tre anni è stato del nostro grande Nicola Mazzacuva, non abbiamo avuto un attimo di esitazione nell'indicare, unanimi, la nostra Paola Rubini. Io sono felice di poter proporre al Congresso la candidatura della prima vice-Presidente donna della storia dell'Unione, perché penso davvero che questo segni una crescita necessaria della nostra associazione; ma deve essere ben chiaro che abbiamo chiesto a Paola di assumere questa responsabilità così gravosa non "in quanto donna", ma per la eccellenza della sua storia personale, professionale certamente ma anche di lunga militanza nell'Unione delle Camere Penali, dove con grande qualità, pari solo alla sua silenziosa umiltà, ha dato a tutti noi prova -prima con l'Osservatorio Europa poi ora con la Scuola Nazionale- di quanto meriti di essere ai vertici della responsabilità politica dell'Unione.

Colgo infine l'occasione per ringraziare, a nome di tutta la Giunta, le Colleghe ed i Colleghi responsabili e componenti di tutti gli Osservatori UCPI, per il contributo prezioso di idee e di proposte che hanno saputo assicurare alla Giunta ed a tutta l'Unione, e che ancora sapranno assicurarci; ed il nostro responsabile della Comunicazione, Giorgio Varano, che ha saputo garantire qualità, energie ed idee dimostratesi di enorme utilità nella crescita vertiginosa della nostra comunicazione



mediatica e social. Ed un grazie affettuoso alla nostra segreteria, Rosalia, Elena Chiara e Clotilde, per il lavoro prezioso in particolare nella difficilissima organizzazione di questo congresso.

Se il Congresso vorrà confermarci la fiducia, ne saremo onorati, e giustamente orgogliosi. Rappresentare l'avvocatura penalistica italiana, essere in qualche modo la toga di così tante Colleghe e Colleghi, essere la voce ed il volto di coloro ai quali la nostra società affida la difesa della libertà e della dignità di chi è chiamato a misurarsi con il potere punitivo dello Stato, cioè sempre e comunque di chi è, perciò stesso, in quel momento e da quel momento, il più debole tra i deboli, l'ultimo fra gli ultimi, è una enorme responsabilità, ma al tempo stesso il privilegio più grande cui possa ambire un avvocato penalista. Se pensate che abbiamo saputo assolvere questo compito in questo primo mandato, e che meritiamo di farlo anche in questo secondo, sapremo di nuovo impegnare ogni sforzo per essere all'altezza di questo vostro grande atto di fiducia.