

CONGRESSO FORENSE:  
LA SESSIONE ULTERIORE DI ROMA

**Marcello Clarich**

*Ordinario di Diritto amministrativo  
presso La Sapienza Università di Roma*

e **Giuliano Fonderico**

*Avvocato e ricercatore di Diritto  
amministrativo presso l'Università*

*«Luiss-Guido Carli» di Roma*

#### IL TEMA DELLA SETTIMANA

La Sessione ulteriore del XXXIV Congresso nazionale forense - che si era svolto a Catania nell'ottobre dello scorso anno - ha avuto come palcoscenico Roma. Il "frutto" dell'appuntamento speciale - che si è tenuto il 5-6 aprile - è stato un proficuo dibattito che ha portato all'approvazione di 24 mozioni su diversi temi all'ordine del giorno per il settore giustizia. Secondo i professori Clarich e Fonderico dalla lettura dei documenti "licenziati" dall'Assise romana sembra emergere un filo conduttore e cioè la preoccupazione dell'avvocatura soprattutto nei confronti di una deriva giustizialista che aggrava l'impianto punitivo con sanzioni "esemplari", riduce le garanzie processuali, ostacola l'accesso alla giustizia, sminuisce il ruolo dei legali.

#### LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo [www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com)

# Avvocati, quel timore di essere travolti dal giustizialismo

I congressi di categoria sono sempre momenti di riflessione e di confronto, anche dialettico, interno ed esterno. Così è stato anche per il Congresso nazionale forense tenutosi a Roma la settimana scorsa.

Le questioni trattate sono state le più varie. Ma dalla lettura delle mozioni approvate sembra emergere un filo conduttore e cioè la preoccupazione dell'avvocatura soprattutto nei confronti di una deriva giustizialista che aggrava l'impianto punitivo con sanzioni "esemplari", riduce le garanzie processuali, ostacola l'accesso alla giustizia, sminuisce il ruolo dell'avvocato.

È condivisibile dunque la reazione dell'avvocatura volta a rimarcare i fondamenti dello Stato di diritto e i presidi a esso connessi, prime fra tutti le garanzie processuali. Una delle mozioni approvate (primo firmatario Malinconico) riafferma per esempio «la centralità della giurisdizione quale funzione primaria resa dallo Stato in condizioni di terzietà per la tutela dei diritti dei cittadini e della collettività». Ciò come premessa di una sorta di decalogo di richieste specifiche: risorse adeguate destinate alla giurisdizione, rispetto dei canoni costituzionali del "giusto processo", pieno diritto delle parti a svolgere un'adeguata difesa tecnica, senza preclusioni di censo e senza costi di accesso con effetti dissuasivi, salvaguardia del libero convincimento del giudice, ecc.

In questo quadro il congresso ha salutato con favore (nonostante l'assenza del ministro della Giustizia, Alfonso Buonafede, stigmatizzata dai delegati) la presentazione in Parlamento di una proposta di modifica costituzionale volta a inserire la figura dell'avvocato in Costituzione. Si tratta di un'iniziativa con forte valore simbolico, ma che non può essere considerata un toccasana per risolvere i problemi annosi della giustizia e della disciplina della professione forense.

Al centro dell'attenzione congressuale sono stati i temi della giustizia penale, che hanno visto l'approvazione di numerose mozioni.

Emerge anzitutto l'insoddisfazione per un programma di azioni legislative episodiche, intorno a temi simbolici e attrattivi per l'opinione pubblica, e per la corrispondente rinuncia a una riforma organica del processo penale.

Rispetto ai singoli interventi normativi, già realizzati o annunciati, le mozioni rilevano un generale difetto di diagnosi. La previsione sull'effetto interruttivo della sentenza di primo grado, si osserva, trascura che la prescrizione matura normalmente nelle indagini preliminari e comunque prima del dibattimento.

**La piattaforma  
messa a punto  
va salutata,  
nel suo complesso,  
con favore**

Meglio dunque rivedere l'intero sistema della prescrizione, aggiornandolo al disvalore sociale oggi attribuito ad alcune famiglie di illeciti. Oppure, la limitazione delle notifiche personali alla parte - al solo primo atto, dopodiché basterebbe la notifica al difensore - assume un rapporto tra difensore e assistito diverso da quello che realmente esiste, tanto più nei casi di difesa di ufficio e comunque alla luce della durata dei processi.

Non meno serrate sono le critiche sui rimedi. Sul versante sostanziale, una delle mozioni approvate si è contrapposta alla proposta di legge, pendente alla Camera, che vorrebbe portare a 12 anni la soglia di imputabilità, escludendo le diminuzioni di pena per i reati di associazione mafiosa dei minorenni. Ciò, si evidenzia, in presenza di dati stabili o in calo sulla criminalità minorile ed essendo noto l'impatto negativo che può avere l'esperienza carceraria su un minore.

Sul versante processuale, varie mozioni criticano i progetti di "assottigliare" l'impugnazione in appello, rendendola «un percorso ad ostacoli irto di preclusioni e di inammissibilità», "parificando" un'accusa e una difesa che, in realtà, sono per loro natura impari, avendo lo Stato risorse (e tempo) in misura non commensurabile rispetto alla parte privata. Le mozioni sottolineano la concreta incidenza "correttiva" dell'appello, l'alta percentuale di sentenze di primo grado che sono riformate e dunque l'inopportunità di comprimere il rimedio.

Il congresso non ha peraltro negato i problemi che oggi soffre la giustizia penale, proponendo però un percorso di "cura" completamente diverso da quello che sembra prevalere in sede legislativa. Non rinunciare alle garanzie del modello accusatorio, al contrario da ricostruire e rinvigorire anche rispetto alle "riforme" delle scorse legislature, e puntare su un ampliamento dei riti alternativi, nuove forme di pene diverse dal carcere, maggiori poteri per gli avvocati nelle indagini difensive e un filtro più intenso nell'udienza preliminare. Insomma, definire un contraddittorio più paritario proprio per rendere maggiormente efficiente il processo e, allo stesso tempo, garantire i diritti degli imputati.

Ma anche altri temi hanno ricevuto un'attenzione inusuale nel congresso romano.

Si pensi in particolare alle mozioni riferite al processo della Corte dei conti in materia di accertamento del danno erariale, oggetto di un riassetto recente operato dal Codice della giustizia contabile del 2016. In particolare una mozione sottolinea come l'azione risarcitoria e sanzionatoria dello stato «viene svolta in condizioni di inadeguata garanzia per i diritti delle parti private». Tra le righe emerge una critica ad alcune soluzioni accolte dal Codice, come per esempio quella di consentire la prosecuzione delle indagini istruttorie da parte del pubblico ministero contabile anche dopo l'audizione dell'incolpato destinatario dell'invito a dedurre. Un'altra mozione stigmatizza la possibilità di passaggio istantaneo nelle Sezioni centrali giurisdizionali d'appello della Corte dei conti dei magistrati della procura a funzioni giudicanti, senza attendere i due anni richiesti invece dalla normativa

sull'ordinamento della Corte dei conti. In definitiva, il congresso sembra rivolgere un invito implicito al Governo che proprio in questi mesi sta elaborando, con l'ausilio di una commissione di esperti, un decreto legislativo correttivo al Codice.

Anche la giustizia amministrativa ha trovato spazio tra le mozioni approvate dal congresso. L'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti ha infatti posto ancora una volta sotto accusa «l'ingiustificata onerosità del contributo unificato che grava sul contenzioso amministrativo», soprattutto nel settore dei contratti pubblici. Nessun ordinamento europeo prevede oneri così gravosi che sono sproporzionati anche rispetto ai contributi previsti per cause di eguale valore nei giudizi civili e tributari. Una mozione ha censurato anche la ridotta sindacabilità degli atti delle autorità amministrative indipendenti, nei cui confronti il controllo giurisdizionale «viene spesso ritenuto come "debole"».

Anche l'assimilazione della tutela giurisdizionale a un mero "servizio", al pari di altri servizi di natura amministrativa, può essere pericolosa perché può aprire la strada ad ampliare la "giurisdizione privata" e, date le note inefficienze dell'organizzazione giudiziaria, a promuovere «la gestione economica del servizio di risoluzione dei conflitti» e ciò soprattutto nel campo del diritto civile.

Anche altri temi hanno trovato spazio nel dibattito congressuale. Come accade quasi sempre in queste occasioni, le discussioni, anche vivaci, e le mozioni approvate richiedono iniziative legislative che abbiano prospettive concrete di essere approvate. Ma qui la strada non è quasi mai in discesa. ●

**Le proposte approvate  
richiedono iniziative  
che devono trovare consenso,  
ma qui la strada  
non è quasi mai in discesa**

## Guida al Diritto

Settimanale di documentazione giuridica

**Direttore Responsabile** Fabio Tamburini

**Redazione** Rosa Maria Attanasio (vicecaporedattore),

Daniela Casciola (caposervizio), Carmine De Pascale (caposervizio), Simona Gatti (vicecaposervizio), Aldo Di Cagno, Francesco Machina Grifeo, Giampaolo Piagnerelli, Paola Rossi, Alessandro Vitiello.

**Sede legale e Direzione** Via Monte Rosa 91, 20149 Milano. Registrazione Tribunale di Avezzano n. 117 del 27 luglio 1994.

**Redazione** Piazza dell'Indipendenza 23 B/C, 00185 Roma, Tel. 06 30226307/30226400, Fax 06 30226606

**Proprietario ed Editore** Il Sole 24 ORE Spa

## GRUPPO 24ORE

**Presidente:** Edoardo Garrone

**Vicepresidente:** Carlo Robiglio

**Amministratore delegato:** Giuseppe Carbone

Il Sole 24 ORE Spa. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotocopione e la registrazione. Manoscritti e fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

**Servizio Clienti Periodici** Piazza dell'Indipendenza 23 B/C, 00185 Roma. Tel. 02/30.300.600, Fax 06 30225400 oppure 02 30225400

**Abbonamento annuale (Italia)** Guida al Diritto (rivista + supplementi + versione digitale): €280,00 IVA inclusa; Guida al Diritto (sola versione digitale) €169,00 IVA inclusa; per conoscere le altre tipologie di abbonamento ed eventuali offerte promozionali, contatti il Servizio Clienti (Tel. 02/30.300.600; mail: servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com). Gli

abbonamenti possono essere sottoscritti con carta di credito telefonando al numero 02/30.300.600, oppure inviando la fotocopia della ricevuta del pagamento sul c.c.p. n. 31481203 via fax allo 02 oppure 06 30225406.

**Arretrati (numeri settimanali e dossier mensili/bimestrali)** € 18,00 comprensivi di spese di spedizione. Per richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra. I numeri non pervenuti possono essere richiesti collegandosi al sito [www.servizioclienti.periodici.ilssole24ore.com](http://www.servizioclienti.periodici.ilssole24ore.com) entro due mesi dall'uscita del numero stesso. \* L'importo della versione digitale è di €2,00 IVA inclusa.

**Pubblicità** Il Sole 24 ORE S.p.A. System Direzione e amministrazione Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - Tel. 02.3022.1 - Fax 02.3022.3214 email: [segreteria@direzionedigitale.ilssole24ore.com](mailto:segreteria@direzionedigitale.ilssole24ore.com)

**Stampa** Il Sole 24 ORE Spa, Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) km 68,700, 67061 Carsoli (AQ).

**La versione digitale di Guida al Diritto** [www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com)

**Per il sito internet** [www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldiritto.ilssole24ore.com)

ISSN 1590-0282