Al di là di ogni ragionevole sogno

Progettare il futuro dell'Unione delle Camere Penali italiane

Renato Borzone
Candidato alla Presidenza UCPI
Programma per il biennio 2018-2020

UN RAGIONEVOLE SOGNO

Progettare il futuro dell'Unione delle Camere Penali italiane

*** *** ***

"Impossibile è solo una parola pronunciata da piccoli uomini che trovano più facile vivere nel mondo che gli è stato dato piuttosto che cercare di cambiarlo. Impossibile non è un dato di fatto, è un'opinione. Impossibile non è una regola, è una sfida. Impossibile non è uguale per tutti. Impossibile non è per sempre". (Muhammad Ali)

PROLOGO

L'Unione delle Camere Penali italiane, fuori d'ogni retorica, è **la casa dei penalisti italiani: di tutti e di ciascuno di loro.**

E deve esserlo sempre di più.

Ognuno di noi ha il diritto (ed il dovere) di sentirsi con orgoglio parte di un progetto comune, senza esclusioni che discendano da opinioni diverse; ognuno di noi ha la legittima aspettativa di sentire l'Unione sempre più vicina alle battaglie sul proprio territorio, specie nei momenti di difficoltà e di solitudine; ognuno di noi deve poter concorrere, con la propria passione ed il proprio impegno, alla costruzione di quel patrimonio di idee e di conoscenze che fanno dell'Unione, in ogni parte d'Italia, il punto di riferimento della Avvocatura penale e con essa delle battaglie liberaldemocratiche di civiltà, contro le concezioni illiberali dello Stato etico, i populismi, le semplificazioni autoritarie, le derive dei poteri dello Stato.

Tutto questo è nel nostro DNA e trova forza nelle radici di una storia che non consente di essere riassunta od identificata -come è stato fatto da altri- con l'iniziativa di questa o quella "Giunta" ma lo è nell'immagine complessiva delle iniziative e delle

battaglie, cui tutti collettivamente - e ciascuno di noi individualmente - abbiamo contribuito da quel lontano 14 febbraio 1982.

Questa è l'armonia che il nostro programma elettorale anzitutto auspica.

Un'armonia che non prescinda da opinioni dissenzienti o diversità di impostazioni, ma eviti ogni personalismo ed ogni polemica gratuita. Non sia, ciascuno di noi, una "piccola patria" che rischi di far obliterare il sentire comune nel quale tutti ci riconosciamo.

Ogni programma elettorale rischia di apparire come un libro dei sogni.

E tuttavia, sognare è possibile e doveroso: un sogno che accompagna pragmaticamente e orgogliosamente la storia dei penalisti italiani, anche al di là della nostra caratteristica di "minoranza pensante", anche se mai velleitaria.

*** *** ***

Nello scrivere e nel comporre queste pagine ci siamo attenuti ad un'impostazione che non cede al modello "elenco telefonico", corposo volume contenente ogni possibile tema e sottotema di intervento, ma che si sofferma invece sulle questioni fondanti, quelle che maggiormente identificano la nostra proposta e che ragionevolmente è possibile affrontare con le forze della nostra associazione. Non perché ad esse – com'è ovvio – sia e sarà limitata la nostra proposta politica, ma piuttosto perché sia chiaro, a chi si troverà a valutarla, quali siano i traguardi che ci proponiamo.

*** *** ***

I

TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE

La storia, il passato ed il presente dell'Unione delle Camere Penali italiane e delle singole Camere Penali territoriali ci rendono orgogliosi della nostra appartenenza: una minoranza di avvocati che, con determinazione e coraggio, si fa maggioranza culturale nell'affermare il prevalere dei diritti e delle regole contro le derive autoritarie, che sempre mettono a rischio le libertà.

Proprio per questo, per il ruolo culturale assunto, è oggi più che mai necessario riservare particolare attenzione alle nostre strutture e dinamiche interne: più un'associazione è importante, più è radicata sul territorio, più viene ascoltata dal

mondo politico e maggiormente deve porre attenzione alle regole domestiche, al rispetto del dissenso espresso in termini democratici, alla ricerca dell'armonia.

(a)

La struttura dell'U.C.P.I. e le singole Camere Penali territoriali

Le Camere Penali territoriali sono state e saranno sempre l'architrave dell'Unione. **Non può esistere una forza federativa se le singole Camere Penali non assumono ruoli decisivi sul territorio di competenza, che siano innanzitutto ruoli politici.**

Il riferimento va a tutte le Camere Penali, nessuna esclusa.

Chi governa l'Unione è chiamato certamente ad ascoltare e coinvolgere anche chi ha espresso ed esprimerà il proprio dissenso, perché al nostro interno possiamo, anzi dobbiamo, confrontarci anche in modo serrato, perché è solo dal confronto e dal tentativo di comprendere opinioni discordanti che può nascere una linea di pensiero più ricca e più adeguata alla realtà da affrontare.

Vi è sempre il pericolo di valutare la bontà delle opinioni e delle idee sulla base della persona che le esprime, ma il nostro impegno sarà sempre quello di ricercare l'armonia all'interno dell'Unione, senza divisioni legate al mero sostegno elettorale o ad altro.

L'Unione è una, e può esistere solo se forte della partecipazione effettiva delle singole Camere Penali territoriali e dei singoli iscritti.

La vicinanza alle problematiche locali da parte della Giunta dovrà essere immediata. La tempestività delle iniziative, infatti, non raramente gioca un ruolo determinante. La Giunta dovrà altresì farsi carico delle denunce, degli esposti od anche solo delle segnalazioni, che, come spesso accaduto in passato, per svariati ma comprensibili motivi, la singola Camera Penale territoriale può essere restìa a presentare.

La nostra Giunta si propone, come si ebbe già modo di fare in passato, di rendersi itinerante, rappresentando questo uno dei metodi più agevoli per essere vicini al territorio, potendosi in tal modo cogliere bisogni e speranze.

Un occhio di riguardo va poi riservato alla questione relativa alla "**geografia giudiziaria",** che necessita di una valutazione articolata, che attribuisca il giusto rilievo a particolari situazioni geografiche di aree del paese (disagiate per collegamenti, struttura geografica e logistica). Sarà dunque necessario valutare con attenzione ogni situazione che le Camere Penali lamentino ed intervenire con forza sì da evitare che la chiusura di "piccoli" Tribunali si traduca in un serio pregiudizio per l'esercizio della difesa.

Nell'intenso rapporto che intendiamo instaurare con le singole Camere Penali, **la struttura federativa** resta per l'Unione ed il conseguimento dei suoi scopi una risorsa. E' un insegnamento che discende dalla nostra storia: federati siamo non solo uniti, ma siamo anche più forti.

L'attenzione va dunque concentrata non solo sulla nostra struttura federativa, quanto sulla opportunità che le regole statutarie delle singole Camere Penali siano coerenti ed omogenee - almeno per quanto concerne i principi di rotazione, partecipazione, incompatibilità - allo Statuto dell'Unione, sì da consentire il pieno rispetto di un assetto democratico.

Il Congresso Straordinario, che già si è occupato del tema, valuterà quale sia la misura minima di coerenza richiesta.

(b)

<u>Il Consiglio delle Camere Penali</u>

Il Consiglio è **il cuore pulsante dell'Unione**, il luogo del confronto, dove le idee provenienti dalle singole Camere Penali possono e devono trovare spazio.

E' anche la sede per l'espressione democratica del dissenso e questa sua caratteristica deve trovare ampia tutela, in ragione dell'applicazione dei principi di libertà che devono fondare l'Unione.

Non intendiamo "presidiare" il Consiglio, sì che esso si trasformi in una sede di formale ratifica delle scelte della Giunta. Il Presidente dell'Unione partecipa al Consiglio, in ossequio all'art. 8 del nostro Statuto, se espressamente invitato. E così farà, portando al libero dibattito delle Camere Penali il contributo dell'impegno attuale della Giunta.

Giunta e Consiglio devono lavorare in coerenza con gli obiettivi prefissati, ma **ciascuno esercitando appieno le proprie prerogative**. L'Unione potrà produrre molto nel prossimo biennio soltanto se ognuno di noi farà la sua parte ed Consiglio delle Camere Penali, assise di grande valore, potrà esprimere indicazioni e direttive per il lavoro della Giunta, così come previsto dal nostro Statuto.

A tal fine peraltro potrà avvalersi delle sue proprie articolazioni: il regolamento del Consiglio contempla infatti espressamente l'istituzione di **Commissioni** in seno ad esso, al fine di consentire il miglior esercizio dei poteri deliberativi che lo Statuto gli attribuisce. Riteniamo che questo strumento, utilizzato in passato con grande efficacia ma ultimamente poco praticato, debba essere coltivato.

Nel rispetto delle prerogative del Consiglio, la Giunta caldeggerà pertanto la costituzione di Commissioni in seno ad esso, affinché le Camere Penali possano anche in tal modo contribuire a restituire vita al ruolo del Consiglio così come delineato dall'art. 8 del nostro Statuto.

(c)

Il Congresso Straordinario

Il Congresso Straordinario è un momento per ritrovarsi, riflettere, discutere senza condizionamenti elettorali, decidere.

Purtroppo, nel tempo, si è affermata una progressiva tendenza a farne un appuntamento convegnistico, con largo spazio ad interventi senz'altro di ottima qualità, ovvero ad inutili "passerelle" di politici di minore qualità, ma trascurando il dibattito interno sulla vita dell'associazione, sulle sue regole, sui suoi obiettivi, e, prima fra tutte, sulla sua azione politica.

E' opportuno, dunque, che il momento del Congresso Straordinario possa ritornare ad essere prevalentemente **un momento di confronto sull'indirizzo politico e sulla vita associativa.**

(d)

Il Centro Marongiu

Non esiste azione politica senza un'adeguata attività di profonda elaborazione culturale-giuridica.

L'Unione si è ricavata negli anni uno spazio importante nell'interlocuzione politica perché è stata portatrice sana di idee scaturenti da importanti fasi di studio, con obiettivi chiari da raggiungere.

Il Centro Marongiu deve riappropriarsi dei compiti ad esso assegnati dall'art. 2 del suo Regolamento, non limitandosi a contribuire, attraverso lo studio e la ricerca nelle materie di interesse penalistico, alla diffusione della conoscenza dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto processo, ma andando a costituire, così come disegnato, un vero e proprio ufficio legislativo dell'Unione.

E' un compito difficile, ma fondamentale per il supporto dell'azione politica della Giunta. Saranno importanti anche gli aspetti convegnistici, ma essi non potranno mai prevalere rispetto alla finalità di fornire all'Unione, con immediatezza, **l'elaborazione giuridica necessaria all'azione politica** della nostra associazione.

Noi siamo l'espressione dei penalisti italiani e, come tali, dobbiamo proporre soluzioni normative, frutto di elaborazione e studio di assoluto rilievo.

(e)

La gestione patrimoniale dell'Unione

Siamo diventati grandi, sotto ogni profilo, anche quello della dell'impiego delle nostre risorse.

Non vi può essere gestione di un'associazione come la nostra senza **piena trasparenza** nell'amministrazione patrimoniale della stessa, non solo per l'ovvio dovere di render conto alle Camere Penali della destinazione dei contributi raccolti, ma prima ancora perché la disponibilità e l'impiego del denaro rappresentano con chiarezza l'espressione di una linea politica.

Il bilancio dell'Unione sarà inserito sul sito, in un'area riservata ai soli iscritti, per poter consentire alle Camere Penali la verifica ed il controllo nell'impiego delle risorse.
Parimenti sarà inserita sul sito una relazione semestrale del Tesoriere, che possa informare gli iscritti sulla gestione patrimoniale dell'Unione, indicando semestre per semestre la specifica destinazione del patrimonio dell'Unione.
E saranno sempre resi pubblici, anche mediante il sito, i bilanci degli enti eventualmente partecipati dall'Unione.
Sarà poi il Congresso Straordinario a stabilire se e quali spese, alla luce delle risorse disponibili, potranno essere rimborsate a coloro che operano, a vario titolo, per l'Unione, nell'ottica di una piena e condivisa trasparenza.
Il pareggio di bilancio deve inoltre essere un preciso obiettivo di ogni Presidenza e per la nostra lo sarà, perché il futuro dell'Unione lo si tutela anche attraverso la continuità della disponibilità di risorse patrimoniali effettive.

Non ci nascondiamo però che le risorse di cui disponiamo sono limitate e spesso non ci consentono di sostenere con efficacia la nostra azione politica: a tal fine sarà necessario impegnarci, la Giunta prima fra tutti, a reperire risorse economiche, anche tramite sponsorizzazioni su singoli progetti e iniziative di ampia visibilità, mantenendo sempre e comunque l'indipendenza.

(f)

Il sito

Il sito dell'Unione rappresenta uno strumento imprescindibile per garantire conoscenza e diffusione della nostra politica e delle nostre iniziative: esso dunque deve trovare piena valorizzazione.

A tal fine sarà **aggiornato in tempo reale** circa le iniziative politiche coltivate, il dibattito parlamentare in corso e l'interlocuzione con le forze politiche, i rapporti con le componenti istituzionali ed associative dell'Avvocatura e della società civile.

Il sito deve peraltro contribuire anche alla piena trasparenza dell'operato degli Organi dell'Unione.
Verrà dunque creata un'area riservata ai soli iscritti, con credenziali personali di accesso.

Nell'area riservata, come già accennato, troveranno spazio i documenti relativi alla gestione patrimoniale dell'Unione (bilancio, relazione semestrale del Tesoriere e quant'altro), i verbali delle riunioni del Consiglio delle Camere Penali, i verbali delle

riunioni degli organi amministrativi delle società a cui l'Unione partecipa e qualunque altro documento di cui non sia opportuna la pubblicità all'esterno. Cercheremo inoltre di garantire, sempre nell'area riservata, le dirette streaming del Consiglio delle Camere Penali.

(g)

<u>Ufficio stampa</u>

La comunicazione è assolutamente centrale per qualunque soggetto politico: senza un'informazione efficace e mirata non vi può essere azione politica.

L'ufficio stampa dovrà, dunque, rappresentare elemento imprescindibile e forte per l'Unione, affidato ad esperti della comunicazione, anche con i necessari investimenti patrimoniali.

L'Unione deve infatti **proseguire ed anzi aumentare la propria presenza sui media nazionali,** da sempre coltivata con il massimo sforzo.

Un aspetto ancora certamente migliorabile è rappresentato dall'ausilio dell'Unione alle singole Camere Penali territoriali per ottenere, allorquando necessario, adeguato spazio sui media locali, giacché tale strumento può spesso risultare maggiormente efficace rispetto alla informazione nazionale.

(h)

<u>Camere Penali TV</u>

La Web TV dell'Unione costituisce senz'altro uno strumento da mantenere, offrendo anch'essa un importante contributo per la divulgazione delle idee e delle proposte della nostra associazione. Essa andrà però **gestita a costo zero**, con l'impegno volontario degli iscritti e mediante convenzioni con società editoriali del settore.

(i)

Social network

I cosiddetti "social" sono oggi strumenti di lavoro imprescindibili e dai quali tentare di trarre i maggiori risultati possibili. Twitter, Facebook, Instagram, Telegram, rappresentano mezzi il cui utilizzo va coltivato ed approfondito, avendo ormai assunto un ruolo paragonabile a quello di agenzie di stampa.

L'Unione ed i propri Organi dovranno dunque munirsi, ove non ancora presenti, di propri account istituzionali, tramite i quali veicolare pensieri, progetti, iniziative.

(l)

Gli Osservatori

Sono stato e rimango dell'idea che gli Osservatori siano una risorsa per la vita politica dell'Unione, raccogliendo **capacità e professionalità realmente indispensabili.** Nessuna Giunta può, infatti, ormai fare a meno di gruppi di lavoro specialistici, che coinvolgano chiunque abbia a cuore singole problematiche e che possano fornire il contributo necessario per intraprendere i molti progetti dei quali la nostra associazione sempre più si fa carico.

E' altresì vero che in passato alcuni Osservatori non sempre hanno prodotto quanto avrebbero potuto: per questo motivo è necessario, da un lato, che i coordinatori siano coinvolti e responsabilizzati su specifici obiettivi, dall'altro, che il referente di Giunta si faccia carico della effettività del lavoro di ogni singolo Osservatorio e del suo coordinamento con l'azione politica dell'Unione.

Una cosa è certa: non faremo spoil system.

Fino ad oggi, dopo la scadenza elettorale, è stato pressoché automatico lo smantellamento, nella loro composizione, degli Osservatori e delle altre strutture dell'Unione (scuole, Centro Marongiu, ecc…) per sostituirne i componenti con altri "maggiormente graditi". Si sono così create consorterie e "cerchi magici" che tanto hanno nuociuto al dibattito ed allo sviluppo della politica dell'Unione.

La nostra scelta sarà diversa: tutti i responsabili di queste strutture saranno invitati dalla Giunta ad una riflessione sul lavoro svolto, non semplicemente per ringraziarli di quanto hanno fatto (ovvio segno di rispetto e condivisione spesso trascurato), ma anche per riflettere insieme alla Giunta sulla disponibilità ed utilità di proseguire o aggiornare il lavoro svolto.

Non è accettabile il fare "tabula rasa" di ogni precedente attività svolta per conto e nell'interesse dell'Unione: vi è un percorso, vi sono competenze che vanno rispettate e potenziate.

(m)

I giovani

L'operare di una Giunta è sempre un operare in prospettiva, nell'ottica di una progressione verso un futuro che coinvolga **tutte le nascenti generazioni di avvocati**, affinché, con il contributo di coloro che ripongono nell'Unione le speranze di un sistema più equo, la nostra associazione possa farsi sempre più forte, ma anche adeguata al mutare dei tempi.

Oggi peraltro, nel momento di grave crisi che attraversa l'Avvocatura ed in particolare quella più giovane, è necessario **incentivare l'impegno dei colleghi più giovani**, sì da garantire ad essi quello **spazio identitario** che sembra ormai perso nei luoghi ove si amministra la Giustizia e che costituisce invece linfa vitale della nostra adesione all'Unione.

I futuri Congressi dell'Unione saranno dunque liberi, nel loro accesso e nella partecipazione, a tutti i giovani avvocati, senza la necessità di corrispondere alcun contributo di iscrizione. Saranno gli avvocati più in là con gli anni a farsi carico dell'onere economico che ne sarà conseguente.

Ma l'età non può essere un privilegio senza meriti, né per gli anziani né per i giovani. Non bisogna avere settant'anni per esprimere un'opinione e non bisogna pensare che se ne hai trenta hai diritto ad un protagonismo senza impegno.

I giovani avvocati capaci e che hanno voglia di impegnarsi troveranno nell'Unione sempre maggior spazio. Gli strumenti sono molti: Osservatori, Commissioni di lavoro, Giornate aperte alla partecipazione e al confronto, ma anche l'apertura di canali diretti ed agili di comunicazione al fine di dare immediato riscontro alle loro istanze.

II

LO STATUTO DELL'UNIONE COME CRINALE DELLA POLITICA GIUDIZIARIA DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

Al di là di quanto si dirà sul contesto politico nel successivo paragrafo, deve essere chiaro che nel nostro progetto rappresenta momento fondante e punto di riferimento della nostra attività lo Statuto dell'Unione: la interpretazione degli scopi indicati nell'articolo 2 rende evidente che l'ambito di azione della nostra associazione politica sia anche la difesa dei diritti fondamentali dell'individuo, dei diritti civili, dei valori

costituzionali che abbiano connessione con la tutela della libertà e della dignità personale degli individui.

Questo significa che il nostro impegno non può ritenersi strettamente limitato alle questioni tecniche relative al processo penale o a visioni strettamente collegate con la attività forense

In altre parole, non riteniamo accettabili timidezze o esitazioni sui campi di intervento solo apparentemente distanti dalla operatività dell'avvocatura penale, come le iniziative e gli interventi sui diritti civili o su quelli fondamentali dell'individuo quali, ad esempio, quelle, recenti, sull'accoglienza o il trattamento dei migranti o dei luoghi ove gli stessi vengono trattenuti.

Tanto è conforme alla nostra visione non corporativa e sindacale dell'Unione, che va assimilata a quelle associazioni *liberal* del mondo anglosassone che si battono *tout court* per il rispetto dei diritti civili e di quelli fondamentali delle persone.

III
L'UNIONE NELL'ATTUALE CONTESTO POLITICO E CULTURALE

L'U.C.P.I. si troverà ad operare nel prossimo futuro in un contesto politico che solo eufemisticamente potremmo definire non incoraggiante.

I programmi per la giustizia delle forze politiche al governo del Paese evidenziano da un lato la scarsissima consapevolezza della centralità del tema, dall'altro un approccio solo securitario, fatto di derive autoritarie e di un acritico matrimonio con le tesi degli esponenti più oltranzisti, in senso giustizialista, della Magistratura inquirente (avamposto della resistenza al processo accusatorio e del ritorno all'inquisitorio).

Mentre concludiamo la stesura di questo programma, si ritorna a parlare di esclusione dell'accesso al rito abbreviato per categorie di reati, così da incrementare i "binari" processuali diversificati in ragione del ritenuto allarme sociale; si delinea una rivisitazione della legittima difesa che "eviti" (così l'intento dei promotori) la valutazione di proporzionalità da parte dell'Autorità Giudiziaria; di nuovo si vogliono innalzare le pene per i reati contro la pubblica amministrazione ed anzi introdurre la figura dell'agente provocatore e cospicui sconti di pena se non l'impunità al

"collaborante"; si ipotizza il "blocco" della prescrizione dopo la sentenza di primo grado e persino dopo il rinvio a giudizio, così condannando l'imputato ad essere tale per sempre. Si parla, inoltre, con il consenso ed anzi l'auspicio della Magistratura associata, di eliminazione del principio della *reformatio in peius*.

Del tutto accantonati, anzi mai inseriti nel programma unitario di Governo, temi per noi centrali quali la separazione delle carriere, sui quali pure l'attuale vicepremier e titolare del Ministero degli Interni si era espresso favorevolmente, sottoscrivendo la nostra proposta di legge. Ed anzi, la si agita quale fosse, piuttosto che il caposaldo di un processo democratico, una punizione per i magistrati. Così come, a parole, si esalta l'autonomia della politica dalla Magistratura, con una affermazione di principio assolutamente condivisibile, salvo però strumentalizzare un simile assioma per farsi beffe (via social) delle iniziative della Magistratura stessa.

Con questo scenario dovremo realisticamente confrontarci. Lo faremo **dialogando con tutti, trasversalmente, come è nostro costume,** cercando di convincere anche coloro che oggi sembrano più ostili. Tenteremo di far comprendere anche a quella politica che oggi è all'opposizione che l'epoca buia delle garanzie, dei diritti, del giusto processo, nella quale rischiamo di precipitare, trova causa anche nelle loro troppo timide aperture e sottovalutazioni dell'allarme che da tempo l'Avvocatura penale aveva sull'involuzione autoritativa del modello processuale, sull'urgenza di riformare l'ordinamento giudiziario, sul riflesso in termini di involuzione autoritaria dello Stato di Diritto, che questo avrebbe portato con sé.

Ma **la vera domanda alla quale dobbiamo comunque rispondere** è: l'U.C.P.I. si prepara ad una battaglia di "contenimento" di quell'ulteriore compressione delle garanzie che sembra inevitabile, magari schiacciando le proprie iniziative sulle posizioni di quella parte della Magistratura, dell'opinione pubblica, della politica oggi all'opposizione, che, pur avversando i fondamentali della nostra idea della giustizia penale e del processo, è apparsa comunque più aperta e dialogante? È questa diga che oggi serve? Vogliamo rinchiuderci in un fortino a difendere le ormai scarse reliquie del carattere accusatorio del nostro processo, a cercare di limitare la demolizione del diritto di difesa, accontentandoci di magre concessioni, di una minor invasività delle intercettazioni tra difensore ed assistito o di un termine non perentorio per l'esercizio dell'azione penale, magari dicendoci che poteva andare anche peggio?

Noi crediamo che una simile ricetta non sia esaustiva ed anzi possa essere dannosa: questo approccio **rischierebbe infatti di condurre l'U.C.P.I. su una**

battaglia di retroguardia, destinata a sicure sconfitte quanto ai risultati, ma soprattutto destinata a sbiadire l'immagine e la soggettività politica stessa dell'Unione.

Non dobbiamo e non possiamo accontentarci di battaglie di contenimento, perché l'U.C.P.I. può condurre iniziative di minoranza, qualche volta anche solitarie, ma non può rinunciare, in nome di un'utopia minimalista, ad essere **l'avamposto più consapevole nelle battaglie per un processo democratico**, davvero caratterizzato dalla parità delle parti e dalla terzietà del giudice, un processo che abbia come unica legittima finalità l'accertamento dei fatti posti a fondamento dell'ipotesi d'accusa, che si celebra nelle aule di giustizia e non in TV o sui giornali. Noi sappiamo che questo è l'unico antidoto efficace, l'unico argine capace di contenere anche l'ulteriore involuzione autoritaria che è lecito temere.

Serve dunque, al contrario, un forte rilancio nella proposta politica, a maggior ragione in questo preciso momento storico, quando le più elementari conquiste di civiltà sono messe a repentaglio. L'Unione deve essere in grado, con la propria alta elaborazione, di divenire "faro", il punto di riferimento di quanti non si rassegnano a subire la regressione culturale in atto e l'arretramento politico sul piano dei diritti civili, delle libertà e delle garanzie.

Le alleanze sono indispensabili, tutti i nostri sforzi devono andare in questa direzione, anche alla ricerca di nuovi ed insospettabili alleati, ma **senza mai alleanze al ribasso**, che sarebbero funeste ancor più per le peculiarità ed i rischi che la situazione politica del paese ormai ci manifesta.

IV
UN "SISTEMA GIUDIZIARIO" DA CAMBIARE

Da decenni, ma in maniera sempre più accentuata, si registra un'importante alterazione nell'equilibrio che consente di definire democratico l'assetto dei rapporti tra le istituzioni politiche e l'ordine giudiziario: la Magistratura ha occupato spazi non

propri, esercita poteri non propri, ha assunto un ruolo che contrasta con quello costituzionalmente assegnatole.

Su questa analisi, peraltro, concordano ormai quasi tutti i protagonisti e gli osservatori della politica giudiziaria nel nostro Paese, e persino l'ANM, salvo però offrire, quest'ultima, un punto di vista del fenomeno fuorviante, in termini di "supplenza necessaria e salvifica ad altri poteri dello Stato", "sovraesposizione di singoli", etc.. Tale terminologia ha già in sé il difetto di mistificare il ruolo assunto dalla Magistratura, quasi fosse un ruolo, da un lato, necessario e, dall'altro, assunto 'suo malgrado'.

Così non è: la Magistratura ha perseguito, con azioni e programmi idonei, l'obiettivo di espandere il proprio ruolo, autoinvestendosi di una funzione di modificazione diretta della società, talvolta pretendendo addirittura un ruolo di preventivo regolatore di fenomeni sociali ed economici complessi, invadendo il campo del potere legislativo ed esecutivo, condizionando l'informazione giudiziaria, praticando e persino teorizzando -sotto la mistificante etichetta della sua necessaria legittimazione- un rapporto diretto di sostegno popolare all'azione delle Procure, intesa come lotta ai fenomeni criminali (sul punto le straordinarie riflessioni di Giovanni Fiandaca).

I pilastri di questa **anomalia democratica** li abbiamo indicati più volte: l'interpretazione della legge, creativa, abrogativa, affrancata dai canoni ermeneutici e fondata su canoni etici o di visione politica; l'esercizio discrezionale dell'azione penale mascherato da un principio formale di obbligatorietà, ormai vuoto feticcio ed utile solo a non trarre le (democraticamente) necessarie conseguenze da quella discrezionalità; l'azione, correntiziamente orientata, dei troppi magistrati fuori ruolo inseriti in gangli chiave del potere esecutivo.

Altra cosa, ben lontana da una rappresentazione del fenomeno come involontaria, sgradita e necessitata supplenza da 'salvatori della patria', è naturalmente prendere atto che ciò è potuto accadere anche per la 'debolezza', a dir poco, della politica e delle istituzioni democraticamente elette.

La soggettività politica dell'U.C.P.I. si sostanzia, dunque, anzitutto nella consapevolezza che un processo penale non autoritativo e governato dai principi sanciti dall'art. 111 Cost., ed un assetto democratico e liberale delle istituzioni del paese si tengono insieme e, per contro, un processo inquisitorio ed autoritativo è lo specchio fedele di concezioni autoritarie

Anche in virtù di questa consapevolezza, l'U.C.P.I. non può non vedere che **l'espansione anomala – nel senso di oltre i limiti di un assetto democratico della società – del potere della Magistratura ha una ripercussione diretta nello stravolgimento del processo** in senso autoritativo, nell'esaltazione delle prerogative dell'accusa e nel corrispettivo svilimento della funzione difensiva. Il processo, disegnato e costituzionalmente imposto dall'art. 111, si fonda sulla parità delle parti e sull'indifferenza del giudice terzo all'esito dell'accertamento del fatto: questo processo e questo accertamento del fatto, fondato sul contraddittorio, sono incompatibili con quel potere esondante della Magistratura, che mina sia l'indifferenza del giudice all'esito, sia la parità delle parti.

Tutto ciò ci ha fatto riflettere e concludere da tempo sul fatto che ogni riforma, per quanto illuminata, delle norme processuali sarà vanificata, riassorbita e svilita, se non si accompagna alla **riforma dell'ordinamento giudiziario, anzitutto, ma non solo, con la separazione delle carriere.**

Solo un profondo mutamento della cultura e della formazione dei magistrati potrà rendere pienamente effettiva qualunque riforma, ma è parimenti indispensabile che **le riforme ordinamentali indicate siano il necessario antecedente delle auspicabili trasformazioni culturali, senza che queste ultime possano invocarsi a succedaneo di quelle riforme.**

La raccolta di firme per la legge di iniziativa popolare per la separazione delle carriere è stata, per questo, un'iniziativa importantissima della quale ha pieno merito la Giunta uscente e, con questa, le centinaia di iscritti che vi hanno partecipato entusiasticamente rendendola possibile.

Occorre, ora, da un lato, passare alla seconda fase del progetto, rendendo il disegno di legge oggetto del dibattito culturale e politico del nostro paese, dall'altro, fare di questa iniziativa il trampolino di lancio per una più forte azione dell'U.C.P.I. sui temi dell'ordinamento giudiziario, che ambisca a mettere sul tappeto la questione più generale del rapporto tra la democrazia liberale e il processo, i ruoli e le prerogative dei soggetti del processo.

Sul punto occorre mettere in campo tutte le nostre energie.

1. ***– Andrà organizzata una squadra che si occupi esclusivamente di promuovere l'approvazione della proposta di legge sulla separazione delle carriere, coinvolgendo tutti coloro che hanno ideato e curato l'iniziativa, affinché essa diventi in primo luogo oggetto del dibattito culturale nel nostro Paese.***
2. ***– Contemporaneamente andrà rilanciata una battaglia già da tempo avviata dall'U.C.P.I. e conclusasi con la elaborazione di una proposta di legge sulla materia dei c.d. fuori ruolo. Tale proposta andrà immediatamente rilanciata affinché, in ossequio al principio della separazione dei poteri, siano definiti i limiti numerici ed i tempi di permanenza "fuori ruolo" e, in coerenza con il carattere della esclusività della funzione giudiziaria, siano indicati con tassativa precisione i casi nei quali, con carattere di eccezionalità, si possa ricorrere a magistrati, da collocare fuori ruolo, per ricoprire posti in ambiti diversi dalle funzioni giudiziarie.***
3. ***- Nello stesso tempo, sempre per legge, e rispondendo alle sollecitazioni in materia da parte di importanti organismi internazionali (da ultimo il Consiglio d'Europa) va regolamentata la partecipazione dei magistrati alla vita politica del paese mediante la candidatura o l'assunzione di cariche elettive nel parlamento nazionale ed in quello europeo, nelle regioni e nelle autonomie locali, o l'assunzione di cariche nel Governo o nei governi delle regioni e delle autonomie locali.***

La politica non può che rappresentare l'interlocutore necessario per la traduzione normativa delle nostre proposte; ma è anche con la parte più illuminata della società, che dobbiamo ricercare le più ampie convergenze, vieppiù in un momento storico privo di soggettività che siano in grado di interpretare appieno i valori dello Stato di diritto.

Il momento, pur nella sua estrema criticità, può esserci propizio. Ed è questo momento che dobbiamo essere in grado di cogliere, **ergendoci quali referenti privilegiati delle forze liberali e democratiche ancora trasversalmente presenti nella nostra società.**

I temi che ineriscono l'assetto dell'Autorità Giudiziaria in una società democratica andranno affrontati con coraggio e senza ignavia, tenendo bene a mente che, a parte alcune significative aperture da parte della Magistratura associata sulla questione dei magistrati in politica, si tratta di un terreno che ci divide profondamente dalle posizioni dell'Associazione Nazionale Magistrati improntate alla conservazione dello *status quo* e delle rendite che da tale stato derivano in termini di influenza e controllo anche interno alla stessa Magistratura.

Seppur inviso alla maggior parte delle correnti, è senz'altro urgente (e per giunta auspicato anche da una parte minoritaria della Magistratura) un intervento di riforma del CSM ed in particolare del sistema elettorale dei componenti togati. Va superato il criterio del collegio unico nazionale che continua a garantire l'influenza delle correnti nella elezione dei componenti togati, mentre andrebbero sperimentati sistemi elettorali di tipo uninominale a collegi ridotti che favorirebbero il rapporto diretto dei singoli magistrati aspiranti con il territorio e la autorevolezza propria del singolo magistrato nel suo territorio, piuttosto che la sua appartenenza a questa o a quella corrente. L'obiettivo è chiaro: estirpare la lottizzazione delle correnti. E' evidente che un CSM affrancato dai condizionamenti correntizi e quindi dal peso della Magistratura associata potrebbe avviare una fase virtuosa nuova a partire dal superamento di prassi distorte e distorsive del sistema, a partire dalla prassi delle c.d. pratiche a tutela, oggetto di insufficienti tentativi di regolamentazione per via paranormativa dallo stesso CSM, come occasione di scontro con gli altri poteri dello Stato e con la politica in generale, per finire ad un uso tutto politico ed improprio, dei c.d. pareri, che spesso finiscono per essere dei veri e propri diktat politici ed anche fonte di interpretazioni e lettura delle norme varate dal parlamento al di la della lettera della stessa legge.

Quella della "riforma della Magistratura" e dell'ammodernamento della stessa è una battaglia che va combattuta sul difficile terreno del rapporto tra politica e Magistratura, sui reciproci condizionamenti che ne derivano, ma che va affrontata con determinazione per l'affermazione dei principi fondamentali dello Stato di Diritto e del carattere liberale dell'ordinamento.

Non avremo probabilmente il plauso dell'ANM, ma va pur detto che essa non è un blocco compatto ed omogeneo: i suoi vertici hanno rappresentato non soltanto stili personali diversi, ma anche diverse sensibilità, di cui non ci sfugge l'importanza, sulle garanzie giurisdizionali e sui diritti della difesa; diverse disponibilità anche nei confronti dell'Avvocatura e persino in merito alla separazione delle carriere da quest'ultima sempre invocata ed adesso concretamente promossa.

Nell'attuale momento politico tali differenze si sono occasionalmente manifestate, salvo poi successivamente venir nascoste nel pensiero associativo unitario o perfino nell'appoggio alle componenti politiche più arretrate.

Ma tali differenze non possono essere ignorate ed anzi vanno incoraggiate ed invitate ad uscire allo scoperto con determinazione.

Propugnare una visione appiattita e monolitica dell'intera Magistratura, a maggior ragione se concentrata sulle espressioni più scomposte (si chiamino Ingroia

ieri o Davigo o Di Matteo oggi), sarebbe errato, oltreché oltremodo rischioso, ed anzi finirebbe per compattare la Magistratura su posizioni di ferma difesa dello status quo.

Se è dunque evidente che non rinunceremo mai a dialogare con la Magistratura, qualunque opinione essa professi, andranno però senz'altro trovate forme di confronto e di convergenza con quanti si rivelano più attenti al rispetto delle libertà e delle garanzie, mai in pericolo come nell'attuale contesto politico. Ed anzi proprio l'attuale contesto politico potrebbe favorire momenti di convergenza insperati rispetto ad epoche nelle quali la Magistratura tutta riusciva a trovare forti rappresentanze parlamentari.

V

I CONSIGLI GIUDIZIARI

Sui Consigli Giudiziari dobbiamo essere chiari.

Da una parte occorre riprendere con determinazione la battaglia per l'abolizione dell'art. 16 del D.lvo 25/2006 che riserva ad una composizione ristretta ai soli componenti togati alcune materie (valutazione di professionalità, carriere, etc) una sorta di recinto "dei bramini" che rilega l'Avvocatura al rango dei "paria"; dall'altra indirizzare la nostra formazione ad un approccio alla materia, che consenta di acquisire consapevolezza degli strumenti con i quali incidere sull'assetto del potere giudiziario.

Non basta ed è anzi politicamente una battaglia di retroguardia rivendicare all'Avvocatura in sede regolamentare un generico diritto di tribuna per quanto riguarda le materie che la vedono esclusa: **la partecipazione dell'Avvocatura ai Consigli Giudiziari deve essere piena, senza esclusioni**.

Su questo tema ci scontriamo con la netta avversione della Magistratura a qualsivoglia apertura.

E' una battaglia politica di orgoglio e di rivendicazione democratica del ruolo dell'Avvocatura nella organizzazione e amministrazione della giustizia.

Sotto altro aspetto va anche implementata la consapevolezza da parte dell'Avvocatura dell'importanza della partecipazione all'organizzazione giudiziaria, potendo ivi trasferire la propria specifica competenza ed il suo particolare e privilegiato punto di vista.

Le Camere Penali, anche attraverso un'interlocuzione tra l'U.C.P.I. ed il CNF, devono rimanere ed anzi incrementare la propria partecipazione all'interno dei

Consigli Giudiziari, con avvocati penalisti da esse indicati e proposti. E l'U.C.P.I. deve impegnarsi sul fronte della formazione specifica.

Si può raggiungere tale importante obiettivo concordando con il CNF linee guida per la nomina dei rappresentanti avvocati nei consigli giudiziari, con la previsione che almeno uno dei componenti avvocati in ogni Consiglio Giudiziario di ciascun distretto sia indicato dalla Camera Penale e con la partecipazione a pieno titolo delle Camere Penali alla formazione specifica dei componenti avvocati.

Non si tratta di una rivendicazione di "posti a sedere" ma di una scelta politica seria che riconosca la specificità del sistema giudiziario penale e la specificità dell'apporto di chi opera in questo delicato settore dell'amministrazione della giustizia.

VI

CAMPAGNE POLITICHE DI RIFORMA

Nei primi cento giorni di Governo dell'Unione ci proponiamo di dare l'avvio a talune campagne politiche di riforma.

Abbiamo individuato alcune questioni suscettibili di intervento immediato, sia perché oggetto di agevole intervento normativo sia perché facilmente veicolabili mediaticamente.

Non ci nascondiamo le difficoltà dell'attuale contesto politico: siamo "sognatori" ma "ragionevolmente", e il velleitarismo non ci appartiene.

Sentiamo forte, piuttosto, l'urgenza di "esserci" e dunque di dare alla politica, ma prima ancora alla società civile, **un segnale identitario chiaro e leggibile,** affinchè l'Unione possa, anche nell'immaginario collettivo, qualificarsi come **soggetto politico di riferimento** per quanti non hanno ancora abdicato allo Stato di Diritto e conseguentemente calamitarne il consenso, il concreto interesse e la condivisione degli obiettivi.

L'obiettivo può essere perseguito e messo a segno: nell'attuale dissoluzione di saldi punti di riferimento, i garantisti di ogni latitudine possono guardare all'Unione come alla **Stella Polare delle battaglie liberaldemocratiche di civiltà**. Piuttosto che chiudersi entro il facile recinto di rapporti esclusivi con singole formazioni politiche,

cui magari fare da stampella, è oggi indispensabile porre noi stessi come **il soggetto politico di riferimento per eccellenza** per tutti quanti hanno a cuore le sorti della nostra democrazia.

Ecco perché la necessità di dare immediatamente, tramite campagne politiche, un forte segnale identitario.

(a)

Una campagna per modificare il regime delle intercettazioni avvocato/assistito

Com'è noto il decreto legge n. 91 del 25 luglio 2018 (c.d. decreto Milleproroghe) convertito nella legge n. 108 del 21 settembre u.s., ha posticipato al 01 aprile 2019 l'entrata in vigore della nuova normativa sulle intercettazioni che con ogni probabilità verrà ampiamente modificata (v. sub lett. C par. *"Alcune questioni aperte di ordine penale e processuale penale- Ipotesi di intervento*"). Vedremo, naturalmente, in che misura e sotto quali profili il decreto legislativo attuativo della riforma Orlando in materia di intercettazioni (n. 216 del 29 dicembre 2017) verrà riformulato. Intanto, non può non osservarsi che ove dovesse lasciarsi inalterata la prevista modifica dell'art. 103 del codice di rito, la nuova formulazione della norma inciderebbe pesantemente sulla inviolabilità delle comunicazioni che direttamente attengono al diritto di difesa e che dunque riguardano i difensori, gli investigatori privati autorizzati ed incaricati, i consulenti tecnici e le persone da loro assistite. Come è noto, infatti, l'art. 2 del decreto attuativo della riforma Orlando, ora "sospeso", prevede l'aggiunta, al comma 7 dell'art. 103 c.p.p., del seguente periodo: "*Fermo il divieto di utilizzazione di cui al primo periodo, quando le comunicazioni e conversazioni sono comunque intercettate, il loro contenuto non può essere trascritto, neanche sommariamente, e nel verbale delle operazioni sono indicate soltanto la data, l'ora e il dispositivo su cui la registrazione è intervenuta".*

La norma riformulata, dunque, prevedendo "*comunque*" l'ipotesi della intercettazione di comunicazioni o conversazioni tra il difensore e la persona da lui assistita (nonché tra quest'ultima e gli investigatori o consulenti tecnici

eventualmente incaricati), annullerebbe sostanzialmente lo sbarramento previsto dal comma 5 dello stesso art. 103 c.p.p. ("*Non è consentita l'intercettazione relativa a conversazioni o comunicazioni dei difensori ecc*…."). Quest'ultima disposizione si rappresenterebbe, in definitiva, come una concessione puramente teorica e formale alla "sacralità" delle comunicazioni tra avvocato e suo assistito, come un divieto enunciato ma non rispettato che può tranquillamente essere violato senza alcuna sostanziale conseguenza. Addirittura, prevedendosi la conservazione della traccia audio della comunicazione e la indicazione, nel relativo verbale, della data, dell'ora e del dispositivo su cui la registrazione è intervenuta.

E vale la pena di ricordare come il primo schema di decreto legislativo predisposto dall'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia contemplasse, in fine al comma 7 del nuovo art. 103 c.p.p., il seguente periodo: "*Si applica l'art. 267, comma 4*". Il quale, nella normativa ora posticipata, risulta così formulato: "*L'ufficiale di Polizia Giudiziaria provvede a norma dell'art. 268, comma 2 bis informando preventivamente il pubblico ministero con annotazione sui contenuti delle comunicazioni e conversazioni".*

Dunque, non soltanto era prevista la possibilità di intercettazioni delle comunicazioni tra il difensore e il suo assistito ("… *quando le comunicazioni e conversazioni sono comunque intercettate*…"), quanto addirittura, nella prima stesura del decreto attuativo, si contemplava l'obbligo di informazione della P.G. al Pubblico Ministero circa i contenuti delle comunicazioni e conversazioni intercettate.

Insomma, proposte di modifica che (in una linea di tendenza con ogni probabilità confermata se non peggiorata) incidono pesantemente, conculcandole, sulle garanzie di liberta del difensore e sulla riservatezza – che per noi deve essere assoluta - delle comunicazioni tra avvocato ed assistito.

Si tratta, allora, di ribadire con forza e chiarezza, anche e soprattutto nell'attuale fase interlocutoria, **la inviolabilità, assoluta e senza deroghe espresse o mascherate,** delle comunicazioni o conversazioni che attengono al mandato

difensivo, espressamente richiamando, anche su tale materia, l'aggettivazione inequivocabile contenuta nell'art. 24 della Costituzione.

La nostra proposta, con il necessario coordinamento normativo, è di una autonoma previsione in materia così formulata:

"Art. 103 bis c.p.p. "(INVIOLABILITA' DELLE CONVERSAZIONI E DELLE COMUNICAZIONI DEL DIFENSORE E DEI SUOI COLLABORATORI).

1. ***Sono inviolabili le conversazioni e comunicazioni tra i difensori, gli investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento nonché i consulenti tecnici e loro ausiliari e le persone da loro assistite.***
2. ***Non sono consentiti l'intercettazione, l'ascolto e l'acquisizione di dati relativi a conversazioni e comunicazioni dei difensori, dei loro sostituti, degli investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento, dei i consulenti tecnici e dei loro ausiliari, né a quelle tra i medesimi e le persone da loro assistite, qualunque sia l'utenza o il sistema informatico telematico oggetto di intercettazione.***
3. ***I risultati delle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni eseguiti in violazione del divieto di cui al comma 2, non possono in nessun caso essere utilizzati nel procedimento originario ovvero in altri procedimenti ai sensi dell'art. 270 c.p.p..***
4. ***Il pubblico ministero cura la immediata distruzione del materiale audio relativo alle intercettazioni eseguite in violazione del divieto di cui al comma 2.".***

(b)

Una campagna per la registrazione degli atti di indagine

Assistiamo ormai da anni al fenomeno della raccolta investigativa di dichiarazioni nelle quali si procede alla verbalizzazione riassuntiva senza che sia effettuata alcuna forma di registrazione audio o video, nonostante l'art. 134 comma 3 del codice di procedura penale, così come richiamato attraverso il combinato disposto degli artt. 357 e 373 c.p.p., lo prescriva in modo esplicito. Anzi, è fenomeno tutt'altro che infrequente che nei verbali redatti in forma riassuntiva dal P.m. o dalla Polizia Giudiziaria non si provveda neppure alla trascrizione della domanda, in aperta violazione di quanto previsto dall'art. 136 comma 2 del codice di procedura penale.

Inutile dire che la registrazione fonografica o audiovisiva e, comunque, anche la riproduzione in forma scritta delle domande costituiscono garanzie imprescindibili circa il corretto uso dei poteri investigativi, sia per l'autorità inquirente che per la difesa, nella consapevolezza che le modalità di formulazione delle domande possono

incidere significativamente sulla genuinità delle risposte e sulla credibilità complessiva delle persone informate sui fatti e dei testimoni. Non solo: l'omissione della registrazione provoca un grave vulnus al contradditorio dibattimentale ed alla corretta formazione della prova al dibattimento quando le precedenti dichiarazioni rese al P.m. o alla P.g. vengono utilizzate per le contestazioni.

Non è un caso che il codice deontologico dell'avvocato penalista elaborato dall'Unione delle Camere Penali, poi recepito anche in quello generale dell'Avvocatura, contempli, come deontologicamente corretta, la registrazione in forma fonografica ovvero audiovisiva della raccolta di informazioni a fini difensivi.

E' del resto prassi costante, con l'avallo della giurisprudenza di legittimità, quello di non invalidare in alcuna misura i verbali redatti in forma riassuntiva quando non sia stata effettuata alcuna registrazione fonografica e/o audiovisiva, nonché di consentire che possano essere usate sia a fini cautelari, sia per la celebrazione dei riti alternativi, sia per le contestazioni in dibattimento, le sommarie informazioni raccolte dal Pubblico Ministero o dalla Polizia Giudiziaria anche quando manchi la riproduzione delle domande proposte alla persona in grado di riferire.

Al contrario ben sappiamo che **la trasparente raccolta delle sommarie informazioni** attraverso la previsione dell'obbligo (a pena d'inutilizzabilità) di procedere sempre alla fonoregistrazione ed alla integrale verbalizzazione delle domande si tradurrebbe, inevitabilmente, nell'esercizio di un diritto di difesa più garantito. L'analisi del materiale investigativo raccolto con questo grado di trasparenza consentirebbe peraltro al difensore di operare con maggior consapevolezza anche nella delicata fase della scelta dei riti alternativi, con un significativo effetto deflattivo del quale beneficerebbe l'intero sistema del processo penale.

Tali osservazioni ci inducono a ritenere la necessità di promuovere una modifica degli artt. 134 e 136 del codice di procedura penale, con i necessari interventi di revisione anche delle norme ad essi collegate (artt. 357, 373, 391 ter, c.p.p. salvo altre) in modo che sia prevista l'inutilizzabilità dei verbali contenenti dichiarazioni, sia che vengano redatti in forma integrale che riassuntiva, nel caso in cui non sia stata effettuata la fonoregistrazione, prevedendo, altresì l'inutilizzabilità, magari anche limitata alle sole contestazioni nel dibattimento, dei verbali riassuntivi nei quali non sia riprodotta la domanda.

(c)

Del processo a distanza
(ovvero delle "non" magnifiche sorti e progressive)

E' una modernità che non ci piace, quella del processo "via etere".

Sembra un ossimoro: "partecipare a distanza". O si partecipa, o si resta distanti. Il diritto all'oralità, per come immaginato dall'art. 111 Cost., presuppone la presenza fisica dell'imputato al proprio processo accanto al difensore, costituisce immediato precipitato (anche) del diritto di difesa ed è abdicabile solo per espressa rinuncia.

Si obietterà: la modifica dell'art. 146 *bis* disp. att. c.p.p. (introdotta dall'art.1, comma 77, L. 103 del 2017, c.d. Riforma Orlando) non tradisce il diritto all'oralità e al contraddittorio. Si limita ad inibire la fisicità della partecipazione, garantendo, a mezzo di collegamenti sofisticati, il miracolo dell'ubiquità. In fondo, nell'era dei social, in questa diffusa (e perversa) condizione di costante erosione del contatto diretto, perché gridare allo scandalo di fronte alla moderna versione del processo?

Perché non c'è nessun progresso, in questa modernità, ma un inaccettabile arretramento delle garanzie fondamentali. Basterà elencare, per sommi capi, gli snodi della contro-riforma del "tele-processo".

Il detenuto, quando si procede per i delitti indicati nell'art. 51, comma 3 *bis,* c.p.p. nonché nell'art. 407, comma 2, lett. *a)* n. 4) c.p.p. (reati che suscitano il tanto sbandierato allarme sociale, ormai sempre più presunto), deve restare confinato in aule appositamente allestite negli Istituti di pena in cui si trova e partecipare, da imputato o da testimone, ad un processo penale o ad un processo civile, mediante una sorta di cornetta del telefono che garantisce il continuo contatto con il proprio difensore non presente accanto a lui (a meno che non abbia strategicamente scelto di restarvi e di partecipare a distanza accanto al proprio assistito condividendo con lui l'agone virtuale).

Dunque la partecipazione a distanza diventa una sorta di nuovo statuto processuale del detenuto (condannato o in attesa di giudizio, presunto innocente, quindi) dipendente unicamente dalla sua condizione soggettiva. Viene meno, infatti, la verifica giudiziale della sussistenza di gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, della particolare complessità del dibattimento e si estende la platea dei destinatari: non più solo i detenuti in regime di 41 *bis* o.p., ma tutti coloro che, come detto, si trovano a scontare una pena o una misura cautelare, per reati *lato sensu* di criminalità organizzata.

Si è rovesciata la prospettiva: mentre in passato il vaglio del giudice – pur eccessivamente discrezionale- serviva a verificare la concreta ricorrenza di un rischio per la sicurezza e per l'efficacia del dibattimento, oggi questi pericoli sono presunti. E' alla mera titolarità dello *status* di detenuto (per determinati reati) - poco importa se definitivo o in esecuzione di ordinanza cautelare - che si salda la costruzione di una presunzione relativa. Eventuali, graziose, concessioni – *ergo*: il superamento della presunzione- sono affidate ad un giudizio estremamente vacuo nei suoi contorni: "*se il giudice lo ritiene necessario*" (e non si tratta di detenuti in regime di carcere duro), può essere disposta, con decreto motivato, la partecipazione fisica al processo.

Non è nuovo l'uso delle presunzioni di pericolosità per giustificare emergenze di sicurezza e irrorare di linfa nuova la logica del doppio binario. Ed è altrettanto nota la reazione della Corte Costituzionale (pensiamo al 275, comma 3, c.p.p.). D'altra parte la stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - ancorché le sue decisioni sul tema non siano sempre perspicue- ricorda come la comparizione fisica dell'imputato in udienza assuma un ruolo di fondamentale importanza per assicurare il diritto di partecipare al processo in modo reale ed effettivo. Anche se non espressamente menzionata nell'art. 6, la facoltà dell'imputato di essere fisicamente presente, per la Corte Edu, deriva dall'oggetto e dallo scopo stesso della disposizione sul *fair trial* e ne costituisce connotato fondante. Nella nota decisione *M. Viola c. Italia*, 5.10.2006, la Corte, pur escludendo il diritto del ricorrente alla partecipazione effettiva nel giudizio d'appello, ritiene tuttavia indispensabile assicurare, soprattutto in primo grado, che l'imputato possa partecipare personalmente al proprio processo, rimettendo agli Stati membri il compito di individuare le situazioni che possano giustificare, in concreto, la sua compressione.

Insomma, perché possa dirsi convenzionalmente compatibile, questa ennesima "erosione silenziosa del contraddittorio" dovrebbe quanto meno risultare necessaria in base ad una valutazione concreta del bilanciamento degli opposti interessi in gioco. Bilanciamento che, oggi, viene sottratto alla valutazione del giudice e rimesso, una volta per tutte e aprioristicamente, nelle mani di un legislatore che considera sempre prevalenti obiettivi di efficienza e celerità a discapito del diritto di difesa inteso in senso ampio ed effettivo.

Ma è questione di sicurezza, è stato detto. Di risparmio di tempo e di risorse economiche. Il sacrificio, ammesso che ci sia, è funzionale a limitare il c.d. "turismo

giudiziario", i trasferimenti di detenuti da un Istituto penitenziario all'altro per la partecipazione effettiva al processo.

Non sono, queste, "magnifiche sorti e progressive".

Sin dai primi sentori di riforma, l'Unione delle Camere Penali ha innalzato barricate, purtroppo rivelatesi poco efficaci. Documenti e astensioni, doverose, non hanno invertito la rotta.

Il timone della politica, da troppo tempo ormai, è infatti guidato dalla necessità di assecondare un corpo elettorale impaurito dalle menzogne veicolate da una stampa sensazionalistica che si ammanta di capri espiatori: poco importa se a pagarne il prezzo sono garanzie irrinunciabili.

In questo scenario politico e culturale che si preannuncia a tinte fosche, l'Unione delle Camere Penali italiane ha il compito e il dovere di **farsi promotrice di iniziative** che contribuiscano a diffondere una *contro-informazione* capace di ristabilire la verità dei fatti che la diffusa percezione della paura, invece, scolora fino ad accreditare rappresentazioni distanti dalla realtà.

Dunque, vanno sfatate queste menzogne:

1) Il processo a distanza riduce i costi dei trasferimenti del detenuto. Falso. O meglio, riduce quelli ma ne aggiunge ben altri, forse più alti. Sappiamo bene come nella maggior parte degli istituti penitenziari non esistano aule dotate dei sistemi di videconferenza. Così come, in molti Tribunali, non vi sono aule attrezzate che dovranno, quindi, essere predisposte delle dotazioni necessarie. Si dovrà ricorrere a personale tecnico per la gestione dei dispositivi, con inevitabili e immaginabili costi ulteriori. Eppure si tratta di una riforma a costo zero. La regola è quella dell'invarianza finanziaria (art. 1, comma 92, L. 103/2017)!

2) Il processo a distanza è finalizzato ad aumentare il livello di sicurezza pubblica. Falso. Nella previgente normativa, anch'essa discutibile, la valutazione della sicurezza pubblica era comunque affidata allo scrutinio concreto del giudice secondo una ponderazione reale e non presunta, generale ed astratta, degli opposti interessi in gioco.

3) Il processo è più celere. Falso. Pensiamo alle ipotesi, non peregrine, in cui i sistemi non funzionano. O alla sospensione, doverosa, del processo per consentire al difensore di interloquire con il proprio assistito, alterando il normale corso dell'esame testimoniale.

Come intervenire?

Dobbiamo provare a realizzare un ragionevole sogno, faticoso e ambizioso, perché non estemporaneo, ma possibile: occorre diffondere capillarmente nelle scuole (attraverso il progetto MIUR), nei Tribunali, nelle carceri, nelle piazze (fisiche e

mediatiche), nel costante dialogo e confronto con le Istituzioni, la cultura del diritto e dei valori della Costituzione.

Occorrerà creare una strategia ad ampio spettro che, da un lato, porti avanti l'ottimo lavoro dell'Osservatorio doppio binario e giusto processo che ha evidenziato i numerosi profili di incostituzionalità della novella. Dall'altro, con l'indispensabile ausilio delle Camere Penali territoriali, sarà necessario verificare le modalità con le quali viene concretamente realizzato il collegamento virtuale. In alcuni penitenziari, per esempio, si è addirittura pensato di ridurre gli spazi di socialità per allestire le stanze dedicate al collegamento a distanza. Dunque, ai profili di incostituzionalità, si aggiunge spesso, quale aggravante, anche la drammatica situazione in cui è destinata a vivere la gran parte dei detenuti. Sarà anche necessario, nell'ottica di sfatare le menzogne, analizzare l'effettivo impatto dei costi di realizzazione delle aule per la videoconferenza in relazione a quelli dei trasferimenti dei detenuti per la partecipazione al processo. E, sempre in quest'ottica, censire i casi nei quali effettivamente si sono determinate situazioni di pericolo per la pubblica sicurezza in dipendenza dei trasferimenti da un carcere all'altro per screditare, definitivamente, l'ulteriore mito dell'insicurezza.

Il parziale differimento dell'entrata in vigore delle nuove norme al febbraio 2019 ci consente e ci impone spazi di intervento ulteriori.

(d)

Una campagna per l'eliminazione del 41 bis e dell'ergastolo ostativo

Dobbiamo dirlo a gran voce, senza esitazione: il 41 bis e l'ergastolo ostativo sono istituti **indegni di un paese civile.**

Le inutili (rispetto al dichiarato fine di evitare le comunicazioni con l'esterno) vessazioni a cui sono sottoposte le centinaia di detenuti tuttora sottoposti al carcere duro sono state oggetto di nostre azioni di denuncia, a partire dal libro "Barriere di vetro" della Camera Penale di Roma.

La contrarietà ai principi costituzionali e convenzionali del "fine pena mai" è ugualmente stata oggetto di progetti e convegni finalizzati a sensibilizzare opinione pubblica ed Istituzioni rispetto alla privazione del diritto alla speranza per i circa 1.300 "ergastolani senza scampo", sottoposti alla brutale alternativa tra la collaborazione e la detenzione senza fine.

E' chiaro a tutti noi come 41 bis e ergastolo ostativo configurino vere e proprie forme di tortura, intesa come coercizione fisica o morale allo scopo di estorcere confessioni o dichiarazioni.

Ci è altrettanto chiaro come per l'opinione pubblica lo spauracchio della lotta alla mafia abbia un effetto simile a quello della "ticking time bomb": di fronte ad un gravissimo pericolo (la bomba ad orologeria che sta per esplodere nell'esempio tipicamente adottato nei dibattiti sulla tortura ovvero i gravi fenomeni di criminalità organizzata che caratterizzano il nostro paese) si rischia di giustificare la tortura.

Del resto, si è trattato di temi tabù anche nel tentativo di revisione del sistema dell'esecuzione penale: le ragionevoli proposte di compromesso elaborate dai tavoli 2 e 16 degli Stati Generali dell'Esecuzione penale sono state brutalmente bloccate da una legge delega che aveva a priori escluso qualsiasi riforma per reati "mafiosi".

Ed è proprio questo il punto su cui deve essere incentrata la campagna per l'abolizione di **istituti emergenziali che non sono tollerabili**: la tortura non si giustifica mai, neppure se finalizzata al contrasto a fenomeni mafiosi.

Al di là di ogni azione di supporto rispetto ai ricorsi giurisdizionali finalizzati a contestare ogni aspetto di questi istituti (decisiva sarà a breve la decisione della Corte EDU sul caso Viola), dovremo costruire una campagna informativa che veicoli all'opinione pubblica l'idea che nessun fine possa giustificare l'inflizione di sofferenze che vanno ben al di là della privazione della libertà personale.

Per quanto riguarda l'ergastolo ostativo, crediamo che i migliori testimoni della sua insensatezza siano quei detenuti che – nonostante l'ostatività – sono riusciti a compiere un percorso di maturazione e di rielaborazione del passato e che partecipano ad incontri con soggetti esterni. Dovremo portare le loro storie fuori dalle carceri, nelle piazze, nelle scuole.
Dovremo anche fare ogni sforzo per proseguire in un progetto già iniziato di raccolta di dati sulla situazione dei detenuti reclusi al 41 bis e insistere con richieste di accesso al Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria anche e soprattutto a queste sezioni di massima sicurezza.

VII

ALCUNE QUESTIONI APERTE DI ORDINE PENALE E PROCESSUALE PENALE. IPOTESI DI INTERVENTO

Come già anticipato, non intendiamo offrire un elenco telefonico né una lista di ogni possibile "spesa" in ambito penale e processuale; vi sono però alcune tematiche sulle quali riteniamo opportuno soffermarci.

Inutile dire che, nonostante tutte rivestano carattere di urgenza, la riflessione e poi l'elaborazione teorica e politica necessitano di uno spazio di tempo adeguato, ma prima ancora del contributo di tutte le soggettività presenti nell'Unione, Consiglio delle Camere Penali in testa, e poi Osservatori di competenza e Centro Marongiu. Su di esse vorremmo dunque che si sviluppasse nell'immediato un dibattito concreto ed efficace, sì da formulare poi precise proposte di intervento e da caldeggiarne la presentazione e discussione in sede politica.

(a)

La "questione Cassazione"

Di vera e propria "questione" ormai si tratta, se non altro in considerazione **del 70% circa di ricorsi dichiarati inammissibili**.

Fin troppo note le ragioni che hanno portato a tale impressionante dato (impensabile fino ad un paio di decenni fa), a partire dall'inoperatività della prescrizione maturata dopo la sentenza d'appello. Sta di fatto che ormai può parlarsi di "incomunicabilità" tra Avvocatura penalistica e giudizio di legittimità: se tale percentuale rappresentasse davvero quella dei ricorsi "manifestamente infondati" dovremmo interrogarci sull'improvviso decadimento delle capacità professionali di quanti esercitano la professione forense.

Evidente che così non sia (ovvero che non *soltanto* di questo possa trattarsi) e che il fenomeno rappresenti espressione delle potenzialità di autoriforma della "Corte assediata" (dai ricorsi, ovviamente). Caduti nel vuoto gli appelli per una riforma ai minimi termini delle impugnazioni, è scattata la procedura di *autotutela*: oltre due terzi dei ricorsi vengono eliminati per le vie brevi.

Se è vero questo, l'Avvocatura penalistica non può affrontare il problema caso per caso (o ricorso per ricorso): occorre invece additare il Re Nudo e chiedere conto senza timidezze del vertiginoso impennamento delle inammissibilità. Anche perché dietro ogni ricorso c'è un ricorrente, cioè un imputato i cui destini dipendono, infine, dall'ormai esoterico rito di legittimità.

Altro spinosissimo problema è rappresentato dalla **composizione dei collegi giudicanti,** e non solo in termini di prefigurazione della decisione auspicata in occasione della rimessione di delicate questioni alle SSUU.

È sotto gli occhi di tutti come il destino dei ricorsi sia marcatamente condizionato dalla (come dire?) impostazione culturale, prima ancora che tecnico-giuridica, di chi li decide.

Il giudizio di cassazione, si sa, riguarda le *questioni*, e non le sottostanti *ragioni*; secondo altro "motto", in cassazione è imputata una sentenza, non una persona.

Salvo rarissimi casi, è un giudizio sul giudizio di impugnazione.

Ma, proprio per questo, in sede di legittimità non dovrebbero trovare luogo atteggiamenti culturali più o meno dichiaratamente ostili al doppio grado di giudizio di merito, ovvero al regime delle impugnazioni per come delineato nel nostro sistema, che ovviamente pregiudicano in radice le chances di chi si permette di contestare –addirittura!– una "doppia conforme" (che poi rappresenta la normalità dei casi, risultando semmai una patologia processuale, in un sistema fondato sul beyond any reasonable doubt, la "doppia difforme" di condanna).

Più in generale, occorre affrontare il tema di fondo, rappresentato dalla precisa delimitazione dello "spazio di legittimità", che non può avere confini mutevoli ed incerti, tali da lasciare ingresso o meno –imperscrutabilmente– alle questioni dedotte nei ricorsi. Ma questo è altro e più impegnativo problema, che –va detto con franchezza– riguarda anche il nostro approccio alla peculiare fase processuale, che, necessariamente, dovrà riacquistare sempre maggiore centralità nell'impegno culturale e formativo dell'U.C.P.I..

(b)

Misure di prevenzione

Le misure di prevenzione costituiscono **una ferita aperta** nel sistema delle garanzie. Esse rappresentano un vero e proprio '*mondo di mezzo*', inserite all'interno di un corpus normativo a sé stante (il c.d. Codice Antimafia), a metà tra diritto penale e diritto amministrativo, ma grazie al quale dolorose sanzioni, certamente di natura penale, incidenti sulla libertà individuale, sul diritto di proprietà, sull'impresa, vengono dispensate dai nostri Tribunali con una disinvoltura sconvolgente.

Del penale conservano gli effetti, spesso devastanti, sulla vita di uomini ed aziende, dell'amministrativo una procedura per nulla garantita, semplice, assai rapida ed efficace, in chiave esclusivamente punitiva. E del penale conservano dunque soltanto il tratto più pericoloso, ossia la prospettiva securitaria ed emergenziale.

Son servite, nel corso dei due secoli scorsi e nel nuovo, a dare risposte populistiche contro questa o quell'emergenza, dal brigantaggio ottocentesco e postunitario, alla criminalità mafiosa, dalla violenza negli stadi alla corruzione, dalla semplice serialità nella commissione di reati, quali essi siano, al c.d. stalking, ultima novità della passata legislatura.

Qualcuno, ed a ragione, ha parlato di "Diritto del nemico", di un nemico che, agli occhi dei fautori della prevenzione, e sono molti, appare diabolico e proteiforme.

Politica e Magistratura hanno trovato nella prevenzione penale una convergenza più utilitaristica che ideologica: la prima l'ha offerta agli elettori come garanzia di sicurezza contro questo o quel tipo d'autore (da ultimo anche lo stalker), la seconda, più pragmaticamente, si è appropriata di uno strumento di eccezionale efficacia nell'esercizio del proprio crescente potere di controllo sociale.

A leggere il c.d. "*Contratto di Governo*" vengono i brividi: nel capitoletto intitolato "C*ontrasto alle mafie"* si pone l'accento sulla *necessità d'implementazione degli strumenti di aggressione ai patrimoni di provenienza illecita, attraverso una seria politica di sequestro e confisca dei beni*. Proposito di difficilissima attuazione, giacché confische più agevoli di quelle oggi legittimamente praticate senza limiti ragionevoli non sembrano prefigurabili.

Ma non può sfuggire che la linea del nuovo Governo è perfettamente coerente con l'attuale e desolante quadro delle misure di prevenzione.

Appaiono altrettanto preoccupanti alcuni interventi della giurisprudenza nostrana, che, soprattutto in questi ultimi anni, ha legittimato l'impresentabile sistema di prevenzione penale a dispetto delle accorate indicazioni della dottrina più illuminata e, comunque, degli arresti ineccepibili della stessa Corte EDU.

Paradigmatico è quanto accaduto dopo che la Grande Camera della Corte EDU, nella nota sentenza De Tommaso (Corte EDU, Grande Camera 23 febbraio 2017, De Tommaso/Italia) aveva affermato, in modo chiarissimo, la non adeguatezza ai principi convenzionali della nostra legislazione in materia di misure di prevenzione personali (ma, per conseguenza, anche patrimoniali) *a pericolosità generica* per l'assoluta mancanza di prevedibilità/precisione/determinatezza. Alcuni giudici italiani, con un'interpretazione creativamente autarchica, hanno sostenuto che tale decisione non rappresenterebbe *giurisprudenza consolidata* della Corte EDU, e, pertanto, hanno disatteso le indicazioni di principio che sono contenute nella De Tommaso, continuando ad applicare le misure personali e patrimoniali in fattispecie di pericolosità generica, come se nulla fosse. Fortunatamente qualche altra Toga, più rispettosa delle regole, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali a pericolosità generica, richiamando l'art. 117 Costituzione ed alcuni principi convenzionali.

E poi l'ultima perla. Su iniziativa del Governo e del Ministro della Giustizia Andrea Orlando, coadiuvato dagli uffici legislativi del suo dicastero, è stata approvata la L. 17 ottobre 2017, n. 161, la c.d. Riforma del Codice Antimafia, strumento che dovrebbe servire, nei dichiarati intenti di chi l'ha voluta, ad adeguare la nostra normativa di prevenzione *anche* ai principi convenzionali richiamati dalla Grande Camera della Corte EDU, in modo da attribuirle rinnovata legittimazione.

In realtà questa legge costituisce una vera e propria truffa delle etichette, poiché si limita ad alcuni ritocchi assolutamente inidonei a riequilibrare il processo di prevenzione, che era e resta strumento assolutamente inquisitorio nel quale si confiscano libertà e patrimoni senza prova e persino senza reato. Al contempo ha però allargato il catalogo dei reati *a pericolosità specifica*, (includendovi i principali delitti contro la pubblica amministrazione, seppur inquadrati in un contesto associativo e gli atti persecutori di cui all'art. 612 bis cp), dedicandosi, soprattutto, a rendere le confische più agevolmente profittevoli. In buona sostanza un intervento di

efficientamento del mostruoso sistema della prevenzione economica. L'effetto della recente riforma, insomma, risulta esattamente l'opposto di quello predicato: anziché restringersi, i profili di contrarietà ai principi della nostra Costituzione e della Convenzione Europea si sono pericolosamente allargati.

Né certo si vedono all'orizzonte segnali incoraggianti.

Nostro dovere è mantenere una posizione di **assoluta e non negoziabile contrarietà all'intero sistema della prevenzione.**

Dobbiamo, innanzitutto, muovere dall'idea che non è in alcun modo possibile costruire un "giusto processo" di prevenzione, poiché gli stessi presupposti della prevenzione lo impediscono.
Il nostro giudizio sul sistema delle misure di prevenzione, se possibile, è ancor più critico di quello, comunque condivisibile, già espresso dalla Corte EDU nella sentenza Di Tommaso/Italia e si avvicina, piuttosto, alla dissenting opinion del giudice portoghese Pinto De Albuquerque, il quale ha condivisibilmente affermato che le misure di prevenzione altro non sono che "pene di seconda classe", basate sul sospetto, rispetto alle quali una probatio minus plena è sufficiente a porre l'individuo sotto il radar del sistema di giustizia criminale, con il suo arsenale di misure restrittive previste dalla legge del 1956".

Deve dunque certamente **proseguire l'azione culturale** che è stata portata avanti in questi anni, attraverso una fitta attività di convegni di notevole valore sia politico che scientifico, culminata con la pubblicazione della monografia di grande pregio "L'arcipelago delle Confische". L'Osservatorio sulle misure patrimoniali ha ben operato proprio in questa attività di diffusione delle nostre idee tra gli operatori del settore.

Nel prossimo futuro dovremo sforzarci di effettuare **un primo censimento sulle misure di prevenzione** concretamente applicate dai nostri giudici, profittando della semplificazione derivante dall'attribuzione delle funzioni giudicanti ai Tribunali distrettuali, costituiti oggi in sezioni specializzate. Dopo l'ampliamento della platea dei destinatari delle misure operato dalla recente riforma dell'ottobre 2017 è necessario capire quale sia la diffusione del fenomeno, verificando anche, ove possibile, quali siano le conseguenze economiche delle confische.

In ogni caso dovremo cercare di **smascherare le tante false notizie** che alimentano l'idea di un'insicurezza più percepita che reale, offrendo all'opinione

pubblica un'informazione corretta sulle iniquità di questo *monstrum* che è la prevenzione.

Dovremo, inoltre, impegnarci in un continuo confronto con la politica nonostante l'attuale quadro ideologico espresso dalle forze di maggioranza non sembri favorire un sereno dialogo sulle misure di prevenzione. Ma l'esperienza insegna che si può parlare con tutti e che le maggioranze di oggi, domani possono diventare minoranze.

E' importante anche **sviluppare le occasioni di dialogo con le singole Camere Penali territoriali**, prestando loro il necessario supporto politico e tecnico per arginare il prevedibile dilagare della prevenzione quale strumento di controllo sociale: in attesa che la Corte Costituzionale si pronunci sull'eccezione sollevata dalla Corte d'Appello di Napoli, deve essere stimolata, a tacer d'altro, **la presentazione di eccezioni di analogo contenuto, e, comunque, di ricorsi alla Corte EDU**, nella convinzione che, come qualcuno tra noi ha acutamente ricordato citando Feuerbach: "*ciò che nessun giudice può provare, non può neppure essere oggetto della legge*".

(c)

La riforma delle intercettazioni

Il rinvio della entrata in vigore delle disposizioni in materia di intercettazioni in attuazione della delega di cui alla legge Orlando prelude, com'è noto, ad una profonda modifica delle stesse, per come ampiamente preannunciato dal Ministro della Giustizia Bonafede.

Ora, se il problema è quello di non mettere il "bavaglio all'informazione" - per come dichiarato dallo stesso ministro al momento della approvazione del decreto Milleproroghe che ha posticipato l'efficacia di dette disposizioni al 1° aprile 2019 - è del tutto evidente che si prospetta una elaborazione addirittura peggiorativa di un testo di legge che ha già suscitato ampie e fondatissime critiche in ordine a diversi e rilevanti profili.

Da parte nostra, non possiamo che ribadire con forza che il tema del nuovo regime delle intercettazioni non è affatto, per così dire, una questione mediatica, ma è e deve rimanere una questione che attiene ad un importante ed anzi fondamentale segmento del procedimento su cui è necessario trovare il più giusto equilibrio tra le esigenze in gioco, ma innanzitutto nella tutela concreta e non di facciata dei diritti della persona indagata o sottoposta a giudizio.

E' noto, peraltro, che il ricorso a tale mezzo di ricerca della prova (in verità, prova a tutti gli effetti) nell'ambito del procedimento si è, ormai da tempo, diffuso in maniera esponenziale, come inequivocabilmente comprovano i più recenti dati statistici in materia. Infatti, l'analisi dei dati aggiornati all'ultima Relazione sullo stato delle spese di giustizia (riportata nello Schema di decreto legislativo per l'armonizzazione delle spese di giustizia del 3 agosto u.s., atto di Governo n. 38) indica che dal 2010 al 2016 si è registrato un impegno di **oltre 200 ml. di euro all'anno per le spese relative alle intercettazioni telefoniche ed ambientali, con un numero di "bersagli" intercettati variante tra i 130.000 e i 140.000 all'anno nel medesimo arco temporale.**

Un utilizzo, dunque, altamente intensivo (meglio potrebbe dirsi, invasivo) di tale strumento di indagine che non può non trovare adeguato e garantito percorso acquisitivo nella disciplina processuale di riferimento.

Ed invece l'attenzione del legislatore sembra precipuamente concentrata - per come anche dimostrano le parole del Ministro della Giustizia sopra richiamate - sulla possibilità di accesso a tale materiale per la evidente e successiva utilizzazione a fini mediatici.

In questo senso, d'altronde, appaiono già chiaramente orientate le disposizioni del decreto legislativo n. 216/2017 (attuativo della legge Orlando) in ordine alla rimozione del segreto di indagine sul materiale intercettivo non appena esaurito l'endoprocedimento acquisitivo del medesimo, ovvero quelle relative alla pubblicità della ordinanza di custodia cautelare (com'è noto, generalmente contenente gli stralci a carico delle intercettazioni eseguite, debitamente "interpretate") al termine delle indagini preliminari.

Inaccettabili nella normativa che ora si vuole emendare il potere di prima selezione del materiale intercettivo ad opera della Polizia Giudiziaria, con invio all'archivio riservato del compendio non utile "ai fini di indagine" (e se lo fosse a fini difensivi?), così come il limitato accesso al medesimo archivio da parte del difensore, deve con fermezza ribadirsi che la stessa "sottrazione" del materiale di indagine alla conoscenza delle parti processuali - attraverso la costituzione di un archivio riservato per una ipotetica e decisamente opinabile tutela di eventuali terzi estranei - non può

in alcun modo essere condivisa, ponendosi in evidente contrasto con i principi cardine che ispirano l'intera disciplina processuale relativamente alla compiuta ed integrale conoscibilità degli atti del procedimento al termine delle indagini preliminari.

Naturalmente, sotto un profilo generale, non è in discussione il diritto di informare e di essere informati in ordine ad indagini che possono rivestire particolare interesse per la pubblica opinione. E tuttavia deve esser chiaro che il diritto all'informazione non può certo essere inteso come anticipazione di giudizio senza processo o come attività parallela per sollecitare consenso e approvazione in relazione alla attività di indagine eseguita. E comunque non può mai andare a discapito dei basilari diritti del soggetto al centro della vicenda giudiziaria.

Il pernicioso meccanismo di incrocio tra attività di indagine e rilancio mediatico degli esiti anche parziali della stessa (con particolare riguardo alle attività captative), ormai da tempo innescatosi nel nostro paese fino a divenire prassi accettata e comunemente condivisa, deve essere dunque con decisione contrastato, generando esso pericolosi guasti nel corretto esercizio della giurisdizione con ricadute devastanti sull'osservanza di fondamentali diritti costituzionali che attengono alla posizione del cittadino sottoposto ad indagini ovvero a giudizio.

Ed allora, il tema della rivisitazione della disciplina normativa delle intercettazioni previsto dalla riforma Orlando dovrà costituire momento di immediato e particolare impegno dei penalisti italiani, sostenuto però da una **precisa ed autonoma elaborazione in materia.**

E' necessario, cioè, che su un tema così rilevante e decisivo dell'ordinamento penale – ora rimesso in discussione - si formuli una proposta alternativa, si indichi un differente progetto di possibile inquadramento della materia, partendo dalla necessità che il procedimento di acquisizione del materiale intercettivo si rappresenti come un vero e proprio incidente di prova, e dunque con scansioni, modalità e soprattutto garanzie che consentano un intervento consapevole ed efficace dell'indagato/imputato e del suo difensore. Un segmento del procedimento, in definitiva, che sia adeguatamente strutturato rispetto agli esiti ormai sempre più dirimenti (a torto o a ragione) che da esso derivano e presidiato dalle più idoneee ed effettive garanzie in punto di acquisizione del materiale intercettivo raccolto.

Ed è questa la proposizione "chiave" che vogliamo affermare in materia, anche nella interlocuzione politica che deriverà dalle più recenti decisioni della maggioranza di Governo sul tema: per noi la salvaguardia e l'affermazione dei diritti

dell'indagato/imputato - e il loro concreto esercizio - **non può essere subordinata a nessun'altra esigenza**, nella più giusta misura normativa ma anche con una precisa indicazione di priorità in questa direzione.

(d)

L'utilizzo dei virus Trojan

Va detto con assoluta chiarezza: il decreto legislativo 216/17 (la cui entrata in vigore è stata di recente posticipata al 31 marzo del prossimo anno) ha legittimato l'utilizzo del virus trojan nei procedimenti per tutti i reati in relazione ai quali sia ammissibile ricorrere allo strumento delle intercettazioni. Nel 2016, le Sezioni Unite avevano aperto la strada per questo potente ma delicato mezzo di ricerca della prova soltanto per i reati sottoposti alla disciplina dell'art. 13 D.L. 152/91, mentre **la riforma Orlando ha per diversi aspetti ampliato le maglie, rinunciando nel contempo ad arginare le potenzialità di mezzo di ricerca di dati informatici con una disciplina *ad hoc.***

E' evidente come si sia persa una fondamentale occasione per disciplinare l'uso del captatore informatico in tutti i suoi aspetti di estrema invasività (che hanno a che vedere con l'apprensione di una enorme mole di dati attraverso l'accesso ad un vero e proprio sistema informatico e che sono stati sinora affrontati in modo variegato dalla giurisprudenza di legittimità attraverso il ricorso alla figura della prova atipica, senza dunque le garanzie legate ai mezzi di ricerca della prova tipici). È altrettanto evidente come l'intervento realizzato con il decreto attuativo della delega abbia costituito un deciso passo indietro rispetto alla sentenza delle Sezioni Unite, che aveva posto alcuni – minimali – limiti.

Se è vero che la discussa sentenza Scurato aveva adottato, quale parametro di ammissibilità dell'uso del captatore, il concetto ampio di reati di criminalità organizzata, mutuato dalla giurisprudenza sulla sospensione feriale dei termini (e senza dubbio erano giustificate le perplessità rispetto a questa impostazione), le Sezioni Unite avevano tuttavia ben individuato le problematiche enormi di un'attività intercettiva effettuata da un dispositivo mobile e quindi per sua natura non facilmente controllabile rispetto al luogo in cui attivare o disattivare il microfono, con riferimento

al limite generale dei "luoghi di privata dimora" di cui all'art. 266 co. 2 c.p.p.. Proprio per questo, erano stati esclusi dall'utilizzazione del c.d. trojan horse a fini intercettivi tutti i procedimenti per reati diversi da quelli previsti dalla disciplina derogatoria di cui al D.L.152/91 (per i quali il limite dei luoghi di cui all'art. 614 c.p. non si applica).

A fronte di ciò, il decreto attuativo della delega sulle intercettazioni della riforma Orlando, ha segnato un momento di evidente regressione.

In primo luogo, il captatore informatico è divenuto uno strumento di intercettazione ambientale utilizzabile per tutti i reati, con la precisazione che mentre per quelli di cui all'art. 51 co. 3 bis e quater c.p.p. non vi sono restrizioni e anche il P.M. in via di urgenza può provvedere, in tutti gli altri casi solo il giudice può emettere decreto di intercettazione ed esclusivamente al di fuori dei luoghi di privata dimora, a meno che non vi sia "*fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa*".

Il solo incombente per l'uso del captatore per reati "comuni" (ovviamente rientranti nei limiti di pena generalmente previsti dall'art. 266 co. 1 c.p.p.), dunque, è individuato dalla disposizione inserita nel primo comma dell'art. 267 c.p.p., che impone, per i reati diversi da quelli dell'art. 51 co. 3 bis e quater c.p.p., di indicare nel decreto autorizzativo "*i luoghi e il tempo, anche indirettamente determinati, in relazione ai quali è consentita l'attivazione del microfono*".

La formulazione risente delle perplessità manifestate anche nella sentenza delle Sezioni Unite (ma soprattutto dalla dottrina) rispetto alla necessità di individuare in concreto i luoghi in cui si trovi in un certo momento il dispositivo mobile sotto intercettazione e di mettere in concreto in atto il meccanismo di accensione e spegnimento del microfono. Il rischio è che siano in concreto consentite intercettazioni ampie, salvo la sanzione eventuale di inutilizzabilità, che – come dimostrato rispetto ad altri divieti, primo tra tutti quello previsto dall'art. 103 co. 5 c.p.p.– non impedisce affatto che i risultati di una intercettazione illegittima abbiano in concreto effetti nel procedimento.

Oltre a ciò (e questa estensione – seppure regolamentata – ben al di là dei reati di criminalità organizzata "generica" è già un passo indietro), non si può non segnalare come il legislatore delegato abbia inserito i reati contro la pubblica amministrazione

nell'ambito della disciplina derogatoria di cui al D.L. 152/91 (presupposti e termini di durata più ampi), mantenendo tuttavia per ciò che riguarda le intercettazioni ambientali con il *trojan* il limite generale per i luoghi di privata dimora (con l'esclusione dell'aggettivo "fondato" rispetto al generale motivo di ritenere che l'attività criminosa sia in corso).

Siamo oggi di fronte alla dichiarata volontà del nuovo Governo di posticipare l'entrata in vigore della riforma sulle intercettazioni e di rivedere nel frattempo il suo contenuto; non solo e non tanto a causa delle violazioni del diritto di difesa e delle disfunzioni organizzative collegate conseguenti alla disciplina del cosiddetto archivio riservato, evidenziate dagli operatori già nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto, quanto piuttosto rispetto alla denunciata natura di "legge bavaglio" del provvedimento e alla necessità di non ostacolare le indagini finalizzate alla "lotta" ai diversi fenomeni criminali.

Si corre dunque il rischio che i limiti già troppo estesi per l'utilizzo del captatore informatico vengano ulteriormente ampliati.

Vi è sicuramente una consolidata sensibilità tra gli operatori del diritto sugli aspetti più delicati di questo efficace quanto pericoloso strumento; dobbiamo far sì che questa sensibilità venga portata ad ogni livello e che possa arrivare ad incidere nel procedimento legislativo.

Dobbiamo in ogni caso predisporre una nostra proposta normativa che non si limiti a "contenere i danni" ma che ponga precisi "paletti" rispetto all'uso di un potente "grande fratello" in grado di insinuarsi in ogni aspetto della vita privata.

(e)

L'ennesima "emergenza percepita" e quel che ne consegue…

Ovvero: quando il codice penale Mussolini-Rocco non basta più allo Stato democratico.

La premessa è che i "reati penali" (come, ahinoi, si sente dire e si legge) siano in aumento.

Vero l'esatto contrario: soltanto nell'ultimo anno –secondo il *dossier* presentato dal Viminale in coincidenza della consueta conferenza stampa di Ferragosto– i delitti consumati sono stati il 9,5% in meno rispetto ai dodici mesi precedenti; in particolare

diminuiscono gli omicidi (da 371 a 319, il 16,3% in meno), le rapine (da 31.904 a 28.390, il 12,3% in meno) e i furti (da 1.302.636 a 1.189.499, il 9,5% in meno), e cioè proprio i reati "di allarme sociale".

Il Censis (nel *Rapporto sulla filiera della sicurezza in Italia*) annota, tra l'altro, come *"gli omicidi si sono quasi dimezzati in dieci anni"*. Tuttavia, "*nonostante questo, vi è un senso generalizzato di insicurezza: il 31,9 per cento delle famiglie italiane percepisce il rischio della criminalità nella zona in cui vive"*. Ciò soprattutto tra *"le persone meno istruite (il 51 per cento tra chi ha al massimo la licenza media) e gli anziani"*.

Dunque, vi è una *realtà dei numeri* e una *controrealtà della "percezione"*.

Fenomeno da analisi sociologica, ma anche politica nella misura in cui tale errata percezione risultasse indotta dalla massiccia propaganda finalizzata a capitalizzare consenso a costo zero: irrigidimento del codice penale, aumenti di pene, misure autoritarie in ambito sostanziale, processuale, esecutivo.

Nulla di più facile, senza neppure problemi di bilancio, per soddisfare l'ansia indotta nei debitamente disinformati, scontentando alla fin fine soltanto quei lamentosi che vanno ancora cianciando di giusto processo.

E (come dicono certi avvocati), valga il vero: la *percezione* dell'allarme criminalità è stata finalmente messa nero su bianco nella relazione al disegno di legge sobriamente appellato "spazzacorrotti": *"Il livello di corruzione <u>percepita</u> nel settore pubblico è molto alto…"*.

A fronte di quanto precede, il non facile compito che spetta a chi si ostina a contare sulla forza della ragione –quindi, che *CI* spetta– è quello della "fermezza nella verità" (*Satyagraha*, per chi apprezza la terminologia gandhiana):

– **la legittima difesa** fu pesantemente riformata in senso autoritario nel 2006, Ministro (leghista) Castelli; c'è già –purtroppo– quel che oggi insensatamente si reclama, e cioè quella "presunzione di proporzionalità" della reazione rispetto all'offesa, se il padrone di casa usa un'arma legittimamente detenuta contro l'intruso non soltanto per difendere la propria o altrui incolumità, ma anche "i beni propri o altrui, quando non vi è desistenza e vi è pericolo d'aggressione". Il che si traduce, senza mezzi termini, nella pena di morte a iniziativa del privato per il reato di tentato furto.

– **quanto alla prescrizione**, già negli anni '30, Guardasigilli Rocco, Duce Benito Mussolini, codice penale inquisitorio, pareva iniquo processare taluno per fatti

troppo risalenti nel tempo: per la difficoltà di ricostruire i fatti stessi, perché la spada di Damocle del processo penale non può pendere all'infinito sull'accusato, per ragioni –insomma– che tanto più dovrebbero valere nel processo accusatorio, laddove la prova deve formarsi in dibattimento e nel contraddittorio tra le parti (si aggiunga che ogni prolungamento della prescrizione, unica vera, efficace "ragione di propulsione" del processo, si traduce in un dilatamento dei tempi processuali: chi si occupa di queste cose sa che sul fascicolo, più in evidenza ancora del nome dell'imputato, c'è la "data di scadenza" entro la quale concludere la vicenda giudiziaria). L'idea di incidere nuovamente sulla prescrizione, rendendo perpetua la condizione di imputato, e non piuttosto di definire con certezza (e con sanzioni processuali) i tempi delle fasi procedimentali, consentirebbe alla Magistratura di condizionare senza limitazioni di tempo le libertà politiche, economiche e civili di un individuo prima ed indipendentemente da una qualunque pronuncia di colpevolezza.

– **sul fronte processuale**, abbreviato e riti alternativi erano stati concepiti per deflazionare il processo ordinario e il dibattimento in particolare, riservandoli ai casi più complessi ed articolati; le tanto sbandierate riduzioni di pena sono soltanto virtuali (tanto più per l'ergastolo che nella maggioranza dei casi rimane tale) in quanto legate alla misura della pena-base stabilita dal giudice. Pensare di escludere taluni gravi reati dall'accesso al rito abbreviato si rivela dunque una misura puramente propagandistica, buona soltanto a placare l'istinto di vendetta, ma foriera di ulteriori disfunzioni sul piano processuale.

Eccoci dunque chiamati al più imprevedibile dei compiti: difendere addirittura il sistema penale fascista da chi, per miope calcolo elettorale, si appresta a stravolgerlo *in peius*.

Non ci tireremo certo indietro: *ha da passà 'a nuttata*.

Su questi temi tracceremo una linea per noi invalicabile, per difendere la quale saremo disposti alle più rigorose battaglie

(f)
Il reato di tortura

E' trascorso ormai più di un anno dall'introduzione nel codice penale del reato di tortura, una delle poche fattispecie incriminatrici recenti di cui si sentiva davvero la mancanza. Prima ancora delle convenzioni internazionali o della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la previsione di questo reato ci era imposta dalla Costituzione, all'art. 13, con l'indicazione di un divieto assoluto dell'uso della violenza sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. Cristallina chiarezza della carta fondamentale, che ci ha posto al riparo, almeno all'apparenza, dal canto inquietante delle sirene della tortura utile, o necessaria in casi di forza maggiore (dalla teoria della "ticking bomb" in poi), che pure anima il dibattito in alcune avanzate democrazie occidentali. All'apparenza: perché la nostra storia recente, come si sa, non è immune da "brillanti" risultati investigativi ottenuti torturando soggetti arrestati.

Oggi il reato c'è, finalmente, e si chiama "tortura" (è previsto anche quello di istigazione a commetterla). A distanza di quasi trent'anni dalla legge 498/1988 di ratifica della Convenzione ONU del 1984 contro la tortura, la parola indicibile è stata scritta nel codice, agli artt. 613-bis e 613-ter c.p.. Tuttavia il travaglio della legge n. 110 del 14 luglio 2017, con il suo andirivieni da una camera all'altra del Parlamento, gli slanci, i ripensamenti, le modifiche, le amputazioni subite da un testo giunto all'approvazione ormai stravolto rispetto al contenuto originario, testimonia l'esistenza di un nervo scoperto: in Italia parlare di tortura è un problema. Lo è, nonostante nessuno possa più negare il fatto che la tortura, in Italia, esiste: si è praticata e si pratica, nelle segrete stanze e in quelle meno segrete, a un certo punto illuminate, magari, da una sentenza della Corte EDU, che dice che sì, si è trattato di tortura (quella vietata dall'art. 3 della Convenzione, sempre e inderogabilmente, anche in casi di pericolo pubblico che minacci la vita della Nazione), ma l'Italia non ha potuto punirla perché il suo diritto penale non conosceva un reato con quel nome.

Solo negli ultimi anni, sei sentenze: Cestaro contro Italia (7 aprile 2015) e Bartesaghi Gallo e altri c. Italia (22 giugno 2017) sui fatti della scuola Diaz-Pertini durante il G8 di Genova; il 26 ottobre 2017 Azzolina e altri c. Italia e Blair e altri c. Italia (sui fatti della caserma di Bolzaneto). E ancora le sentenze Tiziana Pennino c. Italia (12 ottobre 2017) e Cirino e Renne c. Italia (26 ottobre 2017), con affermazione della violazione sostanziale e procedurale dell'art. 3 CEDU per l'uso

della forza da parte della Polizia, nel primo caso, e per gli atti di tortura perpetrati nel carcere di Asti, nel secondo. Non va dimenticata neppure la sentenza Nasr e Ghali c. Italia del 23 febbraio 2016, con la quale è stata riconosciuta la violazione sostanziale dell'art. 3 CEDU, anche per avere le Autorità italiane consentito il sequestro di Abu Omar sul territorio italiano da parte della CIA, nell'ambito del programma di "consegne straordinarie", consapevoli del rischio di esporlo a tortura (con parte dei maltrattamenti avvenuta pacificamente in Italia, tra Milano e la base miliare di Aviano).

Oggi il reato c'è. Certo, non è quello che tanto si era atteso: non è un reato proprio del pubblico ufficiale, poiché non si è avuto il coraggio di andare al cuore del problema, incriminando direttamente il gesto scandaloso del servitore dello Stato che abusa del suo potere sul cittadino inerme; la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio pare integrare solo una circostanza aggravante, bilanciabile con attenuanti. Non vi è condotta a forma libera e, anzi, sono posti tanti, troppi limiti. Manca il dolo specifico: quel fine di ottenere informazioni o confessioni, di punire, intimorire o far pressione, o discriminare per qualsiasi motivo, così chiaro nelle convenzioni internazionali e così tipico dell'agire distorto dei pubblici ufficiali infedeli al loro dovere primario di protezione delle persone loro affidate, come insegna il nostro recente passato.

Nel disegnare la tortura **la mano del legislatore è stata trattenuta da forze ottuse, animate da un pensiero indegno che, però, ha trovato spazio là dove si decideva**: quello per cui l'introduzione del reato di tortura è quasi un'offesa, uno smacco per le forze dell'ordine, alle quali impedisce di fare il proprio lavoro. Non, quindi, baluardo a difesa del cittadino il cui corpo è affidato alle mani dello Stato (e che va protetto, come insegna fin dal tredicesimo secolo la Magna Charta); non monito per chi ha il monopolio dell'uso della forza, per un patto di fiducia tra i singoli e il Potere che li deve difendere, ma ostacolo che inibisce alle forze dell'ordine l'esercizio del proprio dovere.

La norma è ancora troppo giovane, non se ne conoscono applicazioni concrete. Vien da dire, per fortuna: nessuno auspica incriminazioni azzardate, per vedere l'effetto che fa; la corretta applicazione delle nuove fattispecie andrà verificata, ovviamente, *in primis* da chi sarà chiamato a difendere gli accusati.

Ma occorre vigilare affinché quel pensiero distorto, che non riesce a cogliere nel nuovo reato anche uno strumento di garanzia per i tanti poliziotti, carabinieri, agenti di Polizia Penitenziaria che quotidianamente svolgono il loro prezioso compito con professionalità e nel rispetto delle regole, non si propaghi subdolamente dalla fase di gestazione a quella della vita delle nuove norme, sostanziali e processuali, introdotte dalla L. 110/2017. A noi il compito di stare all'erta ed essere pronti a cogliere i segnali delle condotte che oggi costituiscono reato, quasi sempre nascoste da mura e protette da sbarre, vigilando perché siano bandite l'indifferenza e l'assuefazione alla violenza istituzionale.

(g)

Criminalità organizzata e reati associativi

(416-bis e dintorni)

La questione relativa alla diffusione della fattispecie di associazione mafiosa, di natura politico-giudiziaria, prima che storico-criminale (come dimostrato dalla frequente "sussunzione" nella più grave ipotesi di risalenti associazioni per delinquere da sempre catalogate ai sensi dell'art. 416 "semplice") non è un'invenzione degli avvocati penalisti: *«..nel solco di una progressiva attenuazione della rilevanza giuridica delle ricadute esterne della metodologia associativa (…) si è escluso che il riflesso esterno della forza intimidatrice debba tradursi necessariamente nel controllo di una determinata area territoriale (…) e si è ulteriormente affermato che ai fini della configurabilità del reato non è necessaria la presenza di un'omertà immanente e permanente, ma è sufficiente che la forza intimidatrice autonoma del sodalizio sia in grado di ingenerare specifiche condizioni di omertà (…)»* (da ultimo Cass. Sez. II, 8.11.2017, n. 2158).

Quanto accade pone più di un problema: da una parte, occorre interrogarsi sulle vere ragioni di tale "attenuazione" dei profili tipici dell'associazione mafiosa (ovvero dell'abbassamento della soglia di accessibilità alla stessa a scapito della figura di base) in termini di fruibilità di strumenti processuali e cautelari collegati all'ipotizzata natura mafiosa del sodalizio di riferimento.

Con quel che –per inciso– ne consegue quanto ad apprezzamento sociale del fenomeno autenticamente mafioso: *se tutto è mafia niente è mafia*, come a suo tempo ammonì chi di queste cose se ne intendeva, e concreto è il rischio di un diffuso "abbassamento della guardia" nei confronti della Mafia DOC, ormai accomunata a realtà criminali non avvertite come particolarmente pervasive e pericolose.

Sotto altro aspetto, sempre più critico appare il *profilo di legalità* collegato alla progressiva ridefinizione *in sedicesimo* del fenomeno mafioso.

Problematica, questa, già affrontata in sede sovranazionale nella notissima sentenza *Contrada c. Italia*, e riassumibile nel principio della "prevedibilità" della sanzione penale, ovvero nell'esigenza che l'applicazione di ogni fattispecie penale sia sufficientemente chiara e prevedibile al tempo delle condotte ascritte agli imputati; in altri termini, nel *diritto fondamentale del consociato a poter prevedere le conseguenze penali della propria condotta*, e ciò nella misura in cui *«l'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte europea…* (impone) *al giudice penale… di valutare se l'imputato, sulla base del dato normativo e della sua interpretazione da parte della giurisprudenza sino al momento del fatto, fosse in grado di prevedere non solo la sua possibile condanna penale, ma anche il titolo della condanna medesima, nella misura almeno in cui da tale titolo discendano conseguenze sanzionatorie di una certa rilevanza»*

In realtà, l'esistenza di approdi di segno diametralmente opposto nelle medesime vicende processuali fornisce tangibile dimostrazione dell'aperta "disputa giudiziaria" attualmente in corso, laddove solo per doverosa prudenza si accantona – allo stato– la conclusione che un "partito delle Procure" si stia confrontando con quello della più riflessiva ortodossia penale.

Compito dell'Avvocatura penalistica è quello di non sottovalutare e trascurare simili derive, non inedite se solo si rammenta, ad esempio, l'avvitamento giurisprudenziale in tema di "concorso morale" ai tempi del terrorismo.

Basti segnalare come alla *"progressiva attenuazione della rilevanza giuridica delle ricadute esterne della metodologia associativa"* non corrisponda una speculare "attenuazione" del trattamento sanzionatorio previsto per l'associazione mafiosa, lievitato nel corso degli anni (l'aumento delle pene e la proliferazione delle fattispecie di reato avendo rappresentato la "riforma a costo zero" più frequente dell'ultimo ventennio), con l'incongruo ed ingiusto risultato che le attuali "piccole mafie", se tali, sono punite con il triplo della pena riservata ai mafiosi di Cosa Nostra all'epoca delle Stragi.

(h)

Contro le prassi devianti

Stiamo assistendo, con continuità, a continue **erosioni delle regole del processo**, ridotte a insignificanti formalismi e rese dunque superflue, laddove esse costituiscono presidio dei principi fondanti il giusto processo. Finte repliche, sentenze contestuali senza possibilità di avere subito motivazione, relazioni date per lette, acquisizione di atti in cambio di benefici, mere conferme delle deposizioni al mutamento del giudice, interventi del giudice nel corso di esami e controesami ed altro ancora rappresentano, nella migliore delle ipotesi, prassi emblematiche di una concezione paternalistica del processo, che vede il provare ed il giudicare come percorsi svincolati dai principi e dalle regole e rimessi interamente alla sapienza del giudice. Nella peggiore, l'espressione di una cultura autoritaria che strumentalizza una posizione di potere per indebolire l'effettività della difesa.

Sono prassi che spesso trovano poi **il loro recepimento in ordinanze, talvolta in protocolli, fino a che non riescono, come nell'auspicio di certa Magistratura, ad essere recepite in disegno di legge.**

Qui sono le Camere Penali a dover tornare protagoniste: così come le prassi si instaurano, allo stesso modo le prassi possono demolirsi e così può bloccarsi il percorso che le vuole generalizzate e destinate a divenire norme di legge. E' necessario soltanto divenire "militanti" del giusto processo, in aula, nel nostro agire quotidiano, nella azione politica a livello territoriale. Le Camere Penali ed i loro iscritti si qualificano anche, se non in primo luogo, per questo, per la capacità di tenere ferme, ad ogni costo, le regole del processo.
Il Consiglio delle Camere Penali costituirà, al riguardo, un importante momento di confronto fra le Camere Penali, di impulso e di elaborazione di regole di condotta condivise. La Giunta, dal canto suo, nel rispetto della autonomia di ogni singola Camera Penale, potrà garantire, anche sul territorio, il proprio sostegno al fine di fronteggiare e contrastare le prassi ivi instaurate che allontanano il rito dal paradigma del giusto processo.

E' necessario rendersi conto che una prassi instaurata in un singolo circondario o dinanzi ad un solo organo giudicante non è destinata a rimanere confinata entro quel territorio, ma al contrario, contando sull'esiguo numero dei magistrati e sulla facilità di comunicazione fra gli stessi, destinata ad essere esportata e diffusa.

Va auspicata, con una riflessione comune, l'istituzione di veri e propri **Osservatori** presso ogni Camera Penale, i quali, utilizzando modelli di ricerca rigorosi messi a disposizione dall'Unione, sotto l'egida dell'Osservatorio nazionale già in essere, possano condurre ricerche dotate di valore scientifico, tali, da un lato, da

sensibilizzare i singoli iscritti sulla deviazione dalle regole processuali, dall'altro, da costituire una seria premessa per una campagna di sensibilizzazione e intervento politico di riforma.

(i)

Adeguare il procedimento cautelare alle regole del giusto processo

Dopo tre anni dalla approvazione della Legge n.47 del 2015 il numero dei detenuti in custodia cautelare **torna a crescere**. Nonostante le condanne ricevute in passato dalla CEDU e gli interventi normativi succedutisi nel corso degli anni 2013-14-15, dopo un 2014 che presentava un deciso segno negativo, gli ultimi dati pubblicati dal Ministero della Giustizia ci dicono che dall'anno 2015 il numeri dei detenuti in custodia cautelare è in continuo aumento, tanto che il Consiglio d'Europa è nuovamente intervenuto, già un anno fa, raccomandando che, "*data la sua natura invasiva e tenendo a mente il principio della presunzione d'innocenza, la norma di base deve essere che la custodia cautelare deve essere utilizzata solo come ultima misura ed imposta per il tempo più breve possibile*".

Siamo ancora lontani da quei dati che, prima delle riforme tanto contrastate dalla Magistratura e dal "giornalismo militante", inducevano l'Avvocatura penale a denunciare con forza l'"abuso" della limitazione della libertà prima del giudizio, ma la stessa Avvocatura aveva ben colto nel segno quando, nel corso della approvazione delle riforme, affermava trattarsi di "*aspirina*" laddove "*servirebbero farmaci a dosi da cavallo*".

I dati più recenti confermano infatti come quella "*aspirina*" abbia prodotto effetti di breve durata e la sua efficacia si è, come previsto, esaurita nel breve volgere di qualche anno, tanto che ancor oggi siamo **il quinto paese europeo a fare più largo uso della custodia cautelare.**

Al di là della somma spesa dallo Stato Italiano dal 1992 ad oggi per le ingiuste detenzioni pari a 648 milioni di Euro, ciò che allarma è l'assoluta inefficacia degli interventi normativi che a più riprese si sono succeduti per contenere l'utilizzo della carcerazione prima della condanna.

Fra le ragioni per le quali l'Italia detiene il suo triste primato, oltre alla nota **diffidenza della Magistratura** nei confronti della applicazione di misure cautelari di afflittività minore rispetto alla custodia in carcere, che costituisce senz'altro la causa

principale, vi è comunque anche **un deficit di garanzie difensive** e lo scarso patrimonio conoscitivo del giudice nel corso del procedimento applicativo ed al momento della decisione. La difesa è estranea al procedimento di applicazione della misura od al più, in sede di udienza di convalida, gode di pochissimo tempo per leggere le carte; la conoscenza del giudice è circoscritta agli atti offerti dal Pubblico Ministero e manca completamente il contributo dialettico della controparte. Non è un caso che nelle passate legislature si sia ipotizzato di anticipare il contraddittorio fra le parti al momento della applicazione della misura cautelare.

La pratica impossibilità, anche in sede di udienza di convalida, di offrire al giudice materiale utile alla adozione di misure meno afflittive e persino di condividere con il proprio assistito, in maniera informata, la più utile strategia di difesa, fanno sì che il ruolo del difensore sia comunque anche laddove previsto di fatto insussistente e che il giudice decida sulla misura cautelare in forza di una narrazione assolutamente unilaterale.

In coerenza con quanto la più attenta dottrina suggerisce, è dunque necessario estendere le garanzie difensive in sede di udienza di convalida, introducendo il diritto del difensore di ricevere la notifica del fascicolo dell'accusa, via fax o per posta elettronica, unitamente alla data della udienza di convalida ed il coinvolgimento dei servizi sociali sin da detta prima udienza: ciò al fine, da un lato, di consentire alla difesa un adeguato studio degli atti di indagine, dall'altro di recepire nella immediatezza la eventuale disponibilità di strutture pubbliche o private ad accogliere l'indagato, laddove esso sia sprovvisto di stabile domicilio.

(l)

Rimediare con effettività agli errori giudiziari

L'art. 24 comma 4 della Costituzione riconosce il diritto alla riparazione degli errori giudiziari rimandando al legislatore di determinare le condizioni ed i modi. Occorre dare **effettività** a tale istituto che tutela tutti coloro che subiscono ingiustamente un danno a beni primari, come la libertà e la proprietà, da errori giudiziari.

Attualmente "l'equa riparazione" agli errori giudiziari è riconosciuta solo per l'ingiusta detenzione subita in custodia cautelare o per la pena ingiustamente scontata in esecuzione di sentenza definitiva revocata a seguito di revisione, alla condizione che il prosciolto non abbia dato causa all'errore giudiziario per dolo o colpa grave.

Anzitutto, questa causa di esclusione della riparazione è **ingiustificata** (chi ha subito ingiustamente la privazione della libertà deve essere indennizzato senza alcuna valutazione della condotta processuale ed extraprocessuale), così come è **ingiustificato** un tetto massimo di indennizzo per l'ingiusta custodia cautelare sofferta, in quanto viene così limitata la quantificazione della somma liquidabile, creando anche una disparità di trattamento fra chi ha subito un'ingiusta custodia cautelare rispetto a chi ha subito la stessa limitazione della libertà personale a seguito di sentenza passata in giudicato (l'art. 643 c.p.p. non prevede un tetto all'indennizzo).

Ma soprattutto, in conformità al dettato costituzionale che non limita il diritto alla riparazione solo all'ingiusta privazione della libertà, occorre pensare di **estendere l'istituto dell'equa riparazione** a chi ha subìto a causa di errori giudiziari, altre meno afflittive privazioni o limitazioni della libertà e del patrimonio. Le misure interdittive provocano spesso danni gravi (pensiamo non solo alle persone fisiche ma anche agli enti). I sequestri di beni eseguiti nei confronti delle persone fisiche e delle persone giuridiche, finalizzati a garantire le diverse forme di confisca, provocano spesso conseguenze più gravi per la loro irreparabilità della limitazione della libertà. L'istituto dovrà essere esteso a tutti i procedimenti, compreso quello di prevenzione e quelli nei confronti degli enti, e dovrà ricomprendere un ristoro oltre che per le ingiuste privazioni e limitazioni della libertà, anche per le privazioni di diritti (misure interdittive) e per l'indisponibilità di beni.

Unitamente alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale delle norme che non prevedono l'equo indennizzo agli errori giudiziari che incidono anche su limitazioni della libertà o sull'esercizio di diritti e sulla proprietà, andrà valutata l'ipotesi di una modifica legislativa che adegui l'istituto all'esigenza di tutelare adeguatamente chi, a causa di errori giudiziari, subisce gravi danni alla persona, all'attività lavorativa ed al patrimonio.

Infine, per ristorare almeno in parte chi viene erroneamente rinviato a giudizio dagli oneri della difesa che ha dovuto sostenere per dimostrare l'infondatezza della pretesa punitiva dello Stato si dovrà quantomeno proporre che il prosciolto possa dedurre fiscalmente i costi della difesa.

(m)

Indagini difensive

Il "giusto processo" si può attuare, pur nel rispetto dei diversi ruoli, solo con la parità delle parti anche nella fase della raccolta delle prove e per questo si può affermare che le indagini difensive sono il principale "strumento" per tentare di realizzare un'effettiva parità.

A distanza di quasi diciotto anni dall'entrata in vigore delle norme sull'investigazione difensiva, anche se possiamo con orgoglio affermare che il rispetto delle rigorose norme deontologiche redatte dall'Unione ha consentito, almeno in parte, di superare l'iniziale diffusa diffidenza da parte della Magistratura (la Cassazione anche con recenti decisioni ha ribadito l' identico valore probatorio delle indagini difensive a quelle svolte dall'accusa), dobbiamo purtroppo prendere atto che esiste una resistenza culturale dell'Avvocatura a valutare la possibilità di porre in essere indagini difensive.

Utilizzando i pregevoli lavori dell'Osservatorio sulle indagini difensive occorre ottenere una maggior autonomia nell'acquisizione delle prove che eviti all'Avvocatura di dover ricorrere all'Autorità Giudiziaria per convocare le persone informate che non si presentano all'invito a comparire o per acquisire atti dalle pubbliche amministrazioni ed enti privati; occorre che le rigorose formalità che ci sono e che ci siamo imposte per garantire la genuinità della prova raccolta (esempio la registrazione integrale del colloquio in conformità agli artt. 134 e segg. c.p.p.) vengano richieste a pena di inutilizzabilità anche all'accusa; occorre rivalutare, dopo l'entrata in vigore dell'ordine di indagine europeo, l'apparente divieto (vi è solo una risalente decisione della Cassazione che parrebbe vietarlo) di poter svolgere indagini difensive all'estero.

Per dare effettività a quella "parità" delle parti presupposto del giusto processo è certamente necessario implementare le facoltà investigative del difensore ma occorre anche "educare" e stimolare l'Avvocatura all'utilizzo di questo indispensabile strumento difensivo nel rigoroso rispetto delle norme codicistiche e deontologiche che ci siamo dati.

(n)

Un sistema sanzionatorio da reinventare

Ulteriore tema che riveste importanza centrale è quello della **revisione del sistema sanzionatorio**. Se certamente rimane forte l'esigenza di ulteriore

depenalizzazione (troppo timido l'intervento legislativo con i decreti 7 e 8 del 2016), l'attuale quadro politico sembra favorire maggiormente una prospettiva di revisione non tanto dell'area del penalmente rilevante quanto del sistema delle sanzioni.

Seppure con l'ipoteca della mancata approvazione della riforma dell'ordinamento penitenziario, rimane comunque aperta la strada di una riforma differente ma complementare, quale quella del sistema delle pene irrogabili da parte del giudice di merito, con il proposito di ampliare il ventaglio delle sanzioni direttamente irrogabili all'esito del processo.

Infatti, mentre la contrarietà aprioristica alle misure alternative al carcere dell'attuale compagine di Governo è stata ricondotta a quel malinteso concetto di certezza della pena strumentalmente offerto all'opinione pubblica, il medesimo meccanismo non potrebbe operare se fosse il giudice del processo di merito ad irrogare una sanzione differente rispetto alla detenzione.

Rimane ferma la necessità di continuare a fare ogni sforzo per ribadire che l'esecuzione della pena deve essere improntata al principio di rieducazione, progressività e flessibilità; nello stesso tempo, però, crediamo che una sanzione diversa dal carcere **irrogata direttamente dal giudice del processo** possa avere un impatto differente sulla percezione della effettività della stessa, rispetto all'adeguamento al percorso rieducativo in fase di esecuzione.

Sarà dunque necessario riprendere la delega non attuata contenuta nella L. 67/2014, che ampliava, seppure timidamente, il ventaglio delle possibili sanzioni, e soprattutto le conclusioni della Commissione Palazzo, che offrono spunti rilevantissimi per un intervento strutturale sul sistema penale che ricomprenda, accanto a forme di detenzione presso il domicilio, pene prescrittive ed interdittive di indubbia efficacia.

Una riforma del genere potrebbe, da un lato, rendere concreto il riferimento costituzionale alla pluralità delle "pene" e, dall'altro, agire sul piano della deflazione tanto del sistema carcerario (seppure il preoccupante *trend* di crescita rapida e continua del numero dei detenuti e delle correlate problematiche debba trovare anche soluzioni urgenti e di breve periodo), quanto del carico di lavoro della Magistratura di Sorveglianza (nota è la problematica dell'enorme carico di lavoro dei Tribunali di Sorveglianza), che potrebbe tornare alla funzione propria di giudice dell'"evoluzione"

della pena, trasferendo al giudice di cognizione l'applicazione di pene adeguate alla fattispecie ma differenti dal carcere.

VIII
UN GARANTE DELL'INFORMAZIONE GIUDIZIARIA

Da tempo l'Unione evidenzia le gravi deformazioni che prassi scorrette di informazione giudiziaria provocano al processo penale. Il recente Libro Bianco sui rapporti tra mezzi di comunicazione e processo penale dell'Osservatorio sull'informazione giudiziaria, pubblicato nel novembre 2016 in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna, ha messo in luce con rigore e metodo scientifico che il livello di erosione dei principi costituzionali del giusto processo (art. 111 Cost.) e della presunzione di innocenza (art. 27 Cost.) è ormai avanzatissimo.

Si assiste quotidianamente alla demonizzazione dell'indagato quale precoce "colpevole" prima che nei suoi confronti sia pronunciata una sentenza, ed alla pubblicazione di contenuti di atti di procedimenti penali per i quali vige specifico divieto alla pubblicazione. Spostando il punto d'osservazione dal piano dei diritti individuali del singolo indagato o imputato a quello pubblico della corretta amministrazione della giustizia, le norme sulla giurisdizione garantite dall'art. 111 Cost. registrano il medesimo stato di erosione. L'imparzialità del giudice quale garanzia del giusto processo è inficiata dai **violenti circuiti mediatici giudiziari** che costituiscono forze dialettiche esterne ai meccanismi processuali, in contrasto con l'imparzialità del giudice, che dovrebbe, al contrario, esprimere la necessità dell'indipendenza da centri di potere e di opinione sociali, economici, politici.

La disposizione dell'ultima parte del par. 2 dell'art. 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, afferma che la libertà dell'informazione può subire limitazioni che "*costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario*".

Sulla presunzione di innocenza è intervenuta nel 2016 la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea (**Direttiva UE 2016/343 del 9 marzo 2016)** con alcune incisive prescrizioni di rafforzamento.

Pur contenendo una clausola di salvaguardia del diritto nazionale a tutela della libertà di stampa, la Direttiva impone agli Stati membri l'adozione di misure che perimetrino la libera informazione ai media a garanzia del principio di presunzione di innocenza, incentrando sull'"autorità pubblica" il proprio intervento legislativo.

Il termine di recepimento della Direttiva da parte degli stati membri è fissato al 18 aprile 2018 e dunque il tempo è ormai scaduto.

In adesione al sopra richiamato art. 10 par. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e in ottemperanza alla Direttiva UE 2016/343, riteniamo necessario farci promotori di una proposta di **legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nell'informazione in materia giudiziaria penale**, che abbia lo scopo di fornire una regolamentazione delle modalità di comunicazione delle informazioni relative alle inchieste giudiziarie che coinvolgono indagati e imputati non condannati con sentenza definitiva.

La proposta di legge, che intendiamo promuovere, (e che per altro è già da noi stata predisposta) si propone l'obbiettivo di innescare un meccanismo virtuoso per il quale le notizie sulle indagini penali in corso o che comunque riguardino indagati e imputati non condannati in via definitiva, siano divulgate in osservanza dei principi cardine dell'informazione, tra i quali i principi di lealtà, di imparzialità e di salvaguardia dei diritti fondamentali e della dignità della persona. Un meccanismo virtuoso per cui le notizie che riguardano indagati, imputati e persone offese dal reato siano scevre da morbose spettacolarizzazioni e risultino orientate unicamente a fornire ai cittadini informazioni il più possibile verificate e complete.
La proposta di legge prevede la creazione di un'Autorità garante indipendente, eletta dal Parlamento e nominata con decreto del Presidente della Repubblica, che sia incaricata di emanare un protocollo, vincolante e con la previsione di adeguate sanzioni, per la condotta d'informazione ai media da parte delle autorità pubbliche e dei soggetti del procedimento penale nonché per le modalità di divulgazione delle notizie di informazione giudiziaria penale da parte degli organi di stampa.

IX
DIRITTO SOVRANAZIONALE E GARANZIE

Uscendo dagli angusti confini nazionali, l'Unione delle Camere Penali dovrà volgere sempre più lo sguardo all'Europa e conseguentemente **incrementare le avviate collaborazioni con le istituzioni dell'Avvocatura europea** (CCPE – Idage - CCB). Con queste entità vanno sviluppate sinergie facendo quadrato per sollecitare le istanze dell'Avvocatura sulle garanzie processuali, i diritti fondamentali e le libertà civili, nell'ottica di chiarire come gli interessi economici, anche delle comunità internazionali, debbano comunque essere subordinati al rispetto dei diritti dell'uomo. Tutto ciò in una logica di fattiva sollecitazione e proposta alle Istituzioni europee ed internazionali, anche al fine di superare quel sempre più (a torto) diffuso atteggiamento "euroscettico" in cui l'Unione delle Camere Penali non si riconosce (pur consapevole delle non indifferenti pulsioni antigarantiste che spesso provengono da istituzioni o apparati sovranazionali, che andranno ovviamente combattute).

Sarà anche opportuno avviare una nuova fase di riflessione relativa ai rapporti con le associazioni nazionali ed internazionali dei penalisti, riprendendo lo spirito che aveva animato la creazione dell'Unione delle Camere Penali Europee, in vista di più strette sinergie relative alle problematiche che si pongono nei diversi ordinamenti giuridici dei Paesi dell'Unione Europea e non solo.

L'Osservatorio Europa e la Commissione per i rapporti con l'Avvocatura e le Istituzioni Internazionali hanno svolto in questi anni un lavoro di eccellenza ed il loro ruolo va potenziato, anche prendendo in considerazione gli organismi internazionali, non necessariamente europei.

Parimenti, si è rivelato di notevole valore **il Progetto Avvocati Minacciati**: il nostro impegno andrà nel senso di implementarne l'operatività, sì che venga assicurata la più ampia efficacia dell'agire politico dell'Unione nel senso del massimo grado di protezione dei difensori dei diritti umani anche con la ancor più assidua presenza in luoghi ove la funzione difensiva è oggettivamente in costante pericolo.

Particolare attenzione dovrà essere posta sul progetto di creazione dell'Ufficio del Procuratore Europeo (noto con l'acronimo **EPPO**), adottato con Regolamento dal Consiglio dei Ministri della Giustizia dell'Unione in data 12 Ottobre 2017 con procedura di cooperazione rafforzata da 20 Stati membri, per i rilevanti influssi che potrebbe avere sulla attività giurisdizionale nelle materie di sua competenza prossima

ventura, avendo come stella polare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone oggetto di indagine.

Sarà inoltre necessario individuare dei **punti di riferimento internazionali** che consentano una efficace attività di *advocacy* per diffondere le idee ed i principi cui si ispira l'Unione delle Camere Penali per una più fattiva partecipazione alle dinamiche formative e applicative della legislazione comunitaria in tema di libertà, sicurezza e giustizia.

Analogamente, dovrà essere incrementata l'interlocuzione interna **al momento dell'attuazione delle direttive dell'Unione in materia penale**, attività particolarmente complessa poiché l'Italia prevede normazione con decreti legislativi che trovano fonte nell'annuale legge di delegazione europea. Ne consegue che i provvedimenti legislativi nazionali sono confezionati negli uffici legislativi dell'esecutivo, salvo un parere non vincolante delle Commissioni parlamentari competenti reso nel breve termine di sessanta giorni su uno schema predeterminato.

Su un piano più generale, pare essenziale implementare ancor più il dibattito sui temi propri del diritto penale europeo, insieme a Magistratura ed Accademia, in modo tale da poter dare risonanza alle posizioni di U.C.P.I. in vista di un rafforzamento dei diritti fondamentali in ambito sovranazionale. Più nello specifico, appare rilevante tentare di orientare la legislazione eurounitaria verso più elevati standard di garanzie, invece che -come ora accade – al mero raggiungimento di uno standard comune minimo tra i paesi dell'Unione.

Centrale e strategica appare la necessità della **formazione di un avvocato penalista consapevole** delle influenze che da un lato la legislazione eurounitaria e dall'altro la giurisprudenza delle Corti del Lussemburgo (Corte di Giustizia dell'Unione Europea) e di Strasburgo (Corte Europea dei Diritti Umani) esercitano sul nostro ordinamento giuridico. In questo senso, fa ben sperare la partecipazione che si è in genere registrata alle iniziative di studio ed approfondimento sul tema.

E' necessario che gli avvocati penalisti maturino e consolidino la consapevolezza che non è più possibile svolgere la propria attività senza conoscere legislazione e giurisprudenza sovranazionale e che è necessario abbandonare la diffidenza per tutto ciò che non fa strettamente parte della nostra tradizione giuridica.

Le più profonde modifiche legislative in materia di processo penale negli ultimi anni sono state infatti ispirate, quando non imposte, dalle Direttive adottate dalla Unione Europea.

In questa direzione, pare imporsi **una più approfondita conoscenza** non solo dei decreti legislativi di attuazione ma anche delle Direttive nel loro testo originario, soprattutto al fine di verificare gli spazi per incrementare le garanzie di indagati, imputati e parti lese in caso di incomplete attuazioni interne.

In questo senso, appare decisivo stabilizzare ed anzi incrementare l'attività formativa che, in diverse forme, è stata realizzata negli ultimi anni dall'Unione con i corsi di base ed avanzati di diritto penale europeo e dalle Camere Penali territoriali con moduli che sarebbe opportuno cercare di tendenzialmente uniformare.

Sarà infine opportuno prevedere iniziative per la formazione dei difensori dinanzi la Corte Penale Internazionale dell'Aja.

X

IL RUOLO DELL'AVVOCATO.
LA SPECIALIZZAZIONE FORENSE.
LE SCUOLE.
LA MEMORIA STORICA DELL'AVVOCATURA PENALE.

(a)

Il ruolo dell'avvocato

Il compito principale degli avvocati in una società democratica è quello di difendere i diritti delle persone: non v'è dubbio che la rilevanza e la tutela assicurata dall'ordinamento al diritto di difesa costituisca uno degli indici più significativi del tasso di libertà dello Stato e non è per caso che nei regimi totalitari il diritto di difesa è inesistente o ridotto a mera apparenza.

Gli avvocati penalisti, in particolare, hanno anche l'ulteriore compito di difendere l'accusato dall'eccesso di potere punitivo dello Stato, esigendo e reclamando il rispetto delle regole processuali e sostanziali che costituiscono il limite contro ogni prevaricazione, contro il prevalere della legge del più forte, Stato compreso.

Requisito imprescindibile per l'effettivo svolgimento di questo compito è innanzitutto **la libertà e l'autonomia della funzione difensiva.** Non può esservi effettività di difesa dei diritti se l'avvocato non è libero da condizionamenti (anche

economici) ed indipendente (non legato a questa o a quella aggregazione di potere: istituzionale, economico, politico ecc.).

Nell'attuale modello di sviluppo globale della società è ormai dominante la cultura mercatista, di origine anglosassone, secondo la quale il mercato e la concorrenza sono strumenti che regolano ogni aspetto della convivenza civile.

In questa logica si è mosso, ormai da tempo, anche il legislatore italiano, il quale, dopo innumerevoli tentativi, è da ultimo riuscito ad imporre alla Avvocatura, a dir vero assai facilmente, il modello di esercizio della professione mediante società partecipate dal socio di puro capitale in misura non superiore ad un terzo.

Tradotto nell'esercizio della giurisdizione, il dogma della efficienza e della produttività schiaccia il sistema delle garanzie e la difesa dei diritti, riducendo la professione dell'avvocato alla mera prestazione di un servizio contro quella di un corrispettivo.

In questa regressione culturale si alimenta l'ostilità e quasi il disprezzo per la funzione difensiva, percepita come un pesante e spesso inutile costo.

Di qui la felice intuizione del Consiglio Nazionale Forense – in linea peraltro con quanto già in precedenza tentato sia dall'Avv. Prof. Gaetano Pecorella (AC 2556) sia dal Prof. Marcello Pera (AS 1935) - di contemplare in Costituzione libertà e indipendenza dell'avvocato, quale argine contro la mercificazione della funzione difensiva e la sua subordinazione a interessi di mercato.
Tale proposta si pone peraltro in piena coerenza con le decennali battaglie condotte dall'Unione delle Camere Penali italiane contro ogni forma di mercificazione della funzione del difensore e di esse costituisce, nell'attuale contesto normativo, un'ottima sintesi; essa andrà pertanto consapevolmente ed efficacemente condivisa.

(b)

La specializzazione del penalista

Come da sempre andiamo dicendo, il ruolo di garante delle libertà e dei diritti del cittadino e con essi dell'assetto democratico dello Stato impone agli avvocati un elevatissimo livello di **competenza tecnica e deontologica**. Solo un avvocato rigorosamente "attrezzato" e consapevole del proprio ruolo è infatti in grado di garantire l'efficacia dell'esercizio del diritto di difesa.

Per questo sono nate le Scuole dell'Unione e delle Camere Penali territoriali; per questo l'Unione ha inaugurato la battaglia per la specializzazione forense; per

questo il sistema della formazione dell'avvocato in seno alle nostre realtà, nazionale e territoriale, è stato con continuità coltivato.

Va detto però che, a fronte di un impegno politico e culturale davvero straordinario, non siamo ancora riusciti – senz'altro non per nostra colpa – a godere dei frutti del nostro duro lavoro. Come è noto il decreto ministeriale 12 agosto 2015 n.144, dopo essere stato oggetto di plurime impugnazioni da parte di molte componenti dell'Avvocatura, ha finalmente passato il vaglio del Consiglio di Stato pressoché intatto: l'impianto ed il merito va senz'altro anche all'Unione ha mantenuto le caratteristiche e la filosofia di fondo che lo caratterizza.

Tutte le Autorità Giurisdizionali interessate dai ricorsi hanno però censurato l'illogica ripartizione dei settori di specializzazione contenuta nel Regolamento, così determinando l'impossibilità di dare attuazione alla disciplina ed imponendo al Governo la riscrittura della norma.

Su questo punto sarà necessario lavorare con immediatezza e frapporsi con determinazione ai tentativi, sempre dietro l'angolo, di frammentare la specializzazione del penalista in porzioni iperspecializzanti (diritto penale dell'economia, diritto penale del lavoro, diritto penale dell'ambiente, e simili…..), tentativo coltivato da sempre, con determinazione, dagli avversari della riforma. E' di tutta evidenza che la frammentazione del diritto penale in settori interni allo stesso comporterebbe di fatto la eliminazione della specializzazione del penalista, sì da agevolare ancora l'esercizio della difesa penale da parte di quanti non posseggono i necessari requisiti di specifica competenza. Con buona pace della comune competenza penalprocessuale e dell'affidamento del cittadino in una difesa adeguata a garantire i propri diritti.

Seppure dunque sia ipotizzabile una specializzazione di secondo livello che, nell'ambito delle macroaree, individui specifici settori di interesse, il conseguimento di un simile titolo non potrebbe che essere preceduto dal conseguimento del titolo di specialista nella macroarea di riferimento.

Diversamente, si stravolgerebbe il significato della specializzazione del penalista, che da garanzia di esercizio consapevole della difesa penale nel procedimento si trasformerebbe in attestato di competenza in materia sostanziale.

Il nostro impegno andrà dunque immediatamente in questo senso.

Con pari immediatezza andrà coltivato il progetto di legge elaborato dall'Osservatorio sulla Specializzazione dell'U.C.P.I. e presentato all'Open Day di Rimini nell'anno 2017, che contempla l'introduzione, in luogo dell'attuale esame, di un esame di accesso al Patrocinio dinanzi alle Giurisdizioni Superiori ripartito per ambiti di specializzazione ed il corrispondente riparto dell'attuale Albo Speciale per il Patrocinio dinanzi alle Giurisdizioni Superiori in più Albi Speciali in ragione dei diversi ambiti di specializzazione.

Tale progetto di legge dovrà essere oggetto di una immediata condivisione con tutte le componenti associative ed istituzionali della Avvocatura, al fine di elaborare un testo condiviso da sottoporre all'esame del Parlamento: in tal modo proseguendo il percorso della specializzazione, ed anzi approfondendolo nel senso della "esclusiva" competenza nelle singole aree, ed, al contempo, consentendo a coloro che accederanno agli Albi Speciali di sostenere un esame che valuti l'esperienza e la formazione effettivamente maturata negli anni precedenti.

(c)

Le Scuole

Quanto al sistema delle Scuole alcune cose vanno dette:

1. Le Camere Penali si sono dotate di Scuole – in coerenza con le direttive politiche ed i regolamenti man mano approvati negli ultimi decenni – al fine di dar vita a strutture, munite di propri organismi dirigenti, cui delegare l'attività di formazione. E' accaduto però, in taluni casi, che la stessa attività della Camera Penale si sia risolta nella attività formativa della propria Scuola, trascurando così l'attività politica sul territorio.

Ciò non può essere: la formazione è imprescindibile, ma è strumento e non fine.

2. Le Scuole delle Camere Penali territoriali sono un fondamentale strumento per diffondere, innanzitutto tra i giovani che si avvicinano ai nostri temi, i valori fondanti della nostra associazione: ciò sia attraverso i Corsi di formazione tecnica e deontologica dell'avvocato penalista sia mediante le iniziative di aggiornamento professionale.

Esse dunque, proprio perché primo strumenti di formazione alla cultura delle garanzie, dovranno come di consueto, ove lo riterranno, ricevere il massimo supporto, sia dal punto di vista gestionale che dal punto di vista dell'offerta formativa, da parte della Scuola Nazionale e delle sue articolazioni.

Così come l'Unione, laddove ve ne sarà richiesta, farà fronte, con le proprie articolazioni e strutture, ad ogni richiesta di assistenza in ordine a problematiche, anche di natura fiscale, che possano insorgere.

3. La Scuola di Formazione Specialistica dell'avvocato penalista è un nostro "gioiello" e come tale va trattata. Essa rappresenta un momento imprescindibile tanto nella organizzazione del Corso di Alta Formazione per il conseguimento del titolo di specialista, quanto nella organizzazione di seminari e master di approfondimento.

E' dunque fondamentale che la Scuola sia dotata, nuovamente come un tempo, di un vertice (il Direttore), che, unitamente all'organismo collegiale che la organizza, possa dedicarsi ad essa con dedizione e tempo a disposizione. L'idea di affidare il ruolo del Direttore ad un "delegato di Giunta", frutto delle modifiche attuate nel recente passato, finisce infatti con il distrarre risorse umane al lavoro della Giunta, nulla aggiungendo sul piano del coordinamento fra Giunta e Scuola. Tale coordinamento è infatti insito nella nomina da parte della Giunta di tutte le posizioni di vertice.

E' altresì fondamentale che si riesca ad avvicinare ancor più la Scuola al territorio, costituendo una sede decentrata per ogni distretto di Corte d'Appello. A tal fine saranno di fondamentale aiuto, oltre all'organismo di vertice, le Camere Penali del territorio, che potranno incentivare la nascita e poi coordinare le singole realtà territoriali.

4. La nostra partecipazione alla società Gnosis Forense S.r.l. non è da revocarsi in dubbio. Ciò a prescindere ovviamente da quelli che saranno i contenuti degli accordi societari, che certo potranno in ogni tempo essere modificati ove necessario od anche solo opportuno.

Gnosis Forense S.r.l. nasce infatti ad opera di U.C.P.I., A.G.I., A.I.A.F. e U.N.C.A.T., prima ancora che come realtà organizzata tramite la quale gestire unitariamente la formazione, come strumento culturale e politico. L'idea di fondo era ed è quella di andare a costituire un unico centro di formazione qualificata servente ogni settore di

interesse, il più importante punto di riferimento nazionale della formazione specialistica forense, il luogo ove la formazione viene erogata da parte dei professionisti del settore.

In un momento, ancora in essere, in cui la formazione poteva e può diventare l'oggetto di un'attività di impresa gestita in ragione di un utile ed a prescindere dalla sua qualità, Gnosis Forense voleva e vuole essere il luogo ove la formazione professionale viene invece consapevolmente gestita mediante percorsi di studio rigorosi e qualificati e senza alcun fine di lucro.

Accanto a tale filosofia di fondo, la costituzione di un'unica società agevola, così come del resto ha agevolato, la elaborazione di linee comuni di politica giudiziaria e forense, in particolare in punto di ordinamento professionale, di specializzazione e di formazione. Di tale coordinamento, vieppiù alla luce del percorso accidentato sofferto dalla specializzazione forense, è ancora evidente il bisogno.

Ed anzi, deve essere favorito l'ingresso in Gnosis Forense S.r.l. di altre associazioni forensi specialistiche, sì da poter rappresentare con la massima latitudine possibile il punto di riferimento della specializzazione degli avvocati.

(d)
La memoria storica dell'Avvocatura

Fondamento basilare di ogni associazione politica e, comunque, di ogni comunità, è la memoria storica.

Non può esservi consapevolezza del ruolo associativo senza avere coscienza e conoscenza del proprio passato.

Per tali ragioni, sembra indispensabile che i colleghi più giovani siano in grado di conoscere la storia dell'Unione delle Camere Penali italiane.

È pertanto nostra intenzione avviare i lavori per la redazione di un volume che, previa raccolta dei dati e dei documenti, ricostruisca ed esponga la storia dell'Avvocatura penale italiana.

XI

LA DIFESA D'UFFICIO E IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Lo abbiamo sempre detto: indipendentemente da una autonoma scelta, indipendentemente dal reddito, indipendentemente dal livello sociale e culturale, a maggior ragione quando è lo Stato che sceglie il difensore, chiunque ha diritto ad una difesa consapevole, specializzata e deontologicamente attrezzata. E conseguentemente retribuita. Anche in questo si esprime il livello di civiltà di un paese.

Eppure, proprio nei confronti dei più deboli, si manifesta tutta l'inefficienza del sistema, e del sistema giudiziario innanzitutto, nel garantire questo fondamentale diritto. Con le ovvie conseguenze in tema di abbandono dei due istituti da parte degli avvocati più esperti e, per contro, di una profonda insoddisfazione dei più giovani difensori, considerati (persino dal Vice Presidente del Consiglio) categoria a sé stante e "di serie B".

Se questa è la cornice in termini di principio occorre lanciare una grande battaglia di politica giudiziaria per la riorganizzazione della difesa d'ufficio, con la parola d'ordine "La difesa d'ufficio all'Avvocatura".

Si tratta di una iniziativa non facile (poiché sarà necessario un dialogo con il CNF, le associazioni forensi, la Cassa Forense ed il governo) ma necessaria, sebbene richieda una particolare assunzione di responsabilità degli avvocati.

La riorganizzazione del "servizio" difesa d'ufficio, infatti, dovrà necessariamente prevedere anche il potere all'interno degli Ordini Forensi e del CNF sulla liquidazione delle parcelle, sottraendo tale compito alla Magistratura, che lo esercita spesso in modo umiliante per i Colleghi e talvolta condizionante per la libertà processuale del difensore.

Si tratta però di rilanciare una grande battaglia di principio che implica, come è evidente, anche modifiche legislative (quanto al bilancio dello Stato, alla disponibilità dei fondi per la difesa ed il patrocinio *etc*.).

È ora dunque che la gestione delle difese d'ufficio e del patrocinio dei non abbienti passi interamente nelle mani dell'Avvocatura: essa organizza la formazione garantendo la qualificazione del difensore; su di essa gravano i procedimenti disciplinari allorquando il difensore si rende inadempiente ai propri obblighi professionali. Deve dunque essere l'Avvocatura che, forte della propria competenza, provvede ad organizzare e gestire anche il sistema della valutazione e della liquidazione economica dei compensi, laddove oggi essa è rimessa al giudice.

Non può ulteriormente tollerarsi che l'Avvocatura si accolli l'onere della formazione e del controllo, e per contro la Magistratura gestisca il sistema della valutazione e liquidazione degli onorari, con quantificazioni e tempi di liquidazione che mortificano il lavoro svolto.

(a)

La difesa d'ufficio

La difesa d'ufficio è stata e rimane uno dei terreni di "battaglia" dell'Unione delle Camere Penali, nella consapevolezza che in tale istituto si estrinseca il ruolo e la funzione sociale dell'avvocato.

La effettività della difesa d'ufficio (declinata innanzitutto come competenza e stabilità della difesa e dunque onerosità della stessa) è presupposto indefettibile della regolare celebrazione del processo penale.

L'approvazione del decreto legislativo 30 gennaio 2015, n. 6, recante Riordino della disciplina della difesa d'ufficio, - possibile grazie all'imprescindibile apporto dell'Unione delle Camere Penali italiane - ha rappresentato un fondamentale passo avanti, ma non dobbiamo considerarla un punto di arrivo. Altro vi è da fare, ed è stato già detto in premessa.

È necessario innanzitutto proseguire una battaglia culturale, per far sì che, a partire dagli avvocati delle Camere Penali, giovani ed anziani, vi sia una ritrovata consapevolezza del ruolo fondamentale del difensore, e del difensore d'ufficio in particolare, nel processo penale.

Andrà poi valutata l'opportunità di un intervento normativo tramite il quale prevedere espressamente che, in caso di mancato consenso del difensore d'ufficio all'elezione di domicilio presso il suo studio ex art. 162 c.4 bis c.p.p., la Polizia Giudiziaria sia onerata di effettuare un nuovo invito all'indagato a dichiarare o eleggere domicilio ai sensi dell'art. 161 c.p.p..

Ciò al fine di fronteggiare adeguatamente le prassi distorsive instauratesi, in spregio alla effettiva conoscenza del procedimento da parte dell'imputato, dopo la novella legislativa attuata con la Riforma Orlando.

Un primo e forse più importante intervento concerne l'art. 97 co. 4 c.p.p. per porre definitivamente fine al fenomeno della cd. girandola dei difensori d'ufficio, che è stato oggetto di censure anche da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

La proposta di riforma predisposta da UCPI e CNF, in vista della riforma poi approvata ad inizio del 2015, prevedeva espressamente che in caso di mancata comparizione del difensore d'ufficio senza giustificato motivo o legittimo impedimento il Giudice dovesse provvedere - a pena di nullità - alla nomina di un nuovo difensore d'ufficio.

Una previsione di questo tipo consentirebbe senz'altro di arginare il fenomeno del "disinteresse" del processo da parte di alcuni difensori nominati d'ufficio, che - al di là dell'evidente rilevanza sotto il profilo deontologico - determina un evidente pregiudizio per la effettività della difesa.

Andrebbe recuperata, a livello normativo, anche la previsione all'interno dell'art. 102 cpp per cui il sostituto del difensore d'ufficio dev'essere, a sua volta, iscritto all'elenco nazionale (attualmente vi è soltanto una previsione di natura "deontologica", all'interno del Regolamento CNF 22.05.2015).

Un altro aspetto della vigente disciplina che richiede un ripensamento è intimamente connesso al ricorso per Cassazione, o meglio, alle difficoltà che si riscontrano nell'accedere a detto mezzo d'impugnazione quando il difensore d'ufficio non sia abilitato al patrocinio innanzi le giurisdizioni superiori.

Al riguardo si impone come necessaria la introduzione di un obbligo, in capo al Tribunale o alla Corte d'Appello che abbiano pronunciato il provvedimento ricorribile, di nominare, contestualmente alla pronuncia di condanna o all'emissione di un'ordinanza cautelare, un nuovo difensore d'ufficio che sia abilitato al patrocinio innanzi le giurisdizioni superiori.

Nell'ultimo biennio sono stati unitariamente introdotti i Quaderni della difesa d'ufficio, realizzati in collaborazione con Pacini Editore. Queste pubblicazioni sono

strumenti assai utili per la diffusione di alcune tematiche di interesse, anche pratico, per i partecipanti alle Scuole territoriali e, per tale ragione, non devono essere abbandonati bensì migliorati ed aggiornati.

(b)

Patrocinio a spese dello Stato

Il diritto al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali costituisce concreta attuazione dell'art. 24 della Costituzione ed è espressamente previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dal Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

Non vi è dubbio che le scarse risorse economiche in cui versa una persona sottoposta a procedimento penale non possano costituire un pregiudizio al regolare svolgimento del procedimento a suo carico.

L'attuale disciplina dell'istituto nel nostro ordinamento, tuttavia, non è idonea a garantire l'effettività del diritto di difesa.

Le principali patologie del nostro sistema sono rappresentate dal fatto che la **liquidazione spetta al giudice** e dalla mancanza di un meccanismo che preveda la possibilità di anticipare, in procedimenti complessi che richiedano un impegno professionale particolare, **un fondo spese.**

Per risolvere il primo aspetto è necessario che l'Avvocatura riesca ad avocare a sé, come sinteticamente accennato in premessa, la gestione dei fondi stanziati per il patrocinio dei non abbienti, mediante il coinvolgimento della Cassa Nazionale Forense e del Consiglio Nazionale Forense, con i Consigli degli Ordini territoriali. Ciò consentirebbe di ridurre i tempi delle liquidazioni e delle erogazioni dei pagamenti e di garantire una determinazione degli importi uniforme e adeguata. La seconda questione, in verità intimamente connessa alla prima, potrebbe tuttavia essere risolta inserendo nell'attuale disciplina la possibilità di presentare, in presenza di alcune condizioni oggettive, come la natura del reato contestato o la pluralità di coimputati assistiti ammessi al patrocinio a carico dello Stato, prima del termine della fase di riferimento una richiesta motivata di anticipazione di un fondo spese.

Il CNF ha proposto una riforma della legge sul patrocinio a spese dello Stato che prevede la correzione di alcune storture (prima tra tutte quella relativa alla

presunzione assoluta di superamento dei limiti di reddito per gli imputati condannati per taluni reati), ma non è sufficiente.

Restano aperte alcune questioni tra le quali **l'ammissione senza limiti di reddito per le persone offese di taluni reati - che appare irragionevole** soprattutto nella parte in cui non è prevista la revoca del provvedimento di ammissione in caso di esito pienamente assolutorio del processo penale - e **la qualificazione del difensore iscritto nelle liste del patrocinio**, che è tema centrale nelle direttive europee in materia ed intimamente connesso alla necessità di razionalizzare, utilizzando nel miglior modo possibile, i fondi stanziati. Sotto questo ultimo aspetto, l'attuale disciplina, che prevede di indicare nella richiesta di inserimento nell'elenco di avvocati per il patrocinio a spese dello Stato di essere in possesso di attitudini ed esperienza professionale specifica con riferimento alla disciplina nel cui elenco si richiede di essere iscritti, appare troppo generica e non idonea a garantire adeguatamente la parte che, non essendo abbiente, è limitata nella libertà di scelta del difensore.

XII
CARCERE

La riforma dell'Ordinamento Penitenziario, per la quale l'Unione, con il suo Osservatorio Carcere, ha speso grandissime energie, è purtroppo caduta sotto la scure degli slogan populisti della nuova compagine di Governo; in suo luogo si propongono la costruzione di nuove carceri e l'eliminazione delle misure introdotte dal Parlamento al fine di garantire una rieducazione effettiva, svolta anche all'esterno del perimetro carcerario. Lo schema di decreto legislativo approvato dal nuovo esecutivo salva alcune modifiche inerenti essenzialmente il regime penitenziario e poco altro.

Ciò non toglie che il grande lavoro fatto dall'Unione in questi anni debba comunque trovare una sua positiva conclusione.

Non dobbiamo nasconderci che nell'attuale clima politico, di stampo squisitamente populista, il consenso della pubblica opinione sarà determinante.

Sarà dunque necessario promuovere una vasta campagna di sensibilizzazione della società civile, che, al contempo, promuova i dati ufficiali della sicurezza in Italia nei termini effettivi di decrescita costante del numero dei reati ed assuma a proprio refrain le parole d'ordine "più carcere=meno sicurezza". In questa battaglia dovremo coinvolgere ed implementare la rete dei soggetti – associazioni, istituzioni e parte della Magistratura – che hanno dimostrato di condividere le nostre battaglie di civiltà.

Dovremo al contempo vigilare, oggi più che mai, per **contenere quei venti di restaurazione** che si ispirano alla nuova politica all'interno dei luoghi di privazione della libertà personale tutti, accedendo con l'Osservatorio Carcere non solo nelle carceri, e in particolare nelle sezioni di alta sicurezza, ma anche **nei nuovi Centri per il rimpatrio**, di prossima riapertura in ogni regione d'Italia.

La recente esperienza dei migranti ristretti a bordo di una nave senza alcun provvedimento dell'Autorità Giudiziaria e al di fuori della disciplina anche amministrativa, ha reso evidente come sia fondamentale denunciare **ogni caso di compressione della libertà in violazione dell'art. 13 Cost**., affinché la sensibilità dell'opinione pubblica possa farsi maggiore.

Occorrerà seguire con particolare attenzione il tema della cura dei **detenuti psichiatrici**, che vivono oggi in una condizione di assoluta emergenza sanitaria e riproporre la questione della parificazione della malattia psichiatrica con quella fisica. Senza dimenticare le situazioni di privazione della libertà più sommerse ma non per questo meno significative che, nell'ultima relazione del Garante, sono state individuate **nei luoghi di cura** (con riferimento alle persone sottoposte a TSO o con gravi disabilità), e **nelle restrizioni a carico dei migranti** (hotspot e voli di rimpatrio). E senza dimenticare, ancora, le limitazioni della libertà riconnesse alla partecipazione degli imputati detenuti ai processi e dunque le modalità di traduzione dagli Istituti di pena e la detenzione in aula in "gabbia".

Su quest'ultima questione, portata tra l'altro all'attenzione generale dalla Camera Penale di Milano, saranno adottate da subito iniziative pubbliche, per la sua valenza simbolica.

Un ultimo tema riguardante l'esecuzione penale deve essere oggetto di attenzione. L'iter legislativo dello schema di decreto legislativo sulla giustizia riparativa (parte del lavoro della commissione Orlando) prosegue. Occorrerà vigilare affinché le potenzialità del sistema della giustizia riparativa siano sfruttate senza che si sviluppino derive da Stato etico (ovvero il rischio che le condotte riparative vengano

di fatto imposte nel procedimento penale) e quindi affinché i due sistemi (processo di merito o fase di esecuzione rispetto ai procedimenti di giustizia riparativa) rimangano binari paralleli con alcuni punti di possibile collegamento, ma non di interferenza.

Il parere dato di recente dalle Commissioni Giustizia di Camera e Senato sembra purtroppo non cogliere gli aspetti in questione, incentrandosi viceversa su di un amplissimo concetto di tutela della vittima assai lontano rispetto al valore del giusto processo.

XIII
PROGETTO SCUOLA

Il c.d. Progetto Scuola dell'Unione delle Camere Penali è la concreta realizzazione delle finalità indicate nel Protocollo d'Intesa che U.C.P.I. ha sottoscritto nel 2014 con Il MIUR.

I contenuti del Protocollo rivendicano la centralità dell'U.C.P.I. nella promozione della conoscenza, della diffusione, della concreta realizzazione e della tutela dei valori fondamentali del diritto penale e del giusto processo nonché delle iniziative culturali e politiche promosse secondo i principi statutari e la peculiarità della formazione svolta nelle scuole di specializzazione dell'U.C.P.I..
Da queste premesse consegue il riconoscimento alle Camere Penali della funzione di formatori nelle istituzioni scolastiche attraverso la progettazione di iniziative sui principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, garantendo una informazione giuridica neutra, corretta e chiara, tale da raggiungere tutti i giovani studenti e le loro famiglie, fino a raggiungere gli operatori delle scuole.

Questa contaminazione con la c.d. società civile si raggiunge efficacemente con il progetto scuola U.C.P.I. ed è per questa ragione che l'attività svolta dalle Camere Penali in questo ambito deve essere definita quale progetto culturale di straordinaria importanza.

Nelle scuole, per parlare di legalità e di argomenti correlati, sono presenti anche altri soggetti: ANM, Polizia, Carabinieri, Polizia Postale e numerose altre associazioni di avvocati. Con l'introduzione dell'Alternanza Scuola Lavoro anche il Consiglio Nazionale Forense, attraverso gli Ordini, svolge incontri nelle scuole. La presenza di tanti e così diversi profili istituzionali ha imposto un apprezzabilissimo intervento che

ha reso particolarmente qualificante ed unico il lavoro che le Camere Penali sono chiamate a svolgere in materia.

Così come andranno incentivate tutte le altre iniziative che l'Osservatorio è riuscito a realizzare per comunicare sui temi della legalità e del giusto processo secondo i principi U.C.P.I.: spettacoli teatrali, visioni di film, eventi culturali fra i più disparati, occasioni preziose da coltivare con entusiasmo per le grandi potenzialità che ne derivano e che, in concreto, costituiscono l'obbiettivo più importante del nostro agire.

Il format elaborato dall'Osservatorio, condiviso e approvato dalla Giunta, costituisce uno straordinario strumento di omogeneità. Rivisto e modificato più volte, esso andrà adeguato continuamente alla luce della esperienza maturata.

Se oggi sono 43 le Camere Penali attive sul Progetto Scuola, si può e si deve fare molto di più per giungere a diffondere capillarmente tale progetto su tutto il territorio nazionale. E' dunque importante che la Giunta ed il Consiglio offrano all'Osservatorio massima disponibilità all'ascolto ed alla elaborazione di strategie di intervento condivise.

*** *** ***

Renato Borzone

“AL DI LA’ DI OGNI RAGIONEVOLE SOGNO”

Progettare il futuro dell’Unione delle Camere Penali italiane

INDICE

Prologo

I – Trasparenza e partecipazione p. 3

a) La struttura dell’U.C.P.I. e le singole Camere Penali territoriali p. 4
b) Il Consiglio delle Camere Penali p. 5
c) Il Congresso Straordinario p. 6
d) Il Centro Marongiu p. 7
e) La gestione patrimoniale dell’Unione p. 7
f) Il sito p. 8
g) Ufficio Stampa p. 9
h) Camere Penali TV p. 9
i) Social network p. 10
j) Gli Osservatori p. 10
k) I giovani p. 11

II - Lo statuto dell’unione come crinale della politica giudiziaria dell’unione delle camere penali italiane p. 11

III – L’Unione nell’attuale contesto politico e culturale p. 12

IV – Un sistema giudiziario da cambiare p. 14

V – I Consigli Giudiziari p. 19

VI – Campagne politiche di riforma p. 20

a) Una campagna per modificare il regime delle intercettazioni fra difensore ed assistito p. 21
b) Una campagna per la registrazione degli atti di indagine p. 23
c) Del processo a distanza (ovvero delle “non” magnifiche sorti e progressive) p. 25

d) Una campagna per l'eliminazione dell'art. 41 bis O.P. e dell'ergastolo ostativo p. 28

VII – Alcune questioni aperte di ordine penale e processuale penale – Ipotesi di intervento p. 30

a) La "questione Cassazione" p. 30
b) Misure di prevenzione p. 32
c) La riforma delle intercettazioni p. 35
d) L'utilizzo del virus Trojan p. 38
e) Le prime emergenze p. 42
f) Il reato di tortura p. 43
g) Criminalità organizzata e reati associativi (416 bis e dintorni) p. 45
h) Contro le prassi devianti p. 47
i) Adeguare il procedimento cautelare alle regole del giusto processo p. 48
l) Rimediare con effettività agli errori giudiziari p. 49
m) Indagini difensive p. 51
n) Un sistema sanzionatorio da reinventare p. 51

VIII – Un garante dell'informazione giudiziaria p. 53

IX – Diritto sovranazionale e garanzie p. 55

X – Il ruolo dell'avvocato – La Specializzazione forense – Le Scuole – La nostra storia p. 57

a) Il ruolo dell'avvocato p. 57
b) La specializzazione del penalista p. 58
c) Le scuole p.60
d) La memoria storica dell'Avvocatura p. 62

XI – La difesa d'ufficio e il patrocinio a spese dello Stato p. 63

a) La difesa d'ufficio p. 64
b) Il patrocinio a spese dello Stato p. 66

XII – Carcere p. 67

XIII – Progetto Scuola p. 69