



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Il Presidente*  
*Avv. Andrea Mascherin*

## **Nota per il Ministro della Giustizia, On. Alfonso Bonafede.**

L'impegno del Consiglio Nazionale Forense è quello di contribuire con il Governo e con tutte le forze politiche alla piena attuazione dei principi costituzionali nel nostro Paese. Dunque piena centralità al principio di eguaglianza e al dovere di solidarietà, con il riconoscimento di una giurisdizione custode di tali principi.

Per questo, il Consiglio garantisce impegno e collaborazione al Governo, sia in qualità di componente tecnica della giurisdizione, sia come corpo intermedio interprete delle esigenze sociali dei cittadini.

### **GIURISDIZIONE.**

#### **Il processo.**

Il processo deve recuperare la centralità intesa come sede di garanzie e di affermazione dei diritti, specie dei più deboli, e ciò deve valere per tutte le nostre forme di processo. Non può quindi valutarsi il processo (civile, amministrativo, penale, tributario...) con metro meramente efficientista o come palestra di performance, né con tali criteri debbono essere valutati i magistrati.

#### **Investimenti.**

Necessario, quindi, investire nel sistema Giustizia e i settori primari sono quelli relativi all'aumento degli organici di magistrati, all'aumento degli organici del personale amministrativo, agli strumenti informatici, alla edilizia giudiziaria. Bari è solo la punta di un iceberg destinato, questo sì, ad affondare il sistema Giustizia.

#### **Costi.**

Attualmente i costi per accedere alla giustizia civile e amministrativa rendono i rispettivi processi non democratici, bisogna dunque intervenire sui contributi di iscrizione a ruolo.

Va, invece, abbandonata l'idea di riforme a costo zero o procedurali, che troppo spesso si riducono a tagli di garanzie senza alcun effetto benefico per il processo, anzi.

Le risorse economiche provenienti dalla Giustizia (non poche) devono restare alla Giustizia. Così come il concetto di spesa va modificato in una visione di lunga prospettiva, destinata ad attuarsi in progetti che intersichino più

Legislature. Auspicabile quindi che tali progetti siano il più condivisi possibile da tutte le forze parlamentari.

Ciò peraltro dovrebbe valere anche per sanità, istruzione, ambiente, messa in sicurezza del territorio, tutela patrimonio artistico, ricerca, lavoro, integrazione multi culturale, ecc... .

### **Prossimità.**

In passato si è confuso il concetto di efficienza con quello di accentramento degli Uffici Giudiziari, con sacrificio del diritto dei cittadini alla prossimità dei servizi.

La riforma della geografia giudiziaria in non pochi casi ha dato pessimi risultati, facendo perdere efficienza al sistema, aumentando i costi, creando forme di disagio logistico non dignitose. Ciò non significa che si debba ripristinare *in toto* la situazione antecedente, ma certamente va svolto un monitoraggio che consideri le peculiarità territoriali, quali la esistenza di infrastrutture, di mezzi di comunicazione, di densità criminale, di depauperamento socio economico, di posizione geografica ecc... .

### **Processo civile.**

Come detto i costi del contributo unico sono tali da negare per censo il diritto alla tutela dei diritti.

Importante potenziare lo strumento della negoziazione assistita con i necessari incentivi economici per gli utenti e semplificazione massima del procedimento. La negoziazione e altre misure procedurali, che pongano al centro il ruolo dell'avvocato nella fase che precede l'eventuale ricorso al giudice, sono i veri strumenti deflattivi in grado di dare importanti risultati in tal senso, preservando nel contempo la centralità della Giurisdizione.

Inoltre organici completi, strutture e mezzi informatici idonei, personale formato, renderebbero più semplice qualsiasi intervento mirato sulla procedura.

Si richiama qui il problema dei costi di accesso anche al processo amministrativo.

Come per il processo tributario si richiama l'esigenza di dare centralità alla qualità della giurisdizione di primo grado.

### **Processo penale.**

Il processo penale decide dell'essere dell'individuo ed è destinato ad accertare i fatti, non può aver nessuna funzione di prevenzione dei fenomeni criminali. Si ricorda che in Italia sono circa mille all'anno le persone accertatamente innocenti che si ritrovano ristretti in carcere per periodi variabili.

Anche per la giustizia penale è necessario intervenire sugli organici di magistrati, personale, sulle strutture e sugli strumenti di lavoro, anche informatici.

Motivo di criticità pensare di risolvere il tema della durata del giusto processo (non del processo) con l'eliminazione di fatto dell'istituto della prescrizione, che può avere l'unico risultato, in mancanza di mezzi, personale, strutture, di allungare all'infinito lo stesso. Interventi normativi così delicati sarebbero certamente inutili nel caso si operassero i necessari investimenti, già



richiamati. Del resto se guardiamo (giustamente) anche agli interessi della parte lesa, va osservato come la concreta tutela della stessa nella quasi totalità dei casi è destinata comunque a essere rimessa al giudice civile. Per tale motivo e per determinate fattispecie sarebbe più efficace ricercare soluzioni di tutela risarcitoria "più rapida" all'interno del processo civile stesso.

Delicatissimo avventurarsi in ipotesi quali la *reformatio in pejus*, che allontanerebbero il nostro Paese dalla idea di Stato di diritto e della inalienabilità del diritto a difendersi senza condizionamenti di sorta, più o meno occulti.

Peraltro l'eliminazione della prescrizione, la *reformatio in pejus* e altri interventi simili, determinerebbero un accrescimento del potere della magistratura, a fronte del quale bisognerebbe prima individuare necessarie forme di riequilibrio.

### **Ordinamento Penitenziario.**

Nel solco di una idea di Stato di diritto va anche il tema della riforma dell'Ordinamento penitenziario. Non va sovrapposto il giusto concetto di certezza della pena, con un discostamento dalla interpretazione costituzionale (e delle Corti internazionali) della pena stessa. La pena alternativa è pena e la sua applicazione ne comporta l'espiazione certa. Espiazione che deve coincidere anche con l'obiettivo del recupero alla Società del reo, con il vantaggio di aumentare la soglia di sicurezza (si vedano le note statistiche sul punto) e di reimmettere nel circuito della Società soggetti economicamente attivi, dunque non a carico della collettività. Naturalmente, e per contro, è importante che le pene alternative siano calibrate su rigorosi criteri soggettivi, con esclusione dunque di automatismi, e con un *favor* per l'aspetto riparativo.

### **Intercettazioni.**

Si tratta di strumento delicatissimo, che deve stare in equilibrio tra ragioni di indagine, tutela del diritto di riservatezza e quello di cronaca. Le intercettazioni non possono essere considerate come mezzi di ricerca "a strascico" della prova, ma devono essere utilizzate in un conteso indiziario già di per sé robusto, attraverso un rigoroso controllo giurisdizionale, senza ostacoli di accesso alle stesse, in diritto o in fatto, da parte della Difesa. Deve essere garantita la riservatezza di chi è estraneo al procedimento penale e la tutela della dignità a chi è coinvolto nel procedimento stesso. Vanno rispettati i divieti di pubblicazione, seppur nel pieno rispetto del sacrosanto diritto di cronaca. Infine va vietata senza eccezioni e riserve di sorta la intercettazione, ovvero l'ascolto, dei colloqui tra avvocato e assistito.

### **Patrocinio a spese dello Stato.**

Necessario intervenire sulla normativa del patrocinio a spese dello Stato, strumento riconosciuto dalla nostra Costituzione, e dalla CEDU, come mezzo indispensabile per garantire il diritto alla difesa a tutti, ovvero il principio di eguaglianza nella Giurisdizione. Il Consiglio Nazionale Forense assieme a altre componenti della avvocatura ha predisposto un articolato che punta a risolvere i problemi attuali, non ultimo quello delle forme e dei tempi delle liquidazioni dei, peraltro modesti, compensi.



### **Processo penale mediatico.**

È un fenomeno assai pericoloso, si tratta di *processi* molto veloci, quindi performanti, basati sulla emotività e sulla commercializzazione del procedimento penale. Il timore è che la funzione del processo venga, nella visione collettiva, stravolta, con rischi di condizionamenti per magistratura e avvocatura.

Avvocatura che per prima deve assumersi la responsabilità di non favorire una delegittimazione della Giurisdizione penale con presenze spesso controproducenti sui media.

### **Linguaggio d'odio.**

Terreno di impegno del CNF è il contrasto al linguaggio d'odio, specie sui social, che rischia di sacrificare ogni idea di corretto confronto di opinioni, che è alla base del vivere civile e della risoluzione dei conflitti sociali.

Da qui, tra l'altro, l'evento del G7 delle avvocature *sulla protezione della persona nell'era dei social media* tenutosi il 14 c.a. settembre in Roma, sotto gli auspici della Presidenza del Consiglio, così come l'impegno nelle scuole all'interno del progetto alternanza scuola lavoro per la promozione di una cittadinanza attiva secondo principi di legalità.

### **Diritto come regolatore.**

Necessario riportare al centro il diritto come strumento regolatore dei rapporti sociali e di mediazione dei conflitti. Lo Stato di diritto è proprio quello che rifiuta una società senza regole che finisce per risolvere i conflitti con la prepotenza, anche del linguaggio, secondo canoni di sopraffazione del più debole. Necessario quindi fissare l'idea del diritto come mezzo di mediazione e come regolatore generale, compresa l'economia e il mercato. Un mercato senza regole ha prodotto gli effetti che conosciamo, vedi ad esempio le truffe ai (piccoli) risparmiatori. Solo la centralità del diritto e delle regole può garantire una Società solidale fondata sulla dignità della persona.

### **Burocrazia e corruzione.**

In una Società di regole chiare, fondate sulla fiducia nel cittadino, il vero nemico del sistema, e la prima fonte di corruzione, è necessariamente la burocrazia. Trasparenza e misure anticorruzione sono momenti importantissimi, ma quando si trasformano in asfissianti, spesso incomprensibili e complicati oneri, fondati sulla sfiducia nei confronti dei ceti sociali, non solo si allontana lo Stato dal cittadino, ma si alimenta la ricerca di "scorciatoie" e dunque si alimenta la corruzione. Semplificare la vita dei cittadini e dei lavoratori (anche autonomi e imprese) è il vero strumento contro il fenomeno corruttivo.

### **Sistema normativo ecocentrico.**

In un mondo soggetto a *effetti domino* globali, non ci si può sottrarre alla considerazione che fenomeni come le migrazioni di massa dipendano da guerre, mancanza di cibo e di acqua. Il Consiglio Nazionale Forense è impegnato in reti internazionali aventi lo scopo di promuovere sistemi normativi nazionali e Internazionali sempre più *ecocentrici* e sempre meno antropocentrici. Ogni Stato deve riconoscere il diritto all'acqua, il diritto al cibo,



il diritto alla pace, da fissarsi attraverso regole giuridiche e accordi sia a livello interno che internazionale. Da qui le iniziative del Consiglio Nazionale Forense a sostegno dei principi richiamati e la costituzione della associazione ZEROWAR2020.

### **Diritti umani.**

In generale il tema dei diritti umani dovrebbe essere tema centrale per il Governo, dovendosi chiarire senza ipocrisie gli equilibri troppo spesso labili tra impegno per il rispetto dei diritti umani e gli interessi economici dello Stato. In questo ambito si inserisce anche l'impegno del Consiglio Nazionale Forense a tutela dei colleghi soggetti nel mondo a violenze, incarcerazioni, assassinii, per il solo fatto di voler garantire i diritti fondamentali.

### **PROFESSIONE.**

#### **Specializzazioni.**

Alla attuazione definitiva della legge professionale manca solo l'emanazione del DM in tema di specializzazioni. Importante provvedervi al più presto, trattandosi di strumento utile a garantire ai cittadini un servizio competente e ai giovani professionisti specifici settori di mercato.

#### **Equo compenso e parametri.**

L'affermazione del decoro e della dignità della professione richiede un riconoscimento economico adeguato alla prestazione, che deve peraltro essere contraddistinta da competenza, correttezza e qualità. Nella passata legislatura si sono fatti passi in avanti importanti con la introduzione della legge sull'equo compenso e una rimodulazione dei parametri forensi. Sarà necessario proseguire su questa strada per una migliore estensione e applicabilità di queste norme.

#### **Sostegno a giovane avvocatura.**

Importante per il futuro del Paese garantire sostegno ai giovani professionisti, secondo criteri di merito, che ne favoriscano la crescita professionale e la strutturazione di moderne forme organizzative degli studi professionali. Da promuovere quindi accessi agevolati al credito e benefici fiscali, così come è necessario impedire che gli stessi soffrano di concorrenza "sleale" attraverso burocrate applicazioni delle direttive europee.

#### **Natura Ordini e autonomia deontologica.**

I Consigli dell'Ordine sono soggetti a interpretazioni giurisprudenziali e normative spesso schizofreniche, venendo considerati alle volte alla stregua di ordinari enti pubblici, altre volte come associazioni di impresa. Senza considerare che si tratta di enti che non pesano assolutamente sull'erario pubblico (anzi lo sovvenzionano) e che le proprie risorse economiche derivano dai contributi privati degli iscritti. Al fine di garantire un adeguato funzionamento degli Ordini senza distorsioni di sorta, e nel rispetto dei principi di trasparenza, sarà necessario mettere mano a una normativa che ne delinei la specifica natura. Anche chiarendo, una volta per tutte, che le prescrizioni deontologiche non possono essere qualificate come decisioni di associazioni di



imprese da parte dell'Antitrust: l'autonomia deontologica è una preziosa ed antica tradizione giuridica, in grado di proteggere beni essenziali al mercato, quali la fiducia e la tutela dell'affidamento. Per questo motivo, in quanto espressione autentica delle comunità professionali, va preservata e custodita come una risorsa dell'ordinamento, e non considerata come un ostacolo allo sviluppo dei traffici. È di questi giorni la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale da parte dell'AGCM, proprio a proposito di una norma in materia di regolazione delle professioni (la legge notarile). La Presidenza del Consiglio dovrà costituirsi nel relativo giudizio di fronte alla Consulta.

### **Consigli giudiziari e commissioni permanenti.**

Nel corso di questa consiliatura si sono intrattenuti rapporti straordinariamente importanti e concreti con la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, il CSM. Molti i protocolli operativi sottoscritti indirizzati a una comune volontà di migliorare il funzionamento della giurisdizione, anche dal punto di vista organizzativo. Questa collaborazione concreta, e non di maniera, attesta come non sia più attuale la limitazione ad una partecipazione parziale degli avvocati nei Consigli giudiziari e nelle Commissioni permanenti.

### **Rafforzamento del ruolo di avvocato in Costituzione.**

La moderna giurisdizione reclama sempre più la difesa da possibili condizionamenti e dunque la difesa della autonomia e della indipendenza della stessa da ogni forma di compressione esterna. D'altro canto la autonomia e la indipendenza della magistratura si è di fatto espansa, sol che si pensi alla attività inevitabile di interprete di norme interne e internazionali che ne ha accentuato la funzione di "legislatore", così come gli spazi interpretativi, in luogo della Corte Costituzionale, favoriti dallo strumento della decisione *costituzionalmente orientata*, ma si pensi anche ai poteri di contrasto economico al fenomeno della criminalità organizzata, quelli in materia di migrazione, in tema di forme di intercettazioni sempre più sofisticate (trojan), le modifiche al rito civile in Cassazione ecc... . Settori in cui di converso si è inevitabilmente compressa la attività del difensore.

Appare evidente come sia importante garantire che l'*equilibratore* al potere della magistratura, non sia un altro Potere, non sia invasivo della di lei autonomia e indipendenza e non sia esterno alla Giurisdizione stessa (controllo dell'Esecutivo, del Parlamento, forme elettive, ecc...).

Necessario quindi affermare con chiarezza che a rivestire il ruolo di equilibratore, esclusivamente tecnico, del Potere giudiziario debba essere l'avvocatura, con l'inserimento nell'art. 111 Cost. della affermazione della libertà e indipendenza dell'esercizio della professione.

Naturalmente vi sono molti altri temi da affrontare per cui il CNF non mancherà di fornire il proprio contributo (ad es. la magistratura onoraria, la sussidiarietà, la promozione della parità di genere, la monocommittenza, le società tra professionisti, la legittima difesa, ecc...).

Molti di questi argomenti verranno peraltro trattati al Congresso Nazionale Forense, massima assise della avvocatura italiana, che si terrà quest'anno a Catania e i cui esiti verranno portati all'attenzione del Ministro della Giustizia.



Così come molti sono i tavoli di lavoro in essere tra il Consiglio Nazionale Forense e, in particolare, l'Organismo congressuale forense, i cui elaborati saranno a disposizione del Ministero della Giustizia.

Roma, 3 luglio 2018



*Avv. Andrea Mascherin*