

Congresso Nazionale Ordinario  
Unione Camere Penali Italiane

Roma, 24-25-26 settembre 2021

**PROGRAMMA POLITICO  
DEL CANDIDATO  
ALLA PRESIDENZA U.C.P.I.  
AVV. GIAN DOMENICO CAIAZZA**

**Biennio 2021 / 2023**

# INDICE

## 1. Il programma 2021 - 2023: continuità e novità

---

- a. Premessa
  - b. Il quadro politico in evoluzione
  - c. L'azione dell'U.C.P.I. nel tempo del populismo giustizialista
  - d. Per una nuova stagione delle garanzie di libertà
- 

## 2. L'azione politica dell'Unione delle Camere Penali Italiane

---

- a. I punti della proposta riformatrice dell'U.C.P.I.
    - a. 1. I magistrati fuori ruolo
    - a. 2. La valutazione (e dunque la responsabilità) professionale dei magistrati
    - a. 3. La riforma dei Consigli Giudiziari
  - b. Gli Stati Generali dell'esecuzione penale
  - c. Il Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo oltre i confini nazionali
  - d. La riforma del processo penale e le norme per gli obiettivi di deflazione ed efficienza
  - e. Ancora a proposito dell'Ordinamento Giudiziario
  - f. La Magistratura Onoraria ed il Giudice di Pace
- 

## 3. L'U.C.P.I. protagonista nel contesto politico e nella società

---

- a. Il rapporto con il Governo, le forze politiche e la magistratura
  - b. Il rapporto con l'accademia
  - c. La cultura e la società civile
- 

## 4. L'impegno dell'U.C.P.I. per la tutela giuridica e la promozione sociale dell'avvocato penalista

---

- a. La specializzazione e la formazione professionale
  - b. Il difensore di ufficio ed il patrocinio dei non abbienti
- 

## 5. Il problema della informazione giudiziaria

---

- a. Il diritto all'informazione e la tutela delle persone
  - b. Le interazioni mediatico – giudiziarie
  - c. La ricerca UCPI-Eurispes
- 

## 6. L'U.C.P.I. per la tutela delle garanzie nel diritto penale europeo

---

## 7. La nostra Unione e le nostre Camere Penali: un modello vincente

---

# 1. Il programma 2021 - 2023: continuità e novità

---

## 1.a Premessa

La candidatura ad un secondo mandato dell'attuale Presidente e della sua Giunta implica necessariamente e coerentemente un richiamo al programma presentato al precedente Congresso.

Si trattava di un documento particolarmente esteso e complesso, che innanzi tutto esponeva una visione della politica associativa, tanto nella organizzazione interna dell'Unione delle Camere Penali Italiane, quanto nella sua azione esterna, secondo principi, valutazioni e strategie oggetto di dettagliata e motivata esposizione.

Sono quei valori e quei propositi che la Giunta in scadenza ritiene di aver fedelmente osservato e perseguito nel corso della sua attività e che conseguentemente intende confermare mediante un **integrale rinvio al contenuto del programma 2018 - 2020** esposto al Congresso di Sorrento.

## 1.b Il quadro politico in evoluzione

È di tutta evidenza che nei quasi tre anni successivi alla nostra ultima assise elettiva molto è cambiato, sia, purtroppo, nelle nostre vite private e professionali, sia nel contesto politico, legislativo e giudiziario del Paese.

Di qui il proposito di sottoporre ai penalisti italiani un programma di governo e di azione dell'Unione delle Camere Penali Italiane che da un lato si ponga in linea di **continuità** con il programma 2018 – 2020 e la sua successiva attuazione e, dall'altro lato, evidenzi quegli elementi di **novità**, invero notevoli, che si sono nel frattempo presentati, quando non anche generati dall'iniziativa politica dell'Unione.

Essi impongono di rinnovare, integrare ed anche modificare la nostra proposta, per renderla più attuale ed incisiva, pur nel rispetto dei principi generali e statutari che connotano il nostro sodalizio.

Nel precedente documento programmatico erano state analizzate a fondo le caratteristiche di una svolta di tipo populista e giustizialista che si era registrata dopo le ultime elezioni politiche nazionali, verificandone i primi effetti sulla legislazione penalistica e prefigurando gli ulteriori possibili scenari, che puntualmente avremmo dovuto successivamente registrare come passaggio *"dal populismo giudiziario al populismo penale di governo"*, con la conseguente aggressione ai valori fondamentali del diritto penale liberale.

La legge c.d. "spazzacorrotti" e soprattutto l'abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio fornirono, nella loro drammatica enormità, una dimostrazione inconfutabile di tale svolta.

## 1.c L'azione dell'U.C.P.I. nel tempo del populismo giustizialista

Nella consapevolezza della assoluta novità e della particolare difficoltà di siffatto contesto, ci siamo proposti pubblicamente e ad ogni nostro interlocutore istituzionale, secondo tradizione, quali strenui difensori dei valori che costituiscono il fondamento della nostra stessa esistenza quale Unione delle Camere Penali Italiane e che si riassumono nella concezione del diritto penale liberale e del giusto processo.

Ma altrettanto consci di come l'azione politica dell'Unione non possa mai esaurirsi nella mera testimonianza e nella protesta, abbiamo indicato in *"un cambio di passo nella nostra politica"* l'ineluttabile necessità per tentare di combattere e contenere una politica di governo

deliberatamente giustizialista.

Di qui le iniziative adottate sul fronte della comunicazione pubblica e dell'interlocuzione con la politica.

Sotto il primo profilo e con particolare riguardo al tema della **prescrizione** l'Unione è stata in grado di costruire una vera battaglia politica: dalla manifestazione nazionale al teatro Manzoni di Roma alla promozione dell'appello al Capo dello Stato di oltre 150 giuristi italiani, per proseguire con la presentazione a Milano del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo, che certamente ha un respiro assai più ampio del tema della prescrizione, ma che ha dimostrato come quest'ultimo fosse vissuto come un *vulnus* insopportabile da parte della comunità accademica, per finire, restando agli eventi più importanti, alla appassionata maratona oratoria che ha visto convergere a Roma la rappresentanza dell'intera avvocatura nazionale.

Sotto l'aspetto dell'interlocuzione con la politica, va ricordato come la mobilitazione pubblica dell'Unione abbia creato interesse ai più alti livelli, stimolando prese di posizione ed assunzioni di impegno per eliminare l'obbrobrio civile e giuridico di quello che abbiamo efficacemente definito "*l'imputato a vita*".

L'Unione delle Camere Penali Italiane, dal suo vertice fino ad ogni singolo iscritto, può rivendicare il merito di avere posto al centro del dibattito politico, con uno straordinario interesse e ritorno mediatico, una fondamentale questione di civiltà, ponendo le basi per il superamento della norma-simbolo del populismo giustizialista.

## 1.d Per una nuova stagione delle garanzie di libertà

Come è noto ed evidente, il quadro politico, pur in assenza di nuove elezioni, è ora profondamente cambiato, con una maggioranza di governo ampliata anche a forze politiche e ad esponenti "tecnici" da sempre, o solo più recentemente, sensibili ai principi liberali ed alle garanzie processuali.

La relazione programmatica di insediamento della nuova Ministra di Giustizia, prof.ssa Marta Cartabia, davanti al Parlamento della Repubblica ha – non certo a caso – orgogliosamente rivendicato la centralità di tutti quei valori costituzionali che hanno da sempre ispirato la politica dell'Unione delle Camere Penali Italiane, con una particolare attenzione per le garanzie di libertà dei cittadini ed una speciale sensibilità per i temi della pena e del reinserimento sociale.

E per quanto nei disegni di legge delega per la riforma della giustizia penale quali rielaborati dal nuovo Governo non poche siano le distanze dalle proposte avanzate dall'UCPI alla Commissione Lattanzi, è innegabile che il complessivo disegno risponda a principi generali che segnano, almeno in prospettiva, il netto **superamento del populismo giudiziario**.

Di qui la necessità di rimodulare l'interlocuzione con la politica, con un approccio costruttivo che contribuisca a diffondere la consapevolezza per cui, dopo una sorta di ubriacatura populista e di scempio giustizialista del diritto, si rende indispensabile ed indifferibile **una nuova stagione di restaurazione delle garanzie di libertà** per il cittadino italiano.

Si tratta di un compito ancora una volta estremamente impegnativo e forse paradossalmente più delicato, perché l'interlocutore istituzionale e politico è ora meno lineare, siccome impegnato nelle estenuanti mediazioni partitiche di una coalizione di governo quanto mai eterogenea; ma soprattutto perché esso è ancora lontano dall'affrancarsi dal forte ed indebito condizionamento del potere giudiziario, orfano del giustizialismo al governo del Paese, come plasticamente dimostrato dalla violenta aggressione sferrata dalla magistratura italiana nei

confronti delle ipotesi di riforma proposte dalla Commissione Lattanzi, anche dopo la loro unanime approvazione in Consiglio dei Ministri.

L'Unione delle Camere Penali Italiane, dunque, anche in tale modificato contesto politico e continuando a fornire il proprio apporto propositivo, dovrà mantenere una linea di intransigente perseguimento dell'obiettivo di **reformare il diritto penale ed il processo secondo i principi costituzionali** ed in particolare dando finalmente piena attuazione all'art. 111, così da realizzare il giusto processo con la effettività della parità processuale tra le parti, della terzietà del giudice e della ragionevole durata del processo.

## **2. L'azione politica dell'Unione delle Camere Penali Italiane**

### **2.a** I punti della proposta riformatrice dell'U.C.P.I.

Anche l'azione politica dell'Unione deve essere elaborata sul binario della continuità e della novità.

Sotto il primo profilo si impone la prosecuzione dell'attività di **sostegno al percorso parlamentare del progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e sulla separazione delle carriere** dei magistrati, che ha visto le Camere Penali appassionatamente impegnate nella raccolta delle firme tra i cittadini. E' noto a tutti noi il significato scientifico, culturale, politico ed ormai anche identitario di quella che è giustamente ritenuta la madre di tutte le riforme in materia di processo penale ed anche successivamente al Congresso di Sorrento, in costante conferma di una tendenza ormai storica, si debbono registrare sempre più ampie adesioni alla proposta dell'Unione. Si rende dunque indispensabile uno sforzo ulteriore di costante supporto all'*iter* parlamentare, oggi significativamente ripreso.

L'aspetto di novità del programma politico per il prossimo biennio consiste proprio nella conferma della **legge di iniziativa popolare quale prioritario strumento di azione** dell'Unione delle Camere Penali Italiane.

Come per la riforma dell'ordinamento giudiziario e la separazione delle carriere, vi sono alcuni temi, di straordinaria rilevanza, che con la sola interlocuzione istituzionale, specie in un contesto di governo di coalizione e quindi ancora condizionato da forze giustizialiste, non è possibile imporre e forse nemmeno inserire in modo fattivo nell'agenda politica.

Con criterio di importanza, di legame ideale con la riforma dell'ordinamento giudiziario e di prevedibile consenso da parte dell'opinione pubblica, il presente programma propone il lancio di una grande campagna politica per la redazione, la raccolta delle firme e la presentazione in Parlamento di (almeno) **tre proposte di legge di iniziativa popolare di riforma dell'ordinamento giudiziario**, quale punto centrale dell'azione politica dell'Unione nel prossimo biennio.

Con esse i penalisti italiani intendono affrontare con determinazione, e con il pieno e diretto coinvolgimento dei cittadini, il tema cruciale che da decenni irrimediabilmente incide sugli equilibri democratici del Paese: la intollerabile esondazione del potere giudiziario dai propri limiti costituzionali.

#### **2.a.1** I magistrati fuori ruolo

Il condizionamento che l'ordine giudiziario esercita fattivamente sul potere legislativo ed esecutivo è strategicamente organizzato, con il contributo decisivo dell'Associazione Nazionale

Magistrati, mediante il distacco di centinaia di magistrati presso i dicasteri governativi. Di particolare gravità è soprattutto la presenza di circa un centinaio di essi presso il Ministero della Giustizia, quasi a rappresentare plasticamente una concezione proprietaria della giustizia stessa. Si tratta di un fenomeno del tutto abnorme e sconosciuto presso i governi delle democrazie liberali, che assicura alla magistratura un livello di ingerenza assolutamente decisivo nella politica giudiziaria del paese, così vanificando il fondamentale principio della separazione tra i poteri dello Stato.

Occorre dunque che venga pubblicamente percepita la grave anomalia di un controllo preventivo della amministrazione e della legislazione da parte della magistratura, mediante una proposta di legge che assicuri il supporto di competenze esterne ai ministeri, ricorrendo a soggetti che non esercitino altri poteri statuali, quali, ad esempio, il personale amministrativo, i dirigenti pubblici, i docenti universitari, gli avvocati.

## 2.a. 2 La valutazione (e dunque la responsabilità) professionale dei magistrati

Un'altra inaccettabile anomalia che caratterizza l'ordinamento giudiziario italiano è costituita dalla sostanziale assenza di norme che rendano effettiva la valutazione per la progressione in carriera dei magistrati.

La "serietà" delle disposizioni attualmente in vigore si misura con il risultato straordinariamente positivo di pressoché tutte le verifiche, così da garantire un sostanziale automatismo di promozione a prescindere dal merito effettivo.

Non è chi non veda, però, come l'assenza di valutazione renda il magistrato irresponsabile per la sua attività.

Un *unicum* assoluto se si considera non solo che tutti i dirigenti statali sono sottoposti a valutazioni meritocratiche, ma che i magistrati già posseggono il privilegio della verifica domestica.

Anche di tale gravissima situazione occorre offrire un contributo di conoscenza all'opinione pubblica, già sensibile in verità al tema generale della irresponsabilità della funzione giudiziaria, mediante una proposta del suo superamento con una iniziativa legislativa che preveda stringenti criteri e metodologie di valutazione sia della produttività che della qualità. Si tratta di un proposito per nulla punitivo, ma che ha lo scopo di elevare lo standard dell'attività giudiziaria e di premiare i magistrati più laboriosi e studiosi, così raggiungendo insieme obiettivi di efficienza e di garanzia per i cittadini.

## 2.a.3 La riforma dei Consigli Giudiziari

Direttamente connessa alla valutazione ed alla responsabilità dei magistrati è la problematica relativa alla composizione dei Consigli Giudiziari.

Davvero non si comprende, se non con una gelosa e corporativa concezione di *turris eburnea*, la ragione per la quale la rappresentanza dell'Avvocatura in questi organismi debba essere esclusa dalla fase valutativa dell'operato professionale dei magistrati del Foro.

Al contrario, il giudizio della avvocatura, fondato sulla verifica quotidiana dell'esercizio della funzione giurisdizionale, deve necessariamente costituire un elemento dirimente nella valutazione della professionalità dei magistrati che la esercitano.

Non si tratta solo di reagire, peraltro giustamente, ad una esclusione francamente odiosa, ma soprattutto di garantire al cittadino una più attenta e completa valutazione di chi è

chiamato ad amministrare la giustizia.

La delicatezza di una siffatta attività valutativa imporrà altresì la previsione di regole più affidabili quanto alla selezione della rappresentanza dell'avvocatura nei Consigli.

## **2.b** Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale

Il programma di azione politica dell'Unione per il prossimo biennio ricomprende, in una posizione di centralità, il recupero dell'iniziativa degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale. Tale esperienza aveva prodotto un prezioso approdo di ampio respiro riformatore, frutto del contributo fattivo di accademici, avvocati, magistrati ed operatori penitenziari, focalizzato su di un concetto di pena strettamente collegato alla sua funzione rieducatrice e quindi orientato verso modalità alternative al carcere, ma effettive e direttamente collegate al reinserimento sociale, unico reale ostacolo alla recidiva.

Come è noto, questo prezioso patrimonio è stato deliberatamente cancellato dalla politica populista e giustizialista in omaggio alla propaganda carcerocentrica sulla "certezza della pena".

Il mutato quadro politico e la particolare sensibilità dimostrata dall'attuale Ministra della Giustizia verso le problematiche della sanzione e del carcere impongono ora il proposito di recuperare integralmente i contenuti degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

A tal fine l'Unione si impegna a promuovere un grande evento nazionale che richiami ed inviti i protagonisti di tale esperienza a riprendere e condurre a termine questo imprescindibile percorso riformatore, impegnando e responsabilizzando Governo e Parlamento.

Il recupero ed il rilancio degli Stati Generali della esecuzione penale costituisce l'unica risposta seria e credibile al crescente degrado delle carceri italiane, testimoniato dai recenti, gravi fatti di violenza sui detenuti cui è illusorio immaginare di rispondere al di fuori di un radicale contesto di riforma della esecuzione penale.

## **2.c** Il Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo oltre i confini nazionali

La predisposizione del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo, culminata nell'evento di presentazione all'Università Statale di Milano, non è solo un traguardo programmatico puntualmente raggiunto, ma, dopo la paralisi dovuta alla pandemia, costituisce un punto di partenza per un progetto di diffusione a livello internazionale.

E' stata la corale risposta fornita dall'Accademia italiana nelle sue più rilevanti articolazioni (docenti di diritto penale, di diritto processuale penale e di diritto costituzionale) a consolidare il convincimento di aver posto le basi per una rivendicazione, forte perché scientificamente autorevole, di quei principi generali di garanzia che, nonostante fossero patrimonio storico della nostra migliore tradizione, vedevamo abbattuti con noncuranza da una politica ignorante e regressiva.

La reazione compatta e la partecipazione entusiasta della comunità dei giuristi italiani deve ora essere trasformata in progetto politico, quale è quello di diffondere il Manifesto (già tradotto in inglese, francese e tedesco) a livello europeo ed internazionale, affinché si pervenga, attraverso momenti di confronto, particolarmente nelle sedi universitarie ed infine con un grande convegno internazionale, ad una condivisione dei suoi principi al di là di ogni frontiera.

E non è chi non veda come tale iniziativa abbia anche un notevole significato politico all'interno del nostro Paese, al quale possiamo fornire una evidenza assoluta di come i principi di libertà

contenuti nel Manifesto non siano la rivendicazione dell'avvocatura penalistica italiana, ma costituiscano il cuore del patrimonio ideale e culturale delle democrazie occidentali.

## 2.d La riforma del processo penale e le norme per gli obiettivi di deflazione ed efficienza

Da tempo il contesto politico non appare favorevole ad una riforma organica del processo penale ed anche se appare evidente la necessità di tornare a quell'originario intento di costruire un meccanismo di stampo accusatorio, poi tradito dalla giurisprudenza e dal legislatore, il rischio di un ulteriore ripristino di istituti marcatamente inquisitori è molto elevato.

Può tuttavia essere utilmente affrontato il tema della **deflazione processuale** e, conseguentemente, dell'**efficienza organizzativa** dell'attività giudiziaria, nel convincimento assolutamente fondamentale che in un sistema effettivamente accusatorio occorre ridurre quanto più possibile il numero dei processi che si celebrano in dibattimento.

Va dunque confermata la linea politica dell'Unione in punto di interlocuzione propositiva con tutti i soggetti istituzionali e politici protagonisti della politica giudiziaria, al fine di raggiungere utili risultati in termini di deflazione, ovviamente **senza alcuna rinuncia alle garanzie difensive**.

L'impegno si incentra essenzialmente sulla depenalizzazione dei reati minori (ed in particolari di quelli contravvenzionali), sull'ampliamento quali-quantitativo del patteggiamento e del rito abbreviato, nonché sull'effettività della funzione di filtro dell'udienza preliminare.

Va peraltro rilevato che il disegno di legge delega dell'attuale Governo, originariamente connotato dai positivi influssi della commissione istituita per il processo penale, ha poi subito, ancora una volta, alcuni interventi modificativi e sottrattivi, ascrivibili non solo alla nota parte giustizialista della coalizione di governo, ma anche alla pressione esercitata dalla magistratura, che ne hanno fortemente diminuito l'efficacia deflattiva ed il grado di garanzia (si pensi, in particolare, alla prospettata reintroduzione del divieto di impugnazione delle sentenze assolute, purtroppo abbandonata quale prezzo della rinuncia alla riforma dell'appello verso il modello della "critica vincolata").

Ma per quanto gli approdi non siano certamente coincidenti con le nostre posizioni, non possiamo non registrare con favore gli aspetti positivi, come soprattutto nel caso delle norme sulla prescrizione, la cui soluzione "processuale" non appare convincente (e meno che mai la previsione di un doppio binario per l'allungamento dei termini), ma statuisce che

**l'abolizione di questo istituto di civiltà giuridica è una pagina superata della legislazione penale italiana**, non senza aver sottolineato con orgoglio che senza l'azione tempestiva ed incessante di tutti noi, a tale risultato non si sarebbe certamente giunti.

Parimenti, va accolta con soddisfazione l'introduzione dell'**indirizzo parlamentare sulle priorità nell'esercizio dell'azione penale**, soluzione già contenuta nella nostra legge di iniziativa popolare, che per la sua straordinaria rilevanza sicuramente incontrerà la più ferma opposizione della magistratura.

E' per questo che, anche per altre novità (i poteri di controllo giudiziale sulla durata delle indagini preliminari, la nuova regola -pur stemperata rispetto alla ipotesi originaria- di giudizio nell'udienza preliminare, le disposizioni sugli istituti di definizione dell'azione penale alternativi al processo) ed in particolare per la scongiurata restrizione del giudizio di appello (che si voleva trasformare da secondo grado di giurisdizione di merito a mero controllo dell'atto impugnato), l'Unione sarà impegnata con grande attenzione nella interlocuzione con



la politica nel momento della predisposizione dei decreti delegati.

Restano confermate le linee programmatiche già enunciate al Congresso di Sorrento riguardo ad alcuni aspetti critici del processo penale, da affrontarsi secondo una prospettiva costituzionalmente orientata.

Corrisponde alla nostra ragion d'essere, innanzi tutto, la **tutela del difensore** e della sua libertà nell'esercizio dell'alta funzione di rango costituzionale, a cominciare dal delicatissimo tema della inviolabilità delle sue comunicazioni, che si raccorda al sempre più preoccupante fenomeno della diffusione indiscriminata delle intercettazioni (in particolare del c.d. trojan). Di particolare rilievo rimane la tematica del **processo a distanza**, non solo quello "pandemico" che ha rischiato di rendere generali norme eccezionali, ma soprattutto e stabilmente quello che si iscrive nella sempre più retriva procedura penale del c.d. **doppio binario**.

Anche la questione delle **misure di prevenzione patrimoniali** e delle interdittive antimafia dovrà essere oggetto di particolare impegno, per la loro incontrollata diffusione e valenza sostitutiva ed additiva di sanzione irrogata senza garanzie processuali, con gravi ed irreparabili conseguenze sulle imprese e sull'economia.

Sul punto, l'azione dell'U.C.P.I. potrà giovare dell'eccellente lavoro propositivo del nostro Osservatorio Misure di Prevenzione, che ha elaborato un pregevole progetto di riforma, ispirato alla esigenza di un forte controllo giurisdizionale e di un drastico rafforzamento del diritto di difesa del prevenuto, che intendiamo proporre alla attenzione del Parlamento perché venga fatto proprio dalle forze politiche attente a questo cruciale tema di garanzia dei diritti della persona.

Né potrà mancare, per concludere quella che è una mera esemplificazione dei temi più rilevanti, un impegno particolare per restituire effettività al **ricorso per cassazione**, impugnazione di legittimità garantita dalla Costituzione, ma resa impervia se non addirittura vanificata dall'ormai metodico ricorso al giudizio di inammissibilità.

Si tratta di temi che dovranno continuare ad occupare l'agenda politica dell'Unione mediante non solo la pur doverosa denuncia, ma soprattutto mediante l'elaborazione di proposte, anche con il supporto del Centro Studi Marongiu, nonché con il confronto, accademico e politico.

## 2.e Ancora a proposito dell'Ordinamento Giudiziario

Deve essere confermato, anche a livello programmatico, il proposito di non identificare in modo esauriente ed esclusivo la proposta di separare le carriere tra magistrati requirenti e giudicanti con la riforma dell'Ordinamento Giudiziario.

Molti e rilevanti sono infatti gli ulteriori aspetti della proposta riformatrice dell'Unione, a cominciare dalla indicazione da parte del potere legislativo dei criteri per l'esercizio dell'azione penale, tema rispetto al quale la modifica del contesto politico ha fatto registrare una positiva evoluzione nella c.d. riforma Cartabia.

Invero, permane la necessità di **riconducere il Consiglio Superiore della Magistratura alle sue funzioni costituzionali** in relazione a molte deviazioni, quali i non richiesti pareri con cui si esercita un interdetto preventivo rispetto alla volontà del potere legislativo e le aperture di spesso grottesche "pratiche a tutela" di magistrati semplicemente oggetto di critiche (ma mai se essi vengono criticati per "eccesso di garantismo").

Ed il tema della legge elettorale per la composizione del C.S.M. rischia di diventare un mero diversivo per lasciare deliberatamente senza soluzione non solo le predette problematiche, ma anche tutte le gravi e risalenti questioni sul rapporto, di **condizionamento e mutuo**

**soccorso, tra la politica e la magistratura**, emerse (finalmente) con il c.d. caso Palamara. Nonostante la profonda crisi di credibilità che sta affrontando, la magistratura associata conferma una concezione proprietaria della giustizia e del C.S.M., presso il quale le varie correnti sono tutt'ora presenti ed attive, nonostante il disvelamento delle loro effettive funzioni attraverso le pubbliche "confessioni" del suo ex capo e le indagini dell'autorità giudiziaria. L'Unione dovrà persistere nel suo impegno quotidiano per **denunciare pubblicamente ogni tentativo di rimozione ed ogni progetto di normalizzazione**.

## 2.f La Magistratura Onoraria ed il Giudice di Pace

Lungi dal costituire un aspetto di minor rilievo, il tema della magistratura onoraria riveste una particolare importanza per la qualità dell'amministrazione della giustizia.

L'Unione intende ribadire con forza la preoccupazione che si diffonda, per mere ragioni di assistenza sociale e comunque di ricerca di consenso, il convincimento della ineluttabilità di una **"stabilizzazione" delle funzioni onorarie requirenti e giudicanti**, tale da generare una sostanziale parificazione con la magistratura costituita per concorso.

Pur nella consapevolezza dell'importante contributo che la magistratura onoraria assicura alla amministrazione della giustizia, deve essere contrastata la trasformazione di un'attività tradizionalmente ancillare e temporanea in una vera e propria professione permanente, poiché non può essere eluso il principio, di natura costituzionale, per il quale la persona può essere perseguita, giudicata ed eventualmente privata dei suoi più basilari diritti solo da parte di chi abbia conseguito dallo Stato un titolo che gli attribuisca lo statuto di magistrato all'esito di una seria verifica della sua preparazione.

Poi, tra gli effetti negativi di tale trasformazione dell'eccezione in regola deve segnalarsi anche quello per cui i magistrati per concorso tendono a disinteressarsi di un ampio settore della giurisdizione, forse ritenuto immeritevole del loro impegno e tale fenomeno rischia di accentuarsi con l'introduzione del c.d. **Ufficio del Processo** se i suoi futuri attori verranno chiamati non già a fornire contributi di mera assistenza al magistrato, ma saranno dallo stesso incaricati di compiti che ad esso dovrebbero essere riservati; anche il proposito di assegnare a tali risorse incarichi di ricerca prodromici alla assunzione della decisione preoccupa vivamente per la conseguente diffusione di una giurisprudenza esclusivamente costruita sul precedente e non sull'analisi individualizzata delle questioni di fatto e di diritto di ogni causa.

Ciò che l'Unione si attende e deve continuare a reclamare, anche con riguardo all'utilizzo di finanza ordinaria o straordinaria, è che i problemi di organizzazione e di arretrato nell'amministrazione della giustizia vengano affrontati prima di tutto mediante l'**aumento del numero dei magistrati per concorso**.

Ed inoltre occorre ribadire che il contenimento quantitativo, con il conseguente miglioramento qualitativo, del fenomeno della giustizia penale interamente gestita da magistrati onorari, è perseguibile solo attraverso la risoluzione del tema della obbligatorietà dell'azione penale, almeno sotto il profilo dei criteri per il suo esercizio.

### 3. L'U.C.P.I. protagonista nel contesto politico e nella società

#### 3.a Il rapporto con il Governo, le forze politiche e la magistratura

Che l'Unione delle Camere Penali Italiane sia divenuto un **soggetto politico** è confermato anzitutto proprio dalla ormai quotidiana interlocuzione con la politica, sollecitata in via ordinaria dal Governo e dalle forze politiche, anche mediante la richiesta di elaborazione di proposte legislative.

Si tratta dell'attività in assoluto più rilevante che il Presidente e la Giunta dell'Unione svolgono, in quanto consente di incidere direttamente sulla formazione della volontà legislativa e sugli indirizzi dell'esecutivo, **a volte riuscendo a veder accolte proprie soluzioni ed altre volte scongiurando l'introduzione di norme gravemente pregiudizievoli.**

Il **metodo del dialogo** rimane irrinunciabile con chiunque sia un interlocutore istituzionale, se non si vuole abdicare ai progetti di riforma della giustizia penale, relegandosi nella sterile testimonianza.

Ciò vale anche per i rapporti con la magistratura, in relazione alla quale l'interlocuzione può essere svolta in un'ottica pragmatica di conseguimento di obiettivi ritenuti condivisibili (come accadde per alcuni degli strumenti di deflazione processuale), tenendo sempre presente le caratteristiche corporative della sua rappresentanza, ma anche la presenza di autorevoli voci dissonanti.

#### 3.b Il rapporto con l'Accademia

La Presidenza e la Giunta uscenti hanno fatto del rapporto con l'Accademia uno dei punti fondamentali della propria azione politica.

Oltre ad una sempre frequente ed ampia consultazione, l'evento del Teatro Manzoni di Roma a sostegno della battaglia contro l'abolizione della prescrizione e la predisposizione e presentazione a Milano del Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo, costituiscono eventi di un tale coinvolgimento da segnare una svolta.

Ogni nostra iniziativa politica viene e dovrà essere costruita con il supporto della più affermata dottrina penalistica, processual-penalistica e costituzionalistica, che conferisce **serietà e prestigio** alle proposte dell'Unione e le rende difficilmente trascurabili per gli interlocutori istituzionali.

#### 3.c La cultura e la società civile

Il Congresso ha come titolo il cambiamento della giustizia penale come fattore per il cambiamento del paese e se crediamo a questo rapporto causale non possiamo non interloquire anche con la società civile.

Questa è la ragione per la quale nella iniziativa politica dell'Unione, specie in occasione di eventi convegnistici, si cerca e si dovrà continuare a sollecitare la partecipazione di chi non è giurista, ma portatore di sapienze culturali tali da renderlo persona che segna una tendenza di pensiero.

D'altro canto occorre anche stabilire utili rapporti di consultazione con quei settori della vita civile che, ai più vari livelli, risentono delle modalità con le quali è amministrata la giustizia penale, come nel caso del mondo delle imprese e delle categorie del lavoro in generale.

## 4. L'impegno dell'U.C.P.I. per la tutela giuridica e la promozione sociale dell'avvocato penalista

### 4.a La specializzazione e la formazione professionale

Sempre centrale nell'azione politica dell'Unione è il tema della formazione professionale e soprattutto della specializzazione dell'avvocato penalista, rispetto al quale non può essere dimenticato come solo grazie ad una risalente e costante opera di sensibilizzazione promossa dai penalisti italiani si sia finalmente, ma faticosamente, pervenuti alla condivisione di questo essenziale approdo da parte dell'intera avvocatura, originariamente e fermamente attestata su posizioni generaliste.

Il riconoscimento legislativo delle specializzazioni va dunque valutato come un successo dell'avvocatura penalistica, che ha fatto da traino per le altre associazioni specialistiche riunite in Gnosis Forense e per lo stesso Consiglio Nazionale Forense, per la sua valenza culturale, che segna un salto di qualità nella consapevolezza di poter svolgere una funzione essenziale per l'amministrazione della giustizia solo assicurando effettivi livelli di competenza nell'attività professionale, specie in quella difensiva, a cominciare dai giovani.

Nondimeno, si deve registrare come la specializzazione delineata dal legislatore sia diversa da quella da noi proposta, perché anziché essere incentrata sulla unicità per il diritto penale e per il diritto processuale penale, viene divisa in plurimi sotto-indirizzi individuati con criteri francamente incomprensibili: di qui la necessità di una interlocuzione, tuttora in corso, finalizzata ad una maggiore semplificazione e razionalizzazione, oltre che orientata a prevedere un percorso formativo, più pratico che teorico, affidato alla stessa avvocatura ed in particolare, per quanto ci riguarda, alle nostre scuole nazionali e territoriali.

Azione a cui va aggiunta una forte sollecitazione affinché il Ministero dia finalmente attuazione ai decreti ministeriali emanando le linee-guida, per le quali abbiamo formulato concrete proposte, superando l'attuale *impasse*.

### 4.b Il difensore di ufficio ed il patrocinio dei non abbienti

Deve essere ribadito il proposito, diffusamente illustrato nel precedente documento programmatico, di qualificare la figura del difensore di ufficio e patrocinatore degli assistiti non abbienti mediante un recupero dello spirito della riforma del 2001.

Si tratta di un patrimonio culturale ed ideale proprio dei penalisti italiani, da sempre impegnati a conferire dignità ed effettività a tale essenziale funzione, nella convinzione che essa concorra ad assicurare l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Occorre porre un argine al fenomeno della partecipazione di avvocati generalisti a quello che viene vissuto come una sorta di mercato professionale aperto a chiunque, mediante strumenti che assicurino adeguatezza e competenza nell'esercizio di tale attività.

L'Osservatorio intitolato alla mai dimenticata Paola Rebecchi sta infatti promuovendo, unitamente all'Osservatorio Scuole Territoriali e Specializzazione, un continuo miglioramento qualitativo dei programmi formativi, essenzialmente pratici, ed una sempre più estesa omogeneizzazione degli stessi in tutto il territorio nazionale, così che il collega, spesso assai giovane, che supera il relativo esame sia riconoscibile, tanto dai propri assistiti quanto dalla stessa magistratura, come serio ed affidabile proprio perché proveniente dalla scuola dell'Unione delle Camere Penali Italiane e come tale meritevole sia di considerazione che di

un compenso adeguato alla qualità espressa e rispettoso della sua dignità professionale. Va altresì valorizzato il contributo propositivo dell'Osservatorio Patrocinio a spese dello Stato per ridurre i tempi di pagamento dei compensi, attualmente inaccettabili e mortificanti.

## **5. Il problema della informazione giudiziaria**

---

### **5.a Il diritto all'informazione e la tutela delle persone**

Il tema della informazione giudiziaria impone la ricerca di un punto di equilibrio tra il diritto dell'opinione pubblica a conoscere i fatti della cronaca, anche aventi un rilievo processuale, con quello delle persone coinvolte in un processo penale a non vedere pregiudicata la propria immagine.

Attualmente si registra una assoluta ed inaccettabile prevalenza del primo diritto rispetto al secondo, con un approccio scandalistico e sostanzialmente colpevolista, spesso accompagnato da considerazioni di carattere etico e sociologico, fornite da sedicenti esperti, che presuppongono l'avvenuta commissione del fatto di reato e la sua sicura riferibilità alla persona, nella totale dimenticanza del principio costituzionale sulla presunzione di innocenza. Si tratta di un atteggiamento sub-culturale di difficilissima eradicazione, siccome fondato sulla più morbosa delle curiosità, quasi che il diritto all'informazione non potesse venire assicurato senza la pubblicazione dei nominativi, delle fotografie e dei filmati delle persone coinvolte nelle indagini, oltre che dei magistrati inquirenti.

Il danno che per questa via si produce è in ogni caso irreparabile, così come definitivamente acquisito è il preteso merito dell'inquirente, anche quando l'indagine o il processo si conclude con un proscioglimento, che non avrà mai la stessa eco iniziale o sarà addirittura interessatamente celato.

Solo un serio intervento normativo, ovviamente teso non già a vietare la pubblicazione delle notizie, ma a regolarne le modalità, così da arrecare il minor pregiudizio possibile agli interessati, può assicurare un bilanciamento degli interessi conforme alle norme costituzionali.

### **5.b Le interazioni mediatico – giudiziarie**

Le problematiche relative all'informazione giudiziaria ora tratteggiate assumono poi una rilevanza del tutto particolare con riguardo al c.d. "circuito mediatico-giudiziario", fenomeno per il quale, in un rapporto spesso opaco tra magistratura e media, la violazione del segreto investigativo e la conseguente pubblicazione di fatti destinati a rimanere riservati, dispiega effetti negativi sul giudizio in corso, mediante la diffusione di una artificiosa aspettativa di repressione che finisce per condizionare potenzialmente in senso colpevolista lo stesso giudicante.

A tale fenomeno contribuiscono anche prassi ormai ampiamente diffuse, quali l'organizzazione di conferenze stampa ove i magistrati inquirenti e la polizia giudiziaria comunicano all'opinione pubblica il "successo" di operazioni di repressione della criminalità in totale spregio della doverosa attesa dell'accertamento giurisdizionale.

L'Unione ha fornito e continuerà ad assicurare il proprio supporto alle iniziative parlamentari, anche recenti, che si prefiggono di arginare tale fenomeno, ma rimane convinta che, non potendosi certamente punire il giornalista che riceve una notizia e la pubblica, solo prevedendo legislativamente la revoca automatica dell'assegnazione del procedimento, da parte del titolare dell'ufficio nei confronti del suo sostituto, in caso di pubblicazione di fatti coperti da segreto investigativo, si potrà spezzare il filo che lega informazione e processo, così evitando i ben noti danni a quest'ultimo ed alle persone coinvolte.

## 5.c La ricerca UCPI-Eurispes

E' di questi giorni la pubblicazione del 2° Rapporto sul processo penale all'esito dell'indagine condotta dall'Unione e dall'Eurispes.

Coerentemente con i propositi di non limitare la nostra azione al momento della protesta e forti della convinzione che gli avvocati penalisti sono i soggetti che meglio di ogni altro conoscono le reali ragioni della disfunzione della giustizia penale, abbiamo creato una nuova ed autorevole fonte di "informazione giudiziaria" basata esclusivamente sulla verità dei dati.

Poiché l'incultura populista e giustizialista vive di stereotipi, quando non di manipolazioni, si rendeva indispensabile raccogliere, ordinare e presentare pubblicamente la fedele fotografia della realtà processuale italiana, così smascherando le falsificazioni diffuse da politici, magistrati e media.

Il risultato è frutto dell'impegno straordinario dei colleghi delle Camere Penali Territoriali coordinati dal nostro Osservatorio Dati che ha poi proceduto -sotto la guida dell'Istituto Eurispes- alla elaborazione dei dati raccolti.

Questa ricerca, cui daremo massimo risalto mediatico, deve diventare un punto di riferimento imprescindibile per chiunque voglia affrontare il tema delle vere cause della irragionevole durata dei processi penali nel nostro Paese, individuando soluzioni non demagogiche o ideologiche, ma esclusivamente ispirate alla realtà delle dinamiche processuali fotografate da questa importantissima iniziativa.

## 6. **L'U.C.P.I. per la tutela delle garanzie nel diritto penale europeo**

---

Il programma per il Congresso di Sorrento, che anche in questo caso deve essere integralmente richiamato, affrontava il tema del diritto penale europeo con lo slogan "*In difesa dell'Europa e dall'Europa*".

E' infatti da tempo maturata la consapevolezza per la quale se le Corti europee dimostrano una superiore sensibilità ai diritti fondamentali della persona ed ai principi del giusto processo, tuttavia in alcuni casi propongono soluzioni che restringono il perimetro delle garanzie processuali assicurate in Italia dal nostro codice di procedura penale e dalla Costituzione.

Conseguentemente, l'azione dell'Unione dovrà continuare a muoversi su due piani: promuovere il recepimento dei principi di garanzia enunciati nelle carte europee e contrastare ogni tentativo di inserire nella legislazione europea norme securitarie.

In un tale contesto e considerando la sempre maggiore influenza del diritto penale europeo su quello degli Stati membri, oltre alle consuete attività di frequentazione delle corti europee (anche attraverso la predisposizione di atti quale *amicus curiae*) e di scambio con le associazioni professionali sovranazionali (l'U.C.P.I. ha aderito a ECBA-European Criminal Bar Association ed è componente del Consiglio Direttivo di ICB-International Criminal Bar), occorre pensare alla creazione di una sempre maggiore specializzazione dell'avvocato penalista italiano in questa materia: già sono stati attuati, e continueranno nel prossimo biennio, percorsi base e avanzati di formazione specifica a livello territoriale e nazionale.

## 7. La nostra Unione e le nostre Camere Penali: un modello vincente.

---

Da molti anni l'Unione delle Camere Penali Italiane è un soggetto in continua crescita, sul fronte interno ed esterno.

La sua struttura rappresenta un **modello che coniuga virtuosamente la partecipazione della base con la direzione del vertice**: Presidenza, Giunta, Consiglio, Osservatori, Centro Marongiu ed ora anche la Fondazione, sono le strutture operative che traggono legittimazione e linfa vitale da ogni singola Camera Penale territoriale.

Ma il vantaggio competitivo che l'U.C.P.I. può vantare rispetto ad altre associazioni, di qualsiasi genere, è che, al di là di differenti sensibilità su singoli temi, **ogni iscritto crede in modo convinto nei principi per cui l'Unione è nata ed opera.**

E' questa forza ideale, che riscontriamo nella grande partecipazione ad ogni nostra iniziativa, nazionale o locale, così come nella incessante e stimolante attività degli Osservatori, a costituire quel patrimonio di valori che ormai viene unanimemente riconosciuto come proprio dell'Unione delle Camere Penali Italiane, conferendoci così una indubitabile soggettività politica esterna.

Dopo un primo mandato non avrebbe alcun senso enunciare come verrà organizzata l'attività dell'Unione nei rapporti tra i suoi organi dirigenti e con la base: tutti lo hanno potuto constatare.

Poi è arrivata la pandemia e la Giunta ha cercato di proseguire, per quanto possibile, la sua azione, curando soprattutto di stare vicina alle Camere Penali territoriali (ed in particolare a quelle che hanno pagato un grave tributo umano) e di difendere il processo penale da chi ha tentato di profittare della tragedia per svuotarlo della sua essenza: essere presenti in aula a compiere il proprio dovere di difensore, di accusatore e di giudice.

Tra le tante limitazioni che l'attività politica dell'Unione ha dovuto subire, quella più dolorosa è stata l'impossibilità per il Presidente e per la sua Giunta di andare fisicamente per l'Italia ad incontrare **le Camere Penali**, partecipando alle iniziative culturali e politiche da queste organizzate.

Confidiamo perciò di poter ora colmare questo vuoto, riprendendo una frequentazione ed una comunanza di iniziative che costituisce la forza e la ragione stessa di questa straordinaria federazione di realtà territoriali diverse, ma unite da ragioni profonde di solidarietà ed amicizia.

Gian Domenico Caiazza

