
Firenze, 6 | 7 | 8 ottobre 2023

*XIX CONGRESSO
ORDINARIO UCPI
Linee programmatiche*

Programma del candidato
alla Presidenza Francesco Petrelli

*Nessun vento è favorevole
per chi non conosce la rotta ...*



Sommario

1. Le linee programmatiche per l'Unione delle Camere Penali Italiane - biennio 2023-2025	3
1.1 Lo stato delle cose	3
1.2 La politica della trasversalità	7
1.3 I rapporti con la Magistratura	8
1.4 L'Unione e l'Accademia	9
1.5 La riforma costituzionale per la separazione delle carriere.	10
1.6 La riforma ordinamentale e la separazione dei poteri	14

2. Contro la crisi del sistema penale	18
2.1. La riforma della Riforma Cartabia	18
2.2 Il sistema espansivo del doppio binario	22
2.3 Le misure di prevenzione come nuova frontiera della repressione penale	24
2.4 La riforma liberale del sistema penale	27
2.5 La tecnologia a servizio delle garanzie?	28
2.6 L'intelligenza artificiale come minaccia o come opportunità	31
2.7 Il processo mediatico come patologia sistemica	33
2.8 La responsabilità dell'ente a metà del guado	34

3. L'esecuzione penale nel buio dell'illegalità	36
3.1 Il paradosso della "certezza" della pena	36
3.2 Contro il "doppio binario" della dignità umana	37
3.3 I nodi irrisolti della riparazione e della rieducazione	40
3.4 Ripartire dagli "Stati generali": oltre gli "Stati generali"	41

4. Gli strumenti di una nuova azione politica e culturale	42
4.1 La comunicazione	43
4.2 Gli Osservatori come organismi della complessità	44
4.3 L'evoluzione dell'osservatorio del progetto scuola	46
4.4 Fact-checking e raccolta dati	48
4.5 Il centro studi e la rivista	49
4.6 La JUondazione UCPI	51
4.7 L'Europa dei diritti e il diritto dell'europa: la formazione del penalista europeo	52

5. Chi difende il difensore	55
5.1 La difesa penale come eresia e gli avvocati minacciati	55
5.2 La crisi della professione dentro e fuori il processo	46
5.3 Le scuole e la specializzazione	58
5.4 La difesa d'ufficio	60
5.5 Il patrocinio a spese dello Stato	60
5.6 L'avvocato penalista fra rappresentanza politica e identità istituzionale.	61

6. L'Unione e i suoi valori	64
6.1 L'Unione per i territori e i territori per l'Unione	64
6.2 L'Unione e il suo cammino	65

1. Le linee programmatiche per l'Unione delle Camere Penali Italiane per il biennio 2023/2025

1.1 LO STATO DELLE COSE

È

consuetudine che un programma congressuale muova da una *premissa*, ovvero da alcune considerazioni sullo stato delle cose della giustizia penale, sull'azione riformatrice dei governi in carica, sulle sue prospettive future e sugli scenari della politica giudiziaria che si sono avvicinati nel tempo. Si tratta di una sintesi relativa a quelle condizioni ed a quei contesti politici, ideologici e culturali che hanno determinato o condizionato nel tempo le politiche associative dell'Unione. **Non si tratta in verità di una semplice premessa, ma, a ben vedere, del cuore delle questioni intorno alle quali costruire un programma** e, dunque, dell'essenza stessa della linea politica la cui realizzazione ci impegnerà in questo prossimo futuro. Nel pur ampio ventaglio dei differenti scenari che si sono susseguiti nel tempo, quello contrassegnato dalla lunga onda populista, fattasi per lunghi anni governo del Paese e metronomo della sua politica giudiziaria, è certamente il più rilevante e significativo per i guasti che ha provocato, non solo attraverso le riforme che hanno investito l'intera materia penale, sostanziale e processuale, ma anche attraverso la **creazione e la diffusione di una diversa percezione del processo penale all'interno dell'intera collettività**. Se, dunque, la stagione del populismo penale sembrava essersi in senso tecnico già esaurita con l'avvicendamento al ministero della Giustizia della Ministra Cartabia al Ministro Bonafede, **non possiamo ingenuamente ritenere che le spinte culturali e politiche che lo avevano alimentato siano venute meno e che abbiano perso la loro forza e la loro appetibilità**. È questo un tema che non può essere accantonato nel momento in cui quello scenario, caratterizzato dal voltare pagina sulle parole d'ordine e sugli *slogan* del populismo, da parte della Ministra Cartabia, è stato poi sostituito da un nuovo governo politico dichiaratosi apertamente "garantista", **programmaticamente favorevole alla separazione delle carriere ed alle riforme in senso liberale del processo penale**, ma, al tempo stesso **legato in alcune sue componenti a quelle retoriche giustizialiste e ad alcune formule e slogan che del populismo penale sono state formidabile e duraturo alimento**.

1.1.1 Nonostante questi prevedibili limiti, la nomina di Carlo Nordio quale nuovo Ministro della Giustizia ha suscitato una vasta aspettativa circa la possibilità di aprire una nuova fase di riforme della giustizia

penale in senso liberale. Questa scelta è apparsa infatti – per la storia personale e professionale dell'ex magistrato – come la garanzia di un convinto incedere verso quelle riforme radicali in senso liberale che **avrebbero finalmente disincagliato il nostro sistema penale sostanziale e processuale da quei retaggi giustizialisti**. Prima fra tutte la **separazione delle carriere**, che con la proposta popolare di riforma costituzionale depositata in Parlamento dall'UCPI nel 2017 - seguita da altri analoghi disegni di legge - aveva già fatto un primo importante passo. Seguivano – nelle stesse parole del Ministro formulate nel suo discorso di insediamento – la **riforma delle intercettazioni**, la **riforma della custodia cautelare**, la **riforma dell'abuso d'ufficio**.

L'analisi complessiva dell'azione riformatrice, ad un anno dall'insediamento del Ministro, non può non rilevare la **sussistenza di quei due differenti piani politico-culturali che caratterizzano al loro interno le diverse forze della maggioranza**.

Non vi è dubbio, tuttavia, che al di là di tale visibile conflitto, vi sia al fondo una cultura politica che attraversa in maniera trasversale **la realtà dell'intero Paese e dunque anche quella dei partiti**, da destra a sinistra, e che finisce con il **riproporre di fatto legislazioni sostanzialmente adesive ad una visione autoritaria della giustizia e del processo penale**. Si tratta di prospettive che sono destinate ancora a lungo ad intrecciarsi, **a scapito di una autentica legislazione liberale**, saldando assieme quelle spinte securitarie tipicamente repressive, strumentalmente evocate dall'emergere di singoli fatti di cronaca o dalla recrudescenza di drammatici fenomeni criminali, con le parole d'ordine della "legalità" e della "sicurezza", in un **confuso mix di ritorno all'ordine e di rispetto delle attese delle vittime dei reati retoricamente declinato**.

1.1.2 Altrettanto difficile è apparso il superamento dello sbarramento costituito da quella parte della magistratura associata **dichiaratamente ostile ad ogni seria e profonda riforma ordinamentale**, arroccata su posizioni di pura conservazione del presente, il cui **perdurante insediamento all'interno del ministero della Giustizia opera come fattore di vischiosità**, impedendo di fatto ogni riforma davvero radicale della magistratura e **condizionando le riforme del processo**. Un insediamento che poteva essere certamente evitato, non ostandovi alcun limite normativo, mentre si è fatta una scelta conservativa e di **puro restyling politico-correntizio**, lasciando **immutato il peso del potere giudiziario all'interno dell'amministrazione**.

Entrambi questi scenari costituiscono, in senso strutturale, gli evidenti condizionamenti di quell'auspicato riformismo liberale che pure aveva dichiaratamente contrassegnato il programma del nuovo governo in materia di giustizia. **Condizionamenti rimuovibili e non rimossi**.

Avevamo apprezzato il dottor Nordio quando affermava che «il

legislatore, nell'affannosa ricerca di un consenso immediato ed emotivo, conseguibile attraverso i titoli dei quotidiani o gli *slogan* dei *social*, si rifiuta di considerare l'opzione di una riforma organica e di ampio respiro, che occuperebbe tempo e avrebbe un impatto mediatico scialbo e diluito» e che dunque «**il politico preferisce affidarsi ai vociferanti proclami delle manette facili, che generalmente suscitano consensi a buon mercato**»¹.

Non ci sono parsi, pertanto, in linea con quel condivisibile pensiero i primi atti del Governo caratterizzati da legislazioni volte proprio a rispondere a quelle sollecitazioni che erano state oggetto di condanna, come il D.L. in materia di *rave party*², o gli inasprimenti di pena nei confronti dei **cd. scafisti**³

ed il D.L. avente ad oggetto l'aumento delle pene con riferimento agli *incendi boschivi*, nonché l'introduzione dell'*omicidio nautico*⁴, ed infine il D.L. "*Caivano*", con il quale si sono introdotte nuove discutibili fattispecie di reato per il contrasto dell'abbandono scolastico, irragionevolmente estese ai minori misure previste per i soli maggiorenni ed operati nuovi aumenti di pena in materia di stupefacenti al fine di consentire cautele anche per le ipotesi lievi⁵. In tutti questi casi si è trattato di interventi che hanno fatto seguito a **singoli casi di cronaca**, secondo il **copione della legislazione compulsiva reiterato nel tempo da tutti i governi**.

E ci ha sorpreso ascoltare dallo stesso Ministro che «la severità della pena non ha efficacia di deterrenza» e che sebbene «nessuno si illude che aumentando di uno o due anni le pene per gli scafisti il fenomeno

¹ C. Nordio, *Giustizia Ultimo Atto. Da Tangentopoli al crollo della magistratura*, Milano 2022, p.155-156.

² Decreto Legge 31 ottobre 2022, n. 162 (*Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali*), convertito in Legge 30 dicembre 2022, n. 199.

³ Decreto Legge 10 marzo 2023, n. 20 (*Disposizioni urgenti in*

materia di flussi di ingresso illegale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito in Legge 5 maggio 2023, n. 50.

⁴ AC 911 approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 21 settembre 2023.

⁵ D.L. 15 settembre 2023, n. 123, pubblicato sulla G.U. n. 216 del 15.9.2023 "*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà rieducativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*"; nella stessa ottica, la prospettata introduzione del nuovo reato di "*stesa*"; nonché le affermazioni formulate a Pontida, il 17.9.2023, dalla Senatrice leghista Giulia Bongiorno in ordine alla introduzione della cd. "*castrazione chimica*".

⁵ D.L. 15 settembre 2023, n. 123, pubblicato sulla G.U. n. 216 del

15.9.2023 "*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà rieducativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*"; nella stessa ottica, la prospettata introduzione del nuovo reato di "*stesa*"; nonché le affermazioni formulate a Pontida, il 17.9.2023, dalla Senatrice leghista Giulia Bongiorno in ordine alla introduzione della cd. "*castrazione chimica*".

⁶ C. Nordio, *Che tempo che fa*, 23 aprile 2023. Analoga giustificazione viene data dal Ministro con riferimento al DL intercettazioni del 6.8.2023: «non sono affatto a disagio per l'inasprimento delle pene contro dei criminali: rappresenta l'attenzione dello Stato per la repressione di gravissimi fenomeni e la tutela di chi li subisce».

possa essere interrotto», tuttavia tali inasprimenti possono servire come «**segnale politico**»⁶. Rivendicando così proprio quell'**uso simbolico del diritto penale** che si era inteso in passato condannare⁷ e che costituisce l'essenza del peggior populismo penale.

Ed abbiamo altresì assistito con altrettanta preoccupazione, sul piano del contrasto alla criminalità organizzata, all'emanazione della attesa **legge sul cd. ergastolo ostativo**, i cui contenuti non solo tradiscono l'attesa dell'abbattimento dei vincoli ostativi ma allargano di fatto ad altri titoli le condizioni di applicazione delle misure alternative⁸. Ed ancora si è decretato, in un ambito delicatissimo della materia processuale, al di fuori di ogni obbiettiva necessità ed urgenza⁹, se non quella di **rispondere ai desiderata interni alla magistratura**, riconducendo tutti i reati aggravati dall'art. 416-*bis*.1, e dunque di per sé ontologicamente *esterni* al fenomeno della criminalità organizzata, all'applicazione delle **norme di contrasto di quello specifico fenomeno**. Ne consegue l'irragionevole ed abnorme estensione della possibilità di utilizzo dei più intrusivi strumenti captativi anche a reati di non particolare spessore del tutto estranei a contesti associativi, così **allargando a dismisura l'operatività dello strumento intercettativo** (con effetto retroattivo della nuova norma) con un evidente sbilanciamento e sproporzione nella tutela dei diritti e dei valori costituzionali in campo e con un evidente allontanamento da quelle che sono le **fondamentali istanze di garanzia**¹⁰.

6

⁷ G. Giostra, *Reati & sanzioni. Urgente mettere in archivio la politica penale «off label»*, Avvenire.it 30 aprile 2023.

⁸ Decreto Legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito in Legge 30 dicembre 2022, n. 199. Ma si tratta di una preoccupazione non imprevedibile, considerato che in punto di esecuzione della pena, all'interno del programma governativo risultano esplicite le rivendicazioni circa il mantenimento dello *slogan* relativo alla "certezza della pena" (nelle uscite elettorali del Viceministro A. Del mastro delle Vedove: «basta garantismo, la pena va scontata in carcere!», Corriere della Sera di Torino, 31 agosto 2022; Giorgia Meloni richiama a sua volta il suo *slogan* secondo il quale «bisogna essere garantisti nel processo e giustizialisti nell'esecuzione della pena»; il Riformista, *Meloni declassa BANKITALIA e sposa Nordio*; 6 dicembre 2022). Non può, sul

punto, non richiamarsi l'iniziativa in ordine alla riforma costituzionale dell'art. 27 comma 3 Cost., depositata il 13 ottobre 2022, secondo il quale la pena «assicura la giusta punizione del reo per il fatto commesso e la prevenzione generale e speciale del reato» mentre «sono stabiliti con legge i limiti della finalità rieducativa in rapporto con le altre finalità e con le esigenze di difesa sociale»; nella Relazione si legge che tale riforma tende a consentire al giudice l'applicazione di "pene esemplari" che «fungano da ammonimento per i consociati».

⁹ D.L. 7 agosto 2023 art. 1 di modifica dell'art. 13 del decreto-legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991 n. 203.

¹⁰ In una sua intervista su *La Stampa* del 9.8.2023 il Ministro Nordio ha affermato che «non esistono i panni del garantista e

del giustizialista ma la complessità della realtà, del diritto e della politica» così rifacendosi a quella logica da *problem solving* del tutto disancorata da presupposti valoriali, che già in passato altri *leader* populistici avevano evocato («Non chiedetemi se sono garantista o se sono giustizialista. Queste sono contrapposizioni manichee vanno bene per i titoli dei giornali. Queste visioni semplificatrici affidate alle ideologie degli "ismi" non mi sono mai piaciute»; Giuseppe Conte, 7.2.2020); in questi stessi termini il Presidente della Commissione Ministeriale per la riforma del processo penale, dott. Antonio Mura, nel suo intervento di apertura dei lavori, in data 7.9.2023.

1.1.3 Non si tratta, tuttavia, di valutare e di sindacare la coerenza dell'azione politica o del pensiero del Ministro bensì di **mantenere la coerenza della nostra azione politica** che, nel segno di una **tradizionale trasversalità**, ha come suo esclusivo obbiettivo l'individuazione di quelle forze che possano **convergere sui nostri programmi di riforma liberale del diritto e del processo penale**, nella luce dei principi costituzionali e convenzionali del giusto processo. L'Unione delle Camere Penali non è infatti un partito politico e come tale **non ha mai formulato alleanze**, ma si è sempre limitata - e continuerà a farlo - a stimolare l'azione di quelle **forze che di fatto condividono, o le cui politiche intercettano di volta in volta, i nostri stessi programmi e le nostre idee fondanti**. Non saremo dunque la Giunta della disillusione ma quella del pragmatismo e del realismo politico.

Ciò significa che sarà compito dell'Unione **segnalare in ogni caso con rigore e con spirito laico ciò che si distanzia, nella politica dei Governi, da quei principi e da quegli orizzonti valoriali che sono al fondo della nostra storia e della nostra azione** e ciò che invece nella loro azione è degno di sostegno e di apprezzamento e, dunque, delle nostre iniziative di stimolo e di difesa.

Lo faremo con la riforma della riforma della riforma “Cartabia” e con tutte le future iniziative legislative in materia penale dei futuri governi.

1.1.4 Un **fondamentale banco di prova della tenuta programmatica del Governo è costituito certamente dalla vicenda relativa alla riforma della separazione delle carriere**. Sebbene la coalizione di governo abbia inserito con enfasi nel proprio programma tale fondamentale riforma, solo Forza Italia e Lega hanno elaborato i propri rispettivi DDL, mentre F.d.I. non ha provveduto in tal senso. Il viceministro Francesco Paolo Sisto ha più volte rassicurato circa l'elaborazione di una proposta di riforma governativa che sarebbe stata pronta dopo l'estate¹¹. Abbiamo sentito dire più volte che trattandosi di **una riforma costituzionale i cui tempi di attuazione sono necessariamente più lunghi**, occorrerà attendere per la sua realizzazione. Si tratta di una **bizzarra inversione logica**: se la riforma necessita di un *iter* più complesso non è forse il caso di **darle la precedenza su ogni altro affare?** Poiché, tuttavia, non ci siamo mai illusi che vi fossero strade in discesa e contesti politici immuni da

¹¹ Così Francesco Paolo Sisto in occasione della Manifestazione conclusiva delle tre giornate di astensione indette da UCPI per protestare contro i ritardi della azione riformatrice del governo ed a sostegno della realizzazione del programma del Ministro in materia di giustizia penale; ed ancora nell'ambito dell'evento torinese

in memoria dell'Avvocato Vittorio Chiusano, il 14 luglio 2023, lo stesso vice Ministro ha garantito la sollecita “calendarizzazione” dell'iniziativa di Governo in tal senso. Un impegno che contrasta con il prospettato interesse del Ministro allo studio di una riforma attraverso l'utilizzo della legge ordinaria

che eviti la complessità del percorso di riforma costituzionale. Intenzione nuovamente affermata da Nordio in occasione dell'intervento alla Festa di Italia Viva il 16.9.2023. Di «tempi più lunghi» necessari alla riforma costituzionale parla Nordio nella sua intervista a La Stampa del 9.8.2023.

condizionamenti esterni, continueremo a lavorare nelle tre direzioni che devono caratterizzare l'azione politica dell'Unione: quella **culturale** volta a coinvolgere tutte le forze intellettuali presenti all'interno della collettività; quella **politica** volta alla **sollecitazione di tutte le attività parlamentari** (intergruppo, commissioni, etc.) utili all'**avanzamento dell'iter legislativo**; ed infine quella **mediatica**, fondata sulla **comunicazione dei valori connessi alla riforma delle carriere**, volta alla creazione di un **contesto favorevole alla riforma** all'interno dell'opinione pubblica nelle **forme sperimentate nell'ambito della campagna di raccolta delle firme**.

La scelta dell'Unione resta quella di **promuovere convintamente con ogni mezzo la ripresa dell'attività parlamentare avente ad oggetto la proposta di riforma costituzionale** presentata alla Camera dei deputati dall'Unione delle Camere Penali, sul cui progetto già si è registrata la convergenza di Forza Italia e della Lega. Fermo restando che si tratta di una proposta suscettibile di possibili miglioramenti e di eventuali evoluzioni, sempre che **si resti fedeli allo spirito ed alla vocazione della riforma**, si dovrà in ogni caso ribadire che si tratta di una riforma **in alcun modo punitiva della magistratura**, volta alla **legittimazione ed al potenziamento della figura del giudice** ed alla conservazione di un **ufficio del pubblico ministero indipendente**. Riaffermando altresì la necessità di sottrarre ai singoli magistrati ed alle singole Procure la **esclusiva disponibilità di scelta arbitraria dei criteri selettivi di esercizio dell'azione penale**, in quanto prerogativa squisitamente politica che deve essere riservata al Parlamento¹².

Possiamo ovviamente prevedere che su questo fronte si assisterà ad una intensificazione dell'azione di contrasto da parte della magistratura associata, che si accompagnerà ad un altrettanto esteso **intervento dei media solidali con la visione conservativa dell'attuale assetto ordinamentale**, nell'ambito dei quali è prevedibile l'utilizzo di vecchi e nuovi *slogan* e di *refrain* quali quelli dell'assoggettamento del pubblico ministero all'esecutivo (se non della realizzazione del piano eversivo di Licio Gelli), del pubblico ministero trasformato in "superpoliziotto" e della perdita della "cultura della giurisdizione". **Abbiamo già visto, in proposito, intervenire in appoggio alle posizioni di ANM gli appelli di pubblici ministeri in pensione e gli allarmi lanciati da figure di spicco della magistratura requirente**. Lo spazio del dibattito pubblico in ogni sua articolazione mediatica dovrà essere il luogo di una **sistematica contrapposizione dialettica volta al fine del ripristino della verità**.

¹² Si ricorda che le proposte avanzate da FI hanno ritenuto per ragioni di semplicità e di speditezza di non riproporre la riforma relativa

all'art. 112 Cost. sulla modulazione dell'obbligatorietà dell'azione penale, che qualifica invece la proposta avanzata dall'UCPI.

1.2 LA POLITICA DELLA TRASVERSALITÀ

La **trasversalità costituisce un fondamentale pilastro dell'identità dell'Unione** ed un motivo della sua forza e della sua autorevolezza. Al suo interno infatti rinforza il tratto identitario dell'associazione, ponendo al centro i valori del giusto processo, i diritti e le garanzie del cittadino, **al riparo da ogni strumentalizzazione partitica o ideologica**. Al suo esterno costituisce il tratto riconoscibile della sua indipendenza, **conferendo il massimo di libertà e di efficacia alla sua azione politica**.

Fuori da ogni logica di alleanza, utilizzando l'autorevolezza conquistata nella sua lunga storia, l'Unione dovrà pertanto riunire intorno ai suoi progetti di riforma della giustizia, il più vasto **consenso dell'opinione pubblica, dell'informazione, delle istituzioni e della politica**. Vanno quindi confermate e rafforzate tutte quelle **iniziative volte al collegamento del più ampio numero di forze parlamentari intorno ai temi più urgenti della riforma ordinamentale e della ricostruzione del processo penale**. L'esperienza degli **intergruppi parlamentari** deve essere coltivata e rafforzata come strumento di dialogo e di confronto fra forze anche distanti sul piano politico e, tuttavia, **convergenti su singoli temi storicamente cari all'Unione delle Camere Penali**¹³.

Un tema che deve essere infatti approfondito è quello relativo alla sempre maggiore **difficoltà di cogliere la reale matrice delle iniziative legislative**, che al di là e al di fuori di ogni preventiva prospettazione programmatica vengono improvvisamente alla luce, senza che sia possibile coglierne la **genesi all'interno di determinazioni ministeriali ovvero del proprio ufficio legislativo, o dello stesso Governo**, potendosi individuare l'*input* di tali interventi di volta in volta in fatti di cronaca o in decisioni giudiziarie ovvero in **richieste o sollecitazioni più o meno esplicite di magistrati di punta o di altre cariche istituzionali**.

Questa sempre più **accentuata frammentarietà ed estemporaneità dell'azione del Legislatore** posta in essere attraverso lo **strumento sempre meno giustificato della decretazione d'urgenza**, rende il collegamento fra gruppi parlamentari sempre più essenziale in quanto consente una rapida **mobilitazione delle forze garantiste in campo ed una efficace interlocuzione da parte dell'Unione** sui singoli temi nell'ambito delle relative conversioni in legge.

Questa modalità di confronto presuppone la presenza continua dell'Unione nei luoghi della politica ma anche la maturazione di un

¹³ Il 15 aprile 2023 si è formato l'intergruppo "garantismo" al quale partecipano Azione (COSTA), Italia Viva (GIACHETTI), Partito

Democratico (D'ALFONSO e LACARRA), Forza Italia (MULÈ e PITTALIS), Lega (MATONE), Noi con l'Italia (LUPI), + Europa (MAGI), AVS (ZAVATTI).

progetto politicamente definito intorno a presupposti di concretezza pragmatica, che non può che essere quello della **conquista, all'interno dei percorsi riformatori della legislazione penale, di ogni possibile incremento delle garanzie dell'imputato e dei diritti di difesa**, sfruttando ogni possibile spazio di intermediazione, al di fuori di massimalismi e di pregiudizi ideologici. Una prospettiva pragmatica che, tuttavia, non solo **deve avere come limite alcuni valori non negoziabili**, ma deve essere collocata all'interno di una **più ampia visione prospettica** al fine di evitare che la conquista di singole posizioni si risolva in un **progressivo prevalere di una visione efficientista del processo penale** ed in una **sostanziale erosione dei principi del giusto processo**.

1.3 I RAPPORTI CON LA MAGISTRATURA

Non vi è dubbio che la questione della riforma costituzionale della separazione delle carriere **condiziona i rapporti dell'UCPI con la magistratura associata**, in quanto gli interventi volti a contrastare tale iniziativa si svilupperanno in maniera simmetrica a quelli che saranno gli auspicabili progressi da parte del Legislatore. Siamo altrettanto consapevoli che **la magistratura stia attraversando un periodo di profonda crisi di legittimazione sia interna che esterna**, nonostante **la natura strutturale del fenomeno**, ha ancora una volta evidenziato la propria incapacità di sviluppare **qualsiasi "autoriforma"**.

8 Ma proprio in virtù di queste premesse, dobbiamo **esigere con fermezza un approccio laico alle questioni poste dalla riforma, che sia libero da pregiudizi ideologici e da chiusure corporative**. Se collocati su queste basi i rapporti con ANM e con ogni altra componente della magistratura associata saranno certamente **caratterizzati da una ricerca di dialogo e di confronto**, anche perché i problemi relativi alla **crisi complessiva del processo penale e del diritto di difesa**, pur essendo anch'essi inevitabilmente collegati ai vecchi e nuovi **assetti ordinamentali**, devono costituire un **obbiettivo pragmatico da perseguire al fine di trovare adeguata soluzione**. Al tempo stesso, anziché aprirsi ad un dialogo proficuo con i suoi interlocutori naturali, la magistratura ha riproposto ancora una volta uno sbarramento tetragono ad ogni ipotesi di rinnovamento. Sappiamo bene, peraltro, che all'interno della magistratura si aprono spazi consistenti di dialogo su questioni relative alla **marginalizzazione dei diritti di difesa** ed alla necessità di contrastare le **politiche populistiche del Governo**, soprattutto nell'ambito delle

riforme del diritto sostanziale e di incremento dei livelli sanzionatori, nonché alla tutela delle finalità rieducative della pena. Così come è già accaduto in passato, con le Giunte precedenti, si sono per questo motivo aperti spazi importanti di dialogo e, sia pure fra alterne vicende ed insuccessi, si sono anche elaborate possibili **proposte condivise**. Così come abbiamo sempre coltivato la **trasversalità come indispensabile metodo di iniziativa politica**, all'interno degli spazi legislativi parlamentari, allo stesso modo riteniamo che sia fondamentale proseguire nel dialogo trasversale, per quanto impervio e complesso esso sia, con tutte le **componenti della magistratura** desiderose di un **confronto concreto e realistico con l'avvocatura**. I problemi fondamentali inerenti alla **legittimazione del giudice ed al ruolo del pubblico ministero**, anche in ambiti che oramai sovrappongono i limiti delle sovranità nazionali, ovvero i limiti stessi ed il controllo dell'esercizio dell'azione penale, non possono essere affrontati con spirito di casta, ma devono essere aperti al nuovo. Ciò nella convinzione che solo un **condiviso patrimonio di valori costituzionali e convenzionali** può porre il processo, ed i suoi interpreti, al riparo da quell'onda del populismo e del giustizialismo alle quali una parte non irrilevante della magistratura non si è affatto sottratta.

Sotto questo profilo la tutela dell'**indipendenza interna ed esterna del giudice**, in cui difesa spesso l'UCPI è intervenuta nel silenzio della magistratura associata, e l'**indipendenza del pubblico ministero** dal potere esecutivo, l'idea di un processo democratico, non autoritario e impostato sulla parità delle parti e sulla terzietà del giudicante, il **ripudio di politiche impostate sul valore simbolico della sanzione e del reato**, costituiscono certamente **idee, aspirazioni e principi sui quali poter fondare una interlocuzione costruttiva**.

1.4 L'UNIONE E L'ACCADEMIA

È altresì necessario conservare lo straordinario rapporto che **l'Unione ha saputo negli anni intrecciare e coltivare con l'intera Accademia**, il cui contributo scientifico all'interno del Centro Studi, degli Osservatori e della Rivista dell'Unione si è successivamente esteso, non solo alla redazione del *Manifesto del diritto penale liberale e del Giusto Processo* (2019), ma a tutte le iniziative politiche in materia di riforme, così da **divenire compagna di viaggio oramai immancabile della vita dell'Unione**.

Sono stati, infatti, vinti i timori che nel passato avevano spesso spinto parte dell'Accademia a “*non sporcarsi le mani*” con la politica, evitando

di prendere parte attiva nel dibattito pubblico¹⁴. Ferma restando l'**autonomia di pensiero e di elaborazione critica di ogni accademico**, è divenuto sempre più indispensabile poter fruire del sapere scientifico dell'Accademia e poter contare sul suo appoggio nelle più importanti battaglie a tutela del diritto di difesa e delle garanzie del giusto processo. Fondamentale il suo contributo nella elaborazione di proposte di legge e di emendamenti in sede legislativa così come nella segnalazione e nella elaborazione delle **questioni di costituzionalità**, anche in considerazione della sempre maggiore **presenza dell'Unione quale *amicus curiae* nei relativi procedimenti** davanti alla Corte. Si tratta, peraltro, di un legame che si è andato naturalmente sviluppando con riferimento ad ogni diversa realtà territoriale ed alle relative sedi universitarie così da creare una **rete che si è posta come fattore di crescita delle singole Camere Penali** attraverso la organizzazione di eventi politici e di attività convegnistica che ha evidentemente contribuito alla complessiva affermazione dell'autorevolezza politica dell'Unione.

Questa fondamentale sinergia deve in ogni caso svilupparsi in maniera equilibrata, mantenendo la centralità dell'esperienza professionale dell'avvocatura, la sua specificità e la sua rappresentatività politica esterna.

10

1.5 LA RIFORMA COSTITUZIONALE PER LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE

La scelta, annunciata al **Congresso Straordinario del 2015**, di intraprendere la via della raccolta delle firme per promuovere una legge costituzionale di iniziativa popolare per la separazione delle carriere, ha determinato **un'evoluzione dell'UCPI**, sia riguardo alla sua funzione di **interlocutrice della politica** sui temi della giustizia, sia rispetto al rapporto con le singole Camere Penali ed al loro **coinvolgimento nella determinazione delle politiche nazionali**.

L'UCPI, in piena autonomia, senza l'appoggio di alcun partito politico, ha dimostrato la capacità di saper parlare alle persone, scendendo in strada e spiegando, con successo, le proprie ragioni, fino ad arrivare all'eccezionale risultato di raccogliere **oltre settantaduemila firme** a sostegno di una **proposta** che è così diventata non più dell'Unione, ma **dei cittadini**.

⁴ Così le indimenticabili parole di
Marcello Gallo.

Un tema, quello della separazione delle carriere, dimenticato da anni dalla politica, anche in ragione del veto pregiudiziale posto dalla magistratura, che è stato, attraverso questo percorso, convintamente e coraggiosamente intrapreso, sottratto ad ogni condizionamento ideologico e partitico, e riportato al centro del dibattito.

Il disegno legge A.C. 4723, volto alla modifica dell'art. 87 e Titolo IV della Parte II della Costituzione, è stato presentato nel 2017 nel corso della XVII legislatura alla Camera dei deputati e poi nuovamente incardinato nella legislatura successiva.

Nell'attuale legislatura il **nostro disegno di legge** è stato integralmente **riprodotto** con i disegni di legge **A.C. 23, 434 e 824**¹⁵ e la Commissione Affari Costituzionali ha già provveduto a tenere un primo ampio ciclo di audizioni all'inizio di quest'anno ed un secondo è ripreso dopo l'estate. Il percorso finora tracciato dalla nostra iniziativa rappresenta da solo un risultato di indiscutibile importanza e però ci troviamo ora a dover affrontare la sfida più impegnativa ed al contempo entusiasmante, ovvero quella di sospingere il nostro progetto fino all'approvazione del Parlamento.

Ci sorreggono quelle **ragioni descritte nella relazione illustrativa al disegno di legge: la tutela dell'autonomia del Giudice** da ogni condizionamento interno, come mezzo **per garantire l'autorevolezza della decisione**, anche sul piano dell'apparenza; la corrispondenza sul piano ordinamentale alla scelta di un **modello di processo penale accusatorio**, basato per principio su una struttura triadica, che vuole un Giudice terzo, inserito in un'organizzazione distinta da chi accusa, così come da chi difende.

Ragioni ed obiettivi che ci siamo proposti di raggiungere garantendo, al contempo un **pari livello di autonomia e di indipendenza del pubblico ministero**, senza immaginare, come pure avviene in molti altri Paesi, di sottoporlo al controllo dell'esecutivo o di ridurlo allo *status* di superpoliziotto.

Così recita il disegno di legge in relazione alla modificazione dell'art. 104 della Costituzione: "L'ordine giudiziario è costituito dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente ed è autonomo e indipendente da ogni potere".

Si tratta di un nuovo assetto costituzionale che risponde alla necessità di un **giudice** che deve rappresentare la **cultura del limite** rispetto all'esercizio dei poteri della pubblica accusa, anche nella fase delle indagini preliminari e a soddisfare uno dei principali obiettivi di ogni democrazia evoluta, ovvero che **la decisione giurisdizionale sia percepita**

¹⁵ Mentre il DDL n. AC 806, presentato da esponenti di Forza Italia, contiene alcune differenze.

da tutti i consociati come giusta e autorevole perché pronunciata da un Giudice libero da ogni condizionamento.

Questo obiettivo converge con il soddisfacimento di una esigenza fondamentale che è quella di **riportare il baricentro del processo dalla fase delle indagini preliminari a quella del dibattimento**. Si tratta infatti di **riaffermare, dentro e fuori il processo, la centralità della fase dell'accertamento, oramai degradata a mera conferma o smentita dell'accusa**. Occorre dunque ribaltare quella radicata deformazione in base alla quale, in caso di assoluzione, la **sentenza del giudice** viene percepita dall'opinione pubblica come sbagliata e comunque **irrilevante ai fini di un già maturato (e definitivo) giudizio di colpevolezza**. Occorre pertanto **rompere l'egemonia non solo ordinamentale ma anche culturale, sociale e mediatica del pubblico ministero**, affinché l'asse del processo torni ad essere costituita dalla decisione e la figura del giudice riacquisti quella **centralità che la giurisdizione le assegna**.

Perché tale profondo mutamento possa realizzarsi è necessario porre in essere, accanto alle iniziative politiche a sostegno della riforma, anche nuove forme di dialogo diretto con l'opinione pubblica, ricreando le condizioni di quello **straordinario coinvolgimento dell'avvocatura**, che in quell'occasione venne **mobilizzata in tutte le sue componenti in un proficuo e straordinario scambio generazionale di passione, di entusiasmo e di informazione**.

12

1.5.1 L'articolato prevede, come è noto, anche una **rimodulazione, all'interno del CSM del rapporto tra la componente togata eletta e la componente laica** nominata dal Parlamento, di modo che le stesse siano rappresentate in **pari numero**, fatta salva la presenza, quale membro di diritto del Primo Presidente della Corte di cassazione per la magistratura giudicante e del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione per la magistratura requirente.

Il fine di tale modifica è quello di eliminare lo svilupparsi di quella **fitta orditura di interessi e di potere che avvolge il CSM dominato dalle correnti** della stessa magistratura. Il rischio di una simile degenerazione era già stato intuito dal Costituente, che aveva inizialmente optato per una **rappresentanza paritetica** di componenti laici e togati per evitare che il CSM si trasformasse in un "organo di casta", per poi tuttavia abbandonarla in favore dell'attuale rapporto di un terzo a due terzi"¹⁶. A distanza di oltre settant'anni possiamo purtroppo affermare che **il CSM ha inverato nel modo più pieno e inequivocabile proprio la devianza temuta dal Costituente**. Da qui la necessità non più

¹⁶ Relazione di Giovanni Leone, innanzi all'Assemblea Costituente, nel resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 14 novembre 1947.

rinviable di modificarne la composizione.

Strettamente connesso al precedente e, di pari rilievo, è il tema trattato nella nostra proposta attinente alle **competenze del CSM**, che la Costituzione ha individuato esclusivamente nelle **assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari** nei riguardi dei magistrati.

Attraverso le competenze riconosciute al CSM con legge ordinaria e quelle dallo stesso auto attribuitesi, la natura dell'organo di governo autonomo della magistratura si è però profondamente distaccata da quella descritta dalla Carta Costituzionale, trasformandolo in una sorta di terzo ramo del Parlamento e mutando così il rapporto tra poteri dello Stato, nel senso di consentire alla magistratura un sistematico **sconfinamento nel potere legislativo**, sia direttamente, attraverso i provvedimenti regolamentari, che indirettamente attraverso l'emissione di pareri, anche non richiesti, rivolti al Ministro su ogni tema attinente alla giustizia e di fatto idonei ad interferire, anche fortemente, sull'attività del Parlamento.

Analoghe distorsioni sono derivate dal potere che il CSM si è auto riconosciuto di aprire pratiche a tutela dell'ordine giudiziario, nonché dalle risoluzioni relative alla ricognizione delle "buone prassi", che in alcuni casi hanno riguardato direttamente anche il concreto esercizio della giurisdizione.

Al fine di evitare lo svilupparsi dei cosiddetti **poteri impliciti del CSM**, si è proposto di aggiungere, al termine dell'art. 105 della Costituzione, l'inciso: "Altre competenze possono essere attribuite solo con legge costituzionale".

Queste nostre idee dovranno essere diffuse e spiegate utilizzando i medesimi strumenti che ci hanno consentito di completare utilmente la raccolta delle firme e presentare la nostra proposta in parlamento.

Non solo, dunque, attraverso l'azione dell'Unione secondo le ordinarie dinamiche di **interlocazione** con il **Governo**, con il **Parlamento** e con i **singoli parlamentari** in ogni sede ove queste siano possibili (UCPI solleciterà nuovamente la formazione di un **gruppo interparlamentare** per la separazione delle carriere, come già era avvenuto nella precedente legislatura), ma anche attraverso il costante impegno delle singole **Camere Penali**, che saranno chiamate ad un **nuovo lavoro, sui rispettivi territori, per organizzare eventi culturali auspicabilmente aperti anche a non addetti ai lavori**, con modalità da individuare attraverso un'**interlocazione tra la Giunta e il Consiglio delle Camere Penali**.

1.6 LA RIFORMA ORDINAMENTALE E LA SEPARAZIONE DEI POTERI

Anche in questo settore **l'Unione dovrà manifestare in maniera decisa le proprie censure e al tempo stesso mostrarsi concretamente propositiva.** Il tema della riforma dell'ordinamento giudiziario ha occupato gli ultimi tre governi senza produrre alcuna interessante prospettiva di cambiamento.

Alla prima proposta di modifica, presentata alla Camera dal Ministro della Giustizia Bonafede, il 28 settembre 2020¹⁷, seguiva, nel marzo del 2021, la nomina da parte del Ministro della Giustizia Cartabia di una **Commissione di studio, costituita solo da professori e magistrati**, incaricata di elaborare emendamenti al DDL Bonafede.

Ne è seguita l'approvazione della **Legge n. 71 del 17 giugno 2022**, che **non ha inciso** in alcun modo **sulle criticità** che affliggono l'**organizzazione della magistratura e che ha significativamente emendato** la proposta Bonafede dell'unico interessante **elemento di novità** costituito dalla pubblicazione sul sito *internet* CSM degli atti relativi all'assegnazione degli **incarichi direttivi** (sostituita dalla pubblicazione sulla rete *intranet*, ovvero il *COSMAG*, accessibile solo ai magistrati).

Nessun risultato ha ottenuto la tanto discussa modifica della **legge elettorale** del CSM, che nella sua prima attuazione ha confermato, come era stato agevolmente preconizzato da UCPI, **il perdurante condizionamento delle elezioni da parte del sistema correntizio.**

Analogo esito avranno quelle **parti di riforma affidate alla delega**, in relazione alle quali l'**attuale Governo** ha nominato una **nuova Commissione di studio**, affidata per **due terzi a magistrati e senza neppure un componente indicato da UCPI.**

La **riforma non inciderà** sulle **valutazioni di professionalità** delle carriere dei magistrati e, quindi, dell'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, risultando sostanzialmente confermato l'attuale meccanismo di **avanzamento automatico** in oltre il 99% dei casi, in quanto le ipotesi di giudizio negativo sono circoscritte ai casi di condanne penali o gravi sanzioni disciplinari¹⁸.

Difatti, malgrado l'introduzione del **fascicolo di valutazione del magistrato** e il controllo sugli esiti degli affari dallo stesso trattati -

¹⁷ La riforma si proponeva ambiziosamente una profonda revisione dell'ordinamento al fine di renderlo più aderente al profilo costituzionale assegnato alla magistratura e rispondente alle esigenze di efficienza e trasparenza richieste dall'attuale scenario economico e sociale; valorizzare i

magistrati secondo la professionalità acquisita e dare così nuova dignità alle loro carriere; regolare l'accesso dei magistrati alla vita politica e il loro ricollocamento in ruolo una volta cessate tali funzioni; conferire maggiore efficienza al CSM e mutarne la legge elettorale al fine di eliminare, o

quantomeno ridurre significativamente, l'incidenza del potere delle correnti della magistratura.

¹⁸ Come è noto, fin dalla fine degli anni '60, è stata abolita ogni effettiva valutazione della meritevolezza del magistrato.

contro il quale ANM ha perfino indetto uno sciopero - le valutazioni professionali continuano ad essere basate su di un **avanzamento senza demerito**.

Non vi è infatti alcuna distinzione o graduazione nei giudizi di coloro i quali hanno superato la valutazione, che risultano, dunque, **tutti ugualmente positivi**.

UCPI aveva **proposto di attribuire** al magistrato che supera la valutazione di professionalità un **voto**, o **giudizio** (sufficiente, discreto, ottimo...) idoneo a **valorizzare le qualità e le capacità professionali dei magistrati** più preparati, laboriosi ed equilibrati. Questa impostazione consentito **giudizi basati su parametri oggettivi** al momento del conferimento di **incarichi direttivi**, o **semidirettivi**, **escludendo le logiche** di mera **appartenenza**, **anziché di merito**, nel cui ambito si muovono le **correnti** della magistratura all'interno dei Consigli Giudiziari e del CSM.

È evidente che, se non si disinnescerà il **conflitto di interessi tra valutatori e valutati**, ogni modifica delle regole di valutazione resterà del tutto priva di effetti.

I magistrati eleggono i propri rappresentanti al CSM e nei Consigli giudiziari e dagli stessi vengono valutati, **senza alcun contributo effettivo da parte di soggetti esterni all'ordinamento** (Avvocati e Professori) i quali potrebbero areare e rinnovare tale meccanismo del tutto autoreferenziale.

1.6.1 Analogo **giudizio negativo** deve essere espresso con riferimento al tema dei **magistrati fuori ruolo**. L'invasione dei gangli nodali dei Ministeri, in particolare del Ministero della Giustizia, da parte della magistratura comporta, senza dubbio, **l'esercizio diretto o indiretto di ampi poteri, che dovrebbero essere riservati all'esecutivo e talvolta al legislativo**, che sono esercitati nell'interesse della propria corrente di riferimento e/o della corporazione, in modo **incompatibile con il principio di separazione dei poteri** sui quali dovrebbe basarsi una democrazia costituzionale.

La legge delega è intervenuta senza intervenire, con un principio in bianco, disponendo che l'**attuale limite** massimo di **200** magistrati fuori ruolo sia ridotto, senza indicare né criteri, né parametri in base ai quali effettuare tale riduzione, di modo che anche la sottrazione di una sola unità risulterebbe rispettosa del comando. Ed infatti la **Commissione ministeriale di studio** per l'attuazione della delega **ha ridotto** tale numero a **180**.

Si tratta di una riduzione del tutto insignificante, anche se la stessa Commissione ha proposto di ricondurre a tale limite massimo anche i magistrati distaccati presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale e il CSM, che attualmente sono 34 e non rientrano, secondo la normativa vigente, nel conteggio dei 200.

I magistrati effettivamente fuori ruolo, da ricondurre al limite sopra indicato, **sono oggi 162**¹⁹, cui si sommano i **34** presso i menzionati organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, per un totale di **196**.

Ove mai tale modifica dovesse essere attuata, dunque, l'unico effetto pratico sarebbe quello di **ridurre i magistrati oggi complessivamente fuori ruolo di 16 unità**, senza alterare minimamente l'equilibrio dell'attuale sistema di potere.

Altro tema di grande rilievo neppure affrontato dalla riforma, è quello del “**reclutamento laterale**”, ovvero prevedere, anche a Costituzione invariata, che tramite concorsi riservati **possano fare accesso in magistratura anche Avvocati** con una certa anzianità professionale, **Professori ed eventualmente altre figure professionali provenienti dalla società civile**, venendo direttamente collocati a livelli di avanzamento adeguati.

Le **radici della crisi della nostra magistratura** affondano in larga parte nel **livello di autoreferenzialità elevatissimo** che la caratterizza, caso forse unico fra le democrazie contemporanee. Tale scelta comporterebbe, al contrario, una “**ventilazione**” **nelle stanze ermeticamente chiuse della corporazione**, producendo un **interscambio** ed un **arricchimento** sul piano **culturale** e delle **competenze tecniche**, incidendo, quindi, direttamente su un **aumento della qualità della giustizia e della credibilità** della stessa. Il quadro che ci si prospetta all'esito della riforma è, come si è visto, molto lontano dall'immagine che vorremmo vedere, poiché si limita a **garantire lo status quo ante**, e il miglior **auspicio** che possiamo formulare è **che la delega non venga esercitata** entro il termine ultimo previsto del 31 dicembre 2023.

In consonanza ed **in continuità con l'azione complessiva delle Giunte precedenti dovremo proseguire nel confronto e nella sollecitazione del Governo**, il quale ha sinora manifestato totale chiusura alle istanze di reale rinnovamento, nominando **una Commissione in stragrande maggioranza composta da magistrati e dalla quale l'avvocatura è stata del tutto esclusa**, le cui produzioni sino ad ora conosciute tradiscono con evidenza una volontà di conservazione e di arretramento rispetto alle poche novità interessanti che erano state prospettate: **la magistratura ha dimostrato** (per l'ennesima volta, e nonostante l'affare *Palamara*) **di non potersi e volersi “autoriformare”**, ed altrettanto impietosamente **la politica ha dimostrato** di versare tuttora in una **condizione di**

¹⁹ <https://www.csm.it/documents/21768/258978/elenco+dei+magistrati+collocati+fuori+ruolo+presso+altri+uffici+o+enti>

+aggiornato+al+24+marzo+2017/384c89f9-2e9e-bbba-485a-43fee94eac36 (sito CSM).

subalternità rispetto a quella magistratura.

Anche con riferimento a questo fondamentale snodo istituzionale, in continuità con l'azione delle Giunte precedenti, si dovrà **denunciare con fermezza il condizionamento della politica rispetto ai desiderata della magistratura evidenziando in particolare il gravissimo *vulnus* che tale situazione di stallo rappresenta per l'intero assetto democratico del nostro Paese.**

1.6.2 Adeguata attenzione dovrà poi essere rivolta al tema della **magistratura onoraria**, che pur riconosciuta dall'art. 106 della Costituzione come "eventuale" scelta del legislatore, non era certo destinata a recitare il **ruolo di irrinunciabile stampella del sistema giudiziario** che le è stato di fatto assegnato, attraverso la progressiva attribuzione di una percentuale sempre più rilevante di procedimenti e di compiti (che, peraltro, stenta a svolgere, attese le rilevanti carenze di organico rispetto alle previsioni tabellari²⁰). Lo *status* del magistrato onorario e le funzioni dallo stesso svolte rappresentano **di certo un'anomalia nel panorama europeo**, nel quale la presenza del Giudice onorario nelle Corti è per lo più saltuaria, su base volontaria e senza previsione di compensi²¹. Occorre in proposito essere consapevoli della **impossibilità di rimuovere tale problema senza una riforma ordinamentale radicale e senza investimenti consistenti** ai fini di nuovi (peraltro osteggiati dall'interno) arruolamenti, e tuttavia si dovrà inserire tale tema – a volte assente dalla discussione – nell'ambito della **complessiva critica dell'attuale assetto giudiziario**, in quanto **ipocritamente impostato sull'autosufficienza dell'insufficienza.**

17

²⁰ Dalla Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione all'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2023 è emerso che a fronte di una pianta organica – fissata nella riforma del 2017 di 6000 unità – “desta preoccupazione l'ulteriore riduzione, seppur lieve, del numero dei magistrati onorari in servizio, trovando conferma il *trend* di decrescita di presenze già registrato in passato. Al termine del 2022 risultano presenti in servizio 1.658 vice procuratori onorari, a

fronte dei 1.687 registrati al 31.12.2021, e 2.962 tra giudici di pace e giudici onorari (accomunati nell'unica figura del giudice onorario di pace a seguito della riforma della magistratura onoraria attuata con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116) a fronte di 3.088 al 31.12.2021 (fonte CSM); dati che vanno considerati tenendo presente l'entità delle scoperture dei posti in organico, ad esempio, 23% per i giudici onorari di tribunale, giudici di pace e vice procuratori onorari;

24% per i giudici ausiliari di Corte di appello (fonte CSM – VIII Commissione).”

²¹ Si veda “Giudici onorari europei a confronto. L'anomalia italiana”, Alessia Perolio, Presidente in carica di Enalj: *European Network of Associations of Lay Judges*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/magistratura-onoraria/1564-giudici-onorari-europei-a-confronto-l-anomalia-italiana>.

2. Contro la crisi del sistema penale

2.1. LA RIFORMA DELLA RIFORMA CARTABIA

È

necessario **emendare al più presto la riforma Cartabia da tutte le norme che hanno inammissibilmente compresso il diritto di difesa ed i poteri del difensore** e contribuire ad una **più vasta riforma del processo** che recuperi le radici e i **valori del modello accusatorio**. La realtà del processo, così come si presentava all'esordio della riforma Cartabia, era già evidentemente quella di un **sistema oramai distante dal suo originario modello**, profondamente alterato, quanto alla formazione del materiale probatorio, da una progressiva confusione fra le diverse fasi processuali e da una mortificazione del contraddittorio e del principio di immediatezza. L'intervento è stato impostato sulla necessità di una **potente deflazione in chiave efficientistica**. La sfida – certamente condizionata da esigenze finanziarie – era quella di **abbattere i tempi dei processi** con una serie di interventi volti alla **riduzione dei dibattimenti** (incremento della giustizia negoziata, moltiplicazione delle vie di fuga dal processo, sconti di pena in cambio di rinuncia all'impugnazione), accompagnata tuttavia da scelte capaci di incidere profondamente sulla dinamica delle impugnazioni (marginalizzazione dell'oralità come strumento di riduzione dei tempi del processo).

18

Se da un lato occorre dare atto di una **coraggiosa spinta** volta alla riduzione del numero dei procedimenti, incidendo sulla **riduzione dell'area della procedibilità d'ufficio** ed introducendo una **nuova formula prognostica per l'esercizio dell'azione penale ed il rinvio a giudizio**, occorre altresì rilevare come si siano operate scelte capaci di alterare la fisionomia del processo ed i diritti della difesa. A ciò concorrono l'**apertura potenzialmente indiscriminata al processo a distanza**, l'introduzione di un **nuovo regime delle notificazioni che grava la difesa di nuovi oneri che rischiano di mettere in tensione il ruolo del difensore con gli interessi del proprio assistito**, accompagnata tuttavia dalla **compressione del suo autonomo potere di impugnazione**, ai danni della quota di **imputati economicamente e socialmente più deboli**, e da un **incremento delle ipotesi di inammissibilità**. Riforme capaci di incidere in profondità nel tessuto del giusto processo e tanto più **inaccettabili in quanto chiaramente dettate da mere finalità deflative**.

Deve in proposito denunciarsi l'utilizzo reiterato da parte della riforma Cartabia di **parametri di pura efficienza e velocizzazione** («l'efficienza del processo penale» ovvero «la celere definizione dei processi penali») a scapito dei valori del giusto processo. Come è stato infatti rilevato **l'efficienza è assurta a “valore di sistema” da realizzare attraverso la contrazione delle garanzie costituzionali** con sacrificio dei diritti di libertà ed in molti casi della funzione stessa della cognizione, essenza stessa del processo penale. In questo nuovo sistema i diritti di difesa vengono percepiti come ostacoli alla rapida celebrazione del processo, per cui se ne limita l'esercizio attraverso la previsione di **nuove ipotesi di decadenza o di inammissibilità legate ad aspetti squisitamente tecnici** (errati o imperfetti depositi telematici) e **puramente formali**, come quelle previste nei giudizi di impugnazione.

Tali interventi appaiono così estesi, eterogenei ed innovativi da rendere **incerta ogni previsione circa la loro effettiva efficacia deflattiva** e dunque in termini di accelerazione dei processi, mentre è certamente più agevole apprezzare quanto ci si sia per il resto **allontanati dal modello processuale originario** o quanto meno da quelle che erano le sue dichiarate vocazioni. Ci si deve inoltre necessariamente interrogare su alcune scelte di fondo della riforma che riguardano la **figura del giudice per le indagini preliminari**. Non vi è dubbio che con la riforma si sia inteso **conferire al giudice un più vasto potere di intervento e di controllo** sia sulle iniziative di iscrizione e di esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero, sia nella fase successiva dell'udienza preliminare. Il sindacato del giudice si estende infatti dal controllo sui tempi e sui modi delle iscrizioni (apertura delle **cd. “finestre di giurisdizione”**) al **controllo dell'imputazione**, con un evidente incremento estensivo del suo ruolo come, ad esempio, il conferimento di specifiche **nuove competenze** (seppure di assai dubbia efficacia)²². Occorre inoltre considerare come per una sorta di *eterogenesi dei fini* questa nuova **onnipresenza del giudice nell'ambito delle indagini** finirà con il **confondere i profili del controllo dell'azione con la condivisione dei suoi contenuti**, in quella perversa confusione e contaminazione fra **iniziative**

²² Art. 252-*bis* c.p.p. relativo alla opposizione avverso le perquisizioni illegittime non seguite da sequestro che non prevede alcuna seria sanzione in termini di nullità o di inutilizzabilità.

del controllato e iniziative del controllante inaugurata dalle SS.UU. *Battistella*, degenerazione esiziale del modello accusatorio: le **finestre di giurisdizione come “porta dell’inquisitorio”**.

Occorre inoltre **chiudere al più presto l’esperienza della prescrizione processuale e ripristinare l’istituto della prescrizione sostanziale**²³, con i necessari correttivi e contrastare con la più decisa opera di interdizione politica l’ipotesi lumeggiata dallo stesso Ministro di far **decorrere i termini della prescrizione dalla scoperta del reato**²⁴, soluzione che conferirebbe uno **sconfinato arbitrio alla magistratura**, senza più alcuna certezza e prevedibilità dei tempi del processo, in contrasto con l’art. 27 Cost. e con un fondamentale **principio di diritto e di buon senso posto a fondamento dell’istituto stesso della prescrizione**.

È da tutti avvertita l’**esigenza di porre in essere immediatamente la riforma della riforma, ovvero l’attuazione in senso soppressivo o modificativo** di tutte quelle norme – individuate dalla proposta di riforma già oggetto di elaborazione grazie al contributo del “Centro studi Marongiu” – che hanno inciso più profondamente sul diritto di difesa. Occorrerà **proseguire nell’azione che ha caratterizzato le iniziative della Giunta precedente**²⁵. Tuttavia, vista l’inerzia del Governo, si dovrà imprimere a tale fondamentale iniziativa un nuovo passo. La riforma della riforma appare infatti **improcrastinabile ed identitaria in quanto coinvolge, non solo alcuni assetti fondamentali della giustizia penale, ma anche l’identità e il ruolo del difensore**.

Nessun arretramento potrà esservi da parte dell’Unione ed ogni sforzo dovrà essere concentrato, anche **ricorrendo ad iniziative forti quali l’astensione dalle udienze e comunque ad ogni altra manifestazione di dissenso e di contrasto volta a ristabilire i canoni del giusto processo accusatorio nel solco delineato dalla nostra Carta costituzionale**.

2.1.1 Ma da tali considerazioni discende altresì l’esigenza oramai diffusamente sentita di procedere ad un **più vasto programma di recupero e di rifondazione dell’intero modello accusatorio**, che restituisca al dibattito ed al contraddittorio la centralità necessaria e ricostituisca la parità delle parti, alla luce dell’art. 111 Cost., riconducendo tutti i poteri e gli strumenti investigativi ai **principi costituzionali**.

²³ Per la quale pendono già almeno tre diverse proposte di modifica con il sostanziale ritorno alla riforma “Orlando” sulle quali convergono le forze di maggioranza, a fronte di una poco comprensibile contrarietà del PD.

²⁴ Cfr. ipotesi di riforma già anticipata dal Ministro di Giustizia in una sua intervista a *Liberò* del 12.11.2018.

²⁵ Proposte UCPI di emendamenti al DLGS 150/2022, dicembre 2022/gennaio 2023, consegnate

al Ministro della giustizia, elaborate dalla Giunta in collaborazione con il *Centro studi Marongiu*, per la modifica dei decreti attuativi.

Appaiono del tutto insufficienti, su questo fronte, le riforme del **D.D.L. Nordio** in materia di custodia cautelare e di appello del pubblico ministero ed occorre pertanto operare al fine di **espanderne quanto più possibile le assai timide istanze garantiste, sottolineando in particolare la inadeguatezza di tutele facilmente aggirabili o comunque limitate a casistiche marginali ed i rischi di erosione delle residue garanzie.**

È altresì necessario difendere in ogni sede l'**oralità della discussione** che non solo garantisce il pieno esercizio del diritto di difesa, ma è anche **garanzia della collegialità** in quanto impedisce che le decisioni una volta “cartolarizzate” vengano “delocalizzate” rispetto alla valutazione di tutti i giudici all’interno della camera di consiglio. Recenti casi di cronaca, e soprattutto il contenuto delle decisioni disciplinari e di merito che ad essi hanno fatto seguito²⁶, ci offrono disperante certezza di come il **valore della discussione del difensore** sia divenuta, nella sensibilità dei giudici, un **inutile e fastidioso incumbente estraneo alla vera e reale economia del processo ed alle dinamiche della cognizione.** Si tratta di una deriva che incide in profondità sulla natura stessa del processo e che ha una **pericolosissima radice culturale che non può essere sottovalutata per i suoi effetti devastanti e che impone un rinnovato impegno e nuove forme di contrasto.**

La partecipazione dell’Unione alla **Commissione ministeriale “Mura”**²⁷ potrà essere l’occasione per interventi incisivi e per la ulteriore **formulazione di proposte di riforma da elaborare con il contributo del Centro studi “Marongiu”.** Si tratterà, tuttavia, anche in questo caso di operare una verifica incisiva sugli sviluppi del lavoro che dovranno volgere, da un lato ad una **inequivoca riaffermazione dei pilastri valoriali sui quali deve fondarsi il modello accusatorio** da noi auspicato e dall’altro alla **verifica delle degenerazioni prodotte dagli ultimi interventi legislativi in materia processuale.**

Sarà a tal fine necessario provvedere, in vista di ogni successiva azione politica, anche ad una **raccolta di dati e di esperienze concrete maturate in questi primi mesi di vigenza delle nuove norme** al fine di verificare quali siano le criticità e quali siano, nell’esperienza processuale concreta, **le ulteriori deformazioni, gli slittamenti e le**

²⁶ Ci si riferisce alla vicenda ben nota della lettura della sentenza di condanna per violenza sessuale ad undici anni di reclusione inflitta dal Tribunale di Asti prima ancora di dare la parola ai difensori ed ai seguenti provvedimenti di archiviazione in sede di merito e di applicazione di una

lievissima sanzione disciplinare a carico del solo Presidente del collegio, oggetto peraltro anch’essa di annullamento con rinvio da parte delle Sezioni unite civili.

²⁷ Ai lavori della Commissione Ministeriale presieduta da Antonio Mura, riunita per la

prima volta il 7 settembre 2023, partecipano per UCPI Gian Domenico Caiazza, Paola Rubini, Eriberto Rosso e Beniamino Migliucci, nonché importanti esponenti dell’Accademia, già presenti nel nostro Centro Studi e nella nostra Rivista.

involuzioni che il modello processuale avrà subito a causa delle riforme processuali e sostanziali. A tal fine ci si potrà avvalere del contributo dell'Osservatorio acquisizione dati giudiziari, nonché dell'ausilio del Consiglio delle Camere Penali.

2.2 IL SISTEMA ESPANSIVO DEL DOPPIO BINARIO

Non possiamo deflettere nel **denunciare l'utilizzo, operato in difformità degli artt. 17 e 131 c.p.p., degli istituti del collegamento tra le indagini e della riunione dei processi**, che determina irrimediabilmente la costante violazione dei diritti e dei principi costituzionali e convenzionali (13, 24, 27, 11 Cost., 5 e 6 CEDU). Se tale degenerazione era una volta esclusivamente diffusa in alcune aree del Paese, l'eccezione è oramai divenuta "sistema" ponendosi in perfetta antitesi con il processo accusatorio e, soprattutto, con tutte le "garanzie" poste a presidio dell'individuo indagato/imputato. Sullo sfondo della tecnica di "produzione" delle maxi-inchieste vi è **l'idea del processo penale come strumento di lotta ai fenomeni criminali.**

22

L'abuso sistematico del coordinamento tra le indagini determina, sin dalle fasi iniziali delle inchieste, la **costante obliterazione delle garanzie difensive**, creando un *vulnus* non più colmabile per l'esercizio del diritto di difesa. Le inchieste "record" si fondano sul presupposto che quanto più estesa ed indiscriminata è la pretesa punitiva dello Stato, tanto più diffusa sarà l'immagine e la forza attrattiva delle indagini stesse nei confronti dei media e di riflesso della pubblica opinione, procurando un particolare consenso ai PM procedenti.

A fronte di tali fenomeni degenerativi se ne producono altri di eguale pericolosità all'interno del processo: 1) Il GIP, chiamato a valutare le molteplici richieste di applicazione di misure cautelari (personali e reali), si trova nella **impossibilità di valutare in un tempo ragionevole lo smisurato compendio investigativo**, formato dalla raccolta e collazione di diverse inchieste sviluppate in anni di indagini in un territorio vasto, per un numero sconsiderato di posizioni processuali; 2) il primo **vaglio all'operato del GIP è affidato a giudici intercambiabili e provenienti da ogni settore del processo** (civile-lavoro-fallimento), con evidenti riflessi in termini di qualità della risposta giudiziaria e paralizzando, di fatto, la vita delle sedi giudiziarie coinvolte, stante l'impellenza di comporre collegi del Tribunale del Riesame che, almeno nella forma, garantiscano la celebrazione delle

udienze; 3) il **costo spropositato dei diritti di copia della mole di atti** che compongono il fascicolo procedimentale, con ricadute dirette sull'esercizio del diritto di difesa; 4) la necessità di reperire (anche) in violazione delle regole che presidiano la celebrazione dei processi nelle sedi naturali, "centri di raccolta di imputati" chiamate "Aule-Bunker", così da **restituire simboli di una giustizia sempre più militarizzata**; 5) l'impossibilità di celebrare i processi in tempi ragionevoli, in violazione delle regole e dei principi che presidiano il "Giusto Processo" di matrice costituzionale, obbligando **tutti gli imputati a partecipare e ad attendere, quasi sempre *in vinculis*, la celebrazione di centinaia di udienze** che non hanno alcun addentellato con la propria posizione processuale.

La Giunta s'impegna a promuovere ogni iniziativa finalizzata alla riaffermazione del Giusto Processo accusatorio, attraverso il confronto permanente con la Magistratura e la Politica, predisponendo incisive e legittime manifestazioni di dissenso finalizzate a denunciare le derive incostituzionali, **elaborando questioni tecniche da porre alla base di incidenti di legittimità costituzionale** da proporre nei singoli processi su tutto il territorio nazionale.

23

2.2.1 Un ulteriore impegno deve essere quello di elaborare politiche concrete volte al fine di **arginare l'abuso delle misure cautelari**: in Italia le persone detenute in attesa di giudizio rappresentano **circa il 25% dell'intera popolazione carceraria**. Il cd. sistema della "*pesca a strascico*", prodotto nei fatti dalla riesumazione dagli archivi del modello inquisitorio, ci costringe ad assistere all'abuso nell'applicazione e nel mantenimento delle misure cautelari, con ribaltamento ideologico e di sistema della presunzione d'innocenza; un abuso costante reso ancora più insopportabile dal circuito mediatico-giudiziario che si attiva nella fase, spesso spettacolare (con buona pace dei moniti europei), di esecuzione delle misure coercitive, producendo danni irreversibili sul piano umano, familiare, economico e sociale per i cittadini che le subiscono, oltre che costi insopportabili per lo Stato.

Compete ai penalisti italiani **denunciare con forza la progressiva degenerazione del sistema, continuando a documentarne gli eccessi**, nella convinzione che i principi costitutivi del nostro patto sociale e con essi gli argini della legalità costituzionale debbano essere riedificati; il raccordo essenziale tra le condizioni di esercizio della giurisdizione e il libero dispiegarsi delle prerogative del difensore nel processo è, e sarà, programma di azione e di quotidiano impegno dell'Unione in tutte le sedi tecniche, politiche, mediatiche e formative.

Occorre in particolare denunciare come il "doppio binario", **in quanto metodo alternativo di formazione della prova e di utilizzo di mezzi**

alternativi di ricerca della prova (vedi cd. *trojan*) conduca ad esiti differenti, con gravi conseguenze distorsive sotto il profilo della cognizione, proprio nell'accertamento dei reati più gravi che implicano esiti sanzionatori gravosissimi.

Si deve pertanto porre decisamente il Legislatore dinanzi alla scelta fra uno **Stato di diritto che non abdica ai fondamentali valori della Costituzione neppure davanti all'accertamento dei più gravi reati** ed uno Stato autoritario ed illiberale che piega i propri mezzi a fini repressivi. **L'azione della Giunta sarà su questo fronte particolarmente sollecita incalzando il Legislatore con ogni possibile mezzo.**

2.3 LE MISURE DI PREVENZIONE COME NUOVA FRONTIERA DELLA REPRESSIONE PENALE

Dobbiamo esprimere la netta contrarietà al procedimento di prevenzione per la sua natura e per la gravità delle conseguenze e a tal fine mobilitare avvocatura, dottrina e cultura per spiegare e ribadire i rischi e i danni del **procedimento del sospetto per l'intero ordinamento**. Le misure di prevenzione rappresentano, infatti, una deroga allo Stato di diritto rispetto alla quale si registra una patologica, quanto irreversibile, involuzione di civiltà giuridica che trova il suo **apice emblematico nella applicazione delle misure all'assolto**.

24

Non è un caso che la nostra Carta fondamentale, pur essendo una delle poche che si occupa del sistema coercitivo - prevedendo al proprio interno gli istituti della "pena" in senso stretto e delle misure di sicurezza - non operi alcun riferimento alle misure di prevenzione, ritenute evidentemente dai padri costituenti non (più) adeguate al principio di stretta legalità. Se la dottrina più autorevole auspica(va) un tendenziale allineamento del settore di prevenzione ai principi basilari del diritto penale e alle regole del processo penale accusatorio, ciò che è avvenuto attesta l'esatto contrario.

Il diritto penale ha, infatti, abbandonato definitivamente il carattere di sussidiarietà, espandendosi irregolarmente in nuovi settori della vita sociale ed economica del Paese, **caratterizzandosi sempre più per una serie di deroghe e presunzioni legali che hanno finito per rappresentare la regola**. Sicché, anche dopo gli sforzi compiuti dalla Corte costituzionale e dopo il formante giurisprudenziale della Corte di legittimità, la costituzionalità teorica e la natura stessa delle

misure di prevenzione restano controverse²⁸.

Certo è che il sistema di prevenzione, soprattutto quello patrimoniale, rappresenta, oramai, uno strumento in continua espansione²⁹.

E così, “la nuova prevenzione” ha del tutto abbandonato la sua vocazione inibitoria delle fonti di pericolo, rappresentando oramai esclusivamente **un sistema punitivo che si è affiancato a quello penale, ma svincolato dalle garanzie tipiche di quest’ultimo**³⁰.

Appare davvero inconfutabile l’assunto secondo il quale alla crescita dei profili punitivi del sistema di prevenzione **dovrebbe corrispondere l’incremento delle garanzie individuali**. La giurisdizionalizzazione delle principali misure di prevenzione, l’introduzione di un obbligo motivazionale dei provvedimenti applicativi, nonché la garanzia – con limiti evidenti – dell’esercizio del diritto di difesa, non sono affatto sufficienti a rendere compatibile il sistema di prevenzione ai principi inderogabili dell’ordinamento, quali la presunzione d’innocenza e del giusto processo, raffigurati rispettivamente negli artt. 27 (anche art. 6 CEDU e 48 CDFUE) e 111 Cost.

Il punto nodale è **l’assenza, nel processo di prevenzione, di un autonomo procedimento di formazione della prova**, idoneo a garantire il diritto di difesa rispetto al fatto tipico addebitato. Occorre quantomeno **ridisegnare la fisionomia del sistema di prevenzione, proponendo soluzioni interpretative costituzionalmente orientate**, superando il presupposto dogmatico dell’estraneità di queste misure dal territorio della penalità. A tal fine, è necessaria l’introduzione di una serie di correttivi, a partire dalla censura del “difetto di contestazione”, in maniera tale da evitare che l’organo giudicante possa applicare le misure personali e patrimoniali anche per fatti diversi da quelli indicati dall’organo

²⁸ La Corte di legittimità, dopo il citato intervento della Corte Edu nel caso *De Tommaso*, ha concentrato i suoi sforzi nel delineare una lettura tassativa dei casi di pericolosità generica di cui all’art. 1 d.lgs. n. 159/11, indirizzata a offrirne un’interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente sostenibile. Sul punto, si è acutamente osservato che “*il ruolo svolto dalle diverse figure di pericolosità generica è in tutto e per tutto analogo a quello proprio delle norme incriminatrici nel differenziato ambito penale. Nell’una ipotesi come nell’altra il giudice dovrebbe anzitutto porsi il problema della sussumibilità del caso concreto nell’idealtipo definito dal legislatore, risultando del tutto ininfluyente*

che venga in rilievo un caso di pericolosità generica o qualificata”.

²⁹ Presentata al Parlamento la **Relazione semestrale sui beni sottoposti a confisca o sequestro** nell’ambito dei procedimenti relativi alle misure di prevenzione, con **aggiornamento al 30 giugno 2022**. Dalle tabelle statistiche risulta che i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniali – al 30 giugno 2022 – ammontano a **10.933**, con un incremento di **433 unità** rispetto ai 10.500 rilevati al 30 giugno 2021. Sempre al 30 giugno 2022 i beni interessati da procedimenti di prevenzione registrati in Bdc risultano complessivamente pari a **230.517**, con un incremento complessivo di

9.579 unità rispetto alla rilevazione effettuata un anno prima, al 30 giugno 2021. Nel biennio 2020-2021 risultano complessivamente registrati **21.785 beni**, di cui **11.407** nel primo anno e **10.378** nel secondo.

³⁰ Le aziende sottoposte a confisca definitiva al 31.12.22 sono 3.122, delle quali destinate 1966. Tuttavia, solo il 5% delle aziende destinate risulta attiva (97 in vendita, 5 in affitto e 1 cessione gratuita), mentre sono 1863 quelle in liquidazione, certificando come l’amministrazione giudiziaria ne abbia determinato la morte aziendale (dati estratti dal sito dell’Osservatorio permanente sulla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati).

proponente. Occorre, altresì, **prevedere il diritto dell'imputato al contraddittorio nella formazione degli elementi di prova** (indizi), poiché un dato istruttorio tecnicamente inutilizzabile (fisiologicamente o patologicamente che sia) non può razionalmente sostenere una pronuncia limitativa della libertà personale e/o ablativa. La **regola prevista dai commi 3 e 4 dell'art. 192 c.p.p. deve essere applicabile anche al procedimento di prevenzione**, laddove continua ad imperare la prassi interpretativa, secondo cui la chiamata in reità o in correità, diversamente dal procedimento di cognizione, assume valore rappresentativo anche in assenza di riscontri esterni.

Sotto il profilo strettamente procedimentale, devono essere **ampliati i termini per le impugnazioni**, poiché quello di dieci giorni, in atto vigente, risulta manifestamente penalizzante, nella misura in cui ci si trova ad impugnare decreti notevolmente corposi, emessi a distanza di mesi dall'assunzione della riserva.

Deve essere revocata la recente disposizione introdotta dalla riforma "Cartabia" (art. 578-ter comma 2 c.p.p.), secondo cui, nei casi di improcedibilità, qualora vi siano beni in sequestro, la Corte di appello o la Corte di cassazione dispongono la trasmissione degli atti all'organo proponente la misura di prevenzione. L'organo giudicante non dovrebbe mai assumere la veste di proponente in tema di prevenzione. Infine, **il ricorso per cassazione deve essere esperibile anche per difetto di motivazione** (art. 606 lett. e) e deve prevedere la partecipazione del difensore. Lo stesso **istituto della revocazione deve essere esteso nella sua applicabilità**.

La necessità, in definitiva, di un programma di azione politica volto alla realizzazione di un procedimento di prevenzione che **garantisca a tutti i soggetti coinvolti il pieno contraddittorio nella formazione della prova e il superamento, definitivo, della tangibilità del giudicato penale, qualunque sia la formula assolutoria impiegata**³¹.

Se il fronte della ricostruzione sistematica dovrà essere pertanto

³¹ Nel caso di un'assoluzione in un processo penale, la confisca dei beni viola la presunzione di innocenza?»: è questa la domanda cardine che la Cedu ha posto al nostro governo in seguito ad un ricorso, ritenuto ricevibile, proposto da Gaetano, Vincenzo e Salvatore Vito Cavallotti. La Cedu pone alcune domande all'Italia: *se la confisca, sempre nel caso di assoluzione, sia proporzionale e necessaria; se essa non sia una vera e propria sanzione penale, in caso affermativo ci sarebbe una violazione dell'articolo 7 della Convenzione europea*

(nulla poena sine lege); se, alla luce dell'assoluzione dei ricorrenti, l'accertamento della particolare pericolosità e la conseguente confisca dei beni fossero giustificati; se le autorità nazionali abbiano dimostrato in modo motivato che i beni formalmente posseduti dal secondo gruppo di ricorrenti appartenevano in realtà al primo gruppo, e se lo abbiano fatto sulla base di una valutazione obiettiva degli elementi di fatto o su un mero sospetto; se l'inversione dell'onere della prova (a differenza del processo penale,

nei procedimenti delle misure di prevenzione spetta al cittadino provare l'innocenza, ossia dimostrare la legittima provenienza dei beni sull'origine lecita dei beni acquisiti molti anni prima non abbia imposto un onere eccessivo ai ricorrenti; se ai ricorrenti sia stata concessa una ragionevole opportunità di presentare le loro argomentazioni ai giudici nazionali e se questi ultimi abbiano debitamente esaminato le prove presentate dai ricorrenti.

propositivo, dall'altro non potrà deflettere l'azione culturale ed informativa dell'Unione **in continuità con le battaglie condotte dalle Giunte del passato e dalle Camere Penali territoriali.**

In tal senso dovranno essere coinvolte le **forze non solo dell'Accademia, ma anche quelle dell'informazione non conformista, sia a livello locale che nazionale, proseguendo nell'azione di denuncia dei gravissimi danni provocati alla libertà personale ed all'immagine dei soggetti ingiustamente perseguiti, nonché all'economia dell'intero Paese.** Si dovrà proseguire nella diffusione capillare di queste esperienze in quanto si tratta di **una sfida che si gioca oltre che sul piano giuridico anche su quello culturale ed informativo.**

27

2.4 LA RIFORMA LIBERALE DEL SISTEMA PENALE

Riceviamo dalla Giunta uscente un'importante eredità rappresentata dal **"Manifesto del diritto penale liberale"** che racchiude in sé tutti i canoni identitari di una giustizia penale autenticamente liberale. Proseguirà, quindi, la costante opera di UCPI di diffusione di quei principi e di azioni politiche volte alla concreta attuazione degli stessi. Nell'ambito dell'azione politica generale, nondimeno, alcuni interventi appaiono di più concreta attuazione sin da subito e potranno costituire oggetto della immediata predisposizione di vere e proprie proposte di riforma. Il diritto penale sostanziale necessita di un'importante **iniziativa di riscrittura** che deve essere attuata attraverso due passaggi fondamentali: la **depenalizzazione** e la **riserva di codice**. Occorre, anzitutto, un'opera di "pulizia" di tutte le **fattispecie sovrabbondanti** disseminate nelle svariate leggi complementari, prive di autentici oggetti di tutela, incentrate più sul *tipo di autore* che non sul *fatto*, o incriminanti fatti meramente bagatellari o condotte che potrebbero essere contrastate con altro tipo di interventi e di sanzioni. La riserva di codice è, invero, già inserita nel nostro ordinamento³² ma la disposizione si è rivelata priva di effetti pratici. L'art. 3-*bis* c.p. non raggiunge nessuno dei suoi scopi, in quanto legittima il doppio binario di incriminazione tra codice e leggi speciali. E ciò non solo perché ha il rango di legge ordinaria che, quindi, può essere derogata da una legge

³² A seguito dell'approvazione del d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, con cui è stato introdotto nel Codice penale un nuovo art. 3 bis che recita "nuove norme penali sono

ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono".

successiva, ma in quanto espressamente legittima incriminazioni contenute in leggi speciali che disciplinino organicamente una materia. La riserva di codice dovrebbe, infatti, rappresentare l'attuazione del principio del *diritto penale minimo*, secondo l'insegnamento di Luigi Ferrajoli: “*tutto il penale nel codice, nulla di esso fuori dal codice*”.

La proposta di UCPI verterà, quindi, sull'introduzione di un **principio costituzionale di riserva di codice**, che si affianchi al principio di riserva di legge e che riconduca il diritto penale al principio di *ultima ratio*, prevedendo che **tutte le disposizioni incriminatrici debbano trovare la propria sede naturale all'interno del codice**.

La prevedibilità delle condotte da parte del destinatario delle norme dovrà essere garantita anche distinguendo con la **necessaria chiarezza ciò che è penalmente rilevante** da ciò che non lo è, ispirando in ogni caso il diritto al **principio di offensività**.

Occorrerà, inoltre, operare per l'introduzione, avallata da numerosi studiosi³³, di una **maggioranza qualificata** per l'approvazione degli atti normativi in materia penale. L'introduzione di una **riserva di legge rafforzata** avrebbe il pregio di ampliare la base del consenso con il necessario coinvolgimento delle minoranze parlamentari e, quindi, di **garantire una maggior ponderazione** nell'approvazione delle norme penali. In tal modo non solo potrebbe realizzarsi un importante effetto deflattivo, ma si potrebbe **recuperare anche la funzione selettiva di beni giuridici meritevoli di tutela tipica del diritto penale**.

28

2.5 LA TECNOLOGIA A SERVIZIO DELLE GARANZIE?

L'impegno assunto dal precedente Governo per la **riduzione dei tempi del processo** ha consentito ingenti **investimenti nel campo della tecnologia** accompagnati dall'introduzione di un nuovo ordine sistematico di norme processuali destinate a disciplinare il cd. *Processo Penale Telematico*.

Non **si tratterà** più esclusivamente di una modalità di deposito degli atti ma di una **nuova forma di esercizio del diritto di difesa**: la transizione al digitale dovrà da un lato garantire l'**integrità**,

³³ G. Fiandaca *Legalità penale e democrazia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2007; G. Fornasari, *Argomenti*

per una riserva di legge rafforzata in materia penale, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 maggio 2018.

l'accessibilità e la facile fruibilità del fascicolo e, dall'altro, conferire maggiore **effettività al diritto di difesa** anche rendendo più agevole l'acquisizione di copia degli atti.

Così come previsto dall'art. 87 D.lgs. n. 150/2022, verranno a breve definite **“le regole tecniche riguardanti il deposito, la comunicazione e la notificazione con modalità telematiche degli atti del procedimento penale”**, le cui **ricadute sul piano processuale** saranno assai **rilevanti**. La sfida da raccogliere - operando attraverso l'azione di Giunta ed Osservatorio, così come è accaduto in occasione della pubblicazione del DM del 4 luglio 2023 - sarà quella di **vigilare sulle future regole tecniche**, sulle relative **applicazioni pratiche** e sulle **interpretazioni giurisprudenziali che saranno elaborate**, al fine di ottenere una effettiva **consonanza tra i vantaggi del telematico e le garanzie del giusto processo**, realizzando dunque il **Giusto Processo Penale Telematico**.

Accogliere le applicazioni che consentono una migliore fruizione delle garanzie e l'esercizio dei diritti da parte dell'imputato: questo semplice paradigma sarà il **metro** in base al quale **valutare l'utilizzo delle tecnologie nel processo penale**.

In questa prospettiva **andranno superate modalità operative, quali** la necessità di allegare il **cd. “atto abilitante”** al deposito della nomina, estranee al dettato codicistico e troppo spesso **ostacolo al pieno ed immediato esercizio del diritto di difesa**.

L'entrata a regime delle novità di carattere tecnologico andrà infatti **attuata con la necessaria prudenza e gradualità** al fine di verificare l'**effettiva e sperimentata efficienza dei sistemi**, il cui utilizzo richiede **adeguata metabolizzazione da parte di tutti gli operatori**. **Le attuali modalità di deposito andranno garantite³⁴ con l'individuazione di un termine certo** entro il quale, da un lato **colmare le inefficienze delle infrastrutture e garantirne la piena fruibilità**, e dall'altro consentire il **necessario adeguamento da parte dell'avvocatura, tenendo conto anche di alcuni gap generazionali e strutturali**. Non tener conto della necessità di mantenimento di un doppio binario per un periodo congruo avrà effetti dirompenti per una larga parte dell'avvocatura, con rischi anche di **responsabilità professionale**. Occorre, al contrario, consentire e **favorire una graduale trasformazione anche della professione**. Ulteriore **attenzione** andrà pertanto riservata all'**attività di formazione**, imposta dal dovere di **aggiornamento** prima e dal dovere di **competenza** poi, doveri che incombono anche sugli altri operatori del processo, e soprattutto sugli addetti alle cancellerie, vero **motore dell'attuazione della riforma**.

³⁴ Cfr. DM del 18 luglio 2023.

Il tema dei **diritti di copia** dovrà trovare chiarimento e definitiva regolamentazione, non essendo risultato in alcun modo sufficiente ad evitare fantasiose quantificazioni ed esazioni dei diritti di copia, il portato dell'art. 269 comma 1 bis DPR 115/2022 in materia di spese di giustizia. La riforma, a regime, dovrebbe dunque garantire una maggiore **effettività del diritto di difendersi, attraverso un accesso alle informazioni** nel fascicolo che sia **veloce, completa, di facile lettura, nonché priva di costi**. Sotto quest'ultimo profilo appare oramai improcrastinabile una riforma che preveda **il rilascio delle copie inserendone i costi (ormai eventuali) tra quelli recuperabili a carico del condannato**; la scelta di fornire alle parti le copie degli atti prenotandoli a debito consentirebbe al **diritto di difesa di esprimersi in modo completo** (perché un indagato deve pagare per conoscere gli atti posti a base delle accuse che gli si muovono?), di **eliminare ogni forma di discriminazione** (gli attuali costi sono spesso sostenibili o da chi ha redditi alti o da chi ha un reddito rientrante nei limiti per l'ammissione al Patrocinio a spese dello Stato), di **non togliere impulso allo sviluppo delle buone pratiche figlie del progresso tecnologico** che all'evidenza stanno già fornendo un importante contributo alla razionalizzazione ed all'abbattimento dei costi a carico dell'Amministrazione.

Non può, tuttavia, sfuggire un tema fondamentale relativo ai rapporti fra tecnologia e processo, che riguarda **la logica stessa di interventi il più delle volte pensati al fine di agevolare il lavoro dei tribunali e delle procure restando del tutto indifferenti alle esigenze ed alle necessità della difesa**: è a tutti nota, sotto questo profilo, la carenza di **strutture e dotazioni tecnologiche minime** che riguardano l'esercizio della difesa - quali la carenza stessa di microfoni nelle aule dei tribunali. Dobbiamo necessariamente **denunciare questa grave sperequazione che finisce per incidere in maniera diretta sulla qualità del contraddittorio e sull'effettività del diritto di difesa, pretendendo che le innovazioni siano sempre accompagnate da importanti investimenti compensativi capaci di risolvere tali gravissime mancanze**.

2.6 L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE COME MINACCIA O COME OPPORTUNITÀ

D

imenticare o sottovalutare le potenzialità espansive dell'Intelligenza Artificiale sul processo penale sarebbe un errore. Non possiamo rimanere inermi ad osservarne le future invasioni di campo.

L'affermazione che **“solo l'uomo può giudicare l'uomo”** **informerà tuttavia la linea politica della Giunta in relazione all'intelligenza artificiale**, anche nella sua declinazione della giustizia predittiva, rivendicando la necessità che le istituzioni non procedano all'adozione di provvedimenti che, per ridurre a tutti i costi la durata dei processi, distolgano la propria attenzione dalla costante salvaguardia **dei diritti umani, la cui garanzia trova in quella formula una premessa non negoziabile**. Tra i possibili abusi dell'utilizzo dell'AI, è stato infatti segnalato quello relativo alla soluzione dei problemi sociali complessi tra cui rientra, certamente, la giustizia penale.

La tentazione, sotto le note spinte efficientiste, di delegare invece in futuro alle macchine l'amministrazione della giustizia impone una **seria attività di vigilanza e di interdizione** al fine di **evitare che le stesse siano portate all'interno del processo. La giustizia predittiva deve essere intesa come minaccia** in quanto l'ausilio di algoritmi di intelligenza artificiale pone un evidente profilo di criticità rispetto la tutela dei valori del giusto processo.

La **Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia**, con la **Carta Etica Europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari** e negli ambiti connessi, ha evidenziato, già nel 2018, che gli strumenti e i sistemi di intelligenza artificiale **non possono trovare adeguata applicazione nel sistema giudiziario**, quando, sostituendosi al Giudice, esercitano in suo luogo la funzione giurisdizionale.

La successiva Proposta di regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale, del 2021, ha classificato ad alto rischio *“i sistemi di IA destinati ad assistere un'autorità giudiziaria nella ricerca e nell'interpretazione dei fatti e del diritto e nell'applicazione della legge a una serie concreta di fatti”*.

Chiare sono le indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo circa l'integrazione del “giusto processo”: il contraddittorio e la parità tra le armi vengono rispettati quando **le parti siano in grado di “influenzare” la decisione del giudice**. Ogni strumento automatizzato dovrebbe essere, perciò, escluso ove l'incapacità di valutare i dati utilizzati e le risultanze dell'algoritmo diventi ostacolo al percorso di convincimento: in definitiva, **i rischi superano di gran lunga i possibili benefici**, soprattutto sotto l'aspetto delle garanzie costituzionali e processuali.

È fondamentale **prendere coscienza che sussistono elevati rischi di violazione dei diritti dell'individuo nel caso di utilizzo di strumenti di Intelligenza Artificiale** con specifico riferimento ai “mezzi di ricerca della prova” nella fase delle indagini preliminari, per fare in modo che non siano violati i principi regolatori del procedimento penale: tassatività e determinatezza (art. 25 Cost.), giusto processo (art. 111 Cost), diritto di difesa della persona sottoposta ad indagini (art. 24 Cost.), ed in modo da non sovrapporsi al capitale umano, imprescindibile parametro di analisi e giudizio. Ed occorre altresì essere consapevoli dei rischi che l'AI rappresenta nei confronti del processo penale³⁵.

Tutto ciò premesso, riteniamo che **l'avvocatura penale non possa rimanere indietro rispetto all'evoluzione di tale tecnologia** che, come ogni altro prodotto della scienza e della tecnica, **tenderà inevitabilmente ad occupare tutto lo spazio disponibile**³⁶. Se la *giustizia predittiva* costituisce una minaccia per il processo, **l'intelligenza artificiale può essere infatti intesa come opportunità nella misura in cui non espropria l'attività di giudizio**, ma si limita ad offrire occasioni di incremento di conoscenza fino a poco tempo fa non immaginabili. L'utilizzazione di tali risorse deve essere tuttavia necessariamente oggetto di approfondimento per le **ripercussioni che potrà avere sia nell'esercizio della nostra professione che nei rapporti di forza all'interno del processo penale**.

Ci si deve pertanto impegnare in prima persona nell'approfondimento della sua natura e della sua evoluzione, **consapevoli che non si tratta di una tecnologia “neutra”** (nessuna tecnologia lo è) e che dal suo controllo può discendere anche il destino del processo penale. Il prossimo **Congresso mondiale della Association International de Droit Pénal** che si terrà a Parigi nel 2024, verterà sulle **sfide che l'Intelligenza Artificiale (AI) pone al diritto penale**, e segnatamente ai principi e alle categorie fondamentali dei sistemi penali tradizionali. La delicatezza della materia impone una fattiva **partecipazione di UCPI in quel contesto**, non solo al fine di monitorare lo stato dell'arte, ma soprattutto per portare un proprio contributo critico alla cui elaborazione si dovrà da subito iniziare a lavorare in base alle premesse indicate nel Programma.

³⁵ Si rilevano profili di tensione con fondanti principi costituzionali in materia di diritto di difesa, giusto processo e giurisdizione: si pensi a filtri di ammissibilità, specie in materia di impugnazioni, anche tenuto conto delle tendenze normative degli ultimi anni e

delle prassi giudiziarie; all'impiego di criteri computazionali di valutazione della prova o al calcolo del rischio di recidiva in materia cautelare o esecutiva: in questo ultimo caso, l'esperienza statunitense, nello studio dei dati e dei risultati *ex post*,

elaborati con la sensibilità dello scienziato statistico, hanno destato enormi preoccupazioni in termini discriminatori.

³⁶ G. Anders, *L'Uomo è antiquato*, vol. II, Bollati Boringhieri, Milano 2015, p. 11.

Anche per questo, e sempre in **considerazione della specificità e complessità ed incidenza futura delle problematiche tecnico-scientifiche, etiche e giuridiche connesse all'applicazione della AI al mondo della giustizia penale**, è necessario che **l'Unione si doti di uno specifico Osservatorio** (esteso anche allo studio delle materie relative ai **rapporti fra scienza e processo ed alla scienza applicata al processo**) al quale assegnare il **compito dello studio e dell'aggiornamento continuo della materia** e della predisposizione da subito di tutte quelle **attività necessarie alla partecipazione al Congresso di Parigi del 2024**.

2.7 IL PROCESSO MEDIATICO COME PATOLOGIA SISTEMICA

Il cd. *processo mediatico*, da fenomeno che incideva solo su alcune vicende dal particolare significato simbolico³⁷, si è trasformato – in particolare nel nostro Paese - in una patologia sistemica, che ha finito con il deformare pericolosamente sia il processo penale che il sistema dell'informazione.

Esistono, infatti, oramai **due processi**, completamente diversi per tempi e luoghi di celebrazione. Il **processo mediatico non conosce alcuna regola ed è invece immediato nei tempi della sua definizione**, mostra tutto e subito, nasce e si consuma nel breve tempo dell'interesse della notizia; non ha né una sede definita né tempi; è insofferente al suo antagonista giudiziario del quale rigetta le regole, **preferendo quelle che governano esclusivamente il lato emotivo e l'irrazionalità del pubblico, generatrici di pseudo-verità funzionali a scopi affatto diversi dalla ricerca di quella "verità e giustizia per le vittime"** delle quali si dichiara primo difensore; si celebra con ampio anticipo, assumendo le vesti di un vero e proprio **"pre-giudizio"**. Ma il processo mediatico non è solo **accusa che si fa sentenza**, è anche **fonte di condizionamento del giudicante**, attraverso la messa a disposizione di elementi che nell'altro processo - quello autentico - non potrà mai conoscere.

Occorre pertanto **prevenire la somministrazione alla stampa di atti (anche formalmente) non coperti più da segreto istruttorio ma, di**

³⁷ Fenomeno studiato per la prima volta da D. Soulez Larivière, *Il circo mediatico-giudiziario*, Liberilibri, Macerata 1994.

fatto, non ancora nella disponibilità dei difensori, proprio al fine di **garantire la *verginità cognitiva* del giudice**, evitando che testimonianze e atti di indagine vengano diffusi.

Si devono incrementare gli strumenti di tutela della *presunzione di innocenza* con nuove e più efficaci norme. Tali distorsioni necessitano di urgenti interventi **correttivi oltre che sotto il profilo strettamente normativo, anche sotto il più vasto profilo culturale**. Occorre, infatti, impegnarsi affinché venga restituita centralità al dibattito, prima vittima del processo mediatico.

L'Unione - anche attraverso il prezioso contributo degli Osservatori competenti - sarà chiamata ad implementare gli sforzi sia di denuncia che di **“pedagogia processuale”**, non solo **proponendo, attraverso l'elaborazione di soluzioni concrete, il miglioramento delle norme poste a presidio del segreto istruttorio**, con un aumento delle sanzioni evidentemente non detentive, ma anche riproponendo la predisposizione di nuove raccolte di dati per la **pubblicazione di libri bianchi di denuncia degli abusi in materia di violazione del segreto**.

34

2.8 LA RESPONSABILITÀ DELL'ENTE A METÀ DEL GUADO

Attesa la crescente rilevanza del tema della responsabilità degli enti collettivi derivante da reato, nel 2016 è stata istituita una Commissione, poi divenuta Osservatorio, che ha saputo esprimere elaborazioni di grande qualità. Le perplessità che avevano accompagnato lo sviluppo di questo settore sono state superate da tempo in base all'ovvia e condivisa premessa che **tutte le misure punitive anche se riservate alle persone giuridiche finiscono con il colpire la persona fisica**: nessuno potrebbe mai pensare che le misure di prevenzione patrimoniali, riguardando solo dei beni, non abbiano a che fare con la tutela dei diritti fondamentali della persona. Occorre tuttavia rilevare come in questi anni la normativa 231 abbia solo visto l'introduzione del *whistleblowing* e sia stata esclusivamente implementata nell'estensione, ma **i suoi tratti fondamentali sono rimasti essenzialmente quelli del 2001**, assai **distanti dalle idee liberali che sono al fondo del nostro *Manifesto* e della nostra azione**. Si tratta ora di tradurre quelle idee in una **riforma** che introduca le necessarie garanzie in una **disciplina** che è rimasta sotto il profilo applicativo **sostanzialmente immutata**.

Lo scenario attuativo è infatti connotato dal totale **arbitrio** nell'esercizio dell'azione penale, senza alcuna verifica, né responsabilità; da un'ormai non più accettabile **inversione dell'onere**

della prova a carico dell'ente, spesso *diabolica*; dal **difetto di tassatività** della fattispecie punitiva; dalla sottoposizione dell'ente ad un **processo** potenzialmente **infinito** in ragione dell'effetto interruttivo e sospensivo della prescrizione, di matrice civilistica, determinati dallo stesso; dal **costante ampliamento della responsabilità**, sia per via normativa, che attraverso orientamenti giurisprudenziali che giungono alla teorizzazione del profitto quale direttamente derivante dal reato associativo (per il quale l'ente può essere punito), anziché dai reati fine, di modo da **attrarre nella sfera della confisca anche i profitti di reati non previsti dal D.Lgs. n. 231/2001**.

L'impegno della Giunta sarà orientato nel senso di promuovere una profonda riforma della materia, ed anche nella direzione di un effettivo **coordinamento** con le **modifiche** introdotte dalla **riforma Cartabia** nel diritto processuale penale, **chiamando l'Osservatorio 231 a sintetizzare gli studi e le proposte presentate nel corso del Convegno tenutosi a Roma lo scorso 22 settembre 2023**.

Non sarà tralasciato poi l'aspetto formativo attraverso la Scuola, che offrirà un'adeguata offerta, poiché la complessità della materia richiede una preparazione specifica perché **l'Avvocato possa svolgere in modo adeguato la propria funzione, nel rispetto dei principi di specializzazione da sempre promossi dall'UCPI**.

3. L'esecuzione penale nel buio dell'illegalità

3.1 IL PARADOSSO DELLA "CERTEZZA" DELLA PENA

Paradossale, in uno *Stato di diritto*, invocare la "certezza della pena" intesa, anziché quale garanzia per il condannato, quale garanzia per la collettività che la pena sia scontata in carcere. Ed altrettanto paradossale che quella pena affondi, nell'indifferenza della politica, nel buio dell'illegalità, coniugandosi oramai stabilmente alla perdita di ogni garanzia di sopravvivenza, di rispetto della dignità e dell'umanità del condannato: **53 ad oggi i suicidi (senza contare le morti per malattia o altra causa, che fanno salire il dato complessivo dei decessi a 115), 19 ancora i bambini detenuti assieme alle loro madri, ancora drammatiche le condizioni di sovraffollamento, sconcertanti le carenze igieniche e sanitarie**, come rilevato e denunciato a seguito dei ripetuti accessi a cura dell'Osservatorio carcere.

Altrettanto drammatiche le **condizioni della sanità** ed ancora ben **insufficiente la realtà delle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza**, ed in genere l'assistenza carceraria dei **tossicodipendenti** e dei soggetti **portatori di disagi psichiatrici**. La condanna dell'Italia con la sentenza Torreggiani è trascorsa inutilmente ed all'apprestamento di deboli rimedi riparatori non è corrisposta alcun radicale intervento strutturale, e si è al contrario rappresentato il problema carcerario come mera questione di sovraffollamento. **Deve in proposito denunciarsi l'erronea prospettiva di quelle politiche che, insistendo sulla centralità della pena detentiva e sulla conseguente prospettiva di una inutile edilizia carceraria, anziché eliminare i problemi di recidivanza, sono inevitabilmente destinate a moltiplicarli**³⁸.

Recenti casi di cronaca e le vicende relative al cd. *ergastolo ostativo* hanno **riproposto all'opinione pubblica la drammatica questione del 41-bis, oggetto di una storica battaglia dell'Unione, come strumento di incivile e barbara sopraffazione della dignità del detenuto da parte dello Stato**, in alcun modo proporzionata alle finalità di controllo e di

³⁸ Si tratterà di verificare in che misura sarà effettivamente condivisa dal Governo l'opinione del Ministro della Giustizia, il quale ha affermato che la pena «non coinciderà sempre e solo con il carcere...»; così il Ministro Nordio in Senato durante

l'informativa sull'amministrazione della giustizia, 18 gennaio 2023; cfr., in proposito, "certezza della pena, in *una giustizia giusta e celere per cittadini e imprese*", in *Programma di Governo 2022*, Giorgia Meloni - Fratelli d'Italia, p. 33.

prevenzione. Dovranno pertanto essere intensificate anche in questo campo le iniziative aventi le **iniziative di denuncia di tutte le privazioni e le limitazioni irragionevoli cui sono sottoposti i detenuti a regime speciale, prospettandone l'abolizione quale unica possibile soluzione.**

Ogni denuncia della inutilità, della inumanità o della natura degradante delle **privazioni o limitazioni della libertà personale deve inevitabilmente investire tutte le sue forme, prescindendo dai motivi e dalle finalità delle stesse e dai soggetti che ne siano destinatari.**

Occorrerà pertanto denunciare, anche in questo caso con azioni concrete, **le condizioni inumane e degradanti nelle quali sono reclusi i migranti**, ancor più nella prospettiva del varo da parte del Governo di **ulteriori misure amministrative** poste in essere attraverso la istituzione di nuove strutture di detenzione (anche con attribuzione di extraterritorialità), **con violazioni ulteriori del diritto di libertà e del diritto di asilo.**

37

3.2 CONTRO IL “DOPPIO BINARIO” DELLA DIGNITÀ UMANA

Coincide con un oramai **attestato sentire comune** l'affermazione formulata dalle forze di maggioranza per cui si può essere a un tempo **“garantisti nella fase del processo” e “giustizialisti nella fase dell'esecuzione”.**

Privato della sua dignità di essere umano, **esposto alla pura retribuzione**, il condannato retrocede così improvvisamente allo stato di *res* e viene fatto oggetto dei **più elementari istinti vendicativi della collettività**. Quelle che dovrebbero essere considerate **pulsioni istintive da controllare e da educare, sono state nel tempo utilizzate dalla politica come strumenti di facile propaganda ed utilizzati a scopo elettorale**. Gli *slogan* del *“buttare via la chiave”* o del *“marciare in galera”* attingono ad una materia pulsionale così elementare da non trovare ostacoli in una collettività oramai assuefatta alla disintermediazione del pensiero riflessivo.

Tanto la politica quanto l'informazione si sono fatti strumento di una preoccupante deriva che ha assunto oramai connotati di difficile reversibilità. La stessa **natura ad un tempo politica, etica e culturale del fenomeno** ci impegna in una elaborazione strategica ed in una **attività comunicativa assai complessa e di non agevole attuazione**. Si tratta di trovare *slogan* di analoga efficacia capaci di ribaltare quelle idee e di mostrarne la contrarietà non solo a condivisibili ideali etici o ai nostri valori costituzionali, ma anche a quelle utilità che da una pena

detentiva la collettività potrebbe attendersi.

Consapevoli della complessiva ostilità delle forze di maggioranza, occorre impegnarsi nell'affermare che quello della rieducazione non è un **tema contrario all'esigenza di sicurezza** che viene posta al centro della **comunicazione politica dell'attuale Governo**. Ci auguriamo pertanto che quello che ha detto il Ministro Nordio che, cioè, **non si deve identificare la pena con il solo carcere**, trovi nei fatti una sua effettiva prospettiva.

Nessuna soluzione è a portata di mano e non possiamo ingannarci immaginando soluzioni pronte per l'uso. Il lavoro che agisce sulla cultura è il più lungo e il più faticoso, ma è quello che ci ha sempre visto attivi e impegnati su più fronti. Dobbiamo pertanto collocare al centro della nostra azione politica il dato esperienziale secondo il quale le misure alternative, i programmi di trattamento personalizzati, il reinserimento sociale sono gli unici strumenti che consentono la rielaborazione delle condotte, la comprensione del loro disvalore e contengono il rischio di recidiva. Il dato tradotto nella statistica, per sua natura scevra da condizionamenti ideologici, mostra che il carcere "aperto" (vd. Bollate – Milano) e **la concessione di misure alternative riducono la recidiva dal 68% (così attestata per i detenuti ristretti) al 19% rivelando ciò che l'Unione delle Camere Penali Italiane ha sempre sostenuto: il carcere si trasforma spesso in un "master della criminalità" piuttosto che in un luogo di resipiscenza.** Resta sempre valido l'insegnamento che ci viene da quella straordinaria metafora secondo la quale non si può "*insegnare a nuotare fuori dall'acqua*", e così non si può ricondurre nessuno ai valori della convivenza civile isolandolo dalla società, dal lavoro e dalle relazioni affettive. Occorre dare atto alla riforma Cartabia di essere **intervenuta sul sistema sanzionatorio in quanto tale³⁹, sebbene le novità si dimostrino ancora troppo timide.** Se è infatti indubbiamente positiva l'introduzione di un'alternativa al carcere già in fase di cognizione, con conseguente **sradicamento dell'equazione pena/carcere**, non vi è dubbio che **la spinta riformatrice avrebbe potuto essere più incisiva** attraverso la **previsione di vere e proprie nuove pene principali** alternative al carcere. Il nuovo sistema delle pene sostitutive rischia inoltre di rivelarsi ineffettivo a causa del **mancato inserimento dell'affidamento in prova ai servizi sociali⁴⁰.**

Il risultato complessivo dipenderà anche da un **incremento degli**

³⁹ L'ultima riforma che ha inciso in modo significativo sul sistema sanzionatorio è quella dell'ordinamento penitenziario del 1975.

⁴⁰ Per le pene tra 3 e 4 anni per le quali sono previste le misure della detenzione domiciliare e della semilibertà, continuerà a risultare in genere più appetibile la misura alternativa dell'art. 47 ord. pen., sia perché meno

afflittiva, sia perché caratterizzata dall'effetto premiale dell'estinzione della pena detentiva (ed anche pecuniaria in caso di disagiate condizioni economiche) e di tutti gli altri effetti penali.

organici della Magistratura di Sorveglianza, nonché dagli **investimenti sull'UEPE** il cui personale (portato a 2.000 unità dal Governo Draghi) risulta essere assolutamente insufficiente alla luce anche delle nuove competenze attribuite a questo Ufficio, un incremento certamente non realizzabile dalla Riforma Cartabia ove si consideri che **l'art. 99 d.lgs. 150/2022 prevede una invarianza finanziaria**.

L'impegno programmatico è rivolto pertanto a stimolare **interventi correttivi rispetto alle segnalate criticità delle nuove pene sostitutive**. Il cammino deve tuttavia proseguire anche **attraverso l'elaborazione di concrete proposte di riforma del sistema sanzionatorio nel suo complesso** e, quindi, anzitutto, delle pene principali e dell'ordinamento penitenziario da attuarsi recuperando i canoni della pena detentiva quale *extrema ratio* e della finalità rieducativa oggi irrealizzabili nell'attuale realtà carceraria (edifici fatiscenti, ridotto numero di educatori, limitate possibilità di lavoro, assenza di progetti risocializzanti, etc.).

Al fine di rendere concrete le iniziative politiche e culturali sopra esposte è opportuno incaricare l'Osservatorio carcere di indicare, per ogni singolo carcere, quanti e quali istituti garantiscano: **diritto allo studio, il diritto al lavoro; il diritto alla salute; il diritto di praticare il culto; diritto all'alimentazione sana**.

Si deve altresì intervenire operando in modo concreto sulla drammatica quotidianità del carcere, considerando che il disagio derivante dalle inadeguate condizioni detentive possono essere anche alleviate attraverso l'incremento delle relazioni familiari, **ottenendo la modifica del regolamento penitenziario del 30 giugno 2000, n. 230, al fine di dare al tema delle telefonate e delle videochiamate tra detenuti e famigliari un quadro normativo ampio e definitivo**.

Tali argomentazioni non possono essere dirette solo agli addetti ai lavori ma devono essere trasmesse all'opinione pubblica con sistemi e metodi semplici, chiari e diretti per cui la nostra proposta è quella di individuare un giorno dell'anno, che potrebbe essere il 15 Aprile (anniversario della discussione sull'art. 27 in seno all'Assemblea Costituente) in cui **ogni Camera Penale territoriale si impegni alla diffusione delle esperienze di persone che abbiano con successo affrontato un percorso di risocializzazione, scontando la propria pena con sistemi alternativi** o accedendo a misure alternative, con ciò contribuendo in maniera efficace alla diffusione del nostro pensiero e **del significato positivo del principio costituzionale**.

3.3 I NODI IRRISOLTI DELLA RIPARAZIONE E DELLA RIEDUCAZIONE

I dubbi e le diffidenze che accompagnano l'introduzione dell'istituto a seguito delle note raccomandazioni sono evidentemente determinati dalla preoccupazione che la cultura fortemente inquisitoria e vittimocentrica che impregna il nostro processo, soprattutto nella fase delle indagini, possa deformarne i profili positivi.

La giustizia riparativa, in quanto paradigma di risoluzione dei conflitti nascenti da reato, non pare potersi definire come giustizia penale, quanto meno secondo i principi costituzionali che regolano il nostro sistema (art. 27 Cost.). In altri termini, giustizia penale e giustizia riparativa hanno due prospettive diverse: **da una parte il reato e dall'altra il conflitto, da una parte il processo, ossia l'accertamento della verità processuale, l'allocazione della responsabilità e l'eventuale applicazione della pena, dall'altra l'iter di mediazione, il lavoro di riconciliazione e la riparazione.** Si tratta di prospettive che nella loro attuale articolazione entrano in collisione in quanto pur **tenendo conto della inviolabilità della presunzione di innocenza e della necessità che l'accesso ai programmi di giustizia riparativa sia sempre volontario, consapevole ed informato,** il campo dell'accertamento di responsabilità viene comunque inciso dall'iniziativa del pubblico ministero a fronte della quale viene a mancare una sanzione di inutilizzabilità che **garantisca il processo di cognizione** da ogni possibile contaminazione di segno negativo. Occorrerà sottoporre l'applicazione dell'istituto ad uno studio attento al fine di elaborare da subito eventuali riforme o correttivi che possano eliminare le rilevate criticità.

Per quanto riguarda la sospensione del procedimento con messa alla prova, a quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della L. N. 67 del 28 aprile 2014, non può certamente ritenersi che l'istituto abbia raggiunto apprezzabili risultati in termini di deflazione dei procedimenti penali o di decongestionamento delle carceri.

Il recente ampliamento sia dei reati per i quali è consentito optare per la sospensione con messa alla prova (art. 168-*bis* c.p.) e sia della possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa (art. 129-*bis* c.p.p.), denota una particolare predisposizione del legislatore alla composizione dei "conflitti" e, conseguentemente, alla piena "risocializzazione" dell'indagato/imputato, che dovrebbe parimenti direzionarsi anche nei confronti del "condannato", in ossequio alla funzione "rieducativa" e conseguentemente "risocializzante" della pena.

Occorre, in sostanza, stimolare l'accesso alle misure alternative alla

detenzione, garantendo l'equità dei livelli essenziali delle attività trattamentali all'interno di tutte le carceri italiane e **parametrando il procedimento di sorveglianza concretamente sul reo piuttosto che astrattamente sul titolo del reato (art. 4 bis o.p.)**.

Nel corso dell'intero procedimento penale o di sorveglianza, **ogni presunzione è una sconfitta del diritto e un segno di debolezza dell'ordinamento statuale** che, attraverso il continuo richiamo mediatico al principio di legalità, notoriamente esistente anche nei regimi autoritari, viola il principio di giustizia, vero punto di riferimento dello stato e stella polare della giurisdizione. Non esiste legalità senza giustizia.

3.4 RIPARTIRE DAGLI “STATI GENERALI”: OLTRE GLI “STATI GENERALI”

Anche quando le migliori intenzioni della politica si incrociano con le elaborazioni più virtuose degli addetti ai lavori, la realizzazione concreta di tali progetti resta incagliata nella più modesta visione utilitaristica del momento. È ciò che è accaduto nel 2016 all'esito di un evento epocale che aveva visto **impegnati in un confronto costruttivo, sotto la direzione del Prof. Glauco Giostra, esponenti della magistratura, dell'avvocatura, dell'accademia e dell'amministrazione penitenziaria su molteplici “tavoli” tematici** per discutere concretamente sulle possibili iniziative per migliorare tutti gli ambiti dell'esecuzione penale in senso costituzionalmente orientato, concretamente realizzabili sia in termini di organizzazione che di risorse.

L'esito è noto: **pur in presenza di un documento finale** (peraltro ancora esibito in bella mostra sul sito del Ministero e oggetto di una pubblicazione integrale)⁴¹ **non si è attuato alcunché (o quasi)**. Il vento giustizialista spirava sempre più forte e, presagendo un esito elettorale contrario, si temeva di alimentarlo ulteriormente con riforme che non apparivano affatto in consonanza con i sentimenti che attraversavano il Paese. Dimostrando scarso coraggio politico si decise di abbandonare il progetto a se stesso. Una volta succeduto ai Governi populistici e giustizialisti un Governo tecnico con il Ministro Cartabia, interprete di una visione dichiaratamente opposta in materia di esecuzione penitenziaria, si è data vita ad **una nuova Commissione con**

⁴¹ Si veda *Il Progetto di Riforma penitenziaria*, Commissione Giostra, Nuova Editrice Universitaria, Roma 2019.

l'intenzione di riprendere le fila di quella precedente iniziativa riformatrice. Tuttavia anche i lavori della Commissione Ruotolo⁴², che avevano riproposto nella sostanza i contenuti della Commissione Giostra, sono rimasti privi di ogni propulsione attuativa, sino a essere travolti dall'ulteriore cambio di guardia con l'affermarsi della nuova maggioranza politica che della cd. "certezza della pena" e del "giustizialismo" nella fase dell'esecuzione aveva fatto uno *slogan* elettorale.

Tutti i lavori delle diverse Commissioni sono pubblicati e attingervi sarebbe oggi sin troppo facile se solo si aprisse uno spazio di ripensamento e se le forze politiche che li avevano promossi, attualmente all'opposizione, avessero il **coraggio di riproporre quel tema e quella progettualità a fronte del disastro dell'illegalità delle carceri che dovrebbe chiamare il Paese intero ad una rivolta morale prima ancora che politica.**

La Giunta uscente si è già impegnata nel rilancio del tema con un **importante evento nazionale tenutosi a Roma il 3-4 dicembre 2021** (*RIFORMA PENITENZIARIA. Dove eravamo rimasti? L'urgenza di un intervento*), **riteniamo che sia assolutamente necessario proseguire convintamente su questa strada al fine di individuare margini di concreta riproposizione e rilancio dei temi affrontati negli "Stati Generali", incrementandone la portata anche sotto il profilo della riforma dei percorsi processuali che devono dare più spazio all'intervento della difesa.**

Questo obiettivo dovrà essere perseguito anche **mantenendo salda e valorizzando la sinergia e la collaborazione con le Associazioni e con gli uffici dei Garanti dei detenuti che si sono sempre battuti a fianco dell'Unione in queste difficili battaglie di civiltà.**

4. Gli strumenti di una nuova azione politica e culturale

4.1 LA COMUNICAZIONE

L'Unione delle Camere Penali è forse il “soggetto politico” tra i più longevi nel panorama nazionale, non solo sotto il profilo anagrafico, ma anche per la straordinaria continuità di valori che ha saputo comunicare nel tempo.

Sebbene l'elaborazione culturale e scientifica dell'Unione e la sua capacità di comunicazione abbiano raggiunto livelli elevati, occorre rilevare come permanga tuttora nell'opinione pubblica, con riferimento alle questioni della giustizia penale, un abito mentale troppo distante da quei valori e da quelle idee faticosamente elaborate e diffuse nel corso di questi lunghi anni.

Scontiamo diversi fattori certo non imputabili ad una nostra responsabilità, quali il **sopravvento del populismo penale e del giustizialismo**, la mortificazione conseguente di ogni forma di intermediazione del pensiero, a vantaggio di *slogan* di facile presa, nonché la **intrinseca natura controintuitiva di alcuni fondamentali principi di diritto, quale ad esempio la presunzione di innocenza**. Pur se consapevoli di questo scenario e di tali limiti oggettivi, non possiamo che ribadire che la nostra comunicazione è straordinariamente cresciuta nel tempo, sia qualitativamente che quantitativamente, e costituisce senz'altro un “*asset*” strategico dell'Unione. Riteniamo necessario fortificare ulteriormente la nostra voce al fine di portarla in tutti quegli snodi fondamentali per la nostra attività politica e per porre al centro del dibattito temi e principi certamente non popolari, visti con diffidenza da molta parte dell'informazione e ritenuti scomodi da una politica spesso solo attenta all'incremento del consenso.

Non è evidentemente possibile comunicare il frutto di decenni di elaborazione del pensiero di UCPI con il **linguaggio curiale degli addetti ai lavori**: sarà opportuno proseguire nell'utilizzo e nell'implementazione **dei moderni mezzi della comunicazione**.

Il sito internet e i nostri canali social andranno dunque potenziati. Dal **canale audio-visivo YouTube “CamerePenaliTV”**, al nostro canale audio “*Unione Camere Penali Italiane*” presente su varie piattaforme *podcast* (*Spreaker, Spotify, etc.*), alla nostra pagina sulla **piattaforma LinkedIn dedicata ai professionisti**, passando per le nostre pagine ufficiali sui più diffusi social-network come *Facebook, X (ex Twitter)* e *Instagram*, la nostra presenza - già di rilievo - andrà **rafforzata lavorando su modalità di comunicazione specifiche per raggiungere**

tutti i diversi tipi di fruitori delle suddette piattaforme.

L'obbiettivo ambizioso è la creazione di una ancor più vasta "comunità di ascoltatori" che possa far nascere nuove relazioni e rinsaldare quelle già esistenti, per portare avanti le nostre battaglie in difesa dei principi del giusto processo. Accanto all'eccellente produzione di contenuti informativi che ogni giorno i vertici dell'associazione diffondono, bisogna dunque prevedere altre **risorse che raccontino le migliaia di esperienze** che quotidianamente il nostro lavoro mette a disposizione. Perché si possa creare una comunità di ascoltatori occorrerà, oltre che rafforzare la nostra voce esterna ed implementare i nostri canali di comunicazione e la nostra presenza sui *media*, anche impegnarsi in uno sforzo diffuso per comunicare in modo corale, con l'impegno di tanti a "scendere in campo" al fine di aprire, ovunque ed in ogni modo possibile, dibattiti pubblici attirando l'attenzione sulle riforme che intendiamo proporre o rilanciare, con l'obbiettivo di **diffondere in modo chiaro, divulgativo e inclusivo la nostra azione politica e la difesa dei principi costituzionali in tema di giustizia.**

44

4.2 GLI OSSERVATORI COME ORGANISMI DELLA COMPLESSITÀ

L'esperienza degli Osservatori come luoghi di analisi e di studio delle nuove realtà della giustizia è stata ampliata nel tempo con molteplici finalità. Si trattava in primo luogo di **arricchire** le possibilità di **elaborazione** dell'**Unione**, poiché l'autorevolezza che la stessa si è nel tempo guadagnata si è basata proprio sulla capacità di proporsi come un interlocutore culturalmente attrezzato, portatore di un pensiero costruito sulla conoscenza della realtà, sulla analisi dei problemi e sullo studio delle possibili soluzioni. L'avvocatura può infatti incidere sulla politica giudiziaria nazionale nella misura in cui è in grado di proporre soluzioni realistiche e persuasive, che si fondano sull'esperienza maturata sul campo. Gli Osservatori, dunque, devono proporsi come **organi di supporto dell'attività e delle iniziative politiche delle Giunta**. Per assolvere tale compito e mantenere uno stretto legame tra l'impegno degli Osservatori e le linee di politica giudiziaria del Presidente e della sua Giunta, si sono attribuite a ciascun componente una o più deleghe necessarie al fine di creare uno stretto rapporto di collaborazione. Al fine di valorizzare tale indispensabile vincolo operativo si è poi conferita agli Osservatori una diretta **visibilità esterna**, affinché tutti gli interlocutori, sia

quelli istituzionali che quelli appartenenti al mondo della comunicazione e della politica, apprezzassero l'Unione come soggetto complesso capace di interloquire al suo esterno con competenza e completezza argomentativa.

Tra le diverse **finalità** raggiunte dal nuovo corso degli Osservatori, vi era certamente quella di raccogliere, tramite la partecipazione attiva ed entusiasta di molti appartenenti alle Camere Penali territoriali, **nuova linfa e vitalità fra tutti coloro che erano rimasti lontani dalla politica nazionale**, determinando un costante e reciproco arricchimento per l'associazione e per i singoli che la compongono.

Tale sviluppo ha certamente **trovato nell'Open-day uno straordinario veicolo di comunicazione e di riconoscimento all'interno dell'Unione e di visibilità esterna.**

Uno dei primi **impegni** della Giunta sarà, dunque, quello di verificare l'**adeguatezza della struttura** di ogni singolo Osservatorio, in relazione ai compiti che gli sono affidati e modularne la composizione in base alle effettive necessità, **rivalutando anche caso per caso l'opportunità di mantenere o meno un doppio responsabile** e di creare, ove opportuno, un **più stretto legame con le singole Camere Penali**, con finalità di raccolta dei dati legati alle criticità giudiziarie dei singoli territori o di analisi di problematiche legate alla giustizia maggiormente sentite in quegli specifici ambiti. Verrà favorito un progressivo ricambio nella composizione, sempre avendo cura di mantenere però un'adeguata continuità, al fine di non disperdere le esperienze maturate e le competenze acquisite nel tempo.

Per meglio attuare tali adeguamenti la Giunta procederà **condividendo questo percorso con gli stessi responsabili degli Osservatori**, valutando tutti gli elementi che gli stessi sapranno offrire per una migliore comprensione delle azioni da intraprendere.

Resterà, in ogni caso, quale **obbiettivo primario**, quello di **investire sempre più sull'esperienza degli Osservatori, adeguandola ai tempi ed agli obiettivi**, perché attraverso essi passa la partecipazione degli iscritti alle Camere Penali alla vita dell'Unione, come **protagonisti della politica nazionale attuata dalla Giunta**, partecipazione auspicabilmente sempre più estesa e sentita, che sarà **fondamentale per il futuro dell'UCPI.**

4.3 L'EVOLUZIONE DELL'OSSERVATORIO DEL PROGETTO SCUOLA

Sottesa ad ogni prospettiva di cambiamento della giustizia penale nel nostro Paese è la **costruzione di un patrimonio condiviso di comuni valori del processo**. Non si potrà coltivare realisticamente l'obiettivo di avere una **giustizia penale finalmente fondata su valori condivisi all'interno della intera collettività** se non adoperandosi **affinché cambi la cultura stessa del processo e questo è il senso dell'investimento che noi tutti dobbiamo fare nelle scuole, per le generazioni future**.

In questa fase caratterizzata da un perdurante populismo penale e da un giustizialismo che sembra irreversibilmente condizionare le politiche giudiziarie nazionali, l'Unione ha, infatti, l'**insostituibile funzione di farsi promotrice di iniziative che contribuiscano a diffondere, a partire dai giovani nelle scuole**, non solo una contro-narrazione capace di ristabilire la verità dei fatti e a contrastare le rappresentazioni proprie del populismo penale, bensì una visione del processo penale non come **strumento di contrasto ai fenomeni criminali** ma come valore intrinseco ai **diritti ed alle garanzie di cui è portatore ogni cittadino**.

Siamo ovviamente consapevoli che si tratta di un progetto a lungo termine, di un investimento sulle generazioni future e sulle classi dirigenti di domani, tuttavia fondamentale nello spirito di **rifondazione culturale della giustizia penale in senso liberale** e nell'ambito di una **visione non autoritaria, democratica e moderna del processo penale**.

L'Unione ha sottoscritto, infatti, nel settembre del 2014⁴³, ed ha poi rinnovato il 6 ottobre 2017 e in ultimo il 2 dicembre 2022, con il MIUR (oggi MIM - Ministero dell'Istruzione e del Merito) un Protocollo d'Intesa che va nella direzione sopra indicata e consente a ciascuno di noi di **mettere in pratica quella funzione sociale che è propria della nostra professione**.

All'Unione delle Camere Penali è stata, pertanto, riconosciuta una insostituibile funzione di formazione nelle scuole, attraverso la progettazione di iniziative sui principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nonché di iniziative culturali e politiche promosse secondo i principi statutari dell'UCPI⁴⁴, garantendo una

⁴² Si veda la *Relazione finale della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario*, istituita dalla Ministra della Giustizia Cartabia con D.M. 13 settembre 2021.

nel 2014 dalla Giunta Spigarelli il primo Protocollo Miur, coltivandone il progetto che si è ulteriormente e progressivamente sviluppato nel tempo.

seguenti scopi: a) promuovere la conoscenza, la diffusione, la concreta realizzazione e la tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto ed equo processo penale in una società democratica.

⁴³ La Giunta Migliucci ha ereditato

⁴⁴ Statuto UCPI Art. 2: L'Unione ha i

informazione giuridica neutra e corretta ma decisamente impostata ed orientata alla **valorizzazione e promozione dei valori costituzionali del giusto processo**.

La raccolta dati annuale restituisce una **crescita davvero sorprendente**: partiti nel 2016 con 3.030 studenti incontrati, nel 2023 il numero degli studenti è salito a 36.104 incontrati nel corso dei 837 incontri in 335 scuole.

Il Progetto Scuola è talmente cresciuto nell'arco di questi anni grazie all'impegno straordinario di tutti i colleghi che hanno contribuito alla sua realizzazione, ed ha assunto una tale importanza da richiedere oramai la creazione di una **nuova struttura in grado di sostenerne l'impegno**, con il fine ambizioso di raggiungere ogni scuola sul territorio aumentando le occasioni di confronto con i ragazzi, incrementando la qualità e l'efficacia degli interventi.

Sarà necessario assicurare **omogeneità degli interventi, formare adeguatamente i relatori** con l'intervento di adeguate professionalità, **incrementare e mantenere costruttivi rapporti con il Ministero** e, soprattutto, **creare una nuova rete che vada a coprire l'intero territorio nazionale**.

Sarà importante a tal fine puntare sul coinvolgimento e sull'entusiasmo dei tanti giovani colleghi, motivati e preparati, ma anche anagraficamente più vicini ai giovani destinatari degli incontri perché ciò consentirà di diminuire la distanza tra i ragazzi e i relatori favorendo una maggiore e proficua comunicazione. Ulteriore obiettivo sarà quello di **diminuire sempre più le differenze tra le macroaree nazionali** che, spesso per ragioni di carattere logistico, hanno fornito risultati in termini numerici troppo differenziati.

Il punto di partenza è sempre rappresentato dalle **Camere Penali attive che oggi sono 68 ma che nel prossimo futuro dovranno essere sempre di più al fine di coprire adeguatamente tutto il territorio nazionale**.

Riteniamo che **l'impegno nelle scuole costituisca un asset strategico della politica dell'Unione** e che sia pertanto fondamentale investire sulla riorganizzazione della struttura che si occupa di tutte quelle attività riconducibili all'ampio orizzonte del Progetto al fine di raggiungere gli importanti obiettivi sopra descritti.

La stessa **collocazione del progetto all'interno della forma "osservatorio"** appare oramai francamente **incongrua** e si dovrà **provvedere all'inserimento del piano all'interno di un vero e proprio "dipartimento" dotato di una struttura più funzionale alla peculiarità ed alla vastità dei suoi scopi**, operando un importante **arruolamento selettivo** di impegnativa ma inevitabile realizzazione.

4.4 FACT-CHECKING E RACCOLTA DATI

L'Unione ha da tempo posto quale premessa delle proprie iniziative politiche la irrinunciabile necessità di **indagare la realtà giudiziaria del Paese su basi oggettive al fine di contrastare le narrazioni** che inquinano il discorso pubblico sulle realtà della giustizia.

E' per questo sembrato assai interessante il fatto che, in occasione della sua Relazione annuale al Parlamento la Ministra Cartabia avesse annunciato la creazione di nuovo **Dipartimento del Ministero della Giustizia per la transizione digitale e la statistica** finalizzato alla gestione della raccolta, della organizzazione e della analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, oltre alla implementazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica e il monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia.

In quella stessa occasione la Ministra ebbe proprio a sottolineare come **partire dai dati è essenziale per scongiurare il rischio di interventi ad impronta emozionale, improvvisati e inadeguati ai bisogni e alla loro dimensione effettiva**. Nonostante tali incoraggianti indicazioni, abbiamo avuto modo di verificare attraverso l'attività dell'Osservatorio acquisizione dati giudiziari che ottenere i dati dal Ministero è praticamente impossibile: l'onere di inviare al Ministero i dati giudiziari grava sui singoli uffici giudiziari i quali non sempre vi adempiono correttamente, provvedendovi spesso in modo frammentario ed incompleto. Da ciò consegue che **il Dipartimento del Ministero della Giustizia, che si occupa della transizione digitale e della statistica, non sempre dispone di dati completi e dunque attendibili relativi alla attività degli uffici giudiziari italiani**.

Ad oggi giungono al Dipartimento di statistica e analisi organizzativa del Ministero solo i dati che vengono inseriti "correttamente" da parte dei singoli uffici giudiziari nei vari sistemi già attivi (per esempio il SICP "Sistema Informativo della Cognizione Penale" delle Procure), ma che spesso non dialogano tra loro.

Un ulteriore **aspetto da tenere in considerazione per organizzare la futura attività è costituito dal fatto che, nell'ambito del PNRR, il Ministero della Giustizia, tramite la Direzione sistemi informativi automatizzati, dovrebbe realizzare, entro il dicembre 2023, il c.d. sistema 'Data Lake', il quale comprende sei sistemi di conoscenza integrata dei dati e, soprattutto, per quanto di nostro interesse, un sistema di gestione integrato per il monitoraggio delle attività degli uffici giudiziari**.

Se tale sistema dovesse entrare davvero in funzione avremo una miniera di dati a disposizione. Se, al contrario, non dovesse essere adottato in tempi ragionevoli o se l'accesso non dovesse essere aperto e disponibile si **renderà necessaria un'azione della Giunta e dell'Osservatorio,**

eventualmente anche con l'ausilio di strumenti di natura amministrativa di accesso agli atti, finalizzata a fare rispettare al Dipartimento presso il Ministero quanto nel 2022 venne annunciato dalla Ministra Cartabia e quanto indicato nel PNRR. Occorre sottolineare in proposito come la nostra **azione volta alla conoscenza dei dati dell'attività giudiziaria** deve essere intesa come un **servizio alla collettività intera** in quanto, oltre che essere funzionale alla nostra azione politica in favore della giustizia, è posta a tutela di un fondamentale principio democratico di trasparenza e di conoscenza.

4.4.1 Il tema dell'acquisizione dei dati è strettamente connesso al tema del "*fact-checking*", termine con il quale si intende la modalità di verifica puntigliosa della veridicità dei fatti narrati e delle fonti dalle quali provengono notizie o affermazioni, diffuse attraverso la rete o dagli organi di stampa e, soprattutto, in relazione alle scelte della politica sul processo penale, sulle vere o presunte emergenze foriere dei ben noti decreti legge "emergenziali". Una rigorosa e puntuale **"verifica dei fatti" attraverso l'altrettanto rigorosa acquisizione di tutti i dati necessari dovrà diventare uno strumento politico per intervenire adeguatamente su tutti gli aspetti che riguardano la deriva del processo penale**, sia che essa avvenga nell'ambito della politica che nell'opinione pubblica, che nei rapporti tra la nostra professione e la magistratura. Lo scopo di questa verifica dei fatti, che coinvolgerà sia la Giunta che i vari Osservatori di volta in volta interessati, sarà quello di eradicare la sempre più diffusa narrazione inquinata della realtà giudiziaria.

49

4.5 IL CENTRO STUDI E LA RIVISTA

Appare davvero difficile distinguere oramai la **storia dell'Unione** da quella del **Centro studi "Aldo Marongiu"**, per la qualità, la quantità e la intensità dei contributi scientifici che ha saputo apportare in questi lunghi anni di attività. Il suo lavoro, prodotto di una squadra all'interno della quale si sono assommate le **migliori qualità intellettuali dell'avvocatura e dell'accademia**, ha contribuito infatti a dare **impulso alle politiche di UCPI, dotandola di strumenti di intervento sempre più affinati ed innovativi**. L'indagine che ha saputo portare in ambito nazionale ed europeo, analizzando in profondità il tema della giurisdizione e dei poteri giudiziari⁴⁵, ha fornito strumenti di **conoscenza tecnico-giuridica** fondamentali al fine di mettere a punto

⁴⁵ riferimento è alla trilogia "Anatomia del potere giudiziario" (2015), "Giurisdizioni europee e

sistemi nazionali" (2018), "Anatomia del potere giudiziario: la giustizia costituzionale" (2019).

le strategie di intervento politico e di elaborazione delle **ipotesi di riforma del nostro Ordinamento giudiziario**.

Non può, tuttavia, neppure trascurarsi l'apporto che il Centro Studi ha fornito all'Unione in senso operativo nell'ambito delle sue interlocuzioni con la Politica e con riferimento allo **sviluppo delle dinamiche legislative**: lavorando di concerto con i membri delle Commissioni ministeriali nello sviluppo delle proposte emendative, ovvero contribuendo alla redazione di proposte di riforma (come è accaduto con le proposte di intervento urgente della Riforma Cartabia nel corso del corrente anno).

Si tratta di una attività fondamentale della quale l'Unione avrà **sempre più bisogno**, proprio in considerazione della gravissima **crisi del processo penale e dell'intero sistema penale**, che ci impongono di mettere mano con frequenza ed intensità non sperimentata ad una **autonoma spinta propositiva dell'Unione**. Ciò significa che occorrerà potenziare il Centro Studi dotandolo di un **braccio operativo permanente di studio e di elaborazione delle proposte di intervento legislativo** che, in sinergia con gli Osservatori competenti in materia, **metta a disposizione della Giunta i materiali di volta in volta necessari a formulare le proprie iniziative** ovvero a rispondere con tempestività ed efficacia alle opposte iniziative del Governo o del Parlamento.

La **Rivista dell'Unione "Diritto di Difesa"**, succeduta nel 2019 alla precedente esperienza di "Parola alla Difesa"⁴⁶, con il contributo editoriale della *Giuffrè Francis Lefebvre*, ha consolidato l'idea che l'Unione fosse dotata di uno strumento di elaborazione e di intervento nel dibattito sulla politica giudiziaria e sulla legislazione e sulle novità giurisprudenziali. L'idea di fondo che ha accompagnato questo progetto era costituita proprio dalla **necessità di coltivare un profilo politico della rivista che affiancasse quello più marcatamente scientifico**, senza ovviamente creare sovrapposizioni o snaturare l'approccio che sino ad ora è stato utilizzato per affrontare le tematiche di tipo strettamente giuridico, salvaguardando l'autonomia dei contributi scientifici. La Rivista, operando con la **formula on-line e cartacea** (quattro volumi editi ogni anno) si è sviluppata in questi quattro anni con un soddisfacente successo e con un vastissimo apprezzamento. Dotata di un prestigioso **Comitato Scientifico** e dal 2022 di nuovi organi (**Direzione Scientifica e Comitato dei Revisori**) funzionali all'ottenimento di una **classificazione**, la Rivista è divenuta

50

⁴⁶ Dopo venti anni che l'Unione era rimasta priva di una voce nel contesto delle riviste giuridiche, su sollecitazione di Gaetano Pecorella, sotto la Presidenza

Migliucci, è stata inaugurata la nuova rivista dell'UCPI "Parola alla Difesa", diretta dal prof. Giorgio Spangher.

oramai **parte integrante del progetto dell'Unione e delle sue strategie di comunicazione.**

Deve in particolare sottolinearsi per la qualità del lavoro svolto e per il successo ottenuto, la **sezione relativa alla raccolta giurisprudenziale di legittimità, diffusa attraverso una seguitissima newsletter**, che dovrà essere ulteriormente potenziata **attingendo in maniera autonoma dalla produzione giurisprudenziale decisioni che altrimenti potrebbero essere “oscurate” in quanto innovative e non in linea con la giurisprudenza corrente.** Occorre sganciare l'esperienza della raccolta e della “selezione” giurisprudenziale dalla egemonia del Massimario portando ad emersione giurisprudenze che spesso vengono sommerse dal *mainstream* interpretativo e formulando invece in maniera autonoma massime-fattispecie utili ad elaborare nuovi filoni interpretativi (anche in una ottica progressiva di utilizzo “difensivo” del riformato art. 618 c.p.p.).

Tavole rotonde, interviste o colloqui sono lo strumento più adatto a sviluppare questo **dialogo aperto anche ad interlocuzioni eterogenee**, ed all'**intera società**, perché in tal modo si potrà richiedere anche la partecipazione di intellettuali, professionisti dell'informazione, esponenti del mondo della politica e dell'informazione, i quali potranno fornire un loro importante contributo di pensiero. Considerata l'assenza nel panorama attuale di analoghi soggetti intellettuali, finalità della Rivista deve essere, dunque, quella di **divenire un originale strumento di apertura del dibattito politico sui temi della giustizia penale, assumendo nel panorama presente una sua ulteriore specificità.**

51

4.6 LA FONDAZIONE UCPI

Nel 2020, con la costituzione della Fondazione, l'Unione si è dotata di un altro **importante strumento per il perseguimento dei suoi scopi e per la diffusione dei principi e dei valori che ispirano la sua attività.** La Fondazione nasce, infatti, con l'intento di favorire iniziative culturali, sociali e scientifiche, ispirate alla tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici della persona, con speciale riferimento alle persone sottoposte a procedimenti penali e/o condannate e detenute, nonché della cultura della legalità.

Alla Fondazione, inoltre, è attribuito un **ruolo fondamentale nella promozione della ricerca scientifica e nella formazione universitaria, post-universitaria e, soprattutto, specialistica per gli avvocati penalisti.** Grazie alla sua iscrizione nel **Registro Unico Nazionale del Terzo settore**, e al conseguente inserimento tra gli enti **beneficiari del 5x1000**, la Fondazione ha, oggi, anche

la possibilità di ottenere **importanti dotazioni finanziarie** utili per il supporto alle attività di UCPI.

In questi primi anni di attività la Fondazione, diretta dal *past President* Beniamino Migliucci, ha già svolto un ruolo fondamentale avendo prestato il proprio contributo per l'organizzazione di importanti eventi⁴⁷ e di corsi di Alta Formazione specialistica, di concerto con la Scuola Nazionale⁴⁸. È evidente, quindi, che la Fondazione rappresenterà nei prossimi anni uno strumento primario per l'azione politica di UCPI per la promozione e le iniziative culturali volte al perseguimento degli obiettivi di programma.

Per questa ragione la Giunta si impegnerà nel **rafforzamento del ruolo della neonata Fondazione in quanto strumento indispensabile per la promozione della futura azione politica di UCPI che di tutte le attività di formazione specialistica degli avvocati penalisti.**

52

4.7 L'EUROPA DEI DIRITTI E IL DIRITTO DELL'EUROPA: LA FORMAZIONE DEL PENALISTA EUROPEO

L'Unione delle Camere Penali Italiane, in ragione della sua storia e dell'esperienza accumulata in questi anni, si è guadagnata il ruolo di **interlocutrice qualificata** con le **istituzioni dell'Unione Europea**, il **Consiglio d'Europa**, le **Corti sovranazionali** promuovendo i valori ed i principi che la contraddistinguono attraverso proposte ed iniziative di carattere politico, nonché favorendo momenti di scambio e condivisione in ambito scientifico e culturale.

Tale attività è oggi più agevole poiché l'UCPI è **iscritta** nel "*Registro per la trasparenza*" della **Commissione Europea**, banca dati dei gruppi d'interesse specifici il cui obiettivo è influenzare il processo legislativo e di elaborazione delle politiche delle istituzioni europee, che consente di essere informati e di partecipare alle attività della Commissione e del Parlamento Europeo.

Anche la partecipazione dell'Unione negli ultimi **cicli di valutazioni reciproche** promossi dal Consiglio UE sull'attuazione in ambito

⁴⁷ Tra questi l'importante momento di incontro, svoltosi a Bologna nel 2022, tra penalisti europei per la condivisione dei principi del Manifesto del diritto penale liberale.

⁴⁸ Si rammentano il Corso di Diritto penale svoltosi nel 2022 e quello di Alta formazione sulle indagini difensive in corso di svolgimento.

nazionale degli **strumenti della cooperazione giudiziaria in materia penale** è, al tempo stesso, un riconoscimento del suo impegno e un canale privilegiato da preservare e rinsaldare per portare in Europa la voce, l'esperienza e la sensibilità dell'Avvocatura penalista italiana in difesa dei principi del diritto penale liberale.

Considerando **l'influenza che il diritto dell'Unione può esercitare sul diritto penale nazionale, vanno senz'altro colti gli effetti riduttivi dell'area del penalmente rilevante** e di innalzamento degli standard procedurali, mentre vanno **contrastati i possibili effetti espansivi delle pretese punitive e riduttivi delle garanzie processuali**: occorre, cioè, valorizzare le norme di fonte UE ovvero di natura convenzionale laddove le stesse possono esplicitare - attraverso il meccanismo della disapplicazione e dell'interpretazione conforme - l'effetto di neutralizzare una norma nazionale 'incriminatrice' perché in contrasto con il diritto di fonte UE, ovvero di fonte internazionale pattizia, mentre sul piano processuale **vanno stimolati processi di integrazione** che sappiano **innalzare** e non ridurre il **livello delle tutele** (si pensi al contributo fornito da UCPI nella nota vicenda *Taricco*).

53

Per favorire la giustiziabilità in concreto dei diritti fondamentali in situazioni tali da disvelare criticità strutturali del nostro ordinamento, poi, l'Unione continuerà ad intervenire **avanti** la **Corte EDU** attraverso la predisposizione di *amicus curiae*, ovvero avanti il **Comitato dei Ministri** in sede di esecuzione delle sentenze di condanna.

4.7.1 Sarà incentivata l'organizzazione, tanto a livello nazionale, quanto a livello locale, di corsi e workshop afferenti al Diritto Penale Europeo.

Del pari, tenuto conto del fatto che spesso sono i difensori d'ufficio i primi ad essere chiamati a trattare procedimenti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia penale nonché di pertinenza della Procura Europea, l'Unione darà seguito alla proposta già maturata grazie alla sinergia fra gli Osservatori Europa, Difesa d'Ufficio e Scuole, di **ampliare l'offerta formativa** del programma di **Corso abilitante** all'iscrizione nell'elenco unico nazionale dei **difensori d'ufficio** adeguandola alle esigenze di una difesa effettiva e al passo con i tempi. L'UCPI si propone, inoltre, un impegno ancor maggiore per **informare e formare l'Avvocatura penalista italiana** sui temi della **giustizia internazionale penale** nella sua duplice articolazione data dal diritto internazionale penale, che ne rappresenta la base normativa di diritto sostanziale, e dalla giurisdizione internazionale penale, deputata a perseguire e reprimere i crimini internazionali e ad assicurare l'esecuzione delle pene, anche grazie alla **collaborazione** con l'**International Criminal Bar (ICB)**, del quale **UCPI è componente del Consiglio Direttivo**.

In considerazione, poi, del fatto che ad oggi, l'ordinamento italiano ancora non dispone di una normativa adeguata in materia di crimini internazionali, la politica dovrà essere sensibilizzata sugli obblighi che incombono sul nostro Paese, anche **valorizzando** il lavoro svolto dalla **Commissione ministeriale** istituita nel **2022**, alla quale ha partecipato anche l'Unione, che ha licenziato un testo approfondito di **Codice dei Crimini internazionali** per rispondere all'esigenza di allineare l'Italia al progetto di una giurisdizione universale in materia.

4.7.2 L'Unione intende **proseguire il percorso virtuoso intrapreso grazie all'Osservatorio Europa per la prima volta nella sua storia con la partecipazione al Progetto EULAW** sulla Procura Europea **favorendo** l'adesione ad **ulteriori progetti finanziati dall'Unione Europea** in tema di formazione sui temi d'interesse, rinsaldando i rapporti con i *partner* italiani ed europei.

Sotto quest'ultimo profilo, negli ultimi anni, sempre di più, si è avvertita l'esigenza di un'**interlocuzione** diretta dell'Unione con le **altre Associazioni ed Istituzioni forensi europee ed internazionali** per fare fronte comune innanzi alle continue minacce alle quali sono sottoposti i diritti fondamentali (ed i loro difensori, tra i quali gli avvocati). A tal proposito, l'UCPI continuerà a porre in essere **iniziative** congiunte, sia al fine di **incidere** sulle scelte di **politica criminale** nell'ambito dello **spazio comune europeo**, sia per favorire lo **scambio di esperienze** ed informazioni attraverso l'*European Criminal Bar Association* (ECBA) - della quale è membro collettivo dal 2020 - restando aperta a creare ulteriori sinergie con le rappresentanze dell'Avvocatura istituzionale ed associata internazionali che perseguano i suoi stessi obiettivi.

In questo contesto, di primaria importanza risulta anche la **prosecuzione dell'opera di diffusione in Europa del Manifesto del diritto penale liberale**. Un percorso già iniziato con la precedente Giunta che, dopo la **traduzione del Manifesto in tutte le lingue veicolari** (inglese, francese, spagnolo e tedesco) ha visto importanti momenti di confronto sia in Italia⁴⁹ che all'estero⁵⁰, nonché il **riconoscimento, da parte di penalisti europei, del valore del Manifesto e dei principi in esso sanciti quali fari che dovrebbero illuminare la legislazione non solo italiana, ma anche degli altri Paesi europei**⁵¹.

⁴⁹ Si veda il Convegno "I principi del manifesto: un dibattito per i penalisti europei" tenutosi a Bologna il 18-19.11.2022.

⁵⁰ Lo scorso 4 luglio il Manifesto è stato presentato nella prestigiosa cornice della *Reial*

Acadèmia Europea de Doctors a Barcellona. Il Manifesto è stato presentato anche oltreoceano nel novembre del 2019 presso la *School of Law* dell'Università *Loyola* di Chicago in occasione del X colloquio dei costituzionalisti americani

⁵¹ V. Matthias Jahn, Federica Helferich, *Il reato di riciclaggio: un banco di prova per il manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo*, in *Sistema Penale*, 7 agosto 2023.

5. Chi difende il difensore

5.1 LA DIFESA PENALE

COME ERESIA

E GLI AVVOCATI MINACCIATI

La distorsione venutasi a creare con la crescita a dismisura del processo mediatico ha portato a **identificare il difensore nel processo penale, con esclusivo riferimento peraltro al difensore dell'imputato, con il proprio assistito**, e dunque come un suo "doppio", ancor più detestabile in quanto tale. Accade così che anche **la difesa dei diritti inviolabili dell'accusato venga interpretata come una difesa del reato**. Nonostante la Carta Costituzionale all'articolo 24, secondo comma, affermi in maniera perentoria che **il diritto di difesa è un diritto inviolabile (ovvero un diritto umano o fondamentale)**, e nonostante i ripetuti riconoscimenti in sede sovranazionale⁵², **oggi difendere l'imputato è divenuta una vera e propria eresia**.

55

Efficacemente il concetto è stato stigmatizzato in un convegno tenutosi a Trento nel maggio 2022: **"colpevoli di difesa"**. Ormai è sempre più invalsa nell'opinione pubblica, e non solo, l'idea che l'avvocato penalista, difensore dell'imputato, sia assimilabile a quest'ultimo, dimenticando che l'avvocato non difende il crimine o il criminale, ma i diritti, di tutti. **Un Paese incapace di comprendere il ruolo dell'avvocatura è un Paese che mette in dubbio uno dei principi fondanti della democrazia liberale**.

Si tratta di una **pericolosa deriva che deve essere stigmatizzata e che affonda le sue radici in un dilagante populismo giudiziario**. Una deriva che dobbiamo con forza continuare a respingere attraverso la promozione, non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto da parte di tutte le realtà territoriali dell'Unione, di una cultura del processo come valore condiviso ed una capillare divulgazione dei principi e delle garanzie del processo e del ruolo, fondamentale, del difensore.

L'idea che nessun processo, per nessun titolo di reato, consenta manifestazioni di insofferenza nei confronti delle garanzie penali e processuali proprie dello Stato di diritto e dei principi costituzionali

⁵² Si è in proposito affermato che *"tale è l'importanza annessa ai diritti della difesa in una società democratica, che il diritto ad una assistenza legale effettiva deve essere garantito in tutte le"*

circostanze" (Corte europea dei diritti dell'Uomo, Grande Camera, 2 novembre 2010, Sakhnovskiy contro Russia); *"difendere un imputato non significa identificarsi con esso,*

"lawyers shall not be identified with their clients or their clients' causes as a result of discharging their functions" (United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers, 1990).

è il pilastro del ragionamento che dobbiamo **continuare a proporre e sostenere in ogni occasione pubblica, con la forza del nostro pensiero, rifiutando ogni deplorable attacco al diritto di difesa.**

La Giunta, con il fondamentale apporto dell'Osservatorio Avvocati minacciati, dovrà quindi continuare a **monitorare i singoli episodi di intimidazione e di aggressione ai colleghi, fornendo solidarietà e sostegno, con particolare riferimento ai giovani avvocati,** spesso nominati d'ufficio e che si trovano a dover fronteggiare le peggiori manifestazioni dell'odio sociale che investe non solo il loro assistito ed il suo difensore.

Tutti gli avvocati che si trovano ad essere oggetto di minacce e di ingiurie devono essere sostenuti dall'Unione affinché possano svolgere il loro difficile e fondamentale compito, senza temere intimidazioni, ricordando sempre che ognuno ha diritto ad un giusto processo, e solo da un giusto processo può discendere, se del caso, una pena legittima.

Emblematico di questa dilagante subcultura è il fatto che l'Osservatorio Avvocati minacciati, nel pregevole lavoro svolto negli anni, sia passato dall'occuparsi esclusivamente delle tante situazioni nel mondo ove i diritti della difesa sono calpestati, **ove i sistemi processuali non rispettano i diritti civili e gli stessi avvocati vengono impediti di svolgere la loro attività, quando non sottoposti a tortura o uccisi, a monitorare ora gli innumerevoli casi di avvocati minacciati in Italia.**

Le aggressioni diventano poi ancora più odiose nei confronti delle avvocate che hanno l'ardire di assumere la difesa di un accusato di violenza sessuale o di un altro grave delitto dove le vittime sono altre donne⁵³.

Il ruolo e la dignità dell'avvocato non hanno connotazione di genere e devono essere riconosciuti e tutelati come previsto dal nostro sistema penale e dalla Costituzione perché **gli avvocati e le avvocate rappresentano l'ultimo baluardo in difesa dei diritti** di tutti i consociati. **La Giunta e gli Osservatori Avvocati minacciati e pari opportunità dovranno quindi continuare a vigilare sugli episodi che vedono gli avvocati minacciati, fornendo a questi ultimi il sostegno e la vicinanza per continuare a svolgere adeguatamente e senza intimidazione o condizionamento alcuno il proprio dovere di difensori.**

⁵³ Tuttavia, si legge sui social *"Mi chiedo come una donna possa difendere una persona del genere ...", "... una donna come avvocato, vergognati ... non ha dignità, lo fa solo per soldi ..."* e

ancora si potrebbe continuare con insulti e minacce di ogni tipo, fino ad arrivare ad auspicare la morte per la figlia dell'avvocata.

5.2 LA CRISI DELLA PROFESSIONE DENTRO E FUORI IL PROCESSO

Non vi è dubbio che la professione forense stia attraversando una fase di straordinari mutamenti. Concorrono ad essa **l'oramai risalente ed attestata mercantilizzazione della figura dell'avvocato, le riforme del processo penale che nei loro ultimi esiti hanno contribuito a marginalizzare di fatto il ruolo del difensore**, di volta in volta ridotto a mediatore o a casella postale, privato di fondamentali poteri d'iniziativa processuale ed, infine, con l'irrompere delle innovazioni tecnologiche, dal processo telematico che rischia di snaturare l'ambiente di lavoro ed i rapporti di colleganza. Si tratta di **una crisi qualitativa e quantitativa con la quale l'Unione non può non confrontarsi** per il rilievo che essa assume per lo sviluppo delle politiche che dovrà elaborare in favore delle generazioni future e per i nodi irrisolti che esse dovranno affrontare.

Sempre meno giovani accedono alla professione e sempre più colleghi si cancellano dall'Albo per svolgere altri lavori, spesso nella pubblica amministrazione.

57

Gli **spazi per i difensori nel processo sono sempre più limitati** e talvolta inducono a **scelte definitive quasi obbligate**, mortificando anche le ambizioni dei colleghi più giovani che vedono così tradito il loro impegno e le loro legittime aspirazioni.

Parzialmente diverse sono le considerazioni che nascono da un **questionario somministrato alle avvocate dell'Unione delle Camere Penali Italiane nel 2016, ed aggiornato nel 2022, da parte dell'Osservatorio pari opportunità: i dati rispecchiano certamente una arretratezza culturale frutto della nostra società** ed in gran parte anche la difficoltà delle avvocate di conciliare una professione così onerosa con la famiglia.

D'altra parte, molto si è detto e si è scritto su quella che meglio potrebbe essere definita "disparità di genere" e su come ad una importante presenza numerica femminile non corrisponda ancora oggi una **pari rappresentanza negli ambiti decisionali** e, proprio per tale ragione, si è assistito ad una importante produzione legislativa volta a garantire un equilibrio tra i generi.

Ma ciò non basta ed occorre fare di più da un punto di vista culturale. Questa strada deve essere senz'altro perseguita anche all'interno delle Camere Penali, **perché la specificità femminile non deve essere un limite, ma una risorsa da far fruttare in particolare nel nostro campo**, e proprio per tale ragione bisogna fare attenzione a non relegare le avvocate in un regime di "riserva indiana". Da questo punto di vista la Giunta, con l'imprescindibile supporto dell'Osservatorio pari opportunità, dovrà impegnarsi per la crescita della cultura della parità

e l'Unione tutta dovrà far sì che **le numerose colleghe iscritte alle Camere Penali vengano maggiormente coinvolte nell'attività associativa e politica, sia a livello locale che a livello nazionale**, impegnandosi anche per la piena affermazione dei **diritti legati alla maternità delle avvocate**.

Per quanto attiene ai giovani, il supporto dell'Unione continuerà senza dubbio ad essere fondamentale nel **contribuire a trasmettere i valori fondanti della nostra associazione, l'entusiasmo e la passione che da sempre caratterizzano gli avvocati dell'Unione**, i quali hanno appreso nel tempo come lo scambio fra diverse generazioni valorizzi le diverse esperienze e **costituisca un fondamentale elemento di crescita per tutte le sue componenti**.

Attraverso lo sviluppo costante di questo prezioso patrimonio, e **fornendo ai più giovani una adeguata preparazione e specializzazione**, si potrà coltivare un **nuovo entusiasmo per la professione e per i valori del giusto processo, fornendo l'apporto di idee nuove necessarie per l'evoluzione della intera categoria**.

58

5.3. LE SCUOLE E LA SPECIALIZZAZIONE

La recente riforma Cartabia e il nuovo modello di processo efficientista stanno mettendo a dura prova il diritto di difesa. Nuovo punto di riferimento essenziale dell'imputato, ma privato di fondamentali strumenti di tutela, formalmente dotato di nuovi strumenti di controllo, ma collocato in un processo che non si svolge ad armi pari, il difensore dovrà trovare una nuova dimensione all'interno di uno scenario piuttosto inedito, sia sotto il profilo processuale che di quello degli strumenti sanzionatori. **Solo un difensore qualificato, specializzato e consapevole del proprio ruolo di tutore delle garanzie e dei diritti di libertà dei cittadini può fungere da argine alla deriva neo-inquisitoria del processo penale**.

La formazione e la specializzazione, da sempre obiettivi primari dell'Unione, divengono, quindi, strumenti ancora più importanti e al tema del loro sviluppo la nuova Giunta, proseguendo il cammino proficuamente già intrapreso negli scorsi anni, presterà il massimo impegno.

Sebbene la previsione della specializzazione forense (art. 9 della legge sull'ordinamento forense del 2012) abbia rappresentato una svolta importante e un recepimento delle istanze dell'avvocatura penalista, la stessa, così come disegnata dai successivi decreti ministeriali, ha **disatteso sotto diversi profili i desiderata dell'Unione**, in particolare

con riferimento all'intervenuto "spacchettamento" del diritto penale in sotto-materie⁵⁴

A fronte di tale sviamento, perché la specializzazione entrasse a regime, in attuazione dell'art. 7, comma 2 D.M. 144/2015, si è dovuta attendere **l'approvazione delle linee generali per la definizione dei programmi dei corsi di formazione, intervenuta solo l'8 maggio 2023.**

Il percorso è dunque ancora lungo e richiede un costante impegno, sia per un miglioramento della specializzazione rispetto a quella attualmente delineata, sia per **condurre a termine proficuamente il confronto sulle nuove convenzioni che dovranno essere concluse a seguito dell'emanazione delle Linee Guida.**

Le attività della Scuola Nazionale rimarranno, quindi, di primario rilievo e si lavorerà intensamente per mantenere elevati i livelli qualitativi della formazione, ma anche per consentire ai colleghi più giovani le più ampie possibilità di accesso ai corsi.

Deve, poi, proseguire il cammino, di concerto con la Scuola Nazionale, delle **Scuole Territoriali primo tassello della formazione** dell'avvocato penalista. Attraverso le Scuole Territoriali viene impartita la formazione di primo livello e vengono forniti gli **aggiornamenti continui** sulle novità normative e giurisprudenziali. Ad esse è attribuito, poi, il fondamentale compito di preparazione dei futuri difensori d'ufficio che richiede un costante impegno in termini di qualità dell'offerta e di **verifica delle competenze** acquisite dai frequentanti dei corsi.

I percorsi istruttivi delle Scuole territoriali rappresentano, quindi, un momento importante non solo per la formazione più squisitamente **tecnica e deontologica**, ma anche per la **divulgazione, soprattutto ai colleghi più giovani dei valori del giusto processo affinché siano sempre più consapevoli del loro ruolo non solo nel processo, ma anche nella società.** Ma si deve anche ricordare come **l'avvocato specializzato costituisca un valore per l'intera collettività**, perché garantisce il cittadino da prestazioni incongrue e tecnicamente errate, e gli consente di orientarsi nella scelta del professionista al quale affidarsi, ed è per questo motivo – come presa in carico di una responsabilità nei confronti della società - che **i percorsi della specializzazione devono essere affidati a formatori competenti e detentori di un solido patrimonio esperienziale. Un criterio che è sempre stato coesistente all'idea di specializzazione per la quale UCPI si è battuta e che sarà nostro dovere difendere e promuovere anche in futuro e anche nei nuovi scenari normativi.**

59

⁵⁴ La specializzazione avrebbe dovuto trovare suo fondamento non nelle materie (che trasformano le specializzazioni in master universitari) bensì nella differenza del rito.

Nell'agosto del 2015 la Giunta Migliucci, infatti, ottenne con decreto ministeriale che la specializzazione fosse ancorata al rito.

5.4 LA DIFESA D'UFFICIO.

L'istituto non è mai recepito pienamente dal “sistema” ed è spesso utilizzato in funzione della sola speditezza dei procedimenti. È ancora prassi l'abuso dell'art. 97 co. 4 c.p.p. con il quale, di udienza in udienza, viene nominato un “nuovo difensore” per gli “incombenti”, senza che vengono concessi congrui “termini a difesa” anche a fronte di rilevante attività dibattimentale. Nella cultura materiale del processo circola ancora prevalente l'idea dell'avvocato d'ufficio come avvocato di “serie B”, sia sotto il profilo dei diritti, che sotto il profilo dei doveri.

Risulta evidente come **le questioni economiche che gravano sulla difesa d'ufficio si trasformino in una questione che investe direttamente la effettività del diritto di difesa e la tenuta dell'intero sistema.**

Da ultimo, il legislatore ha reso di fatto **impossibile l'impugnazione delle sentenze per la maggior parte delle difese d'ufficio**, prescrivendo uno specifico “mandato ad impugnare” che impedisce la proposizione delle impugnazioni per tutte quelle difese (e sono la maggior parte) di assistiti che non si sono mai incontrati, spesso irrintracciabili. Con il **conseguente passaggio in giudicato di sentenze segnate da errori macroscopici.**

60

Le migliori intenzioni nel recepimento delle indicazioni di UCPI (frutto del prezioso lavoro dell'Osservatorio diretto dall'indimenticata Paola Rebecchi) sono state **solo parzialmente recepite e in parte snaturate** (ad esempio l'attestazione dello svolgimento dell'attività processuale si è tradotto in un mero adempimento burocratico).

L'impegno dovrà essere massimo per restituire effettività ed efficienza ad un istituto tra i più importanti e più aderenti al principio costituzionale del “giusto processo” e per difenderlo da chi, travisandone il significato, lo vorrebbe ridurre ad un “ufficio” subalterno alla giurisdizione. La sfida resta quella della qualità della difesa, si dovrà quindi insistere innanzitutto con il CNF e con esso **sollecitare il legislatore ad una più ampia riforma che dia una risposta a tutte le criticità che son state evidenziate.**

5.5 IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Considerazioni analoghe a quelle svolte per la difesa d'ufficio valgono per ciò che volgarmente è chiamato “gratuito patrocinio”, la cui denominazione è di per sé indicativa degli equivoci che ruotano intorno ad un istituto che dovrebbe garantire anche ai “non abbienti” una difesa effettiva, piena e incondizionata. **Nella sua concreta applicazione** (purtroppo condizionata dal fine esclusivo di limitarne i

costi) **l'istituto ha assunto connotati devianti inducendo sia nell'opinione pubblica che nell'apparato giudiziario una visione distorta che si traduce di fatto in un atteggiamento di diffidenza.**

La quantificazione e i tempi di erogazione degli onorari sono ormai contemporaneamente causa di mortificazione della funzione difensiva e manifestazione di scarsa considerazione del diritto di difesa spettanti ai soggetti meno abbienti e più deboli.

L'effettività della difesa dei non abbienti è rimessa in questi casi esclusivamente alla diligenza e alla buona volontà del singolo difensore, il quale, se impiega le dovute risorse di tempo, attenzione e impegno per senso di responsabilità e correttezza deontologica.

Un apparato così congegnato, mina alle fondamenta la qualità della difesa per i soggetti "non abbienti" con un grave danno per l'intero ordinamento in quanto, oramai, un gran numero di processi si celebrano con l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. **Le modalità di erogazione dei compensi determinate nel minimo e ridotte dall'Ufficio,** incidono in maniera evidente sulla dignità del rapporto difensivo. L'azione dell'Unione deve essere in tal senso univoca nel tutelare la dignità dell'avvocatura in tutte le manifestazioni del suo esercizio con la consapevolezza che quello relativo alla liquidazione degli onorari, **sia sotto il profilo dei tempi che della commisurazione, costituisce un aspetto fondamentale della tutela del diritto di difesa delle garanzie processuali del cittadino.**

61

5.6 L'AVVOCATO PENALISTA FRA RAPPRESENTANZA POLITICA E IDENTITÀ ISTITUZIONALE

L'Unione ha sempre espresso la **vocazione dell'avvocatura penale alla tutela delle garanzie del processo e dei diritti dell'imputato** ed anche quando ha inteso tutelare la dignità dell'avvocato lo ha fatto con riferimento al suo ruolo nel processo al di fuori di ogni interesse corporativo. Tale fondamentale ispirazione ha **sempre tenuta distinta l'azione politica di UCPI da rivendicazioni di tipo sindacale** che pur legittimamente coltivate da altre associazioni e dall'avvocatura istituzionale, restano **estranee al sentire dell'Unione, per ragioni politiche, storiche e culturali.**

È intorno a questo nucleo essenziale dell'identità associativa che l'Unione è cresciuta e si è affermata come un **sogetto politico dotato di una spiccata autonomia e di speciali connotati di indipendenza derivanti dalla sua peculiare trasversalità.** La specificità delle battaglie

connesse alla tutela dei **valori fondamentali costituiti dalla inviolabilità del diritto di difesa, dalla presunzione di innocenza e dalla finalità rieducativa della pena**, hanno sempre contrassegnato in maniera irrevocabile il senso stesso del nostro agire associativo, costituendo il baricentro della stessa forza confederativa, perché in quei valori e in quei principi ogni aderente ad ogni singola Camera Penale si riconosce e ad essi adegua la propria condotta professionale, prescindendo da ogni provenienza ideologica e culturale. **Specificità e trasversalità sono dunque le due facce di una medesima identità**, le quali contribuiscono ad attribuire ad UCPI quella speciale rappresentatività ed autorevolezza che **costituiscono il riconoscimento esterno della sua insostituibile funzione di tutrice dei diritti e delle garanzie dell'imputato**, quali presidi di libertà davanti all'autorità dello Stato.

Questi connotati così peculiari, lungi dall'isolare l'Unione dall'articolato contesto associativo che contraddistingue l'avvocatura ed i suoi molteplici ambiti di competenza e dall'avvocatura istituzionale, costituiscono invece una ricchezza per l'intera avvocatura perché **UCPI si è sempre confrontata nei singoli territori con i Consigli dell'Ordine, ed a livello nazionale con le rappresentanze del Consiglio Nazionale Forense**, nell'ovvia convinzione che sia pure nell'ambito di competenze politiche e istituzionali diverse, si dovesse concorrere ad un medesimo scopo. Pure nella elaborazione di prospettive differenti⁵⁵, l'Unione ha sempre intessuto un dialogo proficuo tanto con i singoli esponenti dell'avvocatura ordinistica, che con i suoi vertici nazionali, in ogni occasione nella quale la convergenza di interessi consigliava azioni congiunte in difesa della istituzione, operando fattivamente nella scrittura condivisa dello statuto dell'avvocato e delle regole deontologiche.

Questo **dialogo deve necessariamente proseguire proprio in considerazione delle sfide straordinarie che attendono l'avvocatura ed il suo stesso ruolo nella società**, che impongono che, nell'ambito di un **reciproco riconoscimento e rispetto dei diversi ruoli e delle differenti vocazioni**, si sviluppino le azioni politiche più efficaci, ribadendo che, nel tempo il valore dell'unità della avvocatura è stato raggiunto proprio attraverso il riconoscimento delle peculiarità e delle specifiche competenze e storie. E con questa consapevolezza che l'Unione **rivendica la sua piena autonomia e la propria funzione di rappresentanza dell'avvocatura penalistica, in virtù della sua storia, della sua specificità e della sua competenza**.

⁵⁵ Si pensi al dialogo intessuto con riferimento alla ipotizzata riforma cosiddetta dell'"avvocato in costituzione"

relativa all'inserimento in Costituzione di un art. 110-*bis* Cost. e di un art. 110-*ter* Cost.

5.6.1 Nell'ambito di questo confronto si dovrà certamente **intensificare, dandogli nuovo impulso, l'impegno dell'Unione nei Consigli Giudiziari**. Si tratta di una questione che resta certamente condizionata dall'esito delle **riforme ordinamentali in corso**, e che tuttavia deve **essere posto al centro di un rinnovato interesse poiché direttamente influente sulla qualità della giurisdizione e sulle sue dinamiche interne**. Le presenze dell'avvocatura all'interno dei Consigli, a prescindere dai poteri che le saranno assegnati, **devono essere qualificate e consapevoli del ruolo svolto**, e si deve attivare una rete di rilevazione di dati e di informazioni necessaria al fine di comprendere dinamiche essenziali alla vita delle singole realtà giudiziarie.

Dobbiamo infatti **riconoscere come sia del tutto ignota la reale consistenza delle presenze nei Consigli di rappresentanti dell'Unione**, quale ne sia il numero, se gli stessi siano in contatto fra loro e quali siano gli esiti della loro azione. **In collaborazione con l'Osservatorio Dati sarà dunque necessario procedere ad una rapida ricognizione della situazione con una seria raccolta di elementi utili** che consentano di rilevare le criticità del contesto e di poter così elaborare con la necessaria rapidità, in accordo con i Consigli dell'Ordine, eventuali studi e proposte con le quali **intervenire anche nell'iter legislativo presente e futuro**.

6. L'unione e i suoi valori

6.1 L'UNIONE PER I TERRITORI E I TERRITORI PER L'UNIONE

L

a natura federativa della nostra Associazione, come lo Statuto attesta e come la nostra storia mostra, non può prescindere da una valorizzazione del ruolo delle Camere Penali territoriali. Se, infatti, il Presidente e la Giunta “operano le scelte politiche”⁵⁶, ciò è **possibile soltanto con una profonda conoscenza delle singole realtà e la stretta collaborazione delle Camere Penali che operano sui diversi territori.**

Gli avvenimenti, soprattutto i più recenti, hanno evidenziato come spesso alcune disposizioni di legge o interpretazioni giurisprudenziali, trovino applicazioni diversificate in ragione delle asserite peculiarità dei territori. Uno degli effetti della disomogenea dislocazione di tali specifiche distorsioni è costituito dal fatto che negli ultimi anni le **astensioni locali sono di gran lunga aumentate rispetto al passato**⁵⁷, fenomeno questo che ha certamente meritato una particolare attenzione e che dovrà costituire oggetto di un approfondimento.

La legislazione emergenziale e l’emanazione di una normativa tesa esclusivamente all’efficientismo, dettata dalle esigenze del PNRR, hanno fornito ad alcuni Uffici l’occasione per regolamentare gli accessi alle segreterie e alle cancellerie in modo arbitrario, diffondendo regolamentazioni diversificate che impediscono di fatto al difensore di adempiere tempestivamente e compiutamente al proprio mandato.

Allo stesso modo l’abuso costante delle misure cautelari e di prevenzione ha determinato lo sviluppo di una sequela di prassi giudiziarie involutive quali, ad esempio, la creazione, con circolare interna, di un’illegittima corsia preferenziale per le impugnazioni cautelari del requirente; la limitazione dell’intervento dei difensori nella discussione delle udienze di riesame; la paralisi della trattazione delle procedure di riparazione per l’ingiusta detenzione, a fronte delle impietose statistiche che vedono alcuni territori in vetta alle classifiche per gli errori giudiziari commessi.

Si è dunque creato, su **ogni territorio, un compendio di prassi, regole, direttive e precetti contro i quali le singole Camere territoriali hanno fatto sentire la propria voce illustrando talvolta al Consiglio delle Camere Penali realtà che non erano conosciute o**

⁵⁶ Art. 9 dello Statuto dell’Unione delle Camere Penali Italiane.

⁵⁷ Si vedano, in proposito, gli interventi delle Camere Penali

di Piacenza, Calabria, Catanzaro, Cosenza, Lamezia Terme, Roma, Lazio, Santa Maria Capua Vetere, Matera, Benevento, Civitavecchia,

Irpina, Cosenza, Napoli Nord, Nocera Inferiore, Nola, Salerno, Lecce, Ligure Regionale, Perugia, Verbania, Campania, Monza, Trieste.

la cui gravità era stata in qualche modo sottovalutata.

Lo scambio reciproco di questi elementi vitali che deve caratterizzare il rapporto federativo che lega le diverse realtà dell'Unione dovrà essere intensificato. **Ogni problematica maturata nell'ambito di un singolo contesto territoriale dovrà essere oggetto di attenzione e di intervento da parte della Giunta.** Vi sono, infatti, sempre un luogo ed un momento preciso in cui il processo erosivo di diritti e garanzie ha inizio e l'Unione deve mostrare la sua capacità di diagnosi e di intervento, facendo sì che quel singolo territorio sia anche il luogo in cui quel processo degenerativo è stato fermato. Azione e reazione, dunque: **l'Unione per i territori.**

Quello stesso rapporto federativo esige, tuttavia, che le Camere Penali territoriali si impegnino nella diffusione della linea politica approvata dal Congresso e recepita nelle scelte politiche della Giunta: dovranno organizzare eventi, occasioni di confronto con la cittadinanza, emanare delibere e concorrere – attraverso una partecipazione informata e consapevole al Consiglio delle Camere Penali – alla evoluzione della linea politica: **i territori per l'Unione.**

L'incremento di vitalità e fecondità del dibattito in seno al Consiglio con il contributo e la partecipazione attiva di molte Camere Penali dimostra come si sia intrapreso, in questa direzione, un percorso qualificato. **Occorre pertanto che la Giunta eserciti una continua opera di promozione della crescita qualitativa e quantitativa delle attività territoriali.**

65

6.2 L'UNIONE E IL SUO CAMMINO

L'Unione è divenuta una **entità complessa**, non solo dotata di una **soggettività politica autorevole**, riconosciuta all'esterno dalla politica e dal mondo dell'informazione, ma anche attrezzata al proprio interno per poter **leggere ed interpretare i fenomeni della politica giudiziaria** e della **giustizia penale** in continua evoluzione. Una raffinata **capacità di analisi** dovuta alla predisposizione di strumenti diversificati di osservazione della realtà della giustizia dal suo svilupparsi fenomenologico interno, sempre attenta a **coniugare il dato empirico con la base valoriale costituzionale e convenzionale.** Gli Osservatori, il Centro Studi, la Rivista sono divenuti nel tempo altrettanti **luoghi di ricerca e di confronto con la realtà della giustizia e con il mondo dell'accademia e dell'informazione** e come tali capaci di fornire agli organi direttivi dell'Unione quell'indispensabile patrimonio di dati, di stimoli e di riflessioni che consentono di **leggere gli sviluppi dei fenomeni** della giustizia e di **orientare rapidamente le ulteriori ricerche.**

Ma al tempo stesso, le esperienze vissute in questi lunghi anni dall'Unione hanno anche contribuito allo sviluppo di una vera e propria comunità politica. Non solo dunque un insieme di soggetti accomunati dall'essere tutti federati alla medesima associazione di cui si condividono gli scopi, ma una comunità di soggetti per i quali lo **scopo non è fuori da sé ma la ragione stessa della propria professione e del proprio impegno associativo**⁵⁸. Questa **comunità politica** e la sua **macchina complessa**, in controtendenza rispetto a molti altri corpi intermedi e rispetto alla crisi complessiva della professione, sono cresciute nei numeri e nella rappresentatività (attualmente le **Camere Penali** aderenti all'Unione sono **129** con un totale di **11.466 iscritti** a fronte delle **117 Camere Penali** e dei **7.311 iscritti del 2013**)⁵⁹ per cui grava sulla futura dirigenza la responsabilità di mettere a frutto questo straordinario patrimonio preservando e valorizzando le sue risorse con la consapevolezza di ciò che di importante è maturato negli anni, di quali sono gli **orizzonti** da traguardare, quale la **strada** ancora da percorrere e quali le **debolezze** cui rimediare.

Occorre rinsaldare tutti gli **organi statutari perché svolgano nella pienezza dei loro poteri il compito che gli è stato assegnato**. Ciò significa, in particolare, da un lato valorizzare la collegialità della **Giunta**, la sua funzione e la sua rappresentatività esterna e, dall'altro, continuare a **garantire che il Consiglio delle Camere Penali agisca in piena autonomia ed indipendenza, condizione necessaria affinché possa compiere il proprio compito con la dovuta efficacia ed autorevolezza**.

Sono questi, infatti, i valori e gli strumenti intorno ai quali devono svilupparsi le **classi dirigenti del futuro** portatrici di visioni sempre **coerenti con le proprie radici** ma pronte ad **accogliere il nuovo** che necessariamente il futuro ci riserverà. Ed è altresì necessario che questa naturale progressione venga favorita non solo all'interno degli organismi statutari e delle strutture che compongono l'Unione, ma anche adoperandosi perché le **singole Camere Penali siano rese partecipi di questa promozione** affinché in tutti i territori sia **garantita una crescita omogenea e progressiva di cultura politica e associativa** perché la **qualità degli strumenti di analisi e del confronto** divengano sempre più alte sia a livello nazionale che a livello territoriale.

Il vecchio e il nuovo non devono mai smettere di dialogare fra loro. Dobbiamo porci di fronte ai giovani colleghi senza la pretesa di

⁵⁸ Ci piace qui riprendere le parole di Giuseppe Zanardelli il quale indica la vocazione dell'avvocato nel "*combattere impavidamente, pensoso più d'altrui che di se stesso, qualsiasi ingiustizia o*

pressione ed abuso" (citato nel *Manifesto del Diritto Penale Liberale e del Giusto Processo*, 2019).

⁵⁹ Dati UCPI aggiornati al 31.12.2022.

imporre loro dei modelli e dei moduli, perché siamo noi che, posti davanti ad un mondo che cambia sempre più rapidamente, **dobbiamo chiedere loro di restituirci la ricchezza delle loro visioni**, consapevoli della necessità di trasmettere loro l'esperienza dei nostri valori e della nostra passione.

Occorre a tal fine continuare ad **interrogarsi tutti assieme sulla nostra identità e sul nostro ruolo nella società del futuro**, consapevoli della **complessità** e della **forza** della nostra associazione, ma al tempo stesso vigili rispetto ad un **contesto ricco di ostacoli e di competitori** che ci impone di **essere alla costante ricerca di nuovi linguaggi, di nuove interlocuzioni e di sempre nuove forme di azione politica.**

Avv. Francesco Petrelli