



Associazione Nazionale Forense
Via Damiana , 1 - ROMA
info@associazionenazionaleforense.it

La riforma della professione forense ai tempi della crisi economica

Associazione
Nazionale Forense

Le ombre del progetto di riforma in discussione

Considerazioni generali

Nel contesto di profonda crisi economica che il Paese attraversa, si è andata affermando, all'interno della categoria e con modalità del tutto autoreferenziali, una strategia di riforma dell'ordinamento forense caratterizzato da una forte connotazione accentratrice.

Il Consiglio Nazionale Forense, **assolutamente in controtendenza anche rispetto alla cultura politica federalista oggi dominante**, ha proposto – e la politica poi ha ripreso - un modello basato su un forte organo centrale, che riserva a se stesso rilevanti poteri di indirizzo coattivo, da esercitare attraverso un potere regolamentare forte e pervasivo nei settori più importanti della disciplina della professione. Questo in ragione di un **giudizio diffuso, anche se non chiaramente esplicitato, sulla inaffidabilità della rete ordinistica periferica che avrebbe, nel tempo, prodotto una ingovernabilità della categoria.**

Del modello proposto colpisce, nell'immediato, la grave ambiguità : il tentativo di realizzare il disegno di accentramento dei poteri di controllo e di direzione



dell'attività professionale attraverso un processo, formalmente negoziale, attuato proprio con gli enti dei quali ci si ripropone il ridimensionamento. Da una parte si riconosce al sistema ordinistico periferico – ma solo formalmente - una capacità di governo e di gestione, dall'altra però **si propongono regole fortemente invasive dell'autonomia dei singoli ordini** (con il pretesto di una regolamentazione migliore e più produttiva rispetto a una deregolamentazione selvaggia).

Il tutto senza nemmeno sfiorare non tanto la composizione numerica del **Consiglio Nazionale**, quanto le sue **modalità di elezione**, estremamente singolari e che comportano che l'organo in questione sia connotato da un **forte deficit di democrazia** e da un **ancor più forte deficit di rappresentatività del corpo professionale** ¹.

Scendendo più nello specifico, l'attuale – presunta - **anarchia degli ordini** (sulla quale si basa la proposta marcatamente dirigista del CNF) a parere di ANF non dipende dal reticolo, né dal numero di ordini di piccola e media dimensione (i quali funzionano piuttosto omogeneamente) , ma **dalla crisi e dalle resistenze al cambiamento degli ordini grandi che, gestendo – non sempre trasparentemente – grosse fette di potere, tendono a mantenere immutato lo status quo.**

Il nodo che, ad avviso della Associazione Nazionale Forense, **ha progressivamente squilibrato il sistema ordinistico**, oltre all'abnorme crescita del numero degli iscritti, è rappresentato **dall'eccesso di poteri concentrati sul Presidente e sul**

¹ Ogni Consigliere Nazionale (in tutto sono 26) viene eletto dai Consigli degli Ordini del Distretto di appartenenza. Ciascun Consiglio è titolare di un certo numero di voti elettorali, in misura diversa a seconda del numero dei propri iscritti. Ogni Consiglio vota a maggioranza, per cui i voti elettorali del singolo Consiglio risulteranno espressi a favore del candidato gradito alla maggioranza di quel Consiglio (senza nessuna possibilità di recuperare in alcun modo i voti espressi dalla minoranza). Questo meccanismo comporta che nei Distretti dove insistono i Consigli con un numero elevatissimo di iscritti (ad esempio Roma, Napoli e Milano) i voti elettorali degli Ordini cd.minori (fermi i limiti appena indicati, relativi alla assoluta mancanza di qualunque tutela per le minoranze), pur nell'ipotesi in cui tutti essi votassero per un unico candidato, non saranno mai sufficienti a garantire la elezione di un Consigliere Nazionale che non sia gradito, ad esempio, all'Ordine grande. Il che comporta, evidentemente, che quel Consigliere Nazionale nella migliore delle ipotesi sarà espressione solo di parte dei Consigli del distretto, anzi di parte delle maggioranze dei Consigli di quel Distretto.



Consiglio, composto da un ristretto numero di eletti (**un'oligarchia capace di un fortissimo potere di autoconservazione**).

Attualmente il Consiglio dell'ordine è al di fuori di qualunque controllo e potere di indirizzo da parte di un'assemblea di fatto inesistente, considerata un “mero” corpo elettorale chiamata ad un voto sostanzialmente inconsapevole per la mancanza di informazioni complete sull'attività del Consiglio.

L'ANF, che ha storicamente contestato ai consigli dell'ordine l'esercizio di funzioni improprie di rappresentanza politico-sindacale ma non ne ha mai contestato la natura di pubblica istituzione, **auspica invece un modello ordinistico che, riequilibrando i poteri e le funzioni attribuite all'Istituzione, ne comporti una maggiore efficienza e una maggiore democraticità.**

Da queste premesse, discendono alcune considerazioni specifiche di seguito riportate.

Specializzazioni

La potestà legislativa in materia di individuazione delle figure professionali dei relativi profili e dei titoli abilitanti è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

Per quanto riguarda il **conseguimento di un titolo di specializzazione**, deve **escludersi che possa attribuirsi al Consiglio Nazionale Forense una potestà regolamentare sul punto, dovendo la stessa devolversi ad un regolamento dello Stato** (Ministero della Giustizia) in quanto : 1) **l'ottenimento e la spendita sul mercato professionale del titolo di specializzazione incide certamente sul sistema della concorrenza dei servizi professionali (art.117, co.3, lett.e) Cost.** – materia devoluta alla legislazione esclusiva dello Stato; 2) l'individuazione delle specializzazioni riconosciute è materia sottratta alla potestà regolamentare,



rientrando nella **potestà legislativa concorrente** (art.117, co.3 Cost.). Secondo la Corte Costituzionale continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione ed il contenuto delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici.

L'opportunità di una regolamentazione statale nasce dall'esistenza di un rilevante interesse pubblico all'esercizio adeguato e corretto della professione di avvocato da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Ordini circondariali

Di **apprezzabile**, nel pdl, vi è solo **la previsione di un nuovo sistema elettorale**, attraverso il quale si tende ad assicurare la tutela delle minoranze (voto limitato a due terzi). Per il resto **l'istituzione viene estremamente burocratizzata**, caricata di competenze e funzioni eccessivamente onerose e dettagliate che, probabilmente, allo stato attuale, gli ordini non sono attrezzati a fronteggiare.

Inoltre, nel mentre si assegnano agli Ordini competenze moltiplicate, li si organizza in **forme giuridiche approssimative** (ferma la qualificazione di ente pubblico non economico, **le regole di bilancio e di rendicontazione – ad esempio - sono sottratte a qualunque controllo esterno**). Attraverso l'esercizio di alcune competenze, agli Ordini viene riconosciuto il potere di incidere sull'esercizio effettivo dell'attività professionale del singolo iscritto e, conseguentemente, di intervenire in ambiti di forte rilevanza economica senza che a tale potere corrisponda un controllo adeguato da parte della collettività.²

² Il controllo del tirocinio dei praticanti e la istituzione e la gestione di scuole obbligatorie per l'accesso; il rilascio dei certificati di compiuta pratica; il controllo sulla continuità ed effettività dell'esercizio professionale nonché la verifica e il controllo dell'adempimento dell'obbligo di aggiornamento continuo, la cui violazione è sanzionata sotto il profilo deontologico, sono tutte ipotesi nelle quali gli Ordini possono incidere sull'esercizio dell'attività professionale del singolo.



L'Assemblea degli iscritti continua a non essere tenuta in alcuna considerazione: una volta eletto il Consiglio dell'Ordine e gli organi previsti (Presidente, eventualmente Vice Presidente, Segretario, Tesoriere), e una volta convocata annualmente per l'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto, nessun obbligo di informare gli iscritti circa l'attività istituzionale che si va svolgendo, e ciò è tanto più grave se si considera che la **durata del mandato è stata prevista in ben quattro anni** e che **ciascun Consigliere può essere eletto consecutivamente per ben tre volte (dodici anni consecutivi).**

Proposta. Ferma- e probabilmente opportuna - la possibilità di introdurre un nuovo modello di Ordine che dal punto di vista strutturale sia più vicino a sistemi di gestione moderni ed efficienti, di recente sperimentati - ad esempio - in ambito societario, **se anche volesse confermarsi il modello di Ordine tradizionale**, esso **andrebbe sburocratizzato** e le sue **specifiche competenze alleggerite ed adeguate alle reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico che sole giustificano il mantenimento del sistema ordinistico.** La tenuta degli Albi e degli altri elenchi che la legislazione statale è andata attribuendo agli Ordini Professionali (difensori d'ufficio, patrocinio a spese dello Stato, professionisti abilitati alle vendite giudiziarie), le competenze in materia di tirocinio professionale e di controllo della pratica, la verifica in concreto del rispetto del regime delle incompatibilità, il controllo sulla qualità delle prestazioni professionali degli iscritti (che non implichi, tuttavia, in evidente conflitto di interessi, la possibilità di organizzare, anche indirettamente attraverso fondazioni appositamente costituite, eventi formativi dai quali possa discendere automaticamente un giudizio di qualità), la verifica e il controllo della qualità professionale di iscritti che si propongono per lo svolgimento di funzioni professionali di pubblica rilevanza (curatori fallimentari, custodi,



conciliatori, mediatori, difensori d'ufficio ecc.), sono tutte funzioni che richiedono una organizzazione agile ed efficiente, con regole di funzionamento semplici ma efficaci, sottoposta a controlli effettivi nell'interesse della collettività.

L'esatto contrario di quello che propone, invece, il disegno di legge in discussione.

Consiglio nazionale forense

Nella proposta in discussione, il Consiglio Nazionale, pur diventando titolare di nuove e numerose competenze, viene toccato appena, e solo nella sua composizione numerica.

Del singolare sistema elettorale si è detto prima (v. sopra : nota n.1 a pag. 2).

Ora, come sia possibile, nel nome di una specialità riconosciuta dalla Carta Costituzionale alle funzioni giurisdizionali del CNF, proporre una riforma che, mentre da una parte attribuisce al Consiglio Nazionale numerose e considerevoli nuove funzioni, dall'altra lo lascia sostanzialmente uguale a se stesso, ovvero uguale, quanto a composizione e modalità di elezione, al modello istituito oltre 70 anni fa è una contraddizione in termini molto difficile da comprendere.

La posizione assunta viene giustificata con la necessità di preservare la giurisdizione domestica: il CNF – si assume - è un giudice speciale (art.102 e VI disp.trans.Cost.) e, in quanto tale, non è possibile modificarne l'assetto strutturale.

Senonchè è **del tutto evidente che non solo modifiche al modello**(modifiche, peraltro, che già il Comitato ristretto del Senato ha apportato nel momento in cui ha previsto un aumento dei Consiglieri Nazionali), **ma anche modifiche alle funzioni e alle competenze comportano una sostanziale diversità dell'organo**, tale da comprometterne seriamente la futura compatibilità costituzionale.



Nella legge attuale al CNF sono riservate poche, essenziali funzioni. Molte di esse hanno natura squisitamente amministrativa. La più importante, quella che – in fondo – ne legittima la sopravvivenza, è la **funzione disciplinare**, che ha invece natura giurisdizionale : il CNF viene investito delle impugnazioni avverso i provvedimenti disciplinari emessi dagli Ordini circondariali.

Il che, probabilmente, nella ratio del legislatore del '33 giustificava quel sistema elettorale così singolare più sopra illustrato.

Ma nel momento in cui il nuovo Consiglio Nazionale dovesse essere chiamato davvero a svolgere tutte, o anche solo gran parte, delle funzioni e dei compiti che la nuova legge gli riconoscerebbe (in settori peraltro economicamente rilevanti per la professione di avvocato), **il deficit di rappresentatività e di democrazia di cui pure sopra si è detto diventerebbe insormontabile** : non sarebbe accettabile un organo di “autogoverno”, ad elezione indiretta, completamente avulso dalla base di quella categoria che pretende di governare, alla quale, in alcun modo e per alcun motivo, nel corso del mandato è tenuto a rendere conto della sua azione. Non sarebbe accettabile un organo che – addirittura – perde ogni e qualunque contatto anche con le istituzioni che lo hanno eletto – gli ordini circondariali – alle quali non è più tenuto a riferirsi per alcunchè. In definitiva : il CNF oggi (e il meccanismo viene reiterato identico anche per il domani) riceve un mandato praticamente in bianco, con la differenza che oggi le sue funzioni sono per legge limitate, domani invece sarebbero assai più numerose e pervasive.

Senza considerare che il pdl, nell'attribuire nuove funzioni al CNF, interviene in una materia anche questa riservata in via esclusiva allo Stato (art.117, co.2, lett.g) Cost.) con **relativa potestà regolamentare solo in capo allo Stato** (art.117, co.6, Cost.)



Proposta. La funzione di giudice (speciale) che svolge oggi il CNF deve essere assolutamente preservata : una revisione del procedimento in senso più garantista e più rispettoso dei principi del giusto processo è auspicabile, ma la conservazione della giurisdizione domestica è fondamentale.

Tutte le **altre attribuzioni** che la legge di riforma vorrebbe attribuire al Consiglio Nazionale Forense, invece, **potrebbero essere svolte da altro organo**, una sorta di Consiglio Superiore dell'Avvocatura (che fungerebbe peraltro da ottimo contrappeso al Consiglio Superiore della Magistratura), eletto con un sistema che garantisca democrazia e rappresentatività, tali da legittimarlo all'esterno e all'interno della categoria.

Analogamente a quanto viene proposto in questi giorni dal Ministro della Giustizia per la riforma del CSM : anche per l'organo di autogoverno della magistratura si pensa ad un sistema nel quale coloro che esercitano la funzione disciplinare siano sempre magistrati, ma non gli stessi che siedono nell'organo di autogoverno.

Procedimento disciplinare

L'**impianto** della proposta di riforma del processo disciplinare risulta **complesso, di difficile attuazione dal punto di vista organizzativo e particolarmente costoso.**

La soluzione suggerita ripropone sostanzialmente la situazione attuale e non risolve il nodo della relazione tra consiglio dell'ordine ed amministrazione del procedimento disciplinare; finisce solo **per deresponsabilizzare i consigli, ma non crea una vera autorità da essi indipendente, perché la legittimazione resta in capo a loro.**

E' utile che la illustrazione di quanto il sistema sia al collasso sia lasciata alle parole, inequivocabili, dei rappresentanti della istituzione stessa.



- 1) **Pierluigi Tirale (Segretario in carica del Consiglio Nazionale Forense), Relazione al Congresso nazionale forense** (Roma, 21 settembre 2006): *“Il dato dal quale occorre necessariamente partire è quello della **difforme misura dell’attività di esercizio dell’azione disciplinare fra i diversi Consigli e quello della difforme severità nell’adozione dei provvedimenti disciplinari.** Le indagini statistiche condotte dal Consiglio nazionale hanno evidenziato, sotto il primo profilo, che, **pur in presenza di un costante e rilevante aumento del numero degli iscritti, non vi è proporzionale aumento dei procedimenti disciplinari.** E ciò è probabile conseguenza di un insufficiente controllo della disciplina o di una inammissibile tendenza ad archiviare procedimenti per fatti ai quali dovrebbe essere riservata una maggiore attenzione in sede disciplinare. D’altra parte, la non impugnabilità dei provvedimenti di archiviazione, anche da parte del P.M., non consente di porre rimedio ad errate o anomale archiviazioni. Sotto il secondo profilo, **occorre trovare un rimedio alla difforme applicazione delle sanzioni, che è conseguenza di una diversa severità nella valutazione delle condotte illecite.** E tuttavia è necessario un intervento che possa essere risolutivo di entrambi i limiti sopra enunciati dell’attuale sistema”.*
- 2) **Alarico Mariani Marini (Consigliere Nazionale in carica per il distretto di Corte d’Appello di Perugia), Più società, meno corporazione:** *“Da oltre dieci anni si sono susseguiti disegni di legge di riforma dell’ordinamento professionale nei quali veniva previsto di trasferire tale funzione a commissioni distrettuali, formate da avvocati ma autonome rispetto ai consigli dell’ordine e dotate di poteri di azione, di archiviazione e di decisione. **La resistenza degli ordini a una tale riforma è stata sempre fortissima, ma a tale opposizione non ha fatto riscontro alcun recupero di funzionalità e di efficienza; al contrario il declino è proseguito sino all’esito, inutilmente annunciato, di recenti proposte di revisione che riserverebbero agli avvocati soltanto una presenza minoritaria in seno ad organismi disciplinari sostitutivi degli** ordini. **Il problema potrebbe essere di semplice soluzione: non si tratta infatti di perdere un potere, che pure è male esercitato, ma di correggerne le modalità per esercitarlo meglio sempre in seno all’avvocatura”.***

Con queste affermazioni, provenienti da rappresentanti autorevolissimi delle Istituzioni forensi, l’Associazione Nazionale Forense concorda pienamente.



Risulta pertanto inspiegabile come, da queste premesse si sia poi arrivati a proporre un sistema disciplinare che va in senso completamente opposto.

Proposta. E' auspicabile un **organo di disciplina sottratto alle logiche della territorialità** ma, soprattutto, è **assolutamente indispensabile spezzare il rapporto che lega il controllato e il controllore.** Deve essere **garantita la massima affidabilità** degli avvocati chiamati a far parte dell'organo disciplinare (**anzianità** non inferiore a 15 anni, **nessuna sanzione disciplinare, incompatibilità** con la carica a consigliere nazionale forense, a consigliere dell'ordine e a componente di uno degli organi della Cassa forense). Potrà essere previsto **al massimo un doppio mandato** e la indicazione dei giudici chiamati a svolgere la prestigiosa funzione dovrà provenire direttamente dalla base (e non per nomina o indicazione dei Consigli).

Accesso alla professione

È "il" problema : 200 mila avvocati sono troppi, soprattutto per una economia asfittica come la nostra.

Ma "il" problema non si risolve con la **proposta in esame, inutilmente macchinosa,** che utilizza **criteri troppo tradizionali** e per questo **sostanzialmente antiquati** e che, comunque, non è adatta a raggiungere l'obbiettivo che si propone: formare professionisti di qualità.

La soluzione giusta dovrebbe partire da lontano, da una **riforma degli studi universitari** che fosse in grado di assicurare agli studenti che intendessero esercitare la professione di avvocato **percorsi formativi professionalizzanti adeguati sin dall'inizio della loro carriera universitaria:** fino a quando questa riforma non verrà realizzata, il problema dell'accesso rimarrà intatto, spostando – ingiustificatamente –



ad un momento successivo al conseguimento del titolo di studio la opportunità di approfondimenti ulteriori.

Il percorso formativo proposto dal pdl in esame, un vero e proprio “percorso di guerra”, denuncia, ad un attento osservatore, il **vero obiettivo che si propone**: la **drastica riduzione del numero degli avvocati**.

Non riesce, però, ad assicurare l’altro elemento, questo sì essenziale per la collettività: **la qualità della prestazione professionale di coloro che, per ventura, si trovassero a superarlo**.

Vengono previste **scuole forensi obbligatorie**, con regole di funzionamento dettate dall’interno della categoria, con un **carico di ore di formazione consistente**, affidate **agli ordini e alle associazioni** : volutamente **si trascura di precisare su chi ricadrà l’onere relativo** (gli Ordini e le Associazioni che le gestiranno oppure gli aspiranti avvocati che le frequenteranno?), come pure deliberatamente vengono ignorate le **inevitabili difficoltà che gli Enti stessi incontreranno, dato l’alto numero di praticanti ai quali dovrà essere garantita la frequenza della scuola obbligatoria** (basterebbe, per tutte, ricordare quanto è accaduto in sede di applicazione del Regolamento sulla Formazione Continua degli avvocati).

Proposta. Un valido percorso formativo post laurea non deve essere **la mera ripetizione di quanto già studiato all’Università** (**come accade praticamente sempre nelle scuole forensi già attive oggi**) e **nemmeno un percorso di guerra dalle motivazioni nascoste**. Inoltre, **l’autoreferenzialità**, in momenti storici incerti e di passaggio come quelli che oggi attraversiamo, **rappresenta un handicap** per i nostri giovani, che difficilmente potranno poi colmarlo con il passare del tempo.

Un **percorso formativo moderno** è quello che **lascia il giovane professionista libero di acquisire, con le modalità che preferisce e nel Paese che predilige, quei**



contenuti che saranno ritenuti necessari a garantire un esercizio della professione di avvocato di qualità, ma adeguata ai tempi che viviamo. La partecipazione all'attività formativa di professionalità esterne al mondo dell'Avvocatura deve essere visto come **l'utile arricchimento** che consentirà ai nostri giovani di competere sul mercato, anche sovranazionale, avendo acquisito, con le giuste modalità, le giuste conoscenze.

Il controllo, ma non necessariamente la gestione, del percorso potrebbe essere affidato alla categoria e agli Enti, istituzionali ed associativi, che la compongono.

E' necessario abbandonare le tradizionali modalità di svolgimento dell'esame di stato, che dovrà diventare il momento in cui il giovane viene chiamato a dimostrare, attraverso prove non tradizionali ma a carattere teorico – pratico, le abilità professionali acquisite durante il periodo formativo.

Roma, 14 luglio 2009

Il Segretario Generale ANF

Avv. Ester Perifano