

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2396

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VERINI, ORLANDO, BAZOLI, BORDO, MICELI, SOVERINI, VAZIO, ZAN

Modifica all'articolo 111 della Costituzione, in materia di riconoscimento della funzione dell'avvocato e di tutela dell'indipendenza del suo esercizio

Presentata il 20 febbraio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — All'indomani della tragedia del fascismo, Piero Calamandrei, avvocato e giurista, autore della « Relazione sul potere giudiziario e sulla suprema Corte costituzionale » presentata all'Assemblea costituente — nella quale erano illustrati i capisaldi della nuova concezione dell'ordinamento giurisdizionale con riferimento ai valori di indipendenza e autonomia della magistratura —, nella prefazione alla seconda edizione del suo « Elogio dei giudici scritto da un avvocato » osservava che « In realtà l'avvocatura risponde a un interesse essenzialmente pubblico altrettanto importante quanto quello cui risponde la magistratura: giudici e avvocati sono ugualmente organi della giustizia, sono servitori ugualmente fedeli dello Stato, che affida loro due momenti inseparabili della stessa funzione. Qualsiasi perfezionamento

delle leggi processuali rimarrebbe lettera morta, là dove, tra i giudici e gli avvocati, non fosse sentita, come legge fondamentale della fisiologia giudiziaria, la inesorabile complementarità, ritmica come il doppio battito del cuore, delle loro funzioni ». In sintesi, affermava che gli avvocati e i magistrati erano uniti nella condivisione della missione di giustizia.

Ripercorrendo la storia giudiziaria del nostro Paese, tale condivisione è rinvenibile anche nel periodo buio delle leggi razziali, quando una minoranza di magistrati coraggiosi diede testimonianza di voler conservare i capisaldi di una civiltà giuridica plurisecolare, non consentendo che fosse travolta dall'ingiustizia ammantata di formale legalità, e altrettanto valorosi e appassionati avvocati antifascisti fornirono un importante contributo alla strenua difesa

dei principi dello Stato di diritto, correndo il rischio di ritorsioni e anche della privazione della libertà personale. È questa la ricostruzione storica raccolta nel volume « Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche », a cura di Antonella Meniconi e Marcello Pezzetti, frutto del lavoro di rappresentanti dell'avvocatura e della magistratura e dei loro organi di governo, nonché di storici, accademici e testimoni diretti della tragedia delle discriminazioni razziali.

Il titolo IV della parte seconda della Costituzione è intitolato « La Magistratura » e non contiene riferimenti espliciti alla figura dell'avvocato difensore. Il ruolo tecnico e l'alta considerazione dell'attività forense si rinvencono, però, in modo implicito, nell'articolo 24 della stessa Costituzione, che sancisce il diritto alla difesa. Anche se non citato espressamente, l'avvocato è dunque uno strumento essenziale per attuare e rendere effettivi i diritti inviolabili indicati dalla Costituzione: la garanzia del diritto alla difesa prevede, inevitabilmente, la presenza dell'avvocato quale strumento insostituibile per la sua piena attuazione. Non c'è effettiva difesa senza l'attività e l'assistenza qualificata dell'avvocato. In base al citato articolo 24, infatti, « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ». Sul punto si è anche sviluppata una specifica giurisprudenza costituzionale la quale, in merito alla possibilità di rifiutare la difesa tecnica d'ufficio, ha riaffermato non solo l'invulnerabilità del diritto alla difesa, ma anche la sua irrinunciabilità (sentenza n. 125 del 1979). Tale sentenza è stata resa nel periodo buio del terrorismo in Italia, durante il quale alcuni imputati in processi per terrorismo rifiutavano, per motivi politici, « il processo » e la giustizia dello Stato, sfidandola a procedere senza difesa e mettendo in crisi il meccanismo del processo stesso. Ricordiamo il sacrificio dell'avvocato Fulvio Croce, presidente dell'ordine degli avvocati di Torino, incaricato di garantire la difesa d'ufficio ai brigatisti che, nonostante le minacce di morte, accettò l'incarico per

consentire l'esercizio del diritto di difesa tecnica degli imputati quali cittadini, cui non può sottrarsi la difesa nel processo penale, neanche per loro volontà. Il 28 aprile 1977 l'avvocato Fulvio Croce morì ucciso da un commando di terroristi per onorare il dovere di difendere.

La garanzia del diritto di difesa è poi integrata dal principio del giusto processo, incentrato sui canoni della parità delle parti e del contraddittorio, di cui all'articolo 111 della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, che sancisce, al secondo comma, che « Ogni processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale » e, al quarto comma, che « Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova ». La garanzia di un giusto processo si materializza, quindi, grazie alla previsione di una sostanziale parità tra le parti, tra accusa e difesa, e alla possibilità di contestazione incrociata di elementi di prova presentati dinanzi a un giudice terzo e imparziale.

La professione forense, per espressa volontà della Costituzione, è poi presente nei supremi organi giurisdizionali e di garanzia e partecipa, dunque, all'amministrazione della giustizia. È presente nel Consiglio superiore della magistratura (CSM), per il quale l'articolo 104, quarto comma, prevede che gli avvocati, dopo quindici anni di esercizio, sono eleggibili, come membri laici, al Consiglio; è presente nella Corte di cassazione, laddove l'articolo 106, terzo comma, stabilisce che possono essere nominati all'ufficio di consiglieri di cassazione gli avvocati con quindici anni di esercizio iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori; è presente, infine, nella Corte costituzionale in virtù dell'articolo 135, secondo comma, che prevede che possono essere eletti giudici costituzionali gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

Nella Costituzione, quindi, così come nel sistema sovranazionale di tutela dei diritti (articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4

agosto 1955, n. 848, e articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), c'è una profonda considerazione dell'essenzialità e dell'irrinunciabilità dell'opera dell'avvocato per la difesa delle libertà e delle garanzie e, in definitiva, per il buon funzionamento del sistema della giustizia. Emerge, in altri termini, la consapevolezza che la professione dell'avvocato, pur nel rispetto della sua natura privata e libera, assume un indubbio valore pubblicistico. Ed è proprio questa sua funzione pubblica, da cui discende una precisa responsabilità sociale e giuridica, che proietta l'avvocatura, al pari della magistratura, tra i soggetti a pieno titolo della giurisdizione. Da ciò discende la necessità di una riforma che dia esplicita valenza costituzionale alla figura dell'avvocato difensore, parte imprescindibile del processo, la cui libertà e la cui indipendenza, proprio in virtù del ruolo svolto, devono essere un elemento imprescindibile della professione forense.

Del resto, anche il CSM è impegnato da tempo nell'incoraggiare una comune cultura della giurisdizione tra magistratura e avvocatura, in modo che non vivano e si percepiscano come corpi separati l'uno dall'altro, ma avvertano lo stretto legame che li unisce nel contribuire alla realizzazione dei diritti degli individui e alla promozione e alla difesa dei valori fondanti della società democratica. Di nuovo, avvocato e magistrato hanno dunque un orizzonte comune, che coincide con l'ideale della giustizia. Ed è per suggellare tale equiordinazione che occorre esplicitare e rafforzare i riferimenti impliciti già presenti nella Costituzione (David Ermini, Vice Presidente

del CSM, « L'avvocato nella Costituzione: lo scenario attuale ed i progetti di riforma » Torino, 20 maggio 2019).

In tale ottica, con la presente proposta di legge costituzionale si intende rafforzare il rilievo costituzionale della professione forense proprio perché è per mezzo dell'avvocatura che prende sostanza la garanzia del giusto processo e del diritto di difesa, pietre angolari dello Stato di diritto.

La presente proposta di legge costituzionale, che fa proprio il suggerimento avanzato dal Presidente emerito della Corte di cassazione Giovanni Canzio (Errico Novi su « Il Dubbio », 24 aprile 2019. « Canzio: Sì, l'avvocato sia nella Costituzione. Il mio sì senza riserve al disegno di legge costituzionale sul ruolo dell'avvocato »), nel rispetto del valore semantico dello stile letterario della Costituzione e al fine di evitare uno squilibrio di peso fra le diverse articolazioni dell'articolo 111, introduce, al secondo comma, una disposizione che prevede che « Salvo i casi espressamente previsti dalla legge, nel processo le parti sono assistite da uno o più avvocati che, al fine di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale, esercitano l'attività professionale in condizioni di libertà e indipendenza ».

Si auspica, pertanto, un approfondito e condiviso esame da parte del Parlamento per riconoscere, sempre con le parole del Presidente Canzio, « il valore condiviso della missione di magistrati e avvocati che rafforzerebbe l'indipendenza e l'autonomia della giurisdizione dal potere politico. È questo l'insegnamento che ci ha lasciato Calamandrei ».

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. Al secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Salvo i casi espressamente previsti dalla legge, nel processo le parti sono assistite da uno o più avvocati che, al fine di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale, esercitano l'attività professionale in condizioni di libertà e indipendenza ».

