



## L'ASSEMBLEA dell'ORGANISMO CONGRESSUALE FORENSE

- tenutasi in Roma nei giorni 29 e 30 aprile 2022

- all'esito della discussione sui punti all'ordine del giorno nn. 8 e 9, relativi rispettivamente a "Referendum: iniziative" e "Ordinamento Giudiziario: valutazioni e iniziative";
- sentita la relazione dell'Ufficio di Coordinamento illustrata dall'Avv. Vinicio Nardo, che viene qui allegata e cui si rimanda integralmente;
- preso atto dell'ampia condivisione espressa dall'assemblea, che ha ritenuto i temi referendari coerenti con le tradizionali richieste dell'avvocatura in tema di ordinamento giudiziario e di effettivo rispetto della presunzione di innocenza, nonché ha apprezzato la funzione dello strumento referendario di stimolo e sostegno del legislatore diretto a riformare davvero e in profondità l'assetto della giurisdizione;
- preso altresì atto della volontà assembleare di suscitare la mobilitazione generale dell'avvocatura a sostegno di una informata e consapevole partecipazione al voto dell'intera collettività, cosa che appare ostacolata dalla disattenzione generalizzata dei media;
- considerate le proposte emerse nel dibattito assembleare di iniziative finalizzate a favorire il raggiungimento del *quorum* necessario e la vittoria del *SI* in ciascuno dei cinque quesiti referendari;

### DELIBERA

- di organizzare un incontro di prossima fissazione al quale è stato invitato il presidente del Comitato per il *SI*, dott. Carlo Nordio
- di proporre la condivisione al CNF, alla Cassa Forense, agli Ordini degli Avvocati e alle Associazioni forensi;
- di inviare la presente delibera a tutti gli Ordini degli Avvocati, affinché promuovano la mobilitazione dei propri iscritti e della propria comunità attraverso analoghe iniziative;
- di mettere a disposizione di chiunque vorrà utilizzarla per ulteriori iniziative la registrazione dell'evento mediante pubblicazione sul proprio sito web.

Roma, 2 maggio 2022

Il Segretario  
Avv. Tiziana Carabellese

Il Coordinatore  
Avv. Sergio Paparo



- estratto verbale assemblea 29.4.2022 - Relazione sui punti 8 e 9 dell'odg.

Andiamo incontro a **due appuntamenti** importanti che sono tra di loro connessi. Si tratta del referendum e della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Quanto ai **referendum**, va premesso che su di essi grava il rischio di non raggiungere il quorum. Ciò anche essendo prevista una sola giornata di voto, il 12 giugno, sebbene in concomitanza con una tornata elettorale che però raggiunge una percentuale minoritaria di votanti.

Inoltre, sui referendum è calato un sostanziale silenzio dei media; infine sono stati dichiarati inammissibili i due quesiti che avrebbero avuto un effetto trainante: quello sul fine vita, quello sulla legalizzazione della cannabis e quello sulla responsabilità civile dei magistrati.

Sicché possiamo dire che si tratta di una competizione in salita.

Questo non deve indurci al disimpegno per evitare di accollarci la sconfitta; dobbiamo piuttosto evitarla in quanto essa provocherebbe una battuta d'arresto per battaglie importanti dell'avvocatura (si pensi alla separazione delle carriere). Dunque, il nostro imperativo categorico è per noi utilizzare il mese e mezzo che manca alle votazioni per **mobilitare al voto** i nostri colleghi e quanta più gente possibile.

Vi è un altro e più cruciale argomento che spinge per il nostro impegno.

Lo strumento referendario sta subendo una mutazione verso qualcosa che si avvicina al referendum propositivo-consultivo. Ciò sia per il *favor* espresso recentemente dalla presidente della Corte costituzionale Amato, che sembra preludere ad una indulgenza verso i vuoti lasciati dai quesiti abrogativi (ma c'è chi vede solo una compensazione per i quesiti bocciati), sia per la possibilità di raccogliere le firme per via telematica.

Sia come sia, tutto lascia credere che lo strumento referendario prenderà piede; dunque, è obbligatoria da parte nostra una **riflessione su come governarlo e utilizzarlo**.

Già in una precedente assemblea abbiamo sgomberato il campo da possibili remore di natura politica, o meglio partitica.

Giova ripeterlo: il referendum, una volta ammesso, non è più delle forze politiche che lo hanno promosso ma appartiene ai cittadini. Boicottare i referendum per estraneità alle forze proponenti sarebbe, paradossalmente, questa sì una presa di posizione partitica.

Venendo ora al cuore del problema, il referendum nella sua versione evolutiva sta esaltando la propria **funzione di stimolo verso un legislatore che potremmo definire *spodestato***.

Il professor Cassese domenica scorsa sul Corriere ha messo in fila una serie di cifre molto eloquenti. Ci ha spiegato che solo un quinto delle leggi degli ultimi quattro anni sono di iniziativa parlamentare;



che la metà di tutte le leggi hanno preso avvio da decreti-legge; e che sulla metà delle leggi nate da decreti il governo ha posto la fiducia.

È evidente come la funzione legislativa stia inesorabilmente scivolando dal Parlamento al Governo. E per aumentare lo snaturamento del sistema, fa notare Cassese, l'attività dei parlamentari si è spostata su un piano amministrativo, attraverso emendamenti che rispondono ad esigenze localistiche e settoriali; mentre (dato ancora più importante) l'Ordine giudiziario è assunto a soggetto che influenza la promozione e la promulgazione delle leggi.

Su quest'ultima considerazione si deve innestare una nostra **riflessione sullo sciopero dei magistrati** annunciato contro la riforma dell'ordinamento giudiziario.

L'iniziativa in sé non è illegittima, tanto è vero che il codice di autoregolamentazione dei magistrati ha trovato regolare accoglimento. Ma qui il terreno diviene scivoloso in quanto un conto è lo sciopero di marca sindacale, ossia riguardante la regolamentazione del rapporto di lavoro, altro conto è lo sciopero che con cui un Ordine dello Stato mira ad influenzare la funzione legislativa dello Stato.

Desterebbe perplessità uno sciopero della magistratura che protesta contro una riforma perché, sostanzialmente, la ritiene di propria competenza e, per una volta, non promana da se stessa.

Si pone un problema di separazione dei poteri.

Il professor Guzzetta, in una interessante intervista rilasciata al Dubbio, descrive bene l'anomalia di questo scontro tra poteri. L'ANM, in quanto associazione di categoria composta esclusivamente da magistrati, pretende con lo sciopero di sostituire le proprie scelte di opportunità a quelle che la Costituzione riserva in esclusiva al Parlamento.

Non si tratta di espressione del libero pensiero di singoli magistrati (che noi come loro stessi abbiamo a cuore), bensì della visione di interesse generale che un ente rappresentativo dei magistrati vuole imporre al Parlamento della Repubblica.

Ma l'interesse generale non è oggettivo, non scaturisce da una operazione matematica ma da una **scelta**. E solo il Parlamento è tenuto a questa scelta di cui assume (a differenza dell'ANM) la responsabilità politica.

Ulteriore questione è **se i referendum abbiano una ragione d'essere dopo l'approvazione della riforma** dell'ordinamento giudiziario.

Se è vero che questa riforma è generalmente considerata, anche da chi la vota, insufficiente, allora rimane l'utilità dell'effetto propulsivo dei referendum.

Anche questo dovrà essere oggetto di una nostra prossima riflessione sullo strumento referendario.

Andando nell'esame dei **tre quesiti referendari che riguardano l'ordinamento** giudiziario possiamo svolgere le seguenti considerazioni.

- Il referendum sulla **separazione delle funzioni** modificherebbe di poco la disciplina come risultante dalla prossima riforma, poiché si passerebbe da un solo passaggio di carriera a nessun passaggio. Tuttavia, ha un sicuro valore propedeutico verso la più impegnativa separazione delle carriere, la



quale forse richiede una riforma costituzionale che sdoppi il CSM per pubblici ministeri e giudici: l'unico modo per avere una effettiva scissione tra queste due parti processuali.

Se e quando ciò sarà avvenuto, magari la "separatezza", per paradosso, potrà cessare di essere un dogma (o un tabù, secondo i punti di vista). Si potrà cioè guardare serenamente a cambi di ruolo che coinvolgono tutti, anche gli avvocati, e sarà un arricchimento per la giurisdizione.

La "ventilazione" non sarebbe una novità assoluta, essa è già prevista nella Costituzione all'articolo 106, ma è una norma pochissimo applicata. Si pensi al recente caso della bocciatura di tutti e 17 gli avvocati candidati al ruolo di consigliere di Cassazione. Sono stati ammessi solo 8 professori universitari e nessuno degli avvocati selezionati dal CNF.

- il quesito referendario sul **diritto di tribuna e di voto degli avvocati** che fanno parte dei consigli giudiziari, se anche fosse recepito dalla riforma sull'ordinamento giudiziario, manterrebbe la sua funzione anche qui propulsiva verso un miglioramento del sistema. E di ciò troviamo implicito riscontro nella feroce avversione che sta dimostrando la magistratura associata.

Si tratta infatti, di mutare completamente il metodo valutativo dei magistrati che, come sappiamo, attualmente vede pressoché tutti in una posizione di parità "alta" nei giudizi, dimodoché la scelta avviene per appartenenza alla corrente piuttosto che per effettiva considerazione delle capacità personali e dell'adeguatezza al ruolo da ricoprire.

Allora occorre andare verso una reale valutazione, come solo può scaturire dall'intera comunità giudiziaria di cui gli avvocati sono la parte sicuramente immune al virus correntizio.

Le riserve che vengono espresse in ordine al possibile conflitto di interessi degli avvocati, che potrebbero si dice essere condizionati dalle proprie cause, oltre ad avere un sapore poco rispettoso dell'avvocatura, sottacciano l'analogo conflitto di interesse che esiste già oggi, identicamente, per i pubblici ministeri nei confronti dei giudici che governano i loro processi.

- il quesito volto a superare il **limite minimo di firme di presentazione della candidatura al CSM** segue un percorso completamente diverso rispetto a quello cui è approdata la versione finale della riforma in discussione al Parlamento. Ma qui ci interessa l'obiettivo che il referendum persegue e che non è minimamente inquadrato dalla riforma.

Sotto questo profilo la legge è in discussione non ha sottratto al sistema correntizio la spartizione dei posti in consiglio, semmai l'ha peggiorato. Questa riforma ha tutt'al più un effetto di tipo maggioritario, nel senso che polarizza l'assegnazione dei consiglieri sulle due correnti più forti: M.I. e AREA.

L'effetto è tale che già si può prevedere come saranno distribuiti le forze in consiglio nel futuro consiglio. I due consiglieri di Cassazione andranno uno a ciascuna di queste due correnti; dei 5 pubblici ministeri che vengono eletti in due collegi, almeno due ciascuno andranno alle due correnti maggioritarie; così come quattro ciascuno degli 8 giudici eletti in quattro collegi, mentre le altre si dovranno accontentare dei resti distribuiti nell'assegnazione del collegio da 5 giudice.

Non è per fare il toto-consiglieri, né i maghi del voto. Si vuole soltanto dire che la riforma non riesce a superare quel meccanismo che portò a un clamoroso quattro pubblici ministeri candidati per quattro correnti nell'ultimo Cdm.



**L'insufficienza della riforma non toglie che essa vada difesa, perché comunque è già qualcosa. Ma con essa vanno difesi i referendum.**

Rimangono esaminare i due **referendum che non riguardano l'ordinamento giudiziario**, e cioè quello sulla custodia cautelare e quello per la abrogazione della legge Severino.

Si tratta di referendum che sono figli della presunzione di innocenza il cui tradimento ha già portato alla recente approvazione del relativo decreto legislativo. Una legge che, sebbene di attuazione di una direttiva europea, è stata mal digerita (non si capisce bene perché, anzi forse lo si capisce) da alcuni settori della magistratura.

Sono referendum figli altresì di ingiuste carcerazioni ed errori giudiziari conclamati e incredibilmente dannosi. Basti citare da ultimo il caso Iorio, il cui arresto 10 anni fa determinò la caduta della giunta regionale del Molise.

Casi come questo, tutt'altro che infrequenti, infliggono una lesione alla comunità politica che è più grave del male che la **legge Severino** si ripromette di arginare.

Questo non vuol dire che non debbano esserci sistemi di interdizione all'accesso alla vita pubblica. Già adesso sono previsti casi di interdizione conseguenti alla condanna ed altri se ne potranno pensare.

Ma il concetto è che un sistema giudiziario penale tutto sbilanciato sulla sua fase iniziale, quella dell'accusa, non può avere conseguenze così automatiche come oggi prevede la legge Severino.

Due parole per concludere sul referendum della **custodia cautelare**.

Fa un po' impressione leggere, anche da parte di persone di sicuro buon senso, commenti apocalittici su come sarà il mondo senza la carcerazione preventiva di chi non è accusato di reati violenti. Un mondo dove colletti bianchi (che immaginiamo con canini pronunciati e orecchie a punta) si fanno beffe dei processi e continuano bellamente a commettere i loro reati contro la pubblica amministrazione, forti della impossibilità di mandarli in carcere (oltre che per il pericolo di fuga o di inquinamento delle prove) anche per il pericolo di reiterazione del reato.

È chiaro che questa visione apocalittica tradisce un'idea del carcere come unico rimedio al reato.

È chiaro che questa visione concepisce gli arresti domiciliari come qualcosa di inesistente, in quanto non sufficientemente afflittivo sul piano umano e pedagogico dal punto di vista mediatico.

Sono visioni che la ministra Cartabia ha cercato di superare con il progetto di riforma penale, nei cui confronti possiamo avanzare mille riserve, ma al quale non possiamo disconoscere il positivo intento di uscire dalla logica carcerocentrica in cui il nostro sistema penale da trent'anni oramai si sta avvitando.

**In conclusione, i quesiti referendari vanno sostenuti e difesi perché sono un passo importante verso l'effettivo cambiamento di cui abbiamo bisogno.**

Rimangono **poche ulteriori considerazioni** per chiudere sulla riforma che ha diverse luci e qualche ombra:



- Sono positive le “porte girevoli” tra magistratura e politica, con delega al governo a modificare l’attuale disciplina, indicando una serie di principi e criteri direttivi volti a ridurre al minimo i rischi di contaminazione tra poteri dello Stato. Il Parlamento non ha già indicato nella delega il tetto massimo dei magistrati distaccati nella Pubblica Amministrazione, ma ha delegato il governo a ridurre l’attuale: occorrerà tenere molto alta l’attenzione dell’opinione pubblica nella fase di attuazione della delega parlamentare.
- Sono positive le disposizioni sulla valutazione di professionalità dei magistrati, che mirano a ridurre autoreferenzialità e corporativismo. Anche il nuovo ruolo dell’avvocatura nei Consigli giudiziari, con la garanzia di impersonalità dei Consigli dell’Ordine, va verso l’innalzamento degli standard di qualità ed efficienza della giurisdizione. Obiettivi che richiederanno una forte assunzione di responsabilità collettiva dell’avvocatura accanto alla magistratura, mettendo al centro dei comuni sforzi i diritti dei cittadini, e non le ambizioni personali di carriera, oppure le contrapposizioni ideologiche.
- Seppur insufficienti, sono apprezzabili le norme sulla separazione delle funzioni giudicanti e requirenti, che costituiscono un passo in avanti per garantire la terzietà dei giudici.
- Il sistema elettorale del CSM è uno degli argomenti che ha appassionato di più il dibattito politico, ma forse quello più deludente. La soluzione estrema del sorteggio forse incontra davvero lo sbarramento della Costituzione, come dice la ministra Cartabia, e forse mortificherebbe il principio di rappresentatività democratica.  
La soluzione del problema non può che passare da un atto di responsabilità della magistratura e delle stesse correnti che, fuori dalle deviazioni di potere, hanno avuto e continuano ad essere un volano di elaborazione scientifica e politica in ambito giudiziario.