



XIX CONGRESSO ORDINARIO
DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE
Firenze 6 – 7 – 8 OTTOBRE 2023

Relazione del Segretario dell'Unione
Avv. Eriberto Rosso

Dalle camere penali del nord a quelle del sud la prima campagna politica dopo Pescara è stata quella dedicata agli *specialia*. La inaccettabilità del doppio binario, i labili contorni delle fattispecie associative qualificate, addirittura la inversione probatoria nei procedimenti per tali reati. Nel convegno di Milano del novembre 2022 abbiamo denunciato tutto questo e la vergogna delle misure di prevenzione e delle cd. interdittive antimafia. Parto da qui per dire subito che questo è un ambito dove ferma è stata la nostra iniziativa perché, sul piano della cultura giuridica, non solo è necessario rifondare, partendo dal pensiero della migliore dottrina penalistica, una idea di diritto penale e di processo finalmente uguale per tutti, che non sconti i limiti della straordinarietà e dell'emergenza, ma anche perché questo è il terreno dove il richiamo populista è più forte e la politica si è dimostrata incapace di affermare una sua autonoma progettualità. Ne è un esempio l'ultimo intervento normativo per consentire l'utilizzo delle intercettazioni – quelle senza limiti e più invasive – in tutti i procedimenti per reato associativo, anche non qualificato, addirittura determinando uno strappo con principi romanistici in punto di irretroattività della operatività della norma processuale, anche se – bontà loro – pare che la maggioranza parlamentare abbia definitivamente rinunciato a tale ultimo profilo.

È tempo che l'Avvocatura penale militante si faccia carico, assieme agli studiosi della scienza penale, di aiutare la politica a misurarsi con categorie quali autoritarismo e democrazia per contribuire a rifondare i fondamentali della dottrina politica. Non può il potere, nella definizione della norma penale, prescindere dalla elaborazione dei soggetti politici portatori di visioni, interessi e specifici saperi. Certo, la sintesi appartiene alla autorità statale, ma più quel potere si dimostra incapace di tenere conto di quei punti di vista più è destinato ad avanzare verso l'autoritarismo.

Quello del doppio binario e delle misure di prevenzione è stato un filo rosso sempre presente nella nostra iniziativa: decine di convegni delle singole camere penali, soprattutto nel sud, con la presenza e il contributo del Presidente

Caiazza, in un crescendo che ci ha portato a Capo d'Orlando, appuntamento ormai divenuto un classico, a un confronto duro con la Magistratura proprio sulle misure di prevenzione, che certo non può prescindere non tanto dalla testimonianza quanto dalla ricostruzione e dalla vivida rappresentazione delle conseguenze umane ed economiche della pena senza processo fatta da chi queste misure ha patito. Il nostro Osservatorio ha elaborato proposte che abbiamo illustrato in Parlamento, ma la strada è ancora lunga.

A Rimini, nel corso del nostro Open Day, abbiamo assegnato il premio per l'informazione giudiziaria ad Alessandro Barbano. Abbiamo così inteso onorare la sua documentata attività di denuncia proprio del procedimento delle misure di prevenzione, della loro drammaticità, della mancanza di definizione della regola che lo presiede. Anche il bel libro di Barbano, *L'inganno*, ha contribuito alla formazione di una nuova consapevolezza.

Nel settembre 2022 avevamo denunciato la forzatura del governo dimissionario che aveva emanato i decreti attuativi della delega Cartabia, chiamando così il Parlamento al parere obbligatorio a Camere sciolte. I decreti delegati hanno snaturato alcune delle intuizioni più significative della riforma e reso ancor più inaccettabili le sue parti peggiori: videoregistrazione e fonoregistrazione delle s.i.t., processo a distanza, mutamento del giudice e rinnovazione della prova, giustizia riparativa e impugnazioni.

Abbiamo richiesto che sull'articolato di attuazione della riforma si aprisse un confronto, invitando le forze parlamentari di ispirazione liberale ad un protagonismo in difesa dei principi, che almeno recuperasse i fondamenti dell'accusatorio. Qui è doveroso un chiarimento. Tanto abbiamo discusso di Cartabia, dei limiti del progetto riformatore, tutti con forza sottolineati da questa Giunta, anche se alla Ministra abbiamo riconosciuto il merito di aver comunque voluto rappresentare una diversa cultura dei diritti, negata dal suo predecessore; è stata una apertura di credito, non sempre ripagata con moneta di buon conio, anche se rimane apprezzabile l'intervento nella parte in cui ha tentato di dare

una risposta alla sostanziale abolizione della prescrizione, si è occupata di trattamento sanzionatorio, ha resistito al tentativo di abolire l'appello e alla introduzione nel nostro ordinamento della possibilità di *reformatio in peius*. I limiti della delega Cartabia stanno nella sua genesi, nell'originario impianto voluto da Bonafede; ma la sua riscrittura, per tentare di superare una logica giustizialista, ha ancora proposto efficientismo *versus* garanzie.

Consapevoli di questo avevamo sottolineato come la vera battaglia si sarebbe spostata sui decreti attuativi quando, da petizioni di delega a volte generiche, si sarebbe individuata la specifica disciplina. Ecco le nostre prese di posizione, dai tempi certi per le investigazioni al diritto alla prova al dibattimento, dalla abolizione dell'appello dell'accusa all'espansione delle prerogative della difesa in grado di appello, dalle regole che consentano di rendere finalmente armonica la ammissione al grado di cassazione e così via.

Nel militare la nostra soggettività politica, quali interpreti della difesa penale, abbiamo sempre avuto ben chiaro che nessuna mediazione è possibile sulla struttura delle garanzie. Se il processo è costruito come percorso probatorio, nella sua formazione deve attraversare lo stress dei diversi punti di vista, con l'iniziativa affidata alle parti, riservando al giudice il rigoroso controllo del rispetto delle regole e la decisione. Ad armi pari non significa medesimezza di strumenti ma un sistema di bilanciamento e di equilibrio tra le diverse prerogative. Se le indagini appartengono al Pubblico Ministero, l'impugnazione di merito appartiene alla difesa; nel dibattimento il giudice è chiamato soprattutto ad assicurare il pieno esercizio del controesame, insomma l'essenza del contraddittorio, l'oralità e il diritto alla prova.

Mai abbiamo inteso venire meno, per qualche compromesso politico, alla difesa delle prerogative che devono connotare la attività difensiva nel processo. Nel dicembre 2022, facendoci carico dei limiti della delega, con un lavoro davvero certosino nel quale la Giunta è stata assistita dai professori di diritto processuale del nostro Centro Marongiu, coordinato da Lorenzo Zilletti, abbiamo messo a

punto e proposto gli emendamenti compatibili con gli spazi di delega, per bloccare gli aspetti più pesanti della sua attuazione (Bajrami, udienze da remoto, udienza predibattimentale monocratica, giustizia riparativa non nella cognizione). Ne abbiamo discusso in forma seminariale in seno al Consiglio delle Camere penali e li abbiamo presentati alle Università italiane nella nostra iniziativa al Capranichetta del 3 febbraio 2023. È stata questa la tappa di preparazione della nostra Inaugurazione dell'anno giudiziario a Ferrara, che ha visto nuovamente al centro anche la prescrizione. La disciplina dell'istituto è fuori dai pacchetti delle riforme. Ripristinare la prescrizione è urgente, non solo per l'essenza dell'istituto, ma anche per risolvere quanto prima l'impiccio della improcedibilità.

Abbiamo poi aperto una interlocuzione diretta con il Ministro della Giustizia per risolvere il problema dell'art. 581 c.p.p.; la disciplina per come delineata nei commi 1 ter e 1 quater non ha alcuna giustificazione giuridica, ma si sostanzia in un vero e proprio ostacolo finalizzato a impedire in modo massiccio l'accesso ai gradi di giudizio successivi al primo. La defatigante previsione della nuova elezione di domicilio e il nuovo mandato specifico per appello e cassazione sono oneri aggiuntivi, questi sì, che squilibrano i rapporti tra le parti. Il Ministro qui ci ha abbandonato. Ci eravamo a lui affidati, colpiti dalla determinazione della sua presa di posizione di condivisione del nostro punto di vista, ma magistratura ministeriale e giustizialisti succubi della comunicazione lo hanno fermato.

Tra le tante Commissioni ministeriali istituite – speriamo non destinate tutte al fallimento – ve n'è una chiamata ad occuparsi della riforma del processo penale, dove l'Unione saprà certamente portare le proprie proposte in tutti gli ambiti, dalle indagini all'udienza preliminare, dal sottosistema cautelare alle regole per il dibattimento, alle impugnazioni.

Si è sviluppato al nostro interno un dibattito intorno alla disciplina della cd. giustizia riparativa, che certamente i lavori congressuali avranno modo di approfondire; vi è attenzione alle prerogative della persona offesa ma vi è anche

il rivendicare il necessario prevalere, nella fase della cognizione, del principio di presunzione di innocenza. Discuteremo dei punti di equilibrio, ma è per noi certo che volontarietà del percorso significa che nessuna forzatura sia possibile da parte del magistrato inquirente o da parte del giudice prima che sia irrevocabilmente statuita la responsabilità.

C'è una Commissione che certamente non ha fallito, ed è quella sull'ordinamento giudiziario. Questa ha portato a termine il suo lavoro, svuotando di significato i pur timidi tentativi della riforma Cartabia su quel tema, sostanzialmente garantendo fuori ruolo e privilegi dei magistrati ordinari. Noi non siamo stati chiamati, vi era una rappresentanza dell'Avvocatura istituzionale alla quale evidentemente non è riuscito proporre fuoco di sbarramento.

La battaglia è ora in Parlamento.

Sulla necessità delle modifiche dei decreti attuativi, per l'immediato ripristino della prescrizione sostanziale, per una seria riforma dell'ordinamento giudiziario ma anche per un intervento immediato per l'abrogazione dei commi 1 ter e 1 quater dell'art. 581 del codice di rito abbiamo indetto l'astensione nazionale nei giorni del 19, 20 e 21 aprile 2023. Nella manifestazione nazionale di Roma il Governo ha assunto precisi impegni, che ancora non si sono tradotti in concrete proposte.

Questione che rimane aperta è quella della specializzazione. È noto che il nostro orizzonte è quello di una migliore definizione della specializzazione penale costruita intorno alla procedura, alla necessaria padronanza delle tecniche di esame e controesame, alla conoscenza delle regole del contraddittorio, al diverso atteggiarsi della difesa tecnica nelle giurisdizioni superiori. Ma, allo stato, è fondamentale che sia riconosciuto il nostro ruolo – come quello delle altre associazioni specialistiche – nella costruzione di percorsi abilitanti per il titolo, che non può essere appannaggio della sola Avvocatura istituzionale. Su questo vi è stata una qualche polemica con la Presidenza del Consiglio Nazionale Forense, che vogliamo credere definitivamente superata. Sull'alta specializzazione

abbiamo investito risorse, intessuto virtuose relazioni con le Università, abbiamo dato vita a corsi biennali di qualità eccellente. Far venire meno tutto questo significherebbe non tanto per noi dover rivedere importanti elementi della nostra organizzazione ma per tutta l'Avvocatura rinunciare ad un fondamentale contesto di trasmissione del sapere.

Nel nostro dibattito interno è stata manifestata qualche perplessità su come noi avremmo inteso supportare il Ministro, On. Carlo Nordio, del quale sempre apprezziamo la qualità delle prese di posizione – diciamo così – sul piano della cultura della riaffermazione dei principi del diritto penale liberale, ma del quale meno convincente troviamo l'azione operativa. Ecco quanto finora realizzato dal Governo e dalla sua maggioranza parlamentare in materia di giustizia penale: ostatività e 4 bis, rave illegali, nuove pene per traffico di migranti e reati di violenza di genere, inasprimento delle sanzioni per il reato di lesioni in danno di personale sanitario e scolastico, l'“omicidio nautico”, la gestazione per altri quale reato universale, nuove pene e aggravanti speciali per l'incendio boschivo, carcere per i ragazzini. Con il cd. decreto-legge Caivano, peraltro, si è riportato il minimo edittale previsto dall'art. 73, comma V, del T.U. sulle sostanze stupefacenti ad anni 5, consentendo così nuovamente la applicazione della custodia cautelare. Hanno detto che il decreto si sarebbe occupato di minori, in realtà è stato lo strumento per riportare indietro le lancette del sistema sanzionatorio, di fatto cancellando il punto di equilibrio individuato dalla Corte costituzionale in materia con la pronuncia n. 32/2014.

Non vi è tra questi un intervento normativo che possa dirsi ispirato ad un diritto penale mite o all'attenzione per le garanzie nel processo.

Il Ministro ha anticipato un complesso cronoprogramma sui temi della giustizia penale. Per il momento sono in discussione le proposte sulla abrogazione del reato di abuso di ufficio, un intervento sulla intercettazione per limitarne la pubblicazione del contenuto, i meccanismi di adozione della misura della custodia cautelare in carcere – in particolare con l'intervento di un giudice

collegiale –, la abrogazione dell'appello del Pubblico Ministero contro le sentenze di assoluzione per i reati a citazione diretta. Abbiamo affermato e ribadito nelle nostre audizioni il nostro giudizio positivo per la prevista abolizione dell'abuso di ufficio; abbiamo sottolineato tutti i limiti degli interventi in materia di custodia cautelare, di informazione di garanzia, di intercettazioni. Quanto alla abolizione dell'appello del P.M. per i soli reati a citazione diretta, la norma afferma un principio che noi condividiamo, ma è solo un primo passo. Gli articolati documenti della Giunta danno conto delle nostre argomentazioni. Grazie anche all'impegno del Viceministro Francesco Paolo Sisto, abbiamo sventato l'entrata in vigore immediata della esclusiva modalità di deposito degli atti tramite il portale, una scheggia di riforma arrivata improvvisamente, che avrebbe voluto anticipare i tempi. Anche qui va detto con chiarezza che l'Avvocatura penale non è contraria alla digitalizzazione e agli interventi che consentono alla tecnologia di agevolare l'organizzazione del lavoro; diventa però inaccettabile che tali interventi trovino attuazione senza la necessaria sperimentazione, senza garanzie di funzionamento dei macchinari, addirittura introducendo inammissibilità tecniche. Non vogliamo una tecnologia che allontanari la difesa dal processo e impedisca la interlocuzione diretta, fisica, tra i suoi protagonisti.

Nel nostro bel convegno di Torino in memoria dell'Avv. Vittorio Chiusano il Signor Ministro ha adombrato la possibilità che l'intervento per la separazione delle carriere, sul quale registriamo con soddisfazione il suo impegno, potrebbe forse realizzarsi in una ipotesi di legge ordinaria. È questa una prospettiva che ci inquieta: la legge ordinaria non consentirebbe di realizzare i diversi Consigli Superiori della Magistratura né vedrebbe realizzato un temperamento del principio della obbligatorietà dell'azione penale. Si tratterebbe di una riforma monca.

È credo evidente lo iato tra l'afflato liberale delle prese di posizione del Ministro Nordio e le nuove norme approvate. È probabile che dovremo trovare un altro

passo della nostra interlocuzione. Forse il credito è finito ed è necessaria una ricarica. La qualità di questa spetta al Congresso e alla nuova Giunta.

Costante è stato il nostro impegno sul tema del carcere. 51 suicidi solo nel 2023 sono la prova evidente della insopportabilità delle condizioni di reclusione. Diversi sono i piani sui cui è necessario intervenire: migliorare subito la condizione di chi oggi è costretto a vivere in tre metri quadrati, garantire serie attività di mediazione culturale, affrontare con presidi specialistici le situazioni di disagio psichico, prevedere nuove regole della vita intramuraria. Questi sono i principali motivi alla base di suicidi posti in essere da persone molto spesso ristrette per pene brevi. È altresì necessario un intervento che, nel solco delle sentenze della Corte costituzionale, ridetermini le limitazioni conseguenza del 41 bis, al quale comunque siamo e saremo sempre contrari. Vi è poi una richiesta, che può apparire velleitaria, visto il pensiero attualmente imperante nella maggioranza parlamentare: ma vedrete che parole che paiono ora impronunciabili, quali “amnistia” e “indulto” si faranno presto largo, superando vecchie dispute intorno alla rinuncia dello Stato alla potestà punitiva e recuperando le giustificazioni concrete individuabili nella drammatica condizione del carcere e nella impossibilità di criteri di ordinata gestione dei carichi penali.

Più in generale è necessario riprendere il discorso sulla natura della pena: la carcerazione non può essere l'unica e principale modalità di espiazione. Occorre che vi sia un totale ripensamento del significato della funzione retributiva, che al centro deve avere non più la vuota restrizione bensì l'impegno a praticare concretamente la regola violata. Certo, vi sono sensibilità non esattamente sovrapponibili alla nostra visione della risposta giudiziaria, ma è innegabile come il carcere continui ad essere assai spesso scuola di recidiva. Il nostro Manifesto, al canone 7, prevede che *«il diritto penale liberale non ammette presunzioni di pericolosità ostative della funzione risocializzante della pena»*; e il canone 8 recita: *«quando l'esecuzione di una pena detentiva si concretizzi in tempi significativamente distanti dalla commissione del*

reato, la restrizione carceraria deve conseguire soltanto laddove il condannato non sia già reinserito nella comunità civile; nel qual caso, sarà ammesso solo il ricorso a misure alternative, non incidenti sull'integrazione già raggiunta».

Non possiamo non sottolineare che addirittura si continuano a rinchiudere i migranti: una privazione della libertà personale quale mera conseguenza di uno status e non di una condotta penalmente rilevante.

Tanti sono stati gli interventi della Giunta in difesa di avvocati minacciati, a volte aggrediti addirittura nelle sedi giudiziarie, più spesso con violenti attacchi sui social per avere assunto la difesa di presunti autori di reati ritenuti particolarmente odiosi. Abbiamo difeso anche i giudici, che si volevano intimorire per le loro decisioni.

Vi sono luoghi del mondo nei quali le avvocate e gli avvocati sono perseguitati; cito per tutti Afghanistan, Iran, Turchia. Le missioni in Turchia del nostro Collega Ezio Menzione, la nostra partecipazione alla giornata dell'Avvocato minacciato e i tanti altri progetti, non sempre privi di rischi, sui quali sono impegnati i Colleghi dell'Osservatorio sono prova concreta e tangibile del nostro impegno.

Il Consiglio delle Camere penali è stato anche in questo anno il luogo della verifica permanente della condivisione e dell'approfondimento dell'azione politica dettata dalla Giunta.

Ho chiesto, anche a nome del Presidente e della Giunta, a tutti i responsabili degli Osservatori di proporre una sintesi della loro attività in questo ultimo anno. La troverete pubblicata nelle pagine a loro dedicate sul sito dell'Unione. È anche questo il modo per renderci conto di quante siano state le iniziative – a volte davvero qualificatissime – che hanno costituito le “gambe” della attività politica della nostra associazione. Merita qui di essere sottolineato il decisivo ruolo di tutti i responsabili.

Il 17 giugno ci siamo ritrovati a Roma dinanzi all'hotel Plaza per ricordare la vicenda giudiziaria di Enzo Tortora. La sua è stata una tragedia umana ma anche

una storia di impegno e di testimonianza, perfettamente intrecciata con le nostre battaglie, monito per la necessità della separazione delle carriere e delle riforme di ordinamento giudiziario.

Permettetemi di richiamare ancora il nostro Open Day. Rimini è l'appuntamento nel quale gli Osservatori mettono a punto iniziative e proposte, ma è anche il luogo di incontro libero dei nostri associati più giovani. Li ho osservati con attenzione, ho colto il loro desiderio di conoscere sempre più la nostra storia e di farne parte. Per una volta una spinta identitaria positiva, un impegno per loro ma anche una grande responsabilità per chi ha la ventura di dirigere, negli anni, la nostra associazione. In questo confronto tra generazioni, esperienze professionali, impegno associativo che dà forza alla nostra soggettività politica devono essere ben presenti le grandi trasformazioni sociali intervenute, che hanno riguardato e riguardano anche l'Avvocatura, il nostro ruolo nella società, il riallineamento al ribasso delle capacità economiche derivanti dalla professione, fortemente condizionato dal tempo della pandemia. Appartengono alle ultime generazioni nuove forme di comunicazione e nuovi linguaggi, che tendono a definire una nuova qualità anche degli atti di giurisdizione. Di tutto ciò dovremo occuparci anche per determinare quanto di buono – poco – e quanto di inquietante – tanto – può potenzialmente derivare dai sistemi di intelligenza artificiale. Dalle nuove generazioni viene la nuova linfa per affrontare le grandi sfide che ci attendono nel vicinissimo domani.

È stato questo l'anno nel quale il nostro Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo ha iniziato ad aggirarsi per l'Europa. Dirà il Presidente Mazzacupa dell'importanza di questo impegno. Io qui, con orgoglio, mi limito a dire che dei suoi canoni si è discusso nelle principali Università d'Europa.

Consentitemi qui di ringraziare la mia Camera penale e le Camere penali del distretto toscano per lo sforzo di idee e di organizzazione che ci ha consentito di realizzare questo congresso ordinario. Dietro le quinte, oltre all'intervento dei professionisti, vi è l'impegno volontario delle nostre avvocate e dei nostri

avvocati, giovani e meno giovani, senza il quale tutto ciò non sarebbe stato possibile.

Oggi si chiude per noi un ciclo. Sono stati anni straordinari questi. La pandemia, la legislazione eccezionale, quella di emergenza, il processo da remoto, i giustizialisti al governo, gli scandali della Magistratura, le speranze per alcune riforme di sistema e, invece, la realizzazione di “riformette”. Abbiamo attraversato tutto questo con l’orgoglio delle nostre idee che, come spesso accade, sono idee che non appartengono alla maggioranza del popolo ma che, se coltivate con determinazione, sono destinate a contribuire a definire le regole più significative della convivenza civile.

È stata una esperienza straordinaria per questo gruppo dirigente, che oggi conclude il suo mandato alla guida della nostra associazione e che con la direzione di Gian Domenico Caiazza si è impegnato a realizzare gli scopi dell’Unione. Grazie al Presidente, alle amiche e agli amici con i quali ho condiviso questa incredibile avventura politico associativa, ma anche umana, che ha costruito rapporti destinati a durare nel tempo.

Chi sarà ora chiamato alla guida dell’Unione declinerà da par suo i nostri scopi comuni e gli obiettivi. Tutti noi insieme continueremo a contribuire con il nostro impegno alla vita della nostra associazione.

Voglio infine ricordare l’ultimo appuntamento pubblico al quale ho avuto il privilegio di portare il contributo di questa Giunta; lunedì scorso a Torino, assieme alla Camera penale e al Centro Marongiu abbiamo reso omaggio alla figura di Marcello Gallo, per noi indiscusso riferimento di scienza giuridica e qualità professionale. Il Professor Gallo, nella sua lunga vita, ha avuto un rapporto assai stretto con l’Unione delle Camere Penali, che lo ha voluto indicare quale suo Presidente onorario, e nel suo insegnamento ciascuno di noi può trovare ispirazione ed esempio. Abbiamo in questi anni più volte affrontato, come lui ci ha invitato a fare, il vero significato della ricaduta pratica di una nuova definizione del sistema delle fonti, considerando non solo la legge ma

anche il formante giurisprudenziale, consci delle insidie sul piano dei principi ispiratori sia per la definizione dei confini della fattispecie sostanziale sia per la regola processuale. Insomma, abbiamo sempre più affinato, dalla prospettiva che ci è propria, capacità critica e costruzione della argomentazione giuridica.

Anche questo definisce il nostro ruolo. Noi siamo un gruppo di intellettuali sociali che si è conquistato soggettività politica per essere custode e interprete delle libertà dei singoli individui, della concretezza di queste nel processo penale, contribuendo così alla costruzione di una società più giusta e più libera, non chiusi nel minoritarismo della tematica settoriale ma portatori di una cultura di diritti destinata a definire il tasso di democrazia della nostra organizzazione sociale. Per questo vale la pena stare insieme.