



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

**Cagliari 25 – 27 settembre 2015**

**Relazione del Presidente**

***Unione Camere Penali Italiane***

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma Tel +39 06 32500588 Fax +39 06 3207040 [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
segreteria@camerepenali.it camerepenali@libero.it C.F. 05386821002 P.I. 08989681005



## 1. Una nuova difficile stagione

A un anno dal Congresso ordinario di Venezia, appare doveroso ripercorrere fatti, eventi e circostanze che hanno determinato l'attività della Giunta, per consentire ai delegati e agli iscritti al Congresso straordinario non solo di verificare l'attuazione, almeno sinora, dei propositi espressi nel programma per la guida dell'UCPI per il biennio 2014-2016, ma anche per cogliere il senso dell'evoluzione dei rapporti con Politica, Magistratura e le altre componenti dell'Avvocatura.

Quando, nel settembre del 2014, la nuova Giunta ha iniziato la propria attività, lo scenario sul fronte della politica giudiziaria e delle riforme si presentava già piuttosto inquieto e incerto.

L'eredità lasciataci dalla precedente Giunta era costituita essenzialmente dall'autorevole presenza all'interno di alcune commissioni ministeriali, dai rapporti avviati con Ministero della Giustizia, Governo e Politica, dal confronto con la Magistratura e dalla elaborazione scientifica anche del centro Marongiu e degli Osservatori.

Il testimone, pur nella ovvia originalità della linea politica di ogni Giunta, andava senz'altro raccolto.

Ci si è presto accorti, tuttavia, che il quadro di riferimento, nell'ambito del quale l'azione politica dell'UCPI era andata maturando, aveva subito un rapidissimo mutamento, così da imporre una altrettanto rapida modificazione delle prospettive di governo dell'Unione.

La evidente e improvvisa accelerazione impressa dal Governo Renzi alle riforme della Giustizia civile e penale, concretizzatasi con la diffusione del testo del disegno di legge sulle modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, aveva costretto la Giunta precedente, in un contesto pre-congressuale, a convocare urgentemente, nel mese di settembre, un convegno-seminario per discutere del contenuto delle molteplici riforme in campo penale.

Sembravano superati gli sforzi della Commissione Canzio, e le dinamiche che avevano portato alla proposta di riforma governativa, nella loro indubbia eterogeneità, non apparivano perfettamente decifrabili.



Non è inutile, infatti, rammentare che il nuovo Governo, già al momento del suo insediamento il 22.2.2014, aveva vissuto una particolare *fibrillazione*, proprio con riferimento alla nomina del Ministro della Giustizia.

Le cronache politiche avevano riferito della sostituzione, operata *in extremis* su espressa “sollecitazione” del Capo dello Stato, del Ministro guardasigilli, indicato imprudentemente dal Presidente del Consiglio (in manifesta violazione di una regola consuetudinaria iscritta nella costituzione materiale) nella persona del Pubblico Ministero Antimafia di Reggio Calabria, Nicola Gratteri, con il Ministro Orlando.

Al “Ministro mancato” verrà conferito, quale “risarcimento”, dal Presidente del Consiglio l’incarico parallelo di presiedere una Commissione governativa per la riforma del processo penale.

La Commissione, immediatamente insediata a Palazzo Chigi, già il 29 luglio 2014, presenterà al Consiglio dei Ministri un primo programma di riforma che, tuttavia, una volta approvato, non avrà grande pubblicità mediatica, né sarà – come sarebbe stato invece doveroso - ufficialmente pubblicato.

Il dott. Nicola Gratteri compare, dunque, sulla scena come un vero e proprio “ministro ombra”, in grado di mettere in crisi non solo l’immagine, ma anche l’azione del Ministro Orlando, con il quale la Giunta aveva, all’indomani dell’insediamento, immediatamente iniziato una intensa interlocuzione.

Nell’autunno del 2014 lo scenario politico e di governo si mostrava, dunque, complesso anche e proprio con riferimento alla riforma della giustizia penale, caratterizzato da questo bizzarro “doppio fronte”: quello ufficiale, ispirato alla moderazione e alla ricerca di soluzioni condivise, dalla paziente tessitura del Ministro Orlando, e quello “ombra”, che si distingueva, invece, per una evidente spinta riformatrice in chiave “efficientista”, più in linea con gli *slogan* renziani, orientata verso una presunta ottimizzazione, piuttosto indifferente, ai valori intrinseci del *giusto processo*.

Un dato valoriale, questo, che risulterà del tutto evidente allorché il dott. Gratteri, venendo per la prima volta allo scoperto, pubblicava sulla informatissima rivista *MicroMega*, il 10.10.2014, il suo preoccupante programma di “riforma”.



L'azione dell'Unione, dunque, si concentrava nel ribadire, a chiare lettere, l'idea che l'unico interlocutore riconosciuto dai penalisti fosse il Ministro Orlando, del quale andava e va apprezzato il metodo di confronto con i soggetti della giurisdizione, mentre sarebbe stata espressa decisa contrarietà a ipotesi propagandistiche e autoritarie, provenienti da una commissione i cui lavori non erano neppure noti ufficialmente e sui quali non si era potuto aprire un dibattito democratico con gli operatori del diritto e l'Accademia.

## **2. I segni dello squilibrio istituzionale**

Tuttavia, non è solo sul terreno delle riforme che il quadro si presenta immediatamente critico, perché il sistema istituzionale, nel suo complesso, mostra i molteplici segni di una grave crisi strutturale: il CSM, del quale Renzi ha promesso una seria riforma complessiva che garantisca, oltre che l'Indipendenza "esterna" della Magistratura, anche l'indipendenza "interna" dalle spinte correntizie e dai condizionamenti corporativi, si trova nella impossibilità di adempiere alle sue funzioni a causa della difficoltà del Parlamento di provvedere alla nomina dei membri laici.

Una incapacità aggravata anche dalle contestazioni relative alla nomina di un candidato in quota PD. La crisi profonda nella quale versa l'organismo di governo della Magistratura, si renderà ancora evidente con la nomina controversa, contestata e poi annullata dal TAR, del Procuratore Capo di Palermo, circostanza che, ancora una volta, ha plasticamente evidenziato il danno provocato dalla deriva correntizia all'interno del CSM.

Identico stallo vive il Parlamento con la nomina dei nuovi Giudici Costituzionali, che si concluderà, solo dopo molti mesi di inutili votazioni, con il felice esito dell'elezione del Prof. Nicolò Zanon, costituzionalista di prestigio, di grande esperienza e cultura che spesso ha condiviso valori, prospettive e obiettivi dell'Unione.

Ma mentre maturano tali vicende, si va altresì consumando un ulteriore inusitato scontro istituzionale fra la Magistratura palermitana e il Quirinale, allorché, nell'ambito del processo sulla "trattativa", la Corte di Assise siciliana decide di accogliere le richieste dei PM che insistono per esaminare come "testimone" il Capo dello Stato.



Si tratta di una decisione sorprendente, che non solo pone una serie di gravi questioni tecniche e processuali (derivanti dal rifiuto di far partecipare all'udienza presso il Quirinale – sia pure in videoconferenza – gli imputati “mafiosi”), ma che si pone soprattutto come una pericolosa “prova di forza” fra poteri istituzionali.

L'Unione denuncia immediatamente l'inopportunità di tale scelta, valorizzando a un tempo la saggia disponibilità istituzionale manifestata dal Presidente e sottolineando, tuttavia, il progressivo slittamento del processo al di fuori dei corretti presupposti penali, con un uso sempre più simbolico della giustizia orientato a ribadire la preminenza della Magistratura su tutti gli altri poteri dello Stato, sino ai suoi vertici, proponendosi come vero e unico tutore della legalità.

### **3. Da “campioni di democrazia” a “campioni di legalità”**

Spesso simili “prove di forza” presuppongono e sono indice di debolezza, perdita di consenso, declino anche mediatico di chi le attua.

I sintomi di un declino dell'immagine della Magistratura si colgono sulla scena in più occasioni. La clamorosa sconfitta elettorale del dott. Antonio Ingroia, che quell'indagine sulla “trattativa Stato-Mafia” aveva condotto fino al processo, segna forse il confine ultimo di quell'esperienza che era nata con Tangentopoli, e si era sviluppata attraverso molteplici esperimenti di magistrati che, sfruttando il clamore politico-mediatico determinato dalle proprie indagini, si erano proposti all'elettorato come campioni della legalità e unici intermediari di una possibile palingenesi della Politica.

L'idea del “magistrato-campione-di-democrazia” scolora nell'immaginario collettivo. Questo lascerebbe alla Politica un margine di manovra, se fosse in grado di rioccupare con autorevolezza gli spazi perduti approfittando, con specifico riferimento alla riforma della giustizia, del nuovo contesto. Tramontato, infatti, dopo il voto europeo, anche il fattore “B”, spesso utilizzato per giustificare l'inerzia riformatrice, e liberata la scena politica dalla contrapposizione asfittica fra Politica e Magistratura, come fosse una vitale contrapposizione fra illegalità e legalità, il Presidente del Consiglio sembra avvalersi dell'opportunità e lancia qualche segnale ad ANM.

Dopo aver esercitato per molti anni il suo ascendente, populisticamente guadagnato, di prestigioso e unico garante della legalità e della democrazia, e dopo aver fatto ricorso al *potere di interdizione* su



tutte le questioni della giustizia, la Magistratura vive una crisi di identità. Priva delle spinte ideologiche, che pure ne avevano sostenuto l'azione e garantito la coesione, e vittima di una sindacalizzazione corporativa, perde colpi, credibilità e consensi nell'opinione pubblica. E non sempre per gli stessi motivi.

Ne perdono molta, per l'ansia giustizialista prevalente nella società, anche i giudici che, con una serie di pronunce di segno assolutorio, vengono indicati all'opinione pubblica come corresponsabili di un sistema di immunità per aver rinunciato al ruolo salvifico di riscatto dal "male", senza che nessuno, se non gli avvocati penalisti, difenda la loro autonomia e indipendenza.

In questo alveo, e solo a titolo di esempio, si inseriscono in ordine di tempo la sentenza della Corte di Appello di Milano che assolve Berlusconi dal reato di concussione (alla quale seguono le clamorose dimissioni del giudice dissenziente); la sentenza della Corte di Appello di L'Aquila, all'esito della quale tutti i componenti della Commissione Grandi Rischi, condannati a sei anni in primo grado, vengono assolti con la formula *perché il fatto non sussiste*; la sentenza "Eternit", con la quale la Corte di Cassazione annulla, per intervenuta prescrizione, la condanna a diciotto anni emessa nei confronti dell'unico imputato di disastro ambientale.

L'intero sistema di consenso popolare, costruito sulla immagine simbolica della Magistratura e del processo penale come strumento di contrasto al "male", entra, dunque, in crisi.

Tale situazione consente al Presidente del Consiglio qualche affondo, non privo di efficacia, nei confronti della Magistratura in difficoltà, che va dalla sortita simbolica sulla riduzione delle ferie dei magistrati, che in realtà colpisce più l'Avvocatura, alla ben più seria riforma della "legge Vassalli" sulla responsabilità civile dello Stato.

La Politica è, tuttavia, evidentemente sottratta alle leggi della fisica: non è come un *gas* che si riespande non appena venga meno la forza che lo comprimeva. Sebbene la Magistratura sembra aver ridotto la sua capacità di condizionamento sulla Politica, la Politica stenta a riconquistare le proprie prerogative, a riaffermare la sua progettualità ed a risanare e moralizzare la sua azione.

E' proprio in questo contesto politico che irrompe sulla scena l'indagine della Procura romana "Mafia Capitale" che, nell'ambito del disvelamento di fatti corruttivi correnti fra criminalità locale, *managers* e politici capitolini, ipotizza l'esistenza di una nuova mafia "originale e originaria".



La manifestazione mediatica con la quale la Procura romana mette in scena, attraverso una conferenza stampa multimediale e una diffusione da *trailer* cinematografico degli arresti, l'operazione "Mafia Capitale" sembra anch'essa la riaffermazione di un rapporto di forza, tutto spostato sul piano dell'investigazione penale.

La Politica mostra, ancora una volta, in questo nuovo contesto giudiziario la sua fragilità e, la Magistratura, la sua rinnovata potenzialità mediatica e processuale, capace di controbilanciare la perdita di terreno, cercando di riacquistare consenso con una prova muscolare di autorevolezza, proponendosi quale unica effettiva tutrice della "legalità".

L'immediato ed evidente risultato di questa contro-spinta è l'inserimento di un magistrato antimafia della Procura palermitana, il dott. Sabella, nella Giunta capitolina, dove va a ricoprire il ruolo di Assessore alla Legalità, così come era successo poco prima a Palermo dove, con pubblico disappunto dello stesso Procuratore reggente dott. Leonardo Agueci, un magistrato della sua stessa Procura veniva chiamata in Giunta dal Governatore siciliano Salvatore Crocetta.

Questa modalità merita di essere valutata attentamente per ciò che significa, sotto molteplici profili di legittimità ordinamentale, istituzionale, politica e costituzionale.

La prassi di iniettare magistrati direttamente dalle Procure negli assessorati regionali e comunali disastri si ripete e si moltiplica, infatti, al di fuori di ogni regolamentazione legislativa.

I magistrati, che una volta si candidavano in libere elezioni per occupare spazi nella politica attraverso il consenso elettorale, si catapultano, di fatto, sulla scena politica direttamente, *per saltum*, sull'onda delle loro indagini. A causa della mediatizzazione delle stesse, una Politica debole consegna alla Magistratura il ruolo di tutrice della legalità, avallando il sistema deprecabile dei magistrati fuori ruolo.

Nell'Italia delle mille *Gotham city*, la Politica non si fida più della Politica: solo il magistrato, soprattutto quello "antimafia", è garanzia di legalità. Il fenomeno squilibra il sistema: la contaminazione tra Magistratura e Politica si aggrava ancor più di quanto non lo sia già, perché il potere giurisdizionale è già insediato nei gangli ministeriali centrali e nelle commissioni legislative.



La Politica in cerca di protezione e di tutela abbandona i propri ambiti e, dopo avere nel tempo ampiamente delegato alla Magistratura compiti che non le erano propri, favorisce la violazione del principio di separazione dei poteri.

Una invasione di spazi, questa, operata in maniera impropria, attraverso la conquista mediatica del consenso popolare, condotta, dunque, del tutto *extra ordinem*, al di fuori di ogni garanzia minima di legittimità e di responsabilità politica.

#### **4. La “terra di mezzo” e la “terra di nessuno”**

“Mafia-Capitale” non è un evento di cronaca giudiziaria tra i tanti, ma segna una svolta qualitativa nei rapporti fra Politica e Magistratura, fra *media* e Procure, ma anche fra Procure e Magistratura nel suo complesso. Mostra improvvisamente nuovi modi di organizzare l’impatto mediatico delle indagini e un nuovo rapporto, inedito in parte, fra Politica e Magistratura.

La Procura “antimafiosa” diviene così l’immagine del “bene assoluto”, che ridisegna la storia, vuole riscrivere i codici e, attraverso la sua azione giudiziaria, modella la Verità, mutata nella sua stessa Rappresentazione.

Male è la Politica che non vorrebbe più piegarsi ai veti della Magistratura e impone norme contrarie ai suoi voleri.

Male è il giornalismo quando non si piega ai *desiderata* delle Procure e offre spazi informativi a chi cerca il senso delle cose al di fuori del “pensiero unico”, che spesso i *media* avallano, perché meno complicato e più vicino a una acritica e generica idea del “bene”.

Male sono i giudici che assolvono, esposti da Procure e *media* al pubblico ludibrio.

Male è anche l’Avvocatura, considerata troppo spesso solo un obliquo strumento favoreggiatore e un intralcio inutile, se non pericoloso, per l’accertamento della verità, intesa non come risultato provvisorio e falsificabile, ma come esito del parto gemellare che ha messo al mondo la Verità e l’Indagine al tempo stesso.



Il modello di “Mafia Capitale”, dunque, risulta essere un esperimento *in vitro* e il manifesto di una ideologia post-moderna, destinato a produrre inevitabili squilibri: il Legislatore tentenna a introdurre norme che consentano di applicare a fenomeni criminali corruttivi le norme antimafia? Bene, c’è un rimedio: i fatti corruttivi vengono interpretati in chiave mafiosa, così che, se le norme non si piegano ai fatti, saranno i fatti a piegarsi alle norme.

Le garanzie non si abrogano solo con le leggi: la postulata mafiosità impone al processo ritmi e cadenze necessitate dalla gravità del fenomeno e che l’avvocato debba inseguire l’indagato nelle carceri poste ai confini del regno, dove è stato collocato per motivi di sicurezza antimafiosa, è corollario insignificante.

D’altro canto, le Procure antimafia segnalano concordemente che, per combattere la corruzione, occorre esportare le regole del “doppio binario” nei procedimenti che riguardano i reati contro la Pubblica Amministrazione, il che apre la strada a una estensione delle minori garanzie a fenomeni delittuosi totalmente diversi da quelli per cui tali regole erano state pensate. L’eccezione fagocita la regola. Il “doppio binario” aspira ad essere l’unico.

## 5. Magistratura e Consenso

In questo momento di rapida evoluzione degli equilibri all’interno della Magistratura, ANM tenta una sortita “pubblicitaria”, nel tentativo di riacquistare consenso di fronte all’opinione pubblica. Il messaggio consiste nel sostenere che è ingiusto prendersela con i magistrati chiedendogli di pagare per i loro errori, quando costituiscono, invece, la componente sana ed efficiente del Paese.

Una vera e propria campagna pubblicitaria viene varata con l’acquisto di intere pagine di quotidiani nazionali per diffondere questa immagine auto-celebrativa. E’ proprio la battaglia contro la Riforma della Responsabilità civile, giocata su questo registro, che diviene il simulacro identitario sul quale le diverse anime della Magistratura si conciliano: la Manifestazione indetta per il 17 gennaio 2015 da ANM, sotto il nome di “Giornata della Giustizia”, non è altro che il dissimulato vessillo sotto il quale si combatte la battaglia contro la riforma.

Ne è plastica testimonianza proprio la vignetta con la quale ANM accompagna la manifestazione: un tangenzista si fa beffe di un giudice atterrito, additandogli con scherno il cartello “*chi sbaglia paga*”,



che ha beffardamente sostituito alla sue spalle il consueto *“la legge è uguale per tutti”*. L’Unione, in questo contesto, risponde 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 invita a *“leggerli tutti”*, e informa 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”*) ricorda come la Magistratura non debba e non possa, istituzionalmente e costituzionalmente, cercare il consenso popolare con simili mezzi.

La manifestazione del 17 gennaio, con la quale, con una impronta al tempo stessa *“paternalista”* e *“proprietaria”*, la ANM *“apre i tribunali ai cittadini”*, non ha grande successo, forse anche perché viene colto il significato sindacale, corporativo e autoreferenziale dell’iniziativa, tendente a scoraggiare riforme non gradite ed a rivolgersi all’opinione pubblica quale esclusiva rappresentante del *“bene”*.

## 6. Verso le riforme

In questo clima di contraddizioni e di tensioni, mentre il Parlamento si accinge a eleggere (dopo le annunciate dimissioni di Giorgio Napolitano) il nuovo Presidente della Repubblica, il Governo presenta ufficialmente il disegno di legge sul processo penale.

L’Unione si prepara all’incipiente inaugurazione dell’Anno Giudiziario. Il Governo, impegnato su più fronti, mostra evidentemente tutti i vizi della Politica sedimentati negli ultimi decenni: diritto penale *“simbolico”*, riforme disorganiche annunciate sull’onda emotiva della cronaca alla ricerca del consenso, difficoltà a contrastare quello che lo stesso Ministro Orlando definisce *“populismo giudiziario”*.

La Politica stenta a riprendersi il terreno di azione che le è stato sottratto - o al quale ha da tempo rinunciato -, non solo per una sua propria incapacità, ma anche perché aggredibile a causa della sua scarsa adesione a moralità e legalità. Lancia segnali contraddittori: se, da un lato, il Presidente del Consiglio ricorda correttamente che *“non sono i magistrati a fare le leggi”*, dall’altro lato si dimentica



che lui stesso, nel luglio del 2014, ha designato un Procuratore antimafia a dirigere una Commissione per le riforme del processo penale a Palazzo Chigi e lo aveva immaginato addirittura come Ministro.

Alla nostra inaugurazione dell'anno giudiziario, occasione nella quale l'Accademia è stata coinvolta, non solo per apprezzarne i contributi dottrinari, ma anche, e soprattutto, per stimolare un percorso condiviso sui temi delle riforme, l'Unione ha ribadito, tra l'altro, la inderogabile necessità di perseguire l'equilibrio istituzionale con una vera separazione dei poteri.

Questo obiettivo pare ancora lontano, tanto per le pulsioni e le scelte contraddittorie in materia di politica giudiziaria, quanto per le timidezze, quasi inguaribili, della Politica, che si avvertono anche nel chiedere alla Magistratura di farsi garante della legalità.

La paura di scontentare un potere che per anni ha avuto la supremazia sull'altro si coglie ancora nella composizione delle Commissioni ministeriali che, soprattutto per temi di fondamentale importanza, registra la presenza di un numero eccessivo di magistrati pronti a condizionare nuovamente le opzioni della Politica, quasi non fosse sufficiente la composizione dell'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e la presenza di magistrati fuori ruolo nei gangli fondamentali dell'Amministrazione e del Governo.

Occorre un'inversione di tendenza rispetto a questa situazione, e la Politica deve avere non solo il coraggio ma soprattutto la forza di proporre un progetto di riforma del diritto penale e del processo complessivo e organico, dotato di propri principi fondanti e di una adeguata base valoriale, abbandonando contingenze e logiche estemporanee.

Il consenso non si dovrebbe ottenere inseguendo l'opinione pubblica sul piano dell'insicurezza, ma con una *idea di processo* liberale e moderno, fondata sui principi costituzionali e sulla corretta interpretazione di elementi troppo spesso svalutati, dimenticati o nascosti, come ad esempio: il recupero dei reï costa meno in termini economici e in termini sociali di una cieca repressione; i rimedi restitutori costano al Paese di più di quanto sarebbe necessario per avere un processo più equo e ragionevolmente breve; i diritti e le garanzie degli imputati costituiscono la base dei diritti e delle libertà di tutti i cittadini.

In questo scenario composito e inquieto il dott. Gratteri propone la promulgazione, in forma di decreto legge, dei suoi 130 articoli sulla "riforma antimafia". Il tema è il seguente: lo strumento



antimafia si presta, duttile ed invasivo, anche alla repressione di altri reati. Come dice il prof. Giorgio Spangher: *“Tutto si tiene”*. Il tentativo giurisprudenziale e le richieste delle Procure troverebbero conferma normativa.

Tenere dritta la barra delle riforme sulla rotta del *“giusto processo”*, impedendo che le garanzie difensive vengano erose, è compito difficile, in una situazione così complessa, la cui lettura sembra imporre una linea politica che tenga insieme tutte le possibili forme di intervento sulla realtà.

Lo scenario è reso ancora più complesso dagli interventi delle Corti europee e dall'interpretazione che viene fatta degli stessi. Da ultimo, la nota sentenza *“Taricco”* sembra aver rafforzato gli intendimenti del Governo, che pure aveva resistito dinanzi alla Corte di Giustizia, di allungare i tempi del processo.

L'Unione, con l'Osservatorio Europa, ha già commentato negativamente la pronuncia, esprimendo preoccupazione per lo stato di salute della cultura delle garanzie. La prescrizione viene dipinta come il male assoluto, forse anche perché si tratta di salvaguardare interessi finanziari della Ue. Da istituto di diritto sostanziale diventa processuale, perciò non più soggetto alla garanzia del principio di legalità ex art. 25 c. 2 Cost..

La terza Sezione della Cassazione non ha invece avuto dubbi nell'accogliere la decisione della Corte di Giustizia, ribadendo l'obbligo di disapplicazione della normativa sulla prescrizione per il giudice nazionale, per fortuna la Corte di Appello di Milano, rammentando tra l'altro la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale che ritiene la prescrizione istituto di diritto sostanziale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale.

Non è questa la sede per commentare in maniera articolata le suddette pronunce: ciò che interessa è segnalare come, spesso, e senza grande fatica, si recepisca quanto di regressivo e contrario ai principi di garanzia proviene dall'Europa, mentre con difficoltà vengono accolti ammonimenti e principi di segno garantista come nel caso della sentenza *“Contrada”* o della sentenza *“Torreggiani”*, o ancora come si vorrebbe disconoscere il diritto dell'imputato di essere giudicato dallo stesso giudice che ha assunto la prova, principio consacrato nella giurisprudenza della CEDU.



## 7. Il processo penale al tempo della crisi

La complessità è accresciuta dalla circostanza che, in un periodo di perdurante crisi economica e politica assieme, si affaccia una visione della giustizia che tende a valorizzare il tema dell'efficienza operativa ed economica, ed a dislocare, pertanto, le politiche repressive al di fuori degli spazi costituzionalmente presidiati dal giusto processo, sul terreno insidioso delle misure di prevenzione, delle misure patrimoniali, delle confische allargate e per equivalente.

La "cittadella" del giusto processo viene così abbandonata, come fosse il luogo obsoleto e ridondante di prospettive illusorie e deformanti, dove non si gioca più la partita delle nostre libertà.

L'investimento della repressione penale sembra spostarsi, dunque, dal terreno più garantito della libertà personale a quello visibilmente disarmato del patrimonio, la cui indiscriminata aggressione appare, tuttavia, produttiva di effetti sociali, relazionali, culturali ed economici altrettanto gravi.

Ciò impone un ripensamento ampio, approfondito e penetrante della tutela di diritti in parte dimenticati, o a volte marginalizzati, per ricomporre le garanzie di libertà, di tutte le libertà personali e patrimoniali, nell'ambito di una tutela costituzionale ancora più avanzata e rafforzata del giusto processo.

Quelli che erano i "mezzi" e gli strumenti attraverso i quali si perseguivano in via accessoria finalità di lotta al crimine economico e la sottrazione di capitali intrinsecamente produttivi di nuovi illeciti, si trasformano ora in "fini" dell'azione giudiziaria e del riordino sociale ed economico. Il procedimento penale ed il procedimento di prevenzione, così concepiti, non si limitano ad estirpare il male, ma perseguono la "riorganizzazione del bene".

Ed ancora, il processo è davvero ispirato ai principi dell'art. 111 della Costituzione, come appare in qualche processo di rilievo nazionale, governato dallo statuto del contraddittorio e presidiato dai *media*? Oppure è quello "comune" che vede calpestata la parità delle parti, ignorate le regole del contraddittorio e dell'oralità? In questi processi, non è la custodia cautelare a essere strumento eventuale e residuale, servente il processo, ma, al contrario, è il processo a essere funzionale alla custodia, a dipenderne interamente.



L'insofferenza malcelata per i principi del giusto processo porta inevitabilmente a considerarlo come inutile, oppure utile solo se dura in eterno, senza troppi impedimenti e garanzie. Le impugnazioni possono diventare superflue, il giudice che decide può essere diverso da quello che assume la prova, la regola della ragionevole durata del processo diventa un *optional* senza significato, la prescrizione, invece di essere un corretto principio di civiltà, diviene un obbrobrio giuridico da estirpare o da "disapplicare".

Tutto secondo una visione economicistica e autoritaria, che considera in modo paternalistico e bonario chi si adegua, accettando magari di confessare (ipotesi prevista nella sentenza di condanna su richiesta dell'imputato, peraltro scongiurata), di collaborare o di risarcire, di abbreviare. Per chi intende affrontare il processo, questo si trasforma in una punizione senza fine, sottratto alle regole fondanti il codice del 1988.

Nel volgere di una breve stagione, benché il codice accusatorio fosse stato stravolto e annichilito, nei primi anni '90, nei suoi stessi principi fondamentali, avevamo creduto (o sperato) che la "costituzionalizzazione" del giusto processo avesse messo quel modello al riparo da possibili "retrocessioni", e che per tale via il nostro processo accusatorio fosse dunque destinato ad un ineluttabile perfezionamento. Non è stato così. E' storia nota.

La rapidità delle mutazioni dei contesti sociali, tecnologici e antropologici ci pone dinanzi a una realtà differente, per cui anche le nostre idee di avvocato, di processo penale e di giurisdizione sono destinate, forse, a modificarsi. Ogni cambiamento, tuttavia, non potrà che ruotare intorno all'idea della dignità dell'accusato e della sua tutela.

E' forse venuto anche per noi il momento di cogliere, con uno sguardo capace di trarsi fuori dal contesto, a volte disorientante, del quotidiano, un orizzonte di senso più largo e più esteso, e di decifrare in questo nuovo spazio le linee del processo del futuro che ci aspetta, all'interno delle quali costruire un modello fondato su una cultura condivisa, su principi forti e capaci di tenere insieme tutti gli interessi, i diritti e le garanzie indeclinabili della persona.



## 8. La magistratura: la “funzione” del potere e il “potere” della funzione.

La ricerca di una cultura condivisa non può prescindere dal dialogo e dal dibattito con la Magistratura, che, così come l'Avvocatura, non è un monolito.

In essa, convivono anime differenti: da una parte una Magistratura colta, laica, ideologicamente orientata, maturata nell'esperienza dell'inquisitorio garantito, ma aperta ai valori del contraddittorio (riconosciuto come migliore forma di conoscenza), della parità delle parti e, in qualche caso, persino della terzietà del giudice.

Dall'altra, una Magistratura cresciuta nell'accusatorio, sorprendentemente diffidente di tale modello, totalmente indifferente ai suoi valori, efficientista e giustizialista, più sindacalizzata che politicizzata, e inconsapevolmente orientata dal c.d. “inconscio inquisitorio”.

Infine le Procure “avanzate” (Antimafia e non), diffidenti tanto della Magistratura “ideologica”, dialogante e vetero-garantista, troppo moderatamente riformista, tanto della Magistratura sindacalizzata, spaventata dal taglio delle ferie, dalla legge sulla responsabilità civile, e paradossalmente angustata dalle aspettative sociali rivolte alla sua funzione.

Generazionalmente trasversale, la Magistratura delle Procure “avanzate” è interprete di un nuovo modello di giustizialismo. Non più quello di Tangentopoli, tutto fattuale e sostanziale (esemplarmente incarnata dal motto davighiano: “*rivolteremo l'Italia come un calzino*”), ma un giustizialismo post-moderno, fatto di riforme *ready-made*, di efficienza economica, di ottimizzazione e semplificazione del sistema; di strumenti disarticolanti ed invasivi (nuove e più efficienti misure patrimoniali, agenti provocatori, pene più alte, abolizione della prescrizione e restrizione delle impugnazioni ... ); di applicazione ai fenomeni criminali dello schema processuale del modello mafioso. Questa Magistratura delle Procure “avanzate” sembra essere la più ascoltata, perché intercetta il consenso popolare e la logica dell'efficienza e del “fare”.

A guardare le vicende della Magistratura italiana con uno sguardo storicamente attrezzato, si possono azzardare alcune interpretazioni. Una delle idee-chiave prodotte dalla Magistratura, che ha caratterizzato la vita del nostro Paese nell'ultimo cinquantennio, è che l'azione giudiziaria, attraverso indagini di punta *mass-mediaticamente* e sapientemente valorizzate, potesse cambiare il Paese,



sconfiggere i fenomeni corruttivi, innalzare il livello di legalità dell'intero sistema e, nella sostanza, risanare, riformare e rifondare la democrazia.

Tangentopoli, quale fenomeno paradigmatico, in parte prodotto ed in parte produttore di questa ideologia, è stata, tuttavia, un clamoroso fallimento, non tanto determinato dall'imperfezione dello strumento o da una particolare resistenza del sistema, ma dal definitivo disvelamento della inefficacia dell'azione giudiziaria come grimaldello per ottenere la riforma e la trasformazione sociale del Paese.

Dopo Tangentopoli, non si dovrebbe più immaginare che lo strumento giudiziario possa operare con successo per il bene del Paese. Questa idea, tuttavia, continua a scorrere parallela, come una verità implicita che ne attraversa l'intera cultura. Una sorta di *alibi* della politica e di *deresponsabilizzazione* della c.d. società civile, che preferisce delegare ad altri una sua indeclinabile funzione.

Il processo penale è – come dice Massimo Nobile – un'*immoralità necessaria*, uno strumento indispensabile in ogni democrazia, ma non un agente di riforma. E' uno strumento di accertamento delle responsabilità individuali, che non può in alcun modo sostituirsi all'azione della Storia e tantomeno della Politica. Non sono i processi, e tanto meno il diritto penale, a poter operare il risanamento della società. Non l'intensificazione delle indagini, non l'aumento delle pene, né l'eventuale aumento del numero dei detenuti per reati economici, costituiscono strumenti destinati al successo o possono essere indici di efficienza, di democrazia e di legalità. Prima di ogni altra legge penale, il Parlamento avrebbe dovuto approvare con urgenza una nuova legge sugli appalti, inoculare nel sistema amministrativo strumenti di semplicità e di trasparenza.

L'azione condizionante della Magistratura ha impedito, dunque, alla Politica di trovare in sé le energie per risanarsi, e la Politica ha finito per il delegare alla Magistratura ogni azione a tutela della legalità. Con ciò stabilizzando un sistema sbilanciato ed una commistione fra poteri e funzioni dello Stato che appare aver raggiunto un livello insostenibile.

Si trae la conclusione che nessuna parziale riforma del sistema processuale può dare i suoi frutti se non si procede a un complessivo "riequilibrio" istituzionale. Il processo è strumento troppo debole perché possa da solo riuscire a cambiare i rapporti fra le istituzioni, fra i singoli poteri dello Stato, fra Politica e Magistratura. E', invece, molto più facile che il processo resti schiacciato e risulti deformato,



asservito e deliberatamente orientato verso indebite funzioni dalla pressione esercitata nel conflitto istituzionale dei poteri.

La riflessione non appartiene solo al mondo dell'Avvocatura. Al Congresso di "Unità per la Costituzione", nella relazione del Consigliere dott. Roberto Carrelli Palombi, si legge: *"E' questa la sfida che la Magistratura deve cogliere nell'interesse delle Istituzioni e dell'intero Paese: costruire un modello di magistrato che, nella convinta adesione al valore costituzionale della terzietà, sappia interpretare in un'ottica di servizio, prima che di legittima ambizione personale, le opportunità oggi offerte dalla normativa ordinamentale. Un magistrato che, forte della credibilità ed autorevolezza delle sue decisioni, sappia, nei circuiti istituzionali e in quelli associativi, parlare alla politica, pur rimanendo distante dai centri di potere della politica e di altro"*.

## **9. Il rapporto dell'Unione con la Politica**

Abbiamo apprezzato il metodo del dialogo, instaurato dal Ministro della Giustizia con i soggetti della giurisdizione, cogliendo un interesse vero per le proposte dell'Avvocatura penale che, in qualche occasione, hanno trovato accoglimento.

Ci è parso di intravedere un cambiamento e che il dibattito sulla giustizia potesse avvenire secondo logiche democratiche condivisibili: Magistratura e Avvocatura offrono il loro contributo e la Politica opera la sintesi di cui si assume le responsabilità.

E' giusto dare atto di questo, anche se non sfugge che la ormai datata supremazia di un potere su un altro, la sproporzione di attenzione mediatica rivolta alle istanze della Magistratura, la sbilanciata composizione di Commissioni ministeriali e la presenza totalizzante di magistrati fuori ruolo nell'Ufficio legislativo del Ministero non permettono, per intuibili ragioni, di raggiungere un punto di equilibrio soddisfacente.

In merito alla composizione delle Commissioni ministeriali, il prof. Giuseppe Di Federico rileva correttamente il vizio tutto italiano di nominare in maggioranza magistrati, soprattutto in quelle che si occupano di ordinamento giudiziario e CSM, e commenta con amarezza: *"ho partecipato in varia forma a diverse commissioni di riforma degli ordinamenti giudiziari di altri Paesi: i magistrati non erano mai in maggioranza"*.



Dovrebbe essere chiaro a tutti che le riforme ordinamentali non riguardano solo i magistrati, che non devono riformare se stessi. L'ordinamento giudiziario, la composizione del CSM, le riforme della giustizia in generale sono soprattutto questioni di interesse per la società e per i cittadini e meritano il contributo culturale ed il confronto più ampio.

Essere inseriti in una commissione può non essere decisivo, e quasi mai lo è. L'Italia è il Paese che ha visto istituire numerose commissioni, i cui risultati sono stati posti nel dimenticatoio o sono stati superati da proposte totalmente difformi. Importante, dunque, è incidere nelle scelte e pretendere che la discussione sugli esiti delle Commissioni governative sia autentica, e dunque effettivamente aperta a contributi e contenuti di segno diverso.

Certo è che, se la forma è sostanza, anche la scelta dei componenti di una Commissione, e del numero dei magistrati che ne fanno parte, appare già di per sé indicativa di una subalternità, e della esistenza di un evidente *deficit* di metodo democratico.

Sul punto, peraltro, vogliamo essere convinti che le affermazioni del Ministro Orlando, in merito alla circostanza che i lavori delle Commissioni su Ordinamento e CSM verranno sottoposti al dibattito partecipato con Magistratura associata, Avvocatura ed Accademia, prima che il Governo e il Parlamento effettuino le loro scelte, si tradurranno in realtà. Non possiamo, però, non rilevare la nostra contrarietà in merito alle scelte adottate.

La linea dell'interlocuzione con Governo e forze politiche deve, dunque, proseguire, consapevoli che l'autorevolezza dell'Unione fonda le sue radici nella soggettività politica, conquistata anche attraverso l'impegno sociale e culturale ed il rifiuto di ogni deriva corporativa e sindacale.

La coscienza di difendere principi di matrice liberale e democratica, di assistere la dignità e la libertà delle persone, di essere accanto agli ultimi e ai meno abbienti, la volontà di esprimere un ruolo nella società per contribuirne all'evoluzione positiva sono elementi che costituiscono il patrimonio della nostra associazione e di tutti i penalisti e che danno forza alle nostre idee espresse con la necessaria considerazione delle opinioni altrui, ma con assoluta fermezza.

La Politica non gradisce, per ovvie ragioni, decisioni impopolari, che possono avere un costo in chiave elettorale. Più volte il Ministro della Giustizia ha fatto riferimento alla necessità di affrontare il dibattito sulla giustizia in termini non ideologici e preconcepi, per non offrire una facile sponda al



populismo. Il richiamo è corretto, ma non si può ignorare che la Politica, anche in quest'ultimo anno, vi si è abbandonata essa stessa, inseguendo l'opinione pubblica, appagando le ansie securitarie e assecondando di volta in volta derive giustizialiste provenienti ora da sinistra, ora da destra. La sentenza "Eternit" e il conseguente dibattito sulla prescrizione ne sono un esempio evidente.

Certo, può essere complicato far comprendere come sia necessario abolire l'ergastolo o il 41 bis, e come sia parimenti ineludibile concedere amnistia ed indulto per consentire che le riforme strutturali avviate dal Governo restituiscano dignità al carcere e serie prospettive di rieducazione per il detenuto. Sembrava difficile riformare la custodia cautelare o parlare di particolare tenuità del fatto, eppure, costruendo consenso attorno a ipotesi giuste e corrette, tali obiettivi possono essere raggiunti. Ma ciò non basta.

## **10. Quanta confusione sotto il cielo delle riforme.**

Un tempo si contendevano il corpo del processo l'ideologia inquisitoria e quella accusatoria. Con la fine delle ideologie anche questa polarizzazione concettuale sembra essere venuta meno. Ciò che fa arretrare le garanzie del processo accusatorio non è più l'affermazione del vecchio modello. Queste "lenti" non ci consentono più di leggere la complessità dell'incedere delle riforme.

Da una parte si approvano norme tendenti a rendere dignitose le condizioni carcerarie e a diminuire l'uso della custodia cautelare detentiva e a renderne effettivo il principio di *extrema ratio*; dall'altra, si approvano leggi carcerocentriche, con aumenti di pena sproporzionati ed arbitrari e proliferazione di nuovi reati, totalmente inutili. La regola che governa queste riforme sembra essere: "tutto e il contrario di tutto".

E, tuttavia, l'analisi di una riforma complessa come quella appena approvata dalla Camera, non può ridursi ad una semplice compilazione fra ciò che sembra aderire ai principi di libertà e di dignità dell'imputato, e ciò che invece offende i principi costituzionali del giusto processo. Ciò che vediamo avanzare, oltre le luci e le ombre del DDL, è la mancanza di un fondamento valoriale, che guidi ed orienti le scelte del Governo, la mancata individuazione di un nucleo indeclinabile di principi che il processo penale non può in alcun modo tradire. Non si tratta del recupero di una visione inquisitoria del processo e del suo prevalere sul modello accusatorio, ma di una nuova forma di approccio alle



riforme che bada esclusivamente ad alcuni fini: la semplificazione, la efficientizzazione, l'economicizzazione.

Tali fini, a ben vedere, proprio perché indifferenti ad ogni impostazione valoriale, possono produrre ad un tempo il contenimento della custodia cautelare (per realizzare decongestione del carcere ed evitare le sanzioni europee) ed il processo a distanza (per risparmiare risorse).

Per contrastare derive autoritarie, approcci scorretti lesivi della dignità dell'imputato e distanti dalla nostra Costituzione, occorre concentrarsi invece sui principi fondamentali di tradizione illuministica e liberale, evitare che settoriali riforme, apparentemente marginali, si inseriscano - come sostiene il prof. Giorgio Spangher - come un "cuneo" idoneo a scardinare principi e valori ineludibili e le fondamenta stesse dello Stato di diritto.

Non solo, dobbiamo rilanciare i temi forti di una vera riforma della giustizia: nuova modulazione del principio obbligatorietà dell'azione penale, riserva di codice, diritto penale minimo, sistema sanzionatorio, presunzione di innocenza, trattamento carcerario e rieducazione del reo, e, non da ultimo, separazione delle carriere, come unico modo per realizzare la terzietà del giudice.

Come sostiene Oreste Dominioni: *"perché si affermi il valore dell'imparzialità della decisione, non basta definire il giudice in una posizione di terzietà del processo: occorre che questa sia protetta da contaminazioni di origine ordinamentale, non essendo seriamente prospettabile che i magistrati d'accusa e di decisione siano uguali nell'ordinamento e radicalmente diversi nel processo. Se uguali nell'ordinamento, essi infatti si autodefiniscono come portatori nelle istituzioni (cioè nel processo) e nella società di una medesima funzione: ciò che, appunto, corrisponde ai modelli e alle esperienze processuali di marca autoritativa"*. Senza questa riforma ordinamentale, ogni altra riforma processuale, intesa a garantire il giusto processo, perde di significato.

E' su questo piano, dunque, che si sposta inevitabilmente la verifica dell'operato della politica sul campo delle riforme del processo penale e la conseguente scelta delle risposte che l'Unione dovrà e potrà dare per impedire che il modello accusatorio venga svuotato ed allontanato dalla sua autentica matrice.

La nostra esperienza ha dimostrato come sia possibile guadagnare spazi all'interno della produzione normativa del Parlamento e del Governo. La paziente ed incessante opera di interlocuzione a tutti i



livelli di formazione della legge, attraverso la proposta di emendamenti, la incessante presenza alle audizioni nelle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, la redazione di documenti e di pareri tecnici articolati, ha spesso prodotto l'accoglimento trasversale delle proposte dell'Unione da parte delle forze parlamentari, ha inoculato dubbi sulla opportunità di alcune scelte, ha prodotto miglioramenti nei testi normativi, ha innalzato il livello di garanzia e di razionalità complessiva di alcuni nuovi istituti. La costante presenza e la conseguente autorevole contrapposizione con la rappresentanza della magistratura associata, ha consentito, in quelle stesse Sedi, di arginare spesso l'azione condizionatrice di ANM. Questa attività e questa modalità di approccio pragmatico che ha sostenuto l'impegno dell'Unione sul fronte della riforma della giustizia ha dato i suoi frutti e non può essere né modificata né abbandonata.

Al tempo stesso, non vi è dubbio che non si è riusciti ad imprimere alla Politica quella necessaria spinta culturale che consentirebbe, al di là delle dichiarazioni di impegno, di superare davvero la logica emergenziale e populistica delle riforme in materia di processo penale, e soprattutto di far sì che la Riforma non si ispiri più a criteri meramente efficientistici, ma sia orientata dal riconoscimento e dalla realizzazione di alcuni valori fondanti indeclinabili. La spinta verso il risparmio, la velocità e la efficienza può indifferentemente produrre, infatti, la riforma della custodia cautelare, la messa alla prova, la particolare tenuità del fatto, come anche l'indebita estensione del processo a distanza, la sanatoria delle nullità e la non rilevabilità della incompetenza per territorio nel rito abbreviato. La realizzazione della deflazione e della maggiore efficienza del processo penale non deve e non può essere certamente abbandonata, ma deve essere inevitabilmente coniugata e deve sempre confrontarsi con i principi cardine del modello accusatorio, con la libertà e la dignità dell'imputato, con il principio del contraddittorio e della immediatezza e dell'oralità e con la effettiva terzietà del giudice. Sulla necessaria ricollocazione al centro delle riforme di questo nucleo valoriale dovrà incentrarsi la nostra azione.

## **11. L'attività svolta**

Come rilevato in premessa, il Congresso straordinario offre anche la opportunità di segnalare doverosamente l'attività svolta, per darne conto e informazione, anche al fine di consentire di trarre utili spunti di riflessione per il prosieguo dell'azione politica dell'Unione.



Il primo impegno è stato il Congresso Nazionale Forense, tenutosi a Venezia il 9 ottobre, dove è stata illustrata la posizione dell'Unione, condivisa dal Consiglio delle Camere Penali, convocato *ad hoc* prima di tale evento.

Le perplessità emerse nel dibattito, pre-congressuale e congressuale, sulla possibilità di una partecipazione dell'Unione a una rappresentanza unitaria dell'Avvocatura hanno trovato piena conferma, tanto che, al Congresso Nazionale Forense, sono state presentate sei mozioni, una diversa dall'altra, ma tutte con una visione dell'Organismo di Rappresentanza incompatibile con l'idea federativa da sempre sostenuta dall'Unione.

Tali mozioni, peraltro, sono state respinte, a dimostrazione della mancanza in quell'organismo di valori comuni e condivisi, sui quali soltanto si può realizzare l'unità dell'Avvocatura, nel rispetto e nella valorizzazione delle competenze specifiche e della storia di ogni associazione.

Mancavano, e tutt'ora mancano, le condizioni per modificare il nostro atteggiamento, sempre rispettoso delle altrui specificità e tendente a confrontarsi su ideali, principi e ruolo sociale dell'Avvocato, ed in ogni caso favorevole affinché si sviluppi un'azione sinergica dell'Avvocatura su alcune singole questioni.

Il rapporto con le istituzioni forensi, in particolare con il Consiglio Nazionale Forense, è ormai consolidato e proficuo, così come quello con le associazioni specialistiche, che hanno contribuito, insieme al CNF, a raggiungere, nell'interesse dei cittadini, soprattutto di quelli meno abbienti, l'obiettivo della specializzazione.

Anche su questo tema, peraltro, abbiamo dovuto riscontrare la contrarietà di altre associazioni forensi, che rende evidente il differente sentire in ordine a temi di fondamentale importanza, quale quello della formazione specialistica dell'avvocato.

Analoghe rilevanti difformità persistono anche in materia di ingresso di società di capitali negli studi professionali, determinate da una diversità di visioni in ordine al ruolo dell'avvocato. Da una parte una impostazione eminentemente imprenditoriale dell'attività professionale, con una attenzione incentrata sulle questioni economiche, dall'altra, una impostazione che privilegia la specificità e la peculiarità della funzione difensiva, che non può mai perdere di vista la tutela della dignità e della libertà dell'assistito, e che non può pertanto essere mai ed in nessun caso condizionata da scelte di



tipo imprenditoriale. Senza contare i rischi derivanti dall'ingresso di capitali all'interno delle strutture professionali con il rischio, non solo di una perdita di indipendenza e di autonomie delle scelte deontologiche, ma anche della contaminazione e del controllo da parte di poteri illeciti.

\*\*\*

Sul campo delle riforme sostanziali, la Giunta ha dovuto subito affrontare il dibattito sulla introduzione del reato di autoriciclaggio e quello sulla responsabilità civile dello Stato. Il reato di cui all'art. 648 *quater* c.p., che pure censurabile nella 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 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.

\*\*\*

In ordine alla responsabilità civile dello Stato per i danni cagionati dai magistrati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, l'intervento dell'Unione è stato positivamente apprezzato anche dalla Commissione giustizia della Camera dei Deputati. 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. Tutti aspetti, escluso il secondo, su cui si era concentrata la resistenza dell'ANM.

Nella relazione della Commissione Giustizia della Camera, si dà atto del contributo positivo dell'Unione, anche in relazione a quest'ultimo 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.

\*\*\*

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 particolare tenuità del fatto, esprimendo una valutazione favorevole per i principi ispiratori, pur segnalandone le criticità.

\*\*\*

Siamo stati auditi presso le Commissioni Giustizia di Camera e Senato in relazione alla formulazione della fattispecie di reato di tortura, tema che continuerà ad essere all'attenzione vigile della giunta, specie in un momento in cui il nostro legislatore sembra insensibile ai richiami della CEDU e mentre l'Europa non sempre sembra trattare il problema dei migranti con rispetto della dignità delle persone.

La Giunta sosterrà tutte le iniziative tese a garantire il rispetto della dignità dei più deboli tra i deboli.

\* \* \*

L'Unione ha partecipato all'audizione in Commissione Giustizia della Camera sui disegni di legge in materia di prescrizione, esprimendo la propria contrarietà a tutte le proposte sul tappeto.

Come è noto, una modificazione delle regole sulla prescrizione era contenuta anche nel disegno di legge 2798 sulle modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.

La Commissione Giustizia della Camera ha preferito trattare insieme le proposte di legge in esame per anticipare in tempi di approvazione alla Camera dei Deputati. L'Unione, come noto, con riferimento sia al metodo che al merito della riforma, ha espresso, in sede di Commissione Giustizia la propria contrarietà, proclamando lo stato di agitazione in data 12.03.2015.



Va detto, peraltro, che anche l'intervento dell'Unione ha consentito di evitare che venissero approvati emendamenti ancor più negativi e che la prescrizione aumentasse a sette anni, con un aumento della metà dei termini di prescrizione ex art. 157 c.p. per tutti i reati, e non solo per quelli riguardanti la Pubblica Amministrazione.

Sono state respinte, inoltre, tutte le richieste, invocate dall'ANM, che volevano che la prescrizione venisse interrotta dopo l'avvio dell'azione penale, con la conseguenza che il processo sarebbe divenuto infinito.

\*\*\*

Il 5 febbraio 2015 è stato pubblicato il D.lgs. n. 6/2015 (che ha modificato l'art. 29 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) sul riordino della difesa d'ufficio e il 22 maggio è stato emanato il Regolamento per la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco unico nazionale degli avvocati iscritti negli albi disponibili ad assumere le difese d'ufficio. Sia l'uno che l'altro recepiscono le indicazioni dell'Unione e dell'Osservatorio "Difesa d'Ufficio", guidato dall'avv. Paola Rebecchi. In particolare il CNF ha fatto proprio il programma generale delle Scuole territoriali dell'Unione delle Camere Penali italiane, per uniformare la formazione dei difensori d'ufficio. Erano sorte difficoltà sulla disciplina della prova al termine del corso, ma, infine, è stata accolta la proposta dell'Unione in merito alla possibilità di far svolgere l'esame in autonomia dal soggetto organizzatore e, dunque, anche delle singole Camere Penali territoriali.

\*\*\*

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 pervenuta all'UCPI l'invito da parte del Cancelliere Generale della Corte Penale Internazionale dell'Aja, Hermann Von Hebel, a partecipare alla conferenza generale presso la Corte stessa. L'ICB ha delegato a rappresentarla il proprio Vice Presidente e l'Unione delle Camere Penali italiane, con la responsabile dell'Osservatorio avv. Paola Rubini e l'avv. Elisabetta Galeazzi del suddetto Osservatorio.

L'Unione, in collaborazione col proprio Osservatorio, è intervenuta *ad adiuvandum* nel procedimento avanti la CEDU "Vanaria c. Italia" in merito alla questione se la normativa italiana che consente di dichiarare la manifesta infondatezza del ricorso per cassazione, determinandone l'inammissibilità, sia



rispettosa della CEDU, poiché ciò preclude di rilevare l'avvenuto decorso del termine di prescrizione del reato maturato dopo la sentenza impugnata.

\*\*\*

Ed ancora, il prof. Vittorio Manes, componente dell'Osservatorio, ha partecipato, in qualità di patrocinatore di una delle parti, alla discussione innanzi alla *Grande Chambre* nel caso "*Hotel Promotion Bureau c. Italia*", in tema di applicazione della confisca senza sentenza di condanna, questione, questa, di grande rilievo, visti gli evidenti riflessi in tema di tutela del principio di innocenza e di difesa effettiva.

\*\*\*

L'Unione ha formulato anche un atto di intervento innanzi alla Corte Costituzionale, su segnalazione della Camera Penale di Roma, in merito alla questione riguardante il pagamento da parte dello Stato della retribuzione dell'avvocato nominato d'ufficio, nel caso in cui l'assistito sia insolvente o di fatto irreperibile. Un giudice romano, infatti, ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 116 del D.P.R. n. 115/2002, per violazione degli artt. 3, 97 e 111 della Costituzione.

L'intervento è stato evidentemente determinato non per le questioni sottese al pagamento dell'onorario, ma per ribadire che la difesa d'ufficio è prevista per dare concreta attuazione al diritto costituzionale di difesa e al giusto processo e per stigmatizzare i contenuti totalmente inopportuni, gratuiti e offensivi dell'ordinanza propositiva della questione costituzionale, laddove si evidenzia che l'avvocato potrebbe essere spinto a compiere scelte non finalizzate all'interesse dell'assistito, ma invece a garantirsi un più alto compenso.

In particolare, in applicazione del brocardo latino "*dum pendet, rendet*", il difensore, con incarico ufficioso, non accedrebbe quasi mai a riti alternativi e interporrebbe impugnazioni infondate a soli fini dilatori e parcellari, con notevole aggravio di lavoro per gli uffici giudiziari.

Senza entrare nel merito delle questioni giuridiche trattate dal nostro Osservatorio "Corte Costituzionale", l'Unione, rappresentata dall'avv. Roberto Fabio Tricoli, responsabile dello stesso, ha evidenziato come le argomentazioni proposte nell'ordinanza rivelino "*disprezzo e pregiudizio, certamente e assolutamente impropri per tutti gli avvocati, ma in particolare per quelli d'ufficio, i*



*quali svolgono una funzione involontaria e spesso generosamente gratuita, a presidio di fondamentali principi su cui si regge l'ordinamento".*

\*\*\*

L'attività culturale e propositiva è stata intensa, cercando di cadenzarla anche secondo le contingenze e i temi più recenti in discussione. Senza pretesa di completezza, desidero ricordare:

- Il convegno di Roma del 28 novembre 2014, *"Quale futuro per il processo d'appello?"*;
- Il convegno di Prato del 4 dicembre 2014, *"Il nuovo reato di autoriciclaggio"* in collaborazione con la Camera Penale di Prato;
- Il convegno di Trento del 5 dicembre 2014, *"Il diritto penale europeo: le tensioni del presente e le aspettative del futuro"* in collaborazione con la Camera Penale di Trento;
- Il convegno di Palmi del 12 dicembre 2014, *"Processo penale, prova scientifica, prova dichiarativa"* in collaborazione con la Camera Penale di Palmi;
- Il convegno di Roma del 31 marzo 2015 *"Prescrizione, reato e processo – un nodo da sciogliere"*;
- Il convegno di Torino del 8 maggio 2015, organizzato con l'Osservatorio "informazione giudiziaria" della Camera Penale Piemonte occidentale e Valle d'Aosta, *"Informazione e giustizia. Sinergia virtuosa o relazione perversa?"*;
- Il convegno di Capo d'Orlando del 22 maggio 2015, *"La spending review nel processo penale"*, in collaborazione con le Camere Penali di Barcellona Pozzo di Gotto e di Patti;
- Il convegno di Roma del 3 giugno 2015 per la presentazione del libro del prof. Giorgio Spangher, *"Considerazioni sul processo criminale italiano"*;

Il convegno di Benevento del 6 giugno 2015, *"In nome del popolo italiano – il processo che vogliamo"*, in collaborazione con la Camera Penale di Benevento e con l'ANM, Sezione di Benevento.

\*\*\*

L'impegno della Giunta si è a lungo concentrato sul DDL 2798 *"modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena"*.



L'articolato normativo del DDL presentato dal Governo tocca moltissimi temi (pur essendo state stralciate le norme relative alla prescrizione ed alla corruzione, perché già in discussione con altri DDL), sia di diritto penale sostanziale, che processuale, che ordinamentale, con scelte a volte condivisibili, altre migliorabili, altre decisamente censurabili, già complessivamente oggetto di commento da parte della Giunta con il documento del 6 luglio 2015 "L'Unione e la politica delle riforme", al quale per ineludibili ragioni di sintesi è necessario rinviare.

Va, in ogni caso dato atto, che il dialogo con la politica vi è stato e si è svolto sia in sede di audizione presso la Commissione Giustizia della Camera, avvenuta il 24 febbraio 2015, che attraverso la successiva formulazione di alcuni emendamenti – messi a disposizione il 21 giugno 2015 di tutti i Componenti della Commissione e presentati da Parlamentari appartenenti a diverse forze politiche – che, in maniera più costante con il Ministro della Giustizia ed in particolare con il Vice Ministro, oltre che con il Capo di Gabinetto e con i Componenti dell'Ufficio Legislazione del Ministero, interlocuzione che è proseguita anche nella successiva fase di esame presso l'Assemblea di Montecitorio, nel corso della quale è stata formulata dall'Unione la proposta emendativa all'art. 23 *bis* del DDL (inserito nel corso del *iter* in Commissione) relativo al recepimento della c.d. "proposta Gratteri" sulla partecipazione al dibattimento a distanza (con la previsione della modifica dell'art. 146 *bis* dip. Att. c.p.p.).

L'eterogeneità dei temi trattati e le diverse ragioni ispiratrici che hanno guidato, non sempre in modo organico e razionale, la spinta riformatrice del Governo, non consentono – come si è già avuto modo di rilevare - di dare un giudizio unitario in termini favorevoli o contrari rispetto all'articolato finale approvato alla Camera.

Certo, rispetto all'impianto iniziale, l'*iter* parlamentare e l'interlocuzione effettiva che vi è stata anche con l'avvocatura penale, hanno comportato significative modifiche in senso migliorativo, con qualche eccezione però su temi di rilievo come la delega sulle intercettazioni e la partecipazione al dibattimento a distanza.

Tra i punti che meritano di essere segnalati positivamente, come effetto del recepimento dei rilievi e delle proposte anche dell'Unione sono da annoverarsi sicuramente: la soppressione integrale delle modifiche alla confisca "estesa" ex art. 12 *sexies* D.L. 306/1992; la soppressione integrale del nuovo istituto della sentenza di condanna a richiesta dell'imputato (che connotava negativamente l'intero articolato); la previsione di un termine entro il quale il Pubblico Ministero è tenuto all'esercizio



dell'azione penale; la positivizzazione della responsabilità disciplinare del Pubblico Ministero che ometta l'iscrizione del nominativo dell'indagato nell'apposito registro; l'esclusione della mancanza dei motivi tra le cause di declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione pronunciata dal Giudice a quo; l'eliminazione delle esclusioni oggettive e soggettive dal "concordato anche con rinuncia del motivi in appello".

Complessivamente positivo deve poi essere il giudizio in relazione alla delega circa la riforma dell'Ordinamento Penitenziario, salvo il rilievo in merito ad una eccessiva genericità dei principi che induce cautela ed impone di attendere (oltre ovviamente il passaggio al Senato) i decreti attuativi per esprimere una valutazione definitiva.

Deve darsi atto poi che l'intento di semplificazione è stato in più punti raggiunto, con scelte tese alla razionalizzazione di alcuni istituti come l'impugnazione della sentenza di proscioglimento o del decreto di archiviazione.

Resta invece sospeso il giudizio in merito alla delega sulle intercettazioni, rispetto alla quale l'Unione aveva formulato vari rilievi in sede di audizione presso la Commissione Giustizia ed anche successivamente nel corso dell'iter in aula, che non sono stati recepiti ed anzi, è stato soppresso nella fase finale il riferimento all'udienza di selezione del materiale intercettativo e sul punto è stato possibile solo preservare il principio del contraddittorio nella selezione del materiale intercettativo.

Restano, dunque, tutti i rilievi critici già formulati dall'Unione del corso dell'iter parlamentare e dovrà continuare il confronto nella fase di esame davanti al Senato, perché la formulazione attuale non offre sufficienti garanzie, soprattutto, ma non solo in relazione alla funzione difensiva.

Certamente negativa è poi la valutazione in merito alla riforma dell'art. 146 bis disp. Att. c.p.p. circa la partecipazione a distanza al dibattimento, che comprime le garanzie difensive in ragione di logiche meramente ispirate ad un presunto risparmio economico.

Sulle singole norme l'ampiezza dell'argomento impone una contenuta trattazione per punti, relativa necessariamente solo ai temi di maggior rilievo (la numerazione degli articoli è riferita al testo approvato in aula dopo l'esame da parte della Commissione):

**Art. 1** - Sulla introduzione delle "condotte riparatorie" abbiamo espresso il nostro parere favorevole



**Artt. 4, 5 e 6** - Sono state aggiunte, in sede di Commissione, all'impianto originario del DDL tre disposizioni volte all'aumento delle pene previste per il furto in abitazione, furto con strappo e rapina, nonché per le aggravanti previste per il furto dall'art. 625 c.p.

Si tratta di scelte irrazionali che mirano a limitare la discrezionalità del Giudice nell'adeguamento della pena al reale disvalore del fatto e si pongono in logico contrasto con gli istituti di recente introduzione quali la messa alla prova, l'estinzione per particolare tenuità del fatto e la stessa estinzione a seguito di condotte riparatorie, che si vuole introdurre col DDL in discussione.

Il tema offre l'occasione per rilevare l'esistenza di una spinta populista e demagogica che interferisce con effetti distorsivi e negativi su un complessivo impianto del Disegno di Legge che, malgrado non sia sempre pienamente condivisibile, dimostra una sua originaria logica coerenza finalizzata a perseguire una deflazione del dibattito, senza percorrere la facile scorciatoia della riduzione delle garanzie difensive (con qualche significativa eccezione di cui si dirà).

La scelta non può che essere aversata dall'Unione posto che l'aumento delle pene non ha mai dimostrato di produrre alcun effetto deterrente e la soluzione va, semmai, ricercata in un procedimento più rapido che avvicini la decisione del Giudice alla commissione del fatto e in una ridefinizione del sistema sanzionatorio che privilegi la funzione rieducativa e risocializzante della pena.

Obbiettivi, entrambi, bisogna darne atto, perseguiti (con alterne fortune) nel DDL, in particolare con la prevista delega per la riforma dell'Ordinamento Penitenziario.

**Art. 4** (numerazione originaria del testo in Commissione) Prevedeva una modifica della confisca estesa dettata dall'art. 12 *sexies* D.L. 306/1992, convertito in Legge n. 356/1992, sia con l'estensione a nuove fattispecie di reato (associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), che con la previsione dell'applicabilità del provvedimento ablativo anche in caso di declaratoria di prescrizione o amnistia, successiva alla pronuncia di condanna in uno dei precedenti gradi di giudizio.

Altra novità, introdotta con il dichiarato intento di contrastare l'orientamento di segno opposto espresso dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione (n. 33451/2014 Repaci), quella di precludere la possibilità che la dimostrazione circa la legittima provenienza dei beni fosse fondata sulla disponibilità di denaro provento o reimpiego di evasione fiscale.



In occasione dell'audizione presso la Commissione Giustizia è stata espressa la ferma opposizione dell'Unione a queste modifiche perché all'attuale formulazione del 12 *sexies* non può essere negata una natura anche afflittiva e la pena può e deve essere comminata solo a seguito di una sentenza di condanna passata in giudicato.

Quanto agli aspetti fiscali è stato fermamente sottolineato, in accordo con i principi espressi in materia dalla Suprema Corte, che l'eventuale sottrazione del reddito alla dichiarazione fiscale integra un fatto successivo rispetto alla liceità dell'attività e dei proventi che ne conseguono; incidere su tale profilo equivarrebbe a perseguire in modo mascherato finalità sanzionatorie di natura fiscale del tutto illegittime prive di qualsivoglia limite temporale ed al di fuori di ogni limite prescrizioneale.

All'esito dell'esame in Commissione, anche in ragione della ferma contrarietà manifestata dall'U.C.P.I., è stata fatta giustizia della disposizione con un emendamento interamente soppressivo.

**Art. 7** - Sulla delega al Governo per la modifica della procedibilità a querela per alcuni reati, abbiamo espresso il nostro parere favorevole.

Da segnalare negativamente, invece, l'emendamento approvato in Assemblea che ha soppresso la lett. c) della delega, che mirava all'indicazione dei settori di tutela penale le cui disposizioni incriminatrici devono essere inserite nel Codice Penale, al fine di una maggiore conoscibilità dei precetti e delle sanzioni.

Si tratta, come è noto, di un principio, quello della "riserva di codice" sostenuto dall'Unione e benché in questo caso non fosse interamente attuato, certamente è stata persa un'occasione per fare un passo nella direzione di un sistema penale più evoluto.

**Art. 10** - Sulle modifiche in tema di incapacità dell'imputato a partecipare al procedimento, abbiamo espresso il nostro parere favorevole.

**Art. 11** - La disposizione modifica il terzo comma dell'art. 104 c.p.p. che – nella previsione attuale – consente che sia disposto con decreto motivato del Giudice su richiesta del Pubblico Ministero, in caso di specifiche ed eccezionali ragioni di cautela, il differimento dell'esercizio del diritto dell'indagato di conferire col difensore, per una durata non superiore a cinque giorni.

La modifica limiterebbe la possibilità di differimento solo nei casi di reati di attribuiti alle funzioni della DDA (art. 51 commi tre *bis* e *quater* c.p.p.).



Benché si tratti evidentemente di un'ipotesi ampiamente migliorativa (già proposta dalla Commissione Canzio il 14 luglio 2013), in sede di audizione abbiamo espresso la nostra ferma contrarietà, chiedendo che la previsione del differimento sia del tutto espunta dall'ordinamento, senza alcuna distinzione relativa ai reati per i quali si procede.

L'istituto rappresenta, infatti, non una valutazione circa la pericolosità del soggetto indagato, ma l'espressione di una totale sfiducia nel difensore e nel suo ruolo.

La norma così modificata apparirebbe poi oltremodo iniqua, perché proprio laddove si proceda per i reati più gravi la persona indagata ha maggiore necessità di interloquire immediatamente con il proprio difensore.

La disposizione è stata però approvata senza modifiche e pur rappresentando oggettivamente un ampliamento delle garanzie difensive, resta un tema sul quale non è possibile abbandonare un ulteriore confronto.

Il quinto comma dell'art. 11 ha introdotto, così come modificato dall'esame dell'aula, l'obbligo del Pubblico Ministero di esercizio dell'azione penale (o di richiesta di archiviazione) entro tre mesi dalla scadenza del termine delle indagini, prorogabili di ulteriori tre a seguito di richiesta motivata e di un anno (anch'esso prorogabile di tre mesi) in caso di reati di mafia e terrorismo ed altri di particolare gravità (art. 407 comma 2 lett. a) numeri 1), 3) e 4)).

Si tratta di un passo importante nella giusta direzione rispetto al tema dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, che recepisce, anche se solo in parte, le posizioni più volte espresse dall'Unione delle Camere Penali Italiane, rappresentate anche in sede di audizione presso la Commissione Giustizia della Camera.

Più volte, infatti, l'Unione ha sottolineato come quasi il 70% delle prescrizioni maturi nella fase delle indagini preliminari, anche in ragione dell'inerzia delle Procure nella trattazione dei fascicoli una volta concluse le indagini. Si tratta di un meccanismo noto e ben consolidato attraverso il quale, scegliendo a quali procedimenti dare impulso e quali invece abbandonare in attesa del decorso del termine prescrizionale, si elide di fatto sistematicamente dal nostro ordinamento il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Bisognerà ora, se la disposizione così formulata diverrà legge, verificare che la prassi applicativa non ne vanifichi la funzione, atteso che l'omessa avocazione non è sanzionata processualmente (benché



possa esserlo, evidentemente, in via disciplinare) e non è stato introdotto un termine entro il quale il Procuratore Generale avocante debba a propria volta esercitare l'azione penale.

**Art. 11 bis** - Disposizione introdotta con l'approvazione di un emendamento nel corso della discussione nell'Aula di Montecitorio, prevede che la relazione annuale presentata dal Governo ogni anno alle Camere relativa alle misure cautelari personali (imposta con la recente riforma in materia dall'art. 15 L. 47/2015) sia estesa anche alle sentenze di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione.

Sul punto sono state recepite, anche se solo in parte, le istanze dell'Unione, che è intervenuta più volte sul tema, spesso a sostegno del Vice Ministro Costa, che si è fatto in particolare carico di questi aspetti, dando disposizioni agli uffici ministeriali affinché reperissero i dati di interesse, per poi divulgarli di modo da rendere edotta l'opinione pubblica sull'entità del fenomeno.

Dal 1992 ad oggi lo Stato ha, infatti, corrisposto a titolo di equo indennizzo la somma di oltre 600 milioni di Euro a circa 24 mila persone che hanno subito ingiustamente una limitazione della loro libertà personale e, all'esito del procedimento penale, sono state assolte in via definitiva nel merito. Si tratta di un tema di grande rilievo perché l'assoluta gravità del fenomeno deve essere valutata alla luce del fatto che la giurisprudenza ha elaborato principi estremamente severi, restrittivi e spesso iniqui per limitare il riconoscimento del diritto all'indennizzo a chi, sottoposto a custodia cautelare, sia poi stato riconosciuto, con sentenza passata in giudicato, innocente.

I numeri, dunque, pur impressionanti, non sono realmente rappresentativi del fenomeno che ha contorni molto più ampi e la soluzione individuata con il DDL, che va accolta positivamente, non può che essere il primo gradino verso rimedi ben più incisivi.

**Art. 13** - Sulla modifica dell'art. 428 c.p.p. con la previsione dell'attribuzione della competenza a decidere sull'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere alla Corte di Appello, anziché alla Corte di Cassazione abbiamo espresso parere favorevole, per evidenti ragioni di economia e razionalizzazione del sistema.

**Art. 14** - In ordine alla modifica dell'art. 438 c.p.p. con la previsione dell'introduzione del comma 6 bis, abbiamo manifestato il nostro fermo dissenso.

La novità: da un lato positivizza l'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo il quale la scelta del rito abbreviato comporta la sanatoria delle nullità che non siano assolute e la non rilevanza delle



inutilizzabilità, salvo quelle derivanti da un divieto probatorio; dall'altro introduce, sempre in caso di richiesta di abbreviato, la preclusione di ogni questione sulla competenza territoriale del Giudice.

Si tratta di una evidente ed ingiustificabile limitazione al diritto di difesa, che presenta, peraltro, profili di irrazionalità rispetto alla chiara volontà del legislatore di rafforzare il ricorso a riti alternativi, ricorso che non può che essere disincentivato dalla norma in questione.

**Art. 15** - Ferma contrarietà abbiamo espresso a quella che appariva come la più rilevante e nel contempo la meno condivisibile delle novità formulate nel DDL, ovvero la sentenza di condanna su richiesta dell'imputato (art. 448 *bis* c.p.p.).

L'istituto, poi integralmente soppresso all'esito dell'esame in Commissione e dei pareri di unanime segno negativo espressi in sede di audizione, prevedeva la confessione dell'imputato quale presupposto per la richiesta formulata direttamente al Giudice di una sentenza di condanna che, tenuto conto della riduzione da un terzo alla metà, potesse comminare un pena fino ad otto anni di reclusione.

Abbiamo rilevato come la confessione nel nostro attuale processo penale non sia disciplinata non per dimenticanza, ma perché considerata come "prova regina" nel sistema inquisitorio, prospettiva che si pone in aperto contrasto con il sistema accusatorio.

Nel processo attuale la prova si assume in contraddittorio tra le parti, si forma sul libero convincimento del Giudice partendo dal principio cardine della presunzione di non colpevolezza.

L'introduzione di questo nuovo istituto, nel quale era previsto che l'imputato chiedesse al Giudice una pena congrua sulla base della sua confessione, avrebbe comportato il superamento del sistema accusatorio e il ritorno a quello inquisitorio.

La conferma, ove necessaria, derivava dalla previsione secondo la quale, in caso di rigetto da parte del Giudice della richiesta dell'imputato, sarebbe stato sempre il medesimo Giudice a giudicare il reo confesso con il giudizio abbreviato obbligatorio, con buona pace del principio di terzietà del Giudice.

Svariati interrogativi erano poi sorti in ordine al valore della confessione in sé, certamente fortemente interessata allo sconto di pena; interrogativi ancor maggiori poi nel caso di confessione che riguardasse anche altri soggetti.



**Art. 16** - Prevede l'esposizione introduttiva al fine di consentire al Giudice di valutare pertinenze e rilevanza delle prove delle quali si chiede l'ammissione.

Abbiamo espresso sul punto la nostra contrarietà, memori di ciò che erano diventate le esposizioni introduttive nel periodo di Tangentopoli, impropriamente utilizzate dal Pubblico Ministero per riassumere e portare a conoscenza del Giudice gli atti del proprio fascicolo.

Abbiamo, richiesto poi, nell'eventualità in cui la norma fosse comunque approvata, di inserire un richiamo ai parametri dettati dall'art. 190 c.p.p. che esclude le prove manifestamente superflue e quelle rilevanti.

L'esposizione introduttiva non è stata soppressa, ma il rilievo relativo all'art. 190 c.p.p. è stato recepito nel testo approvato in Commissione e poi, senza modifiche, in Aula.

**Art. 20** - Abbiamo espresso ferma contrarietà circa l'introduzione della valutazione sull'ammissibilità dell'impugnazione da parte del Giudice *a quo*, segnalando in particolare la previsione della mancanza dei motivi come molto pericolosa per le note questioni in ordine alla distinzione tra i motivi non specifici ed i "motivi apparenti", chiedendo che fosse comunque espunta.

Anche in questo caso il rilievo è stato recepito in sede di Commissione con l'eliminazione delle parole "se mancano i motivi" e la conseguente approvazione del testo senza ulteriori modifiche in Aula.

Resta l'irrazionalità della norma, sottolineata anch'essa nel corso dell'audizione in Commissione, che impone un ulteriore carico di lavoro al Giudice *a quo*, che avrà un effetto concreto modestissimo (incidendo l'esame solo su profili di carattere formale), senza evidentemente escludere l'obbligo del Giudice *ad quem* di compiere nuovamente l'esame sull'ammissibilità dell'impugnazione.

**Art 21** - Ha sostanzialmente reintrodotto con l'art. 599 *bis* c.p.p. l'istituto del concordato anche con rinuncia ai motivi in appello (c.d. "patteggiamento in appello"), rispetto al quale l'Unione ha manifestato il proprio favore.

La norma prevedeva l'esclusione di una serie di reati dall'applicazione del concordato (reati di cui ai commi 3 *bis*, 3 *quater* ed altri considerati di particolare gravità previsti dall'art. 51 c.p.p.), nonché un'esclusione soggettiva relativa ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

A seguito di un emendamento formulato dall'U.C.P.I. e approvato in Commissione, il comma 2 dell'art. 599 *bis* c.p.p. disciplinante le esclusioni è stato integralmente soppresso, con l'effetto di



estendere il concordato in appello ad ogni fattispecie di reato e ad ogni imputato, senza alcuna distinzione.

**Art. 26** - Ha introdotto la previsione espressa, quale illecito disciplinare, della violazione dell'obbligo di iscrizione della persona indagata nel registro delle notizie di reato.

Si tratta di una scelta che scaturisce anche dalla costante interlocuzione col Ministero della Giustizia, che ha inteso dare una risposta ad una battaglia che l'Unione ha portato avanti per anni, perché spesso l'iscrizione viene volutamente ritardata, pur in presenza di evidenti elementi che la imporrebbero, con l'effetto di dilatare *sine die* la fase delle indagini preliminari e fino ad oggi ciò avveniva senza alcun controllo e senza alcuna conseguenza.

La soluzione non va, evidentemente, considerata un punto di approdo, ma semmai un punto di partenza per ottenere in futuro altri e più incisivi interventi che prevedano sanzioni di carattere processuale in caso di mancato rispetto dell'obbligo, quali il controllo da parte del Giudice e la retrodatazione dell'iscrizione, con ogni conseguenza in merito alle attività di indagine svolte a tempo scaduto.

Resta comunque un importante segnale della politica che testimonia la volontà di incidere anche su temi che fino ad oggi erano da considerarsi aprioristicamente esclusi da qualsiasi possibile intervento.

**Art. 27** - Innestato sull'impianto originario del DDL con emendamento presentato dal Governo in Commissione Giustizia, prevede la modifica dell'art. 146 *bis* delle disp. att. c.p.p. con un'estensione delle ipotesi di partecipazione a distanza al dibattimento (tramite videoconferenza), tratta dalle proposte di riforma elaborate dalla Commissione Gratteri delle quali, salvo che per questo aspetto, si è persa (fortunatamente) notizia.

L'intento unico e dichiarato che anima la modifica è quello della riduzione dei costi derivanti dalle traduzioni dei detenuti. Quando il principio ispiratore, non solo principale, ma addirittura unico, come in questo caso, è quello dell'economizzazione, il risultato non può che essere contrario ai più elementari principi del diritto di difesa.

Sul punto l'Unione ha espresso, quindi, la propria ferma contrarietà, che non è valsa però a superare lo slancio demagogico che ha animato il Governo nel presentare l'emendamento.



Abbiamo osservato che la definitiva modifica dell'art. 146 *bis* c.p.p. inciderebbe su alcuni principi cardine del modello processuale accusatorio e porrebbe indubbiamente problemi di costituzionalità.

Ed infatti, l'estensione illimitata e la stabilizzazione generalizzata di un istituto che si era ritenuto fosse dotato di una "efficacia temporanea" e che fosse rivolto ad agire esclusivamente "in determinate ipotesi", si porrebbe in maniera evidente in conflitto con "le esigenze partecipative che il dibattito ontologicamente postula" (Sent. n. 342/1999 Cost), e dunque in aperto contrasto con gli artt. 3, 24, 27, 111 Cost. art. 6 CEDU.

Sul punto il dibattito dovrà certamente proseguire nel corso dell'*iter* del DDL per giungere ad una soluzione che tenga conto dei rilievi già effettuati.

**Art. 29** - Prevede alcune deleghe al Governo, tra le quali le più rilevanti attengono alle intercettazioni.

L'intento in particolare della lettera a) sarebbe quello di introdurre maggiori garanzie per la riservatezza delle comunicazioni e delle comunicazioni oggetto di intercettazione ma, malgrado i numerosi rilievi prospettati dall'Unione, il prodotto finale risultante prima dall'esame in Commissione e poi in Aula, non può che definirsi ampiamente deludente.

La delega è, infatti, generica e la soppressione avvenuta in Aula del riferimento all'udienza di selezione del materiale intercettativo rischia, in assenza di un effettivo contraddittorio, di privare di qualunque efficacia la futura disciplina.

In particolare poi, quanto alla tutela ed alla libertà del difensore, è stato sottolineato in sede di audizione come non fosse, né opportuno, né tanto meno necessario procedere con lo strumento della delega, ben potendosi prevedere direttamente la modifica dell'art. 103 c.p.p. come di seguito indicato: "non sono consentiti l'intercettazione, né l'ascolto e l'acquisizione di dati relativi a conversazioni o comunicazioni dei difensori, degli investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento, dei consulenti tecnici e dei loro ausiliari, né quelle tra i medesimi e le persone da loro assistite. Il divieto opera anche in caso di intercettazione eseguita su utenza diversa da quelle in uso al difensore".

Nonché l'aggiunta di due successivi commi:



*5 bis "in nessun caso il contenuto della conversazione può essere oggetto di annotazioni sui verbali di cui all'art. 268, comma 2, di annotazioni di servizio o di altra informativa anche orale all'autorità giudiziaria che procede"*

*5 ter "Il Procuratore Generale presso la Corte di Appello, anche al di fuori delle ipotesi costituenti reato, annota in apposito registro le notizie di violazione dei commi precedenti e le trasmette alle competenti autorità".*

Indicazioni che non sono state recepite, così come non sono state recepite le successive proposte emendative alla relativa Delega e la totale contrarietà alla proposta semplificazione delle condizioni per l'impiego delle intercettazioni telefoniche e telematiche per determinati reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione che si ispira a logiche oramai note di sempre maggiore ampliamento del regime "doppio binario" e conseguente sempre maggiore compressione delle garanzie e delle libertà individuali.

Anche su tali profili sarà, dunque, necessario che il confronto prosegua quando il provvedimento sarà portato all'esame del Senato.

## **12. Le iniziative per il dialogo e confronto con i giovani penalisti**

L'evento più rilevante a riguardo è stato certamente la realizzazione dell'"Open day" di Rimini, iniziativa immaginata proprio per avvicinare ancor più i giovani alla nostra associazione, per trasmettere loro l'ineludibile passione per la toga, ripercorrere la storia dell'Unione dalla sua fondazione ed anche ricordare esperienze giudiziarie drammatiche come quella di Enzo Tortora anche con la realizzazione di un *recital* e con la testimonianza di alcuni dei protagonisti di quella vicenda. E' stata l'occasione per far comprendere come la storia e i drammi si ripetano: gogna mediatica, carcere inutile, errori giudiziari, pentiti inaffidabili, vite stroncate, magistrati che, nonostante gli errori, hanno fatto carriera, non appartengono solo al passato, ma sono ancora una triste e attuale realtà e potranno esserlo ancora sino a quando non saranno rimosse le cause strutturali che producono ingiustizie ed errori.

L'ampia partecipazione dei giovani ha confortato la scelta operata dalla giunta in linea con il programma di Venezia. Scelta riproposta anche con la previsione di una quota minima per la



partecipazione al congresso straordinario. A Rimini la presentazione degli osservatori e delle commissioni è stata l'occasione migliore per far conoscere l'attività dell'Unione.

### **13. Gli Osservatori, le Commissioni e il Centro Studi**

Il lavoro di Osservatori, Commissioni e del *Centro Marongiu*, sempre disponibili e pronti nell'elaborazione di contributi, è stato proficuo e appassionato. Ciascun responsabile ne illustrerà l'attività.

Sono particolarmente contento che i responsabili abbiano inteso, in sintonia con la Giunta, consentire anche un ricambio, al fine di aumentare la partecipazione di tanti Colleghi, che desideravano offrire il proprio contributo.

Se è vero, infatti, che è utile non disperdere le esperienze, è altrettanto indispensabile favorire l'apporto di avvocati che non ne avevano avuto occasione e hanno la possibilità di impegnarsi con lo stesso entusiasmo.

L'individuazione degli elementi fondamentali della nostra proposte politiche, non può rinunciare ad una analisi fondata sulla conoscenza oggettiva delle realtà del processo e non muovere quindi da una osservazione e interpretazione dei dati, spesso a noi tutti ignoti e talvolta tenuti nascosti.

La ricerca EURISPES del 2008 è un modello da seguire perché ha offerto elementi oggettivi, difficilmente confutabili, che disvelano la realtà anche all'opinione pubblica, come la menzogna che pretendeva di attribuire la irragionevole durata dei processi penali a un eccesso di garanzie.

In questa prospettiva, l'Unione ha affidato la responsabilità della "Commissione per l'accesso ai dati giudiziari e della amministrazione della Giustizia" all'Avv. Giandomenico Caiazza, affinché si raccolgano elementi sull'uso e sull'abuso della custodia cautelare e sul cattivo funzionamento dei meccanismi procedurali deputati al controllo della legittimità delle misure custodiali.

L'analisi delle ragioni su cui si fonda l'origine di un male, come la lentezza dei procedimenti, serve per smascherare luoghi comuni e consente di trovare la ricetta adeguata per curarlo, senza incidere sulle garanzie, che sempre si ritiene di dover eliminare perché considerate di intralcio allo spedito procedere.



## 14. Formazione e Specializzazione

In linea con il programma approvato al congresso la giunta si è impegnata per raggiungere due obiettivi fondamentali:

- 1) la emanazione di un regolamento sulla specializzazione che, diversamente dallo schema proposto dal ministero, doveva prevedere espressamente il ruolo attivo dell'UCPI, quale associazione specialistica maggiormente rappresentativa, nella organizzazione e gestione dei corsi di specializzazione pur d'intesa con Università e CNF, oltre al riconoscimento dei nostri corsi di specializzazione (i primi due già conclusi ed il terzo in svolgimento);
- 2) Un forte impulso alla attività di formazione di base e specialistica con il rilancio delle scuole territoriali e l'ampliamento delle iniziative della scuola nazionale.

A tal fine la Giunta ha ritenuto di individuare espressamente con la supervisione del Segretario dell'Unione la figura di un delegato di Giunta che seguisse diretta mente tutte le attività di formazione ed anche di specializzazione, nonché di prevedere la costituzione di un osservatorio per la specializzazione e di una commissione per il coordinamento delle scuole territoriali.

Sul primo punto l'emanazione del D.M. del 12.8.2015 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 214 del 15.9.2015 ed in vigore dal 14. 11 p.v. costituisce un risultato che premia anni di battaglie dell'Unione ed l'intenso lavoro della Giunta.

Grazie alla positiva interlocuzione con il Ministro on. Orlando ed il Viceministro on. Costa abbiamo richiesto ed ottenuto di partecipare ad una serie di incontri ristretti tenutisi al Ministero anche con i responsabili dell'Ufficio legislativo che ci hanno consentito di spiegare le motivazioni delle nostre richieste ricevendo apprezzamento e consenso. Peraltro, nonostante un forte intervento a livello politico delle università che tentavano di ottenere ulteriore spazio, ridimensionando ancor più il nostro ruolo.



Deve essere sottolineato il massimo sostegno e la condivisione delle associazioni specialistiche AGI AIAF UNCAT UCC e UNAA ed il rilevante impegno del CNF che sin dall'inizio ha condiviso le nostre proposte.

Basta confrontare il testo dello schema di regolamento proposto dal Ministro con quello poi definitivamente emanato per rendersi conto sia delle importanti modifiche ottenute che delle norme rimaste tali nonostante i tentativi di cambiamento. Mi riferisco in particolare: a) alla individuazione dell'UCPI e delle altre associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, quale soggetto organizzatore dei corsi in collaborazione con Università e CNF o COA; b) al mantenimento della prevalenza delle rappresentanze dell'avvocatura nella gestione organizzativa dei corsi; c) al mantenimento del rigore nella verifica finale dopo ciascun anno di corso di specializzazione con una prova scritta ed una orale (quest'ultima era stata eliminata in una successiva redazione del testo); d) alla possibilità di tenere i corsi in sedi decentrate collegate in videoconferenza senza limiti rispetto al numero degli iscritti, con la presenza di tutor in loco, con il vantaggio di evitare costi di trasferta e di soggiorno; e) alla elaborazione di linee generali per i programmi dei corsi di specializzazione per evitare negative differenziazioni; f) all'obbligatorio e non più facoltativo coinvolgimento delle associazioni specialistiche in collaborazione con CNF e/o i COA per la organizzazione di corsi finalizzati al mantenimento del titolo di specialista; g) alla norma transitoria con l'espresso riferimento al riconoscimento dei corsi organizzati dalle associazioni specialistiche nei cinque anni precedenti; h) al mantenimento del Diritto Penale come unica area di specializzazione bloccando i tentativi dell'ultima ora di un frazionamento che ne avrebbero snaturato il senso.

Un grande risultato considerando gli angusti spazi previsti per noi dall'art. 9 della legge professionale. Certamente rimane una specializzazione diversa da quella che avremmo voluto. Basti pensare alla incongruenza della legge che consente ad avvocato appena abilitato all'esercizio professionale di poter accedere al corso di specializzazione ed in due anni conseguire il titolo di specialista senza prima aver maturato alcuna esperienza. Una effettiva specializzazione deve presupporre un percorso professionale precedente che invece manca.

Da qui scaturisce per noi la necessità di una particolare attenzione nella gestione dei nostri corsi di specializzazione con la elaborazione di rigorosi criteri di valutazione delle prove annuali. La Scuola UCPI certamente non regalerà patenti di specialista.



Desidero ringraziare, in particolare, il delegato di Giunta avv. Egidio Sarno e la responsabile dell'Osservatorio sulla specializzazione, avv. Lodovica Giorgi, per l'impegno profuso.

Anche sul secondo punto l'impegno della Giunta è stato ampio ed articolato.

**Le scuole UCPI e la formazione di Base.** Andava ribadito e condiviso il ruolo delle scuole territoriali, come organi essenziali delle rispettive camere penali, delegate alla formazione di base degli avvocati penalisti, ed in particolare come momento di trasmissione ai giovani colleghi di quella cultura della difesa dei diritti delle persone, che caratterizza la stessa esistenza della Unione delle Camere penali.

Come previsto dal regolamento UCPI (art. 6 -7) è compito delle scuole l'organizzazione sia del tradizionale *"corso di formazione tecnica e deontologica dell'avvocato penalista"*, che di tutti quegli eventi (corsi di aggiornamento, seminari, convegni, giornate di studio etc.) necessari per garantire la formazione continua prevista dalla legge professionale.

E' stata evidenziata, pertanto, la necessità di un forte collegamento tra le singole scuole territoriali a cominciare dal contesto territoriale (distrettuale e regionale) oltre che a livello nazionale. Collegamento finalizzato ad una collaborazione reciproca ad valorizzare, mettendo in comune esperienze e risorse, quelle iniziative, pur diversificate, realizzate dalle singole camere penali in questi ultimi 10 anni, che costituiscono un patrimonio prezioso da non disperdere.

Con la neo costituita commissione per la promozione ed il coordinamento delle scuole territoriali si è iniziato a lavorare per costituire o rilanciare una scuola per ogni camera penale" anche con la creazione di una rete finalizzata a far circolare tutte le informazioni, le iniziative ed i programmi, fra tutte le scuole, promuovendo anche ulteriori momenti di confronto anche sul territorio.

Uno dei temi che più importanti che si è iniziato ad affrontare riguarda il corso di formazione tecnica e deontologica dell'avvocato penalista con i necessari adeguamenti alle modifiche dell'art. 29 disp. att. c.p.p. a seguito del decreto legislativo sulla difesa di ufficio, un'altro grande risultato conseguito dall'UCPI con l'accoglimento praticamente integrale delle proposte di modifica formulate di intesa con il CNF, . Corso ora biennale di almeno 90 ore con la espressa previsione di un esame finale.



La Giunta attraverso l'osservatorio per la difesa di ufficio e la commissione per le scuole territoriali, sempre di intesa con il CNF, ha predisposto i nuovi modelli minimi uniformi per la realizzazione del corso ed è intervenuta per evitare che la gestione delle commissioni di esame fosse monopolizzata dai COA come previsto inizialmente, mantenendo la autonomia delle Camere Penali. Anche il regolamento del CNF di attuazione delle nuove norme sulla difesa di ufficio, pertanto, accoglie integralmente le nostre istanze.

La Giunta, pertanto, procederà ad una nuova redazione del regolamento delle Scuole UCPI che sarà presentato al Consiglio delle Camere penali entro la fine dell'anno ed anche ad elaborare un nuovo protocollo con il CNF per l'accreditamento degli eventi formativi stante la nuova normativa a riguardo.

Comunque, in tale prospettiva, sono stati organizzati due incontri nazionali con i responsabili delle scuole territoriali il 15 novembre 2014 a Roma ed il 13 giugno a Rimini e sono in programma a partire da ottobre p.v. incontri a livello regionale o interregionale ed un incontro nazionale sulla formazione dei formatori. Proprio per meglio garantire e far circolare la trasmissione del patrimonio e della cultura dell'UCPI è in corso di attuazione la costituzione di un Albo nazionale di autorevoli colleghi disponibili a intervenire agli incontri per i corsi delle scuole territoriali, suddiviso per specifiche tematiche, con il solo rimborso delle spese di viaggio e soggiorno, come nella tradizione UCPI.

La Commissione per la difesa di ufficio con la collaborazione del Prof. Spangher ha anche avviato la redazione e pubblicazione di sussidi per i nuovi corsi di formazione biennale, di cui sono stati già realizzati due volumi, sulle misure cautelari e sulle misure precautelari, il primo già inviato alle Camere Penali il secondo presto in distribuzione.

**La Scuola Nazionale ed il Corso di Alta Formazione Penalistica.** Un riferimento deve essere fatto alla nostra Scuola nazionale. Il nostro III *corso di alta formazione penalistica*, ormai ufficialmente valido, stando alla norma transitoria prevista dall'art. 14 del regolamento per ottenere il titolo di avvocato specializzato sta procedendo positivamente.

La validità del programma proposto e l'altissimo livello dei relatori non solo hanno garantito la apertura di nuove sedi decentrate, collegate in videoconferenza, ma hanno attratto un numero di



oltre 460 iscrizioni che sono così più che raddoppiate consentendo anche alla Giunta di deliberare una prima riduzione di € 250 della quota di iscrizione per il primo anno di corso ed il rinvio al 2016 del pagamento della terza e quarta rata.

La Giunta ha anche promosso le ulteriori iniziative della Scuola Nazionale il cui compito non è limitato al corso di specializzazione ma alla realizzazione, anche su tutto il territorio nazionale, di eventi di alto livello formativo.

Sono stati realizzati con grande successo ed entusiasmo dei partecipanti, due seminari dedicati al tema della "comunicazione e persuasione" tenutisi il 11 e 12 aprile ed il 12 e 13 settembre u.s.

Come è stato già diffuso e comunicato, partirà il 23 ottobre p.v. a Bologna il corso di alta formazione sul "Diritto Penale Europeo" organizzato in collaborazione con l'Osservatorio Europa, la Camera penale di Bologna e l'Università "Alma Mater Studiorum" anche questo corso in collegamento con numerose sedi decentrate. Allo stato il dato delle iscrizioni già effettuate sembra prospettare una notevole partecipazione. Segnalo anche l'accordo siglato tra il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma Tre e l'Unione per un *master* in materia di diritto penitenziario.

La Scuola nazionale sta inoltre avviando con diversi osservatori la realizzazione di altri corsi di alta formazione, tra cui è già in fase di programmazione un corso di formazione per la difesa innanzi alla Suprema Corte, che se tutto va bene potrebbe essere inaugurato entro dicembre. Sono anche previsti seminari di aggiornamento sulle nuove normative di rilievo intervenute.

Un riferimento va fatto anche alla partecipazione dell'UCPI nella GNOSIS Forense che gestisce l'organizzazione degli eventi e le sedi della scuola nazionale. Società in cui sono presenti anche le associazioni AGI, AIAF e UNCAT.

L'incremento delle iscrizioni ha consentito alla *Gnosis* di superare le difficoltà economiche dei primi anni e di deliberare anche la restituzione delle somme versate dalle singole associazioni fondatrici come riserva. Inoltre, proprio per caratterizzare sempre più anche formalmente il ruolo della GNOSIS come società finalizzata alla gestione dei corsi di formazione senza alcuna finalità di lucro si è deliberata la trasformazione della SRL in impresa sociale a partire da novembre p.v.



Desidero ringraziare il Direttore della Scuola di Alta Formazione, avv. Francesco Sbisà, i Colleghi del Comitato Scientifico e del Comitato di Gestione, e i Responsabili delle Sezioni distaccate per il successo del corso biennale di specializzazione.

## **15. La comunicazione**

Nel corso del primo anno di attività la Giunta ha lavorato per realizzare quella parte del programma che ci impegnava ad intensificare la comunicazione con tutti gli iscritti alle camere penali territoriali, inviando, per il tramite della posta elettronica, newsletter periodiche contenenti informazioni sull'attività stessa della Giunta e del Presidente, sui temi più attuali trattati e sulle questioni più importanti al centro del dibattito politico nazionale .

Questo sistema ha consentito a tutti gli iscritti di conoscere le notizie di rilievo, pubblicate nel nostro sito, e le iniziative che l'unione ha assunto di volta in volta sui grandi ed importanti temi di politica giudiziaria che nel corso dell'anno appena trascorso ci hanno visto impegnati.

A questo proposito abbiamo sentito la necessità di un aggiornamento del sito, per adeguarlo alle nuove tecnologie e per renderlo di più fruibile e più agevole consultazione, con l'obiettivo di dare sempre più ampia diffusione alle finalità ed alle attività dell'Unione

Senza anticipare i contenuti che verranno illustrati nel corso della presentazione del sito stesso, debbo solo aggiungere che le modifiche renderanno molto più immediata ed agevole la ricerca delle notizie pubblicate e dell'enorme materiale presente nel nostro archivio, stimolando, attraverso delle nuove sezioni che domani conoscerete, il contributo che ciascuno potrà offrire attraverso l'apporto delle proprie esperienze.

Sulla piattaforma "Facebook" l'Unione è presente, oltre che con la pagina ufficiale, anche con un Forum di discussione riservato ai soli iscritti alle Camere Penali.

La pagina, denominata "Ucpi Camere Penali Italiane", è raggiungibile al seguente indirizzo:

<https://www.facebook.com/Ucpi-Camere-Penali-Italiane-128755620532302/timeline/>



Il Forum denominato “Unione delle Camere Penali Italiane – Forum di discussione ufficiale, al seguente indirizzo:

<https://www.facebook.com/groups/1094512643912646/>

L’Unione è altresì presente sulla piattaforma *Twitter* con l’account denominato “Unione Camere Penali”, @CamerePenali.

L’Unione è presente inoltre sulla piattaforma *Periscope*, collegata a *Twitter*, sulla quale si può assistere alle dirette video degli eventi di particolare rilevanza ed interesse. L’account è il medesimo di *Twitter*. Per collegarsi ai suddetti canali di comunicazione, e per fruirne, è necessario essere presenti sugli stessi con un *account*.

Nel Forum gruppo di discussione creato un mese fa si contano ad oggi circa 500 iscritti. Per quanto, invece, riguarda *Twitter* possiamo con soddisfazione comunicarvi che, in un solo mese di attività l’UCPI, ha superato i 600 *followers* e nel periodo le visualizzazioni sono state circa 73.000.

\* \* \*

Tra le iniziative programmate si deve in particolare segnalare il settimanale invio di una newsletter di informazione penale, nonché la creazione di una piattaforma online di legislazione, giurisprudenza (anche sovranazionale e costituzionale), di dottrina particolarmente attenta ai profili pratico-applicativi e di segnalazione e resoconto di convegni e incontri di studio.

## **16. Il Congresso straordinario di Cagliari 2015**

Il Congresso straordinario di Cagliari si pone come inevitabile approdo di questa analisi e di questo percorso. E come risultato di una serie di valutazioni critiche dell’azione del governo, e sulla complessiva elaborazione del DDL, appena approvato dalla Camera, ed il titolo “La Costituzione dimenticata” si orienta in maniera evocativa proprio sulla distanza che le riforme hanno posto fra il processo e la Costituzione, la tutela della libertà personale (art. 13), la presunzione di innocenza (art. 27), la finalità rieducativa della pena (art. 27), la valorizzazione e la centralità del contraddittorio (art. 111), la ragionevole durata del processo (art. 111). La riforma della prescrizione, gli aumenti indiscriminati delle pene, sembrano entrare in rotta di collisione con la durata ragionevole del



processo e con il principio di offensività. Gli istituti deflattivi, le parziali riforme in materia di ordinamento penitenziario, la stessa riforma della custodia cautelare, pur favorevolmente accolte, sembrano essere indotte ed ispirate dai vincoli e dai moniti della sentenza Torreggiani, piuttosto che dagli artt. 13 e 27 cost. La “Costituzione dimenticata” evoca inoltre ineludibilmente la mancata attuazione della previsione costituzionale contenuta nell’art. 111 cost. della “terzietà del giudice”, preconditione della attuazione del giusto processo e della piena espressione del valore del contraddittorio nella formazione della prova. Il sottotitolo “Separazione dei poteri – Equilibrio istituzionale – Terzietà del giudice” rimarca la necessità di operare un sostanziale riequilibrio istituzionale, separando non solo le carriere della magistratura requirente e di quella giudicante, ma anche operando una sorta di igiene istituzionale che elimini o ridimensioni grandemente o condizioni ad una presenza riequilibratrice dell’avvocatura, l’invasione di magistrati fuori ruolo all’interno delle amministrazioni, nei ministeri ed anche nelle amministrazioni degli enti territoriali. Operando, infine, quella auspicata riforma che regoli in maniera definitiva e rigorosa i rapporti fra magistratura e politica, di cui molto si discute in questi giorni, e la riforma stessa del CSM che faccia dell’organo di governo della Magistratura uno strumento di risanamento di tutti i momenti della vita della giurisdizione, da quello della leva, a quello della formazione, da quello della carriera a quello disciplinare, resettando i rapporti stessi fra “potere” e funzione e potere legislativo, fra giurisdizione e politica. Nessuna possibile riforma codicistica, processuale o sostanziale, organica o disorganica, potrà infatti in futuro avere successo se non sarà accompagnata da questa riforma di sistema e da questa complessiva opera di riequilibrio istituzionale.

Il Presidente

Avv. Beniamino Migliucci



## INDICE

1. Una nuova difficile stagione
2. I segni dello squilibrio istituzionale
3. Da “campioni di democrazia” a “campioni di legalità”
4. La “terra di mezzo” e la “terra di nessuno”
5. Magistratura e Consenso
6. Verso le riforme
7. Il processo penale al tempo della crisi
8. La magistratura: la “funzione” del potere e il “potere” della funzione.
9. Il rapporto dell’Unione con la Politica
10. Quanta confusione sotto il cielo delle riforme
11. L’attività svolta
12. Le iniziative per il dialogo e confronto con i giovani penalisti
13. Gli Osservatori, le Commissioni e il Centro Studi
14. Formazione e Specializzazione
15. La comunicazione
16. Il Congresso straordinario di Cagliari 2015