

*Lentamente muore
chi diventa schiavo dell'abitudine,
ripetendo ogni giorno gli stessi percorsi
Lentamente muore
chi abbandona un progetto prima di iniziarlo*

Martha Medeiros (giornalista e scrittrice brasiliana) dai più falsamente attribuita a Pablo Neruda

1. Una storia infinita: la riforma dell'ordinamento forense.

1.1. Il confronto sulle ipotesi di riforma fino alla prima metà degli anni novanta.

Fino alla metà degli anni novanta il dibattito sulla riforma dell'ordinamento forense si è svolto esclusivamente - o quasi - all'interno della categoria su aspetti che erano venuti emergendo come fonti di inquietudine e di disagio: a) la progressiva incapacità di gestire l'esplosione dell'accesso in atto da tempo; b) la progressiva incapacità di gestire gli albi; c) la progressiva difficoltà ad esercitare e conseguentemente a gestire l'azione disciplinare; d) un giudizio di inadeguatezza del sistema ordinistico, considerato – forse non completamente a torto – incapace di cogliere e rappresentare le trasformazioni in atto dell'attività professionale.

A questi temi si associavano le due grandi questioni, aperte da tempo: 1) la definizione del perimetro dell'attività riservata, eroso dall'esterno per l'affacciarsi sul mercato di molte nuove professionalità; 2) la definizione delle aree specialistiche.

Oltre al confronto, mai definito, sulla giurisdizione e sul contesto socio-economico ed istituzionale di quegli anni.

1.2. La seconda metà degli anni novanta e l'equivalenza tendenziale tra attività professionale e imprese di servizi.

Nella seconda metà degli anni novanta, in concomitanza con le molteplici istanze di modernizzazione della società italiana, discendenti dai cambiamenti dovuti alla fine della prima repubblica, dall'onda lunga delle ideologie liberiste e dall'attenzione ai terziari avanzati propri della società delle conoscenze (ed in particolare al ruolo delle attività professionali) si aprì

una nuova fase.

I temi centrali divennero l'equivalenza tendenziale tra attività professionale e imprese (di servizi), l'affermazione che il modello più virtuoso ed utile per i clienti consumatori era costituito dalla competitività sul mercato delle aziende professionali, libere da vincoli per l'accesso e da obblighi di registrazione in albi obsoleti, da privilegi tariffari, da limiti alla pubblicità.

In un confronto un po' convulso, anche per la sensazione di un tracollo imminente delle regole che avevano retto per molti anni l'attività degli avvocati, avanzò una linea di difesa comune con le altre professioni "tutelate", l'offerta alle autorità (de)regolatrici di un modello professionale comune, con l'accentuazione del carattere pubblicistico dell'attività difensiva e della sua rilevanza costituzionale.

Con l'obbiettivo dichiarato di difendere ciò che poteva resistere del modello ordinistico, venne in tutta fretta rilanciata l'attività disciplinare, unitamente ad una sorprendente enfasi esterna del codice deontologico (nella stessa direzione si è mossa poi la successiva complessa mobilitazione sulla formazione permanente ed obbligatoria, inquadrata – con qualche forzatura – nel novero degli obblighi deontologicamente sanzionati, volta a garantire ancora una volta il cliente consumatore e la rilevanza pubblicistica dell'attività professionale).

Dunque, formazione e deontologia divennero i parafulmini della diffusa insoddisfazione per l'abbassamento di qualità e di moralità degli apparati giudiziari, in un contesto nel quale non soltanto altre categorie professionali spostavano su queste trincee le loro linee *maginot* ma, per quel che ci riguarda più da vicino, anche l'altra componente fondamentale della giurisdizione, i magistrati, si schieravano nella medesima posizione.

1.3. La crisi economica globale e le sue conseguenze immediate.

La brevità dell'infelice stagione del neoliberalismo nostrano, venato dei moralismi di una certa sinistra (che trovava un comodo alibi alla propria mediocrità con la giustificazione che non si poteva resistere alla forza

invincibile del mercato) e delle illusioni semplificatrici di una certa destra (che in realtà non ha mai abbandonato pratiche protezionistiche e clientelari) ha trovato il proprio epilogo nella tempesta – *perfetta* - della rottura dell'invincibile modello mercatista e globalizzante, precipitato – a livello planetario – in una crisi gravissima dalle incerte prospettive, che ad oggi nessuno è in grado di valutare e di scorgere.

E tuttavia, travolti dalle emergenze, i modelli economici, sociali ed istituzionali si sono repentinamente modificati. Prevale il bisogno di regole, la rivalutazione delle regole, la resurrezione dei soggetti regolatori pubblici (gli stati nazionali *in primis*). Si auspica un nuovo intervento pubblico in economia, diretto e direttamente nei templi bancari del neoliberalismo, ed indiretto per fronteggiare le recessioni economiche che avanzano, attraverso la concessione di quegli aiuti alle imprese su cui i burocrati europei si dilettevano fino a ieri con uno scontato tiro al bersaglio.

Ed anche, di riflesso, incombono le preoccupazioni per il lavoro, per la sicurezza, per il futuro, con un evidente bisogno di protezione, che rafforza una certa concezione dell'autorità e dello Stato.

2. Il progetto di riforma del Consiglio Nazionale Forense.

2.1. La strategia CNF centrica.

Se questo è il contesto non può stupire che, di fronte alle difficoltà, non sappiamo quanto contingenti, delle armate neoliberaliste ed alla crescente insicurezza che pervade le fasce più deboli della categoria (in ragione dell'età, del sesso, del luogo di lavoro), si sia affermata una strategia di riforma del nostro sistema professionale dalla forte connotazione accentratrice, tale da individuare in un organo centrale, il Consiglio Nazionale Forense, rilevanti poteri di indirizzo coattivo, attraverso la previsione di un potere regolamentare forte e pervasivo nei settori più importanti della disciplina della professione.

E ciò in ragione di un giudizio diffuso sulla sostanziale inaffidabilità della rete ordinistica periferica, che avrebbe infine prodotto una sorta di

ingovernabilità della categoria.

Per certi aspetti si ripropone lo stesso paradosso che ha provocato la scelta del modello “fondazione” quale principio organizzativo della Cassa di previdenza privatizzata: una sorta di diffidenza generalizzata nei confronti degli avvocati da parte degli stessi avvocati, ed un giudizio generalizzato sulla presunta inaffidabilità degli ordini, da mettere sotto tutela e da controllare attraverso una rigida normazione ed un potere di supremazia attribuito ad un ente nazionale.

Naturalmente è del tutto legittimo ritenere che il governo di società complesse, reso più difficile dalla molteplicità delle istanze proprie della diversità, possa essere semplificato da gestioni accentrate, dotate di poteri autonomi e forti di arbitraggio e di decisione.

Orientamento del tutto coerente, tra l'altro, con un filone della cultura politica ed istituzionale che ha prodotto di recente la riforma del sistema degli enti locali e dell'ente regione (tuttavia bilanciando la scelta con un sistema di elezione diretta, oggi però sottoposto ad un vaglio critico, per il pericolo evidente di una sorta di eccesso di potere).

Ciò che tuttavia colpisce nel modello proposto è la grave ambiguità di fondo, ossia il tentativo – mal dissimulato - di realizzare il disegno di accentramento dei poteri di controllo e di direzione dell'attività professionale - il cui logico presupposto è l'assoluto ridimensionamento dell'istituzione ordinistica locale - attraverso una sorta di processo negoziale attuato proprio con l'ente da riformare.

Viene proposta, infatti, una negoziazione dai confini incerti, spesso contraddittori, che però viene ritenuta sufficiente a garantire una parvenza di pluralismo, sebbene solo dal punto di vista formale.

Con la conseguenza che, da una parte, si blandisce il sistema ordinistico periferico, formalmente – ma solo formalmente - riconoscendogli una capacità di governo e di gestione dei propri iscritti, ma dall'altra si propongono (e si impongono) regole fortemente invasive non solo della

libertà del singolo, ma anche e soprattutto dell'autonomia dei singoli ordini , con il pretesto che una regolamentazione migliore è più produttiva di una deregolamentazione selvaggia.

Vengono, con disinvoltura, largamente strumentalizzati i concetti di “garanzia degli interessi del cittadino – cliente” e di “superiore interesse al funzionamento del <<servizio giustizia>>”, senza tuttavia che tali principi trovino un sostanziale riscontro nelle previsioni normative proposte.

2.2. Le caratteristiche salienti del progetto in discussione.

Il progetto che rappresenta il punto di partenza (e finora anche di arrivo) di ogni più recente confronto nella materia della riforma dell'ordinamento della professione di avvocato è quello sul quale il Consiglio Nazionale Forense ha chiamato a lavorare la Commissione composta da rappresentanti istituzionali, politici e associativi dell'avvocatura, tra tutti concordata nell'ultimo Congresso Nazionale di Bologna¹ .

Tale progetto, singolarmente, coincide per larghissima parte con il disegno di legge d'iniziativa del senatore Mugnai, comunicato alla Presidenza del Senato l'11 novembre 2008, recante il numero S/1198 ed è il testo che il Consiglio Nazionale Forense ha preferito porre come base della discussione rispetto ad altro precedente articolato, anch'esso frutto di un lungo, precedente confronto tra varie componenti dell'Avvocatura.²

Preliminarmente va ancora una volta ribadito che la filosofia di fondo che ispira la proposta del CNF (ma, in verità, anche tutte le altre proposte in

¹ In sede congressuale è stato di fatto ampliato e istituzionalizzato un precedente tavolo di discussione e di confronto, sorto spontaneamente qualche mese prima, nel luglio del 2008, a seguito delle pressioni provenienti da Ordini (tra gli altri Palermo, Milano, Genova e Napoli) e Associazioni (ANF) che ritenevano essenziale che la discussione sulla Riforma dell'Ordinamento fosse estesa anche ad altri soggetti oltre i vertici (fino a quel momento, infatti, il confronto era avvenuto, molto riservatamente, solo tra il CNF e l'OUA). La base, ordinistica e associativa, aveva rivendicato un coinvolgimento effettivo e non formale e la prima riunione di quella che può considerarsi l'embrione della Commissione consultiva istituita poi nel Congresso di Bologna si riunì per la prima volta a Milano il 30 luglio 2008, presso il Consiglio dell'Ordine. Successivamente a quel tavolo sono andati via via aggiungendosi altri protagonisti, sino alla formalizzazione avvenuta nel novembre del 2008 a Bologna.

² Al precedente articolato si era alacremente lavorato, al tavolo di cui alla precedente nota, proprio con la prospettiva di poterlo presentare in occasione del Congresso Nazionale. Tuttavia i forti contrasti che si erano manifestati (in particolare sul procedimento disciplinare e sul riconoscimento del potere regolamentare al CNF) ne scongiurarono la formale presentazione alla platea congressuale. Si concordò di rinviare tutto ad una mediazione successiva e la sede più opportuna fu individuata in una commissione (appunto quella che ha poi lavorato) che , con una veste formale più completa e tenendo conto anche delle indicazioni provenienti dalle mozioni congressuali, avrebbe dovuto definire finalmente un progetto realmente condiviso.

circolazione³) è sostanzialmente quella che, oltre 70 anni fa, ispirò la Legge Professionale oggi in vigore: quell'impianto viene ritenuto ancora valido (con qualche eccezione – di cui meglio si dirà più avanti – relativamente al procedimento disciplinare, per effetto della introduzione del principio del giusto processo) e la proposta di riforma non è altro che il tentativo di adeguarlo alle mutate condizioni socio-economiche degli anni 2000.

Il risultato è una normativa che se nel lessico – con uno sforzo di fantasia - può anche apparire moderna, nella sostanza rimane invece permeata da una visione estremamente tradizionale e tradizionalista dell'attività dell'avvocato.⁴

2.3.La proposta: legittimare un forte potere regolamentare centrale.

Ciò che nell'immediato maggiormente colpisce è, prima di tutto, la previsione - e dunque la accettazione - di un potere regolamentare diffuso in capo al Consiglio Nazionale, senza effettivi limiti se non dal punto di vista formale.

Nella stesura ultima concordata in Commissione nella riunione del 20 febbraio e approvata dal CNF nella seduta amministrativa del 27 febbraio 2009, viene previsto che la potestà regolamentare sarà esercitata dal Consiglio Nazionale previa richiesta di parere dei consigli dell'ordine territoriali e sentite le associazioni forensi maggiormente rappresentative come tali individuate dal Congresso, nonché la Cassa di Previdenza, per le materie di suo interesse e, in quanto costituito, l'organismo previsto dallo Statuto del Congresso Nazionale. Al fine della consultazione il CNF trasmetterà ai soggetti sopra indicati lo schema di regolamento, fissando un

³ Il ddl Mugnai non è l'unico progetto di riforma dell'ordinamento professionale forense attualmente pendente in Parlamento: ve ne sono diversi, che differiscono per qualche particolare e che fanno capo – indifferentemente - ad ambedue gli schieramenti politici (C1004, on.Pecorella; C1447, on.Cavallaro; S711, sen.Casson; C1837, on.Mantini). Di recente è stata calendarizzata una discussione in una commissione ristretta al senato, coordinata dall'on.Valentino che dovrebbe lavorare unificando i testi pendenti in Senato, e cioè il Mugnai e il Casson.

⁴ Tutti i progetti in circolazione, indistintamente, si preoccupano di regolare la professione dell'avvocato tenendo come principale punto di riferimento l'attività forense nella giurisdizione, mentre è noto che tra i vari settori di competenza legale oggi il più penalizzato, e dunque quello che dovrebbe essere in parte ridimensionato, sembrerebbe essere proprio quello giudiziario. Si tratta, infatti, del settore che, più di ogni altro, richiederebbe interventi organici e risolutivi ma che, invece, da anni è destinatario di interventi tampone, inadeguati alle necessità e che curano il sintomo ma non guariscono la malattia. Il ruolo del consulente legale, invece, dovrebbe essere rivalutato, ben potendo il consulente fungere da guida preventivamente, al momento di affrontare la complessità delle nuove normative, create da interventi legislativi spesso sconsiderati, con ciò rendendosi indispensabile sin dall'inizio.

termine non inferiore a 30 giorni per l'invio dei pareri. Scaduto il termine, il CNF raccoglierà il parere di una commissione, appositamente costituita presso il CNF, composta da un delegato per ogni regione e da un delegato di ciascuno degli altri soggetti prima indicati.

La scelta di riservare la potestà regolamentare al Consiglio Nazionale viene motivata, in una ottica totalmente autoreferenziale e per questo evidentemente sospetta, con la necessità di garantire agli avvocati che le regole che sovrintendono all'attività professionale rimangano patrimonio esclusivo della categoria, alla quale, attraverso l'organo nazionale, deve essere riservato il potere di autonormarsi.

Senonchè l'esercizio di questo potere, la cui giustificazione risiederebbe nell'interesse di categoria appena sopra descritto, è di fatto sottratto al controllo di chicchessia, prima di chiunque altro al controllo diretto degli iscritti agli Albi che pure ne sarebbero (saranno) i destinatari finali.

E' più che evidente, infatti, che i numerosi pareri contemplati(che il progetto, accuratamente, evita di definire obbligatori e tanto meno vincolanti) sono assolutamente inadeguati a rappresentare quell'efficace ed efficiente controllo che sarebbe necessario, anzi indispensabile, ai fini di un adeguato contrappeso interno alla categoria.

Le singolari modalità di elezione del Consiglio Nazionale Forense, anch'esse allo stato fortemente contestate, sono note.⁵ Si tratta di un organo di secondo grado,istituito in tempi e momenti storici profondamente diversi dall'attuale, che sconta un notevole e assai consistente deficit di rappresentatività del corpo professionale dal quale deriva. Il suo rapporto con la base è sostanzialmente inesistente, mediato com'è dai Consigli degli

⁵ Ogni Consigliere Nazionale (in tutto 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 e precisamente: un voto ogni cento iscritti o frazione di cento fino a duecento iscritti, un voto ogni duecento iscritti fino a seicento, un voto ogni trecento iscritti da seicento in poi. Inoltre, ogni Consiglio vota a maggioranza, per cui i voti elettorali 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 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 (comunque è espressione di parte dei consiglieri, sempre per la mancata tutela delle minoranze).

Ordini circondariali, dai quali, peraltro, una volta che si sia proceduto al periodico rinnovo dei componenti, è totalmente svincolato.

Ora, mentre tali meccanismi di elezione non vengono in alcun modo messi in discussione dalla proposta di riforma, purtuttavia a questo organo così composto, del quale ancora nel 2009 si rivendica con forza una granitica immutabilità, si pretende di affidare un incontrollato e incontrollabile potere regolamentare, a tratti certamente superfluo, che dovrebbe minuziosamente regolare la vita di ogni avvocato iscritto negli Albi del nostro Paese.

E' vero : si propone che vengano richiesti pareri, che vengano effettuate audizioni, che venga ascoltata una commissione variamente composta.

Ma, è evidente, nulla di concreto.

Nulla è detto relativamente alle modalità attraverso le quali avverrebbe l'acquisizione dei pareri o le audizioni (la cd. procedimentalizzazione), nulla per l'ipotesi, pure possibile, in cui i pareri non vengano richiesti o le consultazioni non avviate. Nulla per l'ulteriore ipotesi, anch'essa possibile in linea di principio, in cui pareri e consultazioni siano di segno opposto rispetto alla proposta del Consiglio Nazionale. Salvo che in pochi casi, stando al progetto di legge, il potere regolamentare potrebbe essere esercitato dal CNF nella più totale assenza di ogni controllo effettivo, una sorta di mandato in bianco, anche perché nella proposta (ma anche in tutte le altre) si evita accuratamente di individuare qualunque linea-guida per le materie delegate, pure necessarie in una ipotesi che, di fatto, richiama la fattispecie della legge delega.

Il che deve ritenersi quanto meno strano in un progetto che, in molte altre parti, utilizza una tecnica normativa assai più vicina alla regolamentazione piuttosto che alla normazione primaria.

Di contro, le sanzioni che dall'inosservanza dei regolamenti deriverebbero agli Ordini circondariali risultano molto incisive : a partire dal commissariamento di quelli inadempienti fino alla misura estrema dello

scioglimento.⁶

2.4. La presunta modernizzazione degli organi e delle funzioni degli Ordini Forensi.

La prospettiva CNF centrica decisamente non muta se si passa all'esame degli altri punti che dovrebbero qualificare il nuovo ordinamento, come, ad esempio, il presunto ammodernamento degli organi e delle funzioni degli Ordini Forensi.

Quanto agli Ordini circondariali, la maggiore novità è rappresentata dal sistema elettorale che prevede la tutela delle minoranze con il voto limitato a due terzi. Per il resto si percepisce nettamente la progressiva burocratizzazione dell'istituzione, che viene caricata di competenze e funzioni eccessivamente dettagliate delle quali, nella situazione attuale, non solo non si sente la necessità⁷ ma che, probabilmente, l'Istituzione ordinistica non è attrezzata a fronteggiare.

Si ipotizza un Ordine che veda moltiplicate le proprie competenze, alcune evidentemente conciliabili con difficoltà con la natura istituzionale dell'Ente⁸, ma che continua ad essere organizzato in forme giuridiche approssimative e semplicistiche,⁹ a tratti anche poco trasparenti, dove chi opera, pur potendo incidere notevolmente sulla vita dell'Istituzione, difficilmente viene chiamato veramente a rispondere del proprio operato.

⁶ Tra le previsioni che attribuiscono al CNF un controllo stringente sulle attività dei singoli Consigli, la possibilità di commissariamento (art.19) quando il Consiglio non provveda (o provveda male) alla revisione dell'Albo e in genere ai propri compiti istituzionali, sino alla proposta di scioglimento e al successivo commissariamento (art.31) quando il consiglio, tra l'altro, non adempia agli obblighi prescritti dalla legge. Dunque anche nel caso in cui contravvenga alle indicazioni del CNF o ne disattenda i regolamenti.

⁷ A mero titolo esemplificativo, agli Ordini viene richiesto di: istituire, tenere ed aggiornare ben 11 albi e/o elenchi diversi (secondo le modalità previste dal CNF in un apposito regolamento); approvare i regolamenti interni; sovrintendere al corretto ed efficace esercizio del tirocinio forense; organizzare e promuovere l'organizzazione di eventi formativi nonché di corsi e scuole di specializzazione; vigilare sulla condotta degli iscritti; eleggere i componenti della commissione distrettuale di disciplina; controllare la continuità e l'effettività dell'esercizio professionale; dare pareri sulla liquidazione dei compensi; costituire camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie; intervenire nelle contestazioni tra gli iscritti o tra costoro e i clienti e molto altro.

⁸ Uno dei punti più singolari del progetto di riforma è la istituzione dello sportello per il cittadino (art.28), di cui dovrebbe farsi carico, quanto a costi e organizzazione, ciascun Consiglio dell'Ordine. Lo sportello dovrebbe fornire informazioni e orientamento per la fruizione delle prestazioni professionali di avvocato e per l'accesso alla giustizia, ma anche consulenza pre-contenziosa gratuita a tutti coloro che, per motivi di reddito, potrebbero rientrare nell'ambito della legge che regola il patrocinio a spese dello stato. Più o meno l'attività che svolgono le Associazioni di consumatori.

⁹ E' noto che, per una serie di motivi, gli Ordini degli Avvocati gestiscono, in genere, una quantità notevole di introiti: oltre alle quote di iscrizione, la tassa di opinamento delle parcelle (che ogni Ordine è libero di determinare secondo le proprie esigenze e che va da un minimo del 2 ad un massimo del 5%) è fonte di entrate molto consistenti. Tuttavia, pur riconoscendo ai singoli Ordini, oltre che al CNF, la natura di ente pubblico non economico, il progetto si limita alla previsione di un Collegio di Revisori, evitando accuratamente di prevedere la giurisdizione della Corte dei Conti.

Nel progetto, manca qualunque sforzo per recuperare centralità, o reale corresponsabilità, all'assemblea degli iscritti che pure, in un momento storico in cui si tende ad attribuire grande rilevanza alle scelte della collettività, andrebbe invece adeguatamente valorizzata, se non altro come organo di indirizzo generale.

Quanto al Consiglio Nazionale Forense , ad importanti innovazioni di tipo oggettivo (considerevole aumento delle funzioni¹⁰) non corrisponde alcuna modificazione sulla composizione dell'organo. Si assume, infatti, che essendo il CNF un giudice speciale, ai sensi del combinato disposto dell'art.102 della Costituzione e della VI disposizione transitoria della Costituzione, non è possibile modificarne l'assetto strutturale, pena la non remota possibilità di dover rinunciare alla giurisdizione domestica.

Senonchè è del tutto evidente che non solo modifiche di natura quantitativa (relative al numero dei componenti e alle modalità di elezione), ma anche modifiche di natura qualitativa (relative alle funzioni e alle competenze) possono comportare una sostanziale diversità della struttura dell'organo, tale da compromettere seriamente la possibilità di continuare ad essere, in piena legittimità, giudice speciale.

In definitiva si prospetta, con modalità consuete per il nostro Paese, una sorta di dualismo (probabilmente meno chiaro di quello oggi esistente) tra Consiglio Nazionale Forense e Consigli dell'Ordine (e associazioni), nel quale i Consigli avrebbero il potere di rappresentare i propri iscritti anche contro il CNF, laddove non ne condividessero le scelte regolamentari, ma viceversa il Consiglio Nazionale potrebbe richiedere il loro scioglimento o commissariamento.

¹⁰ Sempre a titolo esemplificativo, il CNF : ha la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le P.A. competenti; adotta i regolamenti per l'attuazione dell'ordinamento professionale; esercita la giurisdizione domestica; emana ed aggiorna periodicamente il codice deontologico; cura e aggiorna l'albo speciale per il patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori; promuove attività di coordinamento ed indirizzo dei consigli territoriali; propone al Ministro le Tariffe Professionali; collabora con i consigli dell'ordine alla conservazione e alla tutela dell'indipendenza e del decoro professionale (????); esprime pareri in merito alla previdenza forense; approva i propri bilanci preventivi e consuntivi; adotta il regolamento in materia di specializzazioni; propone al Ministro lo scioglimento dei Consigli circondariali quando ne sussistano le condizioni di legge; esprime pareri su proposte e disegni di legge che interessano la professione forense e l'amministrazione della giustizia; istituisce e disciplina (con proprio regolamento) l'osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione; designa rappresentanti di categoria presso commissioni e organismi internazionali; esprime pareri richiesti dalla P.A. Basta mettere a confronto le nuove attribuzioni del CNF con la stringatezza delle previsioni dell'attuale legge professionale (...) per rendersi conto di quanto la proposta innovi sul punto specifico.

Con le inevitabili conseguenze che ciò comporterebbe.

Inoltre : è accettabile che, tenuto conto delle attività che vengono previste a carico degli Ordini e del CNF (formazione continua, scuole forensi, commissioni di disciplina, test e compiti vari), che dilateranno enormemente i bilanci ed amplieranno i prelievi da soggetti “iscritti”, obbligatoriamente e a pieno titolo, e da soggetti terzi, venga proposta l’esimente dai controlli e dalle responsabilità affidate alla Corte dei conti?

I “volumi d’affari” del mondo ordinistico sono ormai molto elevati, ma nel progetto continuano ad essere carenti i possibili controlli (essendo abbastanza formali anche quelli dei revisori).

Nella pratica, la (redazione e) presentazione ed approvazione del bilancio è (e continuerebbe ad essere) del tutto irrilevante: non si comprende quale potrebbe essere la sede di un eventuale impugnativa, con ciò dando luogo ad un buco nero, anche giuridico, che può essere fonte e nella realtà talvolta si ha l’impressione che lo sia, di una certa “disinvoltura” di gestione.

Naturalmente stante l’ampia base imponibile, e la relativa modestia delle somme esatte, non sembra esservi interesse ad un controllo dal “basso”, ma occorre tenere conto che il problema esiste, ed anche il pericolo che improvvisamente su qualche punto il sistema di sostanziale discrezionalità senza limiti e di sostanziale immunità può cedere.

2.5.La proposta per la riforma del procedimento disciplinare.

Punto molto delicato nell’economia complessiva delle riforma, anche per il procedimento disciplinare vengono formulate delle proposte.

Viene previsto un organo distrettuale, diretta emanazione dei Consigli degli Ordini Circondariali, diviso in due sezioni distinte tra loro, la istruttoria e la giudicante. La prima è composta da avvocati nominati dai consigli degli ordini e di essa non possono far parte i consiglieri degli ordini stessi, la seconda è composta da consiglieri dell’ordine, indicati allo scopo dagli stessi consigli, con i consiglieri dell’ordine di appartenenza dell’incolpato in posizione minoritaria all’interno del collegio .Con ciò, secondo i proponenti, si

favorirebbe la terzietà del “giudice eletto” rispetto “all’imcolpato elettore”.

L’impianto presenta una struttura complessa, non solo di difficile avvio sul piano organizzativo ma anche particolarmente costosa (sarebbe interessante simulare un *budget* tipo necessario ad insediare l’organo distrettuale in un distretto di media grandezza: personale, locali, attrezzature, rimborsi spese etc., come pure stimare l’impatto “ambientale” connesso agli spostamenti dei membri delle sezioni e alla loro efficienza).

Ma il punto più rilevante, anche nella versione più “terza” proposta dal senatore Mugnai, è che esso non scioglie il nodo della relazione tra consiglio dell’ordine ed amministrazione del procedimento disciplinare. L’elezione, che è una sostanziale designazione, da parte di ciascun consiglio della propria quota di giudici disciplinari, le modalità di finanziamento, le previsioni che nello stesso organo valgono ipotesi di “astensione obbligatoria” circolare, che rende variabili i collegi (sia nella previsione di un’astensione parziale che di un’astensione totale) che finirà col privilegiare collegi stabilmente incrociati, non sembra possano adeguatamente garantire ne’ trasparenza e ne’ terzietà, sia in generale che rispetto all’Ordine di provenienza.

In definitiva, il modello finisce per deresponsabilizzare i consigli, ma non crea una “vera” autorità indipendente, perché la fonte della legittimazione resta espressamente in capo ai consigli.

2.6. La proposta per la riforma dell’accesso alla professione.

Altrettanto complesso è il modello prescelto per l’accesso che evidenzia con chiarezza un’eteronomia dei fini: si parla di accesso, ma si immagina sbarramento.

Sembra superfluo richiamare la grande tensione andata via via crescendo nell’avvocatura per l’incapacità di gestire la grande pressione esercitata dalla moltitudine di giovani laureati che premono per entrare, attratti per una parte dal fatto che, per una molteplicità di ragioni, la professione forense ha rappresentato nel corso degli anni settanta/ottanta uno dei pochi settori di consistente mobilità sociale, e dall’altro dall’esigenza

di un “parcheggio” precario, ma professionalizzante, in attesa di ulteriori possibilità.

Numerose le cause: da una parte l'esame di abilitazione aperto e affidato, in parte, ad altri avvocati ¹¹, dall'altra una generale caduta culturale oltrechè della preparazione di base dei candidati. Il tutto si è tradotto nella indisponibilità (o incapacità) dei commissari di elevare la selettività degli esami e di resistere alle pressioni esterne.

Adesso che la situazione è giunta ad un punto di rottura, con un ritardo davvero colpevole, si spera di introdurre un percorso selettivo per step successivi, con un mix di preselezioni informatiche, frequentazione obbligatoria di scuole forensi, tirocinio, ulteriori preselezioni, ed infine esame di stato.

Il tentativo – evidente - non è la qualificazione dei candidati, ma la predisposizione di barriere selettive e deflattive, mascherate a mala pena da percorso formativo.

Sul punto occorre formulare alcune precisazioni.

Oggi la formazione giuridica è resa particolarmente complessa dalla quantità di norme che la crisi del modello codicistico e l'espansione dei diritti ha generato, sia in campo sostanziale che processuale. L'idea positivista della suddivisione del diritto in gruppi di discipline autonome ed autoreferenti (il diritto come sistema chiuso) è del tutto superata.

Ciò che, al di là della crisi dell'Università, rende pressochè impossibile che si possa conseguire nel percorso universitario, o anche in un breve percorso successivo, una formazione che abbia gli elementi di completezza

¹¹ Ciò che, in alcune realtà, ha favorito la gestione delle prove di esame con modalità assolutamente disomogenee e con percentuali di ammissioni (ingiustificatamente) differenti: con il risultato di concentrare il maggior numero di idonei in alcune aree del paese (quasi sempre il meridione) e di favorire, di conseguenza, il cd. turismo forense. Non riuscendo ad intervenire sulle cause, il legislatore scelse di incidere in qualche modo sugli effetti: con il D.L. n.112 del 21/5/2003, successivamente convertito con modifiche nella l.180 del 18/7/2003, anch'essa ispirata dal Presidente del CNF dell'epoca, Remo Danovi, introdusse, tra l'altro, il meccanismo delle correzioni incrociate ancora oggi in vigore, per effetto del quale le prove scritte dell'esame di abilitazione vengono svolte dai candidati nel proprio distretto di appartenenza, ma corrette da commissioni di altro distretto. Una volta terminate le correzioni, le prove orali, poi, ritornano ad essere sostenute nel proprio distretto di appartenenza. Nonostante la ...originalità, il sistema non ha funzionato se è vero che i problemi che ne imposero l'approvazione, addirittura con la decretazione di urgenza (disomogeneità nelle correzioni, necessità di uniformare i termini di durata degli esami in ciascun distretto ecc.) sono rimasti pressochè identici se non, per taluni aspetti, addirittura peggiorati.

che il programma ipotizzato per l'esame di stato sembrerebbe presupporre.

D'altro canto la formazione "argomentativa" del giurista, discendente dall'antica retorica come arte del convincere e del motivare, è sempre meno presente nei sistemi giurisdizionali, laddove proprio l'argomentazione e la motivazione sembrano essere destinate ad un rapido decadimento.

Ecco dunque quella che può individuarsi una doppia inadeguatezza del modello formativo proposto: da una parte scuole obbligatorie, e per ciò stesso limitative di specifiche inclinazioni e/o aspirazioni dei giovani praticanti¹², che finiscono per riproporre gli elementi essenziali delle discipline generali già affrontate all'Università, dall'altra tirocinio rigido e fortemente controllato dal sistema ordinistico, nel corso del quale si continua a privilegiare le tecniche formative tradizionali (partecipazione alle udienze, relazioni su questioni giuridiche astratte, ricerche giurisprudenziali).

Questa tradizionalissima impostazione si proietta inevitabilmente sulle modalità di svolgimento dell'esame di stato, per cui decisamente va escluso che il "percorso di guerra" immaginato possa rappresentare una novità, se non nell'ottica sopra accennata (selezione e deflazione).

E non è un caso che la proposta abbia immediatamente allarmato i diretti - ma non ignari e inconsapevoli - destinatari, ovvero gli studenti delle Facoltà di Giurisprudenza che, con grande tempestività, hanno già dato avvio ad una accesa protesta¹³ destinata sicuramente ad allargarsi.

D'altronde, l'esperienza delle scuole omologhe a quelle che si vorrebbero introdurre, le cd. Scuole Bassanini (nate quando la formazione comune sembrava un *must* irrinunciabile) non è certamente esaltante:

¹² Già le nostre Università non sono del tutto in grado di sfornare una nuova generazione di professionisti capaci di confrontarsi con una realtà sempre più internazionale e complessa, se poi anche il periodo di formazione post - laurea prevede la obbligatoria frequenza di scuole "nazionali", come potrà il giovane aspirante avvocato ampliare all'ambito internazionale il proprio orizzonte professionale?

¹³ Nel mese di febbraio gli studenti di Giurisprudenza della Sapienza, di Roma Tre e di Tor Vergata hanno dato avvio formalmente alla protesta contro la riforma dell'ordinamento forense preannunciata da Alfano. Contro la riforma non solo i giovani del PD, che hanno dato vita ad una grande mobilitazione, ma anche le associazioni studentesche di destra. Secondo i giovani del PD "...la riforma non è una soluzione all'eccesso di offerta di professionisti. E' piuttosto una legge di stampo corporativo che impone nuovi lacci e laccioli e allunga l'iter di formazione del legale (Italiaoggi, 20/02/09)". Mentre i giovani di Azione Universitaria, una associazione studentesca di destra, promettono di farsi portatori della protesta direttamente con Franco Mugnai, relatore del ddl e senatore del PDL. Per il 12 marzo è in programma all'Università La Sapienza un dibattito pubblico, al quale ha assicurato la sua presenza il Presidente Alpa e il prof. Carlo Angelici, Preside di Giurisprudenza (La Repubblica, 10/02/09).

completamente asservite alle esigenze dell'onnivoro mondo universitario, non hanno mai avuto quel carattere professionalizzante per il quale erano state immaginate e, in termini di formazione differenziale, risultano davvero irrilevanti. Garantiscono essenzialmente una sorta di ripetizione organizzata delle materie che dovrebbero essere già state insegnate all'Università, privilegiano senza una vera ragione gli insegnamenti storici e romanistici, a scapito delle discipline più moderne e impongono scelte didattiche che gli specializzandi faticano a comprendere e certamente non condividono. In definitiva queste scuole finiscono per essere assai poco attraenti, se è vero, come è vero, che spesso molti dei posti messi a concorso rimangono vacanti.

Non sarebbe inutile anche verificare i bilanci delle scuole Bassanini per valutarne il costo e simulare, con un grado di approssimazione sufficiente, i costi di scuole forensi analoghe, in quanto il modello organizzativo proposto non sarebbe sostanzialmente diverso.

E anch'esso non sarebbe un modello formativo sufficientemente professionalizzante¹⁴.

Peraltro istituire una rete di scuole forensi obbligatorie presso tutti gli ordini è impensabile ed impossibile; non soltanto - per come si può immediatamente pensare - per la difficoltà di realizzare un tale progetto presso gli ordini minori, ma per le difficoltà forse ancora maggiori degli ordini delle aree metropolitane e delle città più grandi.

Pensiamo per un momento alla difficoltà che gli Ordini grandi hanno avuto nell'organizzare la formazione continua e nell'assicurare ai propri iscritti la possibilità di partecipare al numero di eventi necessari all'acquisizione dei crediti in misura sufficiente all'adempimento dell'obbligo

¹⁴ E' vero che l'ipotesi di riforma del CNF prevede che nei contenuti formativi offerti dalle scuole siano ricompresi l'insegnamento del linguaggio giuridico, la redazione degli atti giudiziari, la tecnica impugnatoria dei provvedimenti giurisdizionali e degli atti amministrativi, la tecnica di redazione del parere stragiudiziale e la tecnica di ricerca, ma anche in questo caso, riservando il successivo regolamento al CNF, di fatto viene lasciato un ampio margine di discrezionalità. Ora, se il naturale punto di riferimento in proposito sono le Scuole Forensi che operano attualmente sul territorio, nel presupposto che le stesse rappresentino le realtà formative dalle quali partire per implementare poi l'offerta specifica per i praticanti, non v'è dubbio che i contenuti formativi che le stesse attualmente offrono non garantiscono affatto una formazione realmente professionalizzante: basta esaminarne, anche sommariamente, i programmi e facilmente si potrà verificare che vengono quasi sempre privilegiati contenuti teorici piuttosto che pratici.

formativo.¹⁵.

Dinanzi ad una platea della domanda composta da molte centinaia, o anche da migliaia di praticanti, come avviene nelle principali città italiane, l'organizzazione delle scuole sarebbe dunque molto complesso e costoso, non potendosi, evidentemente, riproporre il meccanismo del numero chiuso come nelle Bassanini, dove il numero degli specializzandi è commisurato al numero dei laureati presso l'Università che ospita la scuola (circostanza che, all'epoca della loro istituzione, prima che le scuole si rivelassero il flop che poi sono state, sollevò immediatamente molte polemiche).

Come pure occorrerebbe con serietà valutare l'impatto sull'opinione pubblica di un modello professionalizzante che risulterebbe, a regime, così congegnato: cinque anni per la laurea magistrale (3 + 2 oppure 1+4) + due anni di scuola forense obbligatoria (con un carico didattico non inferiore a 250 ore annue di formazione). Il tutto accompagnato da: un test di ingresso per accedere alla pratica, un tirocinio di due anni presso uno studio professionale, verifiche del profitto presso le scuole forensi con esami intermedi e finali, preselezione informatica per accedere all'esame di stato e, infine, abilitazione all'esercizio della professione (articolata in una prova scritta e in una prova orale).

E' probabile che la giurisprudenza amministrativa troverebbe in un tale contesto un ambiente assolutamente favorevole ad un rigoglioso sviluppo.

3.Una riforma possibile.

3.1. Gli spazi per un modello istituzionale alternativo.

¹⁵ Gli Ordini grandi, chiamati dal regolamento del CNF ad assicurare ai propri iscritti la possibilità di adempiere all'obbligo formativo, si sono trovati in grande difficoltà. Tra tutti, il più in difficoltà sembra essere proprio l'Ordine più grande d'Italia, quello di Roma. Il Sole 24 Ore (*Giovanni Parente, Il Sole 24 Ore (Roma) 4/2/09 pag. 14*) riferisce di una delibera consiliare che, al fine di ridurre la platea degli avvocati obbligati ad aggiornarsi, introduce un esonero totale degli avvocati con 30 anni di professione che abbiano 20 anni di iscrizione. Nei tre anni successivi al conseguimento del titolo di avvocato e a prescindere dalla data di iscrizione all'Albo, scatta invece un esonero parziale: per le nuove leve rimane l'obbligo di sei crediti nel triennio solo però in materia di deontologia, ordinamento forense e previdenza. Lo stesso tipo di esonero vale anche per i dottorandi di ricerca, gli assistenti ordinari, i ricercatori e i cultori della materia che abbiano svolto attività didattiche nell'ambito di insegnamenti giuridici presso le sedi universitarie. Una scelta resa necessaria dall'elevato numero di iscritti all'ordine romano, circa 25mila se si comprendono i praticanti. "Secondo una stima effettuata da nostro ufficio studi - precisa il consigliere Rossi - in questo modo dovremmo portare il numero intorno alle 15mila unità". L'Ordine di Roma è stato in difficoltà sin dal primo momento: già in precedenza aveva stabilito la improcedibilità dell'azione disciplinare nei confronti dell'avvocato che, pur avendo fatto richiesta periodicamente e per almeno otto volte nel corso di ciascun anno di accedere ad uno dei corsi di formazione, non aveva potuto partecipare per esaurimento dei posti disponibili.

E' possibile immaginare un modello istituzionale alternativo?

Un modello che, ad esempio, salvaguardi la diversità e la complessità del reticolo ordinistico, rendendolo più adeguato e funzionale ai compiti per i quali è sorto e si è affermato nel corso di oltre un secolo, ma altrettanto affidabile relativamente alle esigenze e alle domande che gli provengono dalla società civile e dal mondo economico?

Non v'è dubbio che la presenza dell'istituzione ordinistica nel livello dell'attività giudiziaria che è più diffusa e praticata (il capoluogo del circondario sede del Tribunale) costituisce un grande valore nell'esperienza storica dell'avvocatura, ma anche nell'esperienza quotidiana degli avvocati.

Un'organizzazione istituzionale di prossimità (verso gli avvocati e verso i giudici) che simboleggia la rilevanza del ruolo dell'avvocato e la sua autonoma legittimazione concorrente col potere che lo stato attribuisce al giudice.

Fuor di retorica, la sede dell'ordine è probabilmente l'unico luogo del Tribunale, nel quale l'avvocato si sente a "casa" sua, ed è l'unico luogo del Tribunale nel quale il presidente del Tribunale si sente un "ospite".

Non è cosa da poco sotto l'aspetto simbolico, lo è molto di più se lo si esamina sotto l'aspetto istituzionale e concreto.

A condizione, naturalmente, che la carica simbolica e la pratica dell'istituzione regga il confronto con la realtà, e non prevalgano i mercanti nel tempio.

La prima questione da affrontare è dunque quella relativa al giudizio sulla pretesa anarchia del reticolo, sui ruoli diversi e sulle scelte contraddittorie che vengono poste in essere nell'ambito dell'articolato – e variegato - panorama delle istituzioni ordinistiche.

Nostro malgrado, assistiamo ad una sorta di distorsione ottica: la diffidenza sovente si rivolge nei confronti degli ordini cd.minori, a volte minuscoli, che spesso vengono considerati bisognevoli di vera e propria

tutela.

In realtà le maggiori difficoltà riguardano gli ordini delle grandi città metropolitane, delle grandi città capoluogo, i cui iscritti si contano nell'ordine delle diverse migliaia.

La loro elefantica dimensione, la necessità di dover gestire un numero di iscritti che supera in qualche caso le 10.000 unità e contemporaneamente di esercitare al meglio non solo le tradizionali funzioni (potere disciplinare e tenuta degli albi), ma anche le più moderne attribuzioni che leggi ordinarie successive e regolamenti interni hanno via via loro riservato ¹⁶, ne hanno rafforzato a dismisura la tradizionale autonomia: gli ordini grandi sono diventati sempre più indifferenti rispetto alle opzioni e alle esigenze degli altri ordini, tendendo piuttosto ad affermare, a diffondere e, a volte, ad imporre le proprie tesi, nella convinzione – mai dibattuta - che ciò che è conveniente per loro possa (o debba) essere applicato a tutti gli altri.

Non è secondaria una notazione : come è noto, gli Ordini degli Avvocati, e principalmente gli ordini grandi, hanno – allo stato - risorse economiche assai consistenti, derivanti non solo dalle quote di iscrizione (obbligatorie), ma anche dall'attività di opinamento delle parcelle che, seppure da ultimo parzialmente in diminuzione, rappresenta una notevolissima fonte di introito ulteriore.

Il che consente loro di affrontare qualunque questione con la certezza di poter assumere la decisione che riterranno più utile o opportuna, senza ostacoli di tipo economico e, dunque, con una sorta di “arroganza” di fondo difficilmente superabile.

L'anarchia, dunque, non dipende dal reticolo, che è stato costruito dal legislatore del '33 assai sapientemente in tempi nei quali andare in Corte d'appello era un viaggio (a volte lo è anche oggi), né dal numero di ordini di

¹⁶ Dopo un periodo in cui l'orientamento dominante sembrava essere quello dell'abolizione degli ordini professionali, con il mutare del *sentiment* anche europeo, il legislatore ha introdotto, in particolare per l'Ordine degli Avvocati, nuovi compiti: i corsi di formazione e la tenuta degli albi dei difensori d'ufficio; una prima valutazione sulla possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato; adempimenti in materia di privacy e di antiriciclaggio; predisposizione e trasmissione degli elenchi dei professionisti abilitati alla vendita nelle esecuzioni immobiliari. Dal 1° gennaio 2008 gli Ordini devono, altresì, occuparsi di formazione degli Avvocati (Regolamento del CNF).

piccola e media dimensione, i quali funzionano piuttosto omogeneamente, ma dalla crisi e dalle resistenze al cambiamento degli ordini “grandi”.

Per cui, non è strutturando meccanismi autoritari che compromettono l'autonomia e la funzionalità degli ordini minori, ma non risolvono le difficoltà degli ordini grandi, che si affrontano correttamente i punti di crisi del sistema ordinistico, che dovrebbe invece essere modificato in una direzione più moderna.

Ciò che può costituire un obiettivo legittimo per una associazione sindacale di avvocati, come l'ANF, che ha storicamente contestato ai consigli dell'ordine l'esercizio di funzioni improprie di rappresentanza politico-sindacale della categoria - che agli stessi non può spettare - ma che non ne ha mai contestato la natura di pubblica istituzione dedicata alle finalità riconosciute dalla legge professionale, e ne ha semmai criticato le più svariate forme di deviazione o di inefficienza che si sono negli anni manifestate.

3.2. Un nuovo modello di Ordine.

L'attuale sistema è articolato secondo un modello che sembra fare riferimento alla regolamentazione delle associazioni, in ciò favorito dall'equivoco dell'iscrizione, che non è nella specie un atto volto a partecipare liberamente agli scopi ed alle finalità dell'associazione ma il presupposto obbligatorio per l'esercizio di un'attività professionale privata, che risulta condizionata dalle deliberazioni adottate dall'associazione nell'ambito di poteri attribuiti dalla legge, per un prevalente interesse pubblico.

La proposta del CNF, sulla base di una simmetria normativa che trova in tale equivoco il suo presupposto, prevede che siano organi dell'Ordine, a cascata: assemblea, consiglio, presidente, tesoriere, collegio dei revisori, ed adesso in una strana posizione anche il consiglio di disciplina, sia pure pro quota.

Un qualche intervento si opera sui sistemi elettorali (mentre l'intervento

più radicale avviene, come illustrato in precedenza, per mezzo della subordinazione degli Ordini, rectius dei Consigli, al CNF).

Il nodo che ha squilibrato progressivamente il sistema ordinistico, anche a seguito dell'abnorme crescita degli iscritti, è strettamente connesso all'eccesso di poteri concentrati sul Presidente e sul consiglio, composto da un ristretto numero di eletti, una sorta di oligarchia capace di un fortissimo potere di autoconservazione.

Nel sistema attuale, il consiglio dell'ordine è al di fuori di qualunque controllo e/o potere di indirizzo da parte di un'assemblea di fatto inesistente, che deve essere obbligatoriamente convocata solo in pochi, determinati casi.

Si tratta, in realtà, di un "mero" corpo elettorale, periodicamente chiamato ad un voto sostanzialmente *inconsapevole*, condizionato com'è dalla mancanza di informazioni complete sulle attività del consiglio, o anche dalla mancanza di bilanci seri e non solo economici (sull'accesso, sul disciplinare, sulla formazione, sulla tenuta degli albi, ...).

In tale contesto l'idea che l'ambiguità discendente dall'eccesso di potere (o di delega) dei consigli possa trovare rimedio erodendo verticalmente l'autonomia degli stessi a favore di un potere regolatore sovraordinato (il CNF), legittimato dagli stessi consigli sulla base di un sistema elettorale di secondo grado che, in tutte le proposte, è destinato a non essere modificato neppure in minima parte, appare non solo pericolosa in sé, ma assolutamente inadeguata a risolvere il sovraccarico di poteri e di funzioni che, al di fuori di un corretto rapporto di mandato e di un bilanciamento dei poteri, ha finito in questi anni col produrre sulle questioni cruciali una sorta di autosterilizzazione.

Con grandi rischi di implosione dell'intero sistema.

3.3. L'ipotesi: un sistema triale (organismo gestionale, organismo di indirizzo e di controllo e organismo disciplinare).

Il percorso da studiare, verificare ed indicare è specularmente opposto.

Nella quasi totalità degli ordini non esiste (e non potrà esistere) un'assemblea che possa rivestire le qualità formali e sostanziali di un organo deliberante : in nessun ente, che abbia le dimensioni della grande maggioranza degli ordini italiani, si costituisce un'assemblea che sia realmente partecipata di tali dimensioni, né può essere consentita la finzione secondo la quale basta l'espressione del voto per partecipare.

Si tratta quindi di abolire la previsione del fittizio organo assembleare, prevedendo una diversa articolazione, alla quale gli avvocati iscritti negli albi partecipano in quanto dotati dell'elettorato attivo e passivo.

Si potrebbe allora prevedere che vengano eletti contemporaneamente due distinti organi:

1 – il consiglio di indirizzo e di vigilanza (si può scegliere il nome che si vuole) composto di un numero multiplo degli attuali consiglieri dell'ordine che abbia la funzione di:

discutere, approvare (in seduta pubblica) e rendere pubblico il bilancio dell'ordine;

discutere, approvare (in seduta pubblica) e rendere pubblica la relazione annuale che deve obbligatoriamente accompagnare il bilancio di previsione;

discutere, approvare (in seduta pubblica) e rendere pubblica la relazione al bilancio consuntivo;

rendere pareri obbligatori (in seduta pubblica) sulle materie previste dalla normativa istitutiva o da un eventuale regolamento interno (programmi di formazione, istituzioni di fondazioni etc. etc.);

eleggere entro il termine di un mese dal suo insediamento se vi è contemporaneità, ovvero entro un mese dalla scadenza se non vi è contemporaneità di durata – come sarebbe preferibile – i componenti del Collegio di disciplina;

discutere ed approvare una relazione annuale sull'andamento della giustizia

disciplinare, presentata dall'ufficio di presidenza del collegio di disciplina;

eleggere il collegio dei revisori, composto in maggioranza da revisori esterni, ma anche da avvocati iscritti all'albo che ne abbiano i requisiti legali.

Il consiglio di indirizzo e vigilanza potrebbe eleggere al proprio interno il suo Presidente, con il compito di convocarne e dirigerne le riunioni e, ad inizio di ogni seduta, designare un segretario tra i componenti per la verbalizzazione.

La convocazione delle sedute del consiglio sarebbe inviata anche al Presidente del Consiglio dell'ordine, il quale potrebbe partecipare personalmente o con un suo delegato, e potrebbe intervenire senza diritto di voto.

2 – Il consiglio dell'ordine composto da un massimo di sette membri (con un numero variabile a seconda del numero degli iscritti all'Albo). Il consiglio dell'ordine eleggerebbe al suo interno il Presidente, il Segretario e il Tesoriere, attribuendo ad essi le medesime funzioni che già oggi hanno o anche di diverse.

Per ambedue i sistemi elettorali si potrebbe fare riferimento al modello del limite dei due terzi, da tutti ritenuto adeguato alla tutela delle minoranze, ovvero per il consiglio di vigilanza si potrebbe ricorrere ad un voto di lista con un sistema proporzionale di attribuzione dei seggi.

La previsione di un organismo intermedio tra l'assemblea generale degli iscritti e l'organo di gestione si giustifica con l'intento di realizzare un efficace e continuo raccordo tra la base dei professionisti e coloro i quali assumono le decisioni che poi incidono, in concreto, sull'intera comunità professionale. In particolare, al fine di evitare un fenomeno, abbastanza frequente, di distacco tra il Consiglio e gli iscritti fino al momento delle successive consultazioni.

Si attuerebbe così un moderno sistema di *"governance"* in cui le più importanti funzioni dell'assemblea ordinaria (che, nel modello attuale, è una *fictio* inefficace e che non muterebbe pelle nella riforma proposta) verrebbero

attribuite ad un organo di sorveglianza, con funzioni di controllo sulla gestione, ma anche con funzioni di alta programmazione in merito alle linee guida generali che poi il Consiglio dell'Ordine, nella propria autonomia decisionale, dovrà tradurre successivamente in atti concreti.

Privilegiare un tale modello consentirebbe non solo un maggiore coinvolgimento degli iscritti rispetto al disinteresse di assemblee poco partecipate e poco produttive, ma soprattutto un effettivo controllo sugli Ordini che l'organismo assembleare attuale non riesce a svolgere in considerazione del suo carattere volontaristico, occasionale, plebiscitario e non organizzato.

E' innegabile che i Consigli dell'Ordine, all'indomani della loro elezione, diventino consessi poco disponibili ad accogliere proposte che non nascano al loro interno; viceversa un organismo intermedio, stabile e strutturato, avrebbe certamente la possibilità di imporre le priorità che la classe forense di un dato territorio sente in quel momento come necessarie, nonché di svolgere un'opera di permanente divulgazione informativa all'indirizzo degli iscritti, i quali, in tal modo, sarebbero sempre informati delle iniziative che il Consiglio dell'Ordine attua con il contributo economico dell'intera classe professionale.

3.4. Il procedimento disciplinare.

In una strutturazione meglio articolata come questa, anche l'esercizio del potere disciplinare troverebbe una collocazione più agevole, tale da consentirne una maggiore trasparenza e terzietà.

Premesso che la previsione di un organo distrettuale di disciplina, che sia opportunamente ed adeguatamente organizzato, con una chiara indicazione dei costi e della ripartizione di essi tra i vari consigli del distretto, assolve senz'altro alla fondamentale funzione di risolvere il problema - quanto meno su base distrettuale - della difformità nell'applicazione delle sanzioni, conseguenza di una diversa severità nella valutazione delle condotte illecite, tuttavia la mera delocalizzazione dell'organo disciplinare non può essere sufficiente, risolvendosi, in mancanza di più specifiche previsioni, solo in una

ingiustificata complicazione.

Occorre spezzare, con modalità nette e non equivocabili, il rapporto che, inevitabilmente, finisce per crearsi tra il controllato (l'avvocato soggetto passivo del potere disciplinare) e il controllore (l' avvocato che, invece, esercita il potere disciplinare in quanto giudice del proprio collega).

Sarà utile, dunque, innanzi tutto prevedere requisiti che garantiscano la massima affidabilità degli avvocati chiamati a far parte dell'organo disciplinare (ad esempio, una anzianità di iscrizione all'Albo non inferiore a 15 anni e la circostanza che non abbiano mai riportato una sanzione disciplinare). Come pure la carica dovrà essere incompatibile, per il presente e per il futuro, con quella di consigliere nazionale forense, consigliere dell'ordine, componente di uno degli organi della Cassa Forense. Altrettanto utile sarà prevedere al massimo un doppio mandato.

Se non si volesse optare per una elezione diretta dei componenti del collegio di disciplina da parte degli iscritti all'Albo, essendo opinione diffusa che il metodo elettivo favorisca la inefficienza del sistema¹⁷, basterebbe attribuire al Consiglio di indirizzo e vigilanza la loro potestà di nomina : la giurisdizione domestica sarebbe assicurata, continuando i procedimenti disciplinari ad essere celebrati da avvocati, ma l'organo disciplinare, inteso come un servizio che i più anziani ed esperti avvocati svolgessero a favore della categoria, sarebbe totalmente autonomo ed indipendente dall'autorità di gestione (il Consiglio dell'Ordine) e si eviterebbero commistioni imbarazzanti.

3.5. Una istituzione nuova per una professione moderna.

Si tratta di introdurre al nostro interno un modello duale (anzi triale) di gestione, che richiami modelli istituzionali (gli enti locali) o anche recenti esperienze di natura diversa, fatti salvi, ovviamente, i necessari adattamenti ad una realtà professionale.

L'ipotesi proposta, suscettibile di ulteriore approfondimento, si muove nella direzione di ampliare l'area di partecipazione e di mobilitazione degli

avvocati iscritti all'ordine, con la creazione di un sistema di bilanciamento dei poteri tra un organo di indirizzo e di controllo, un organo di gestione ed un organo di disciplina.

Con ciò sarebbe possibile favorire trasparenza e terzietà e contemporaneamente si potrebbe risolvere il problema, fonte di numerosi equivoci, dell'eccesso di potere del Presidente e del Consiglio.

In una logica di redistribuzione delle competenze come quella appena illustrata, la collocazione del CNF potrebbe rimanere quella attuale (al di là della necessaria e non procrastinabile modifica del sistema elettorale), non vi sarebbe più la necessità di renderlo destinatario di funzioni che non gli sono proprie e che stravolgono assai pericolosamente tutto il modello .

Perché è evidente che un superCNF diverrebbe non soltanto il padrone dell'istituzione ordinistica, collocando gli ordini in una funzione esecutiva e subalterna, e gerarchizzando verso di sé, per ovvie ragioni, anche i consigli distrettuali di disciplina, ma anche il rappresentante - non solo istituzionale - ma reale ed ufficiale dell'avvocatura, in ragione della sua collocazione, della sua composizione e dei suoi poteri, isolando o emarginando le associazioni, ovvero utilizzandole in una logica di corte.

Al contrario, dal rafforzamento del sistema ordinistico, in un contesto dialettico interno, che lo riconducesse verso compiti istituzionali, verrebbe favorito anche un rafforzamento dell'istanza congressuale e si aprirebbe un nuovo spazio al mondo associativo.

3.6. "Il" problema : l'accesso alla professione.

Questa breve riflessione sulla riforma che verrà, o che potrebbe venire, non si può chiudere senza un sia pur veloce accenno a quello che, in questo preciso momento storico, è il vero e più urgente problema dell'avvocatura, comunemente percepito come tale: l'accesso alla professione.

Preliminarmente, non può non convenirsi che il problema dell'accesso

¹⁷ Anche se, nella soluzione ipotizzata, al Collegio di disciplina spetterebbero solo funzioni disciplinari e non di gestione.

alla nostra professione è legato a doppio filo alla qualità e alla quantità di preparazione che le nostre Università sono in grado di assicurare ai laureati in giurisprudenza.

Il sistema universitario italiano è, se possibile, ancora più disastroso del sistema professionale.

La qualità degli insegnamenti è stata – deliberatamente - barattata con la quantità (il che assicura il proliferare delle cattedre e dei docenti) e il conseguimento della laurea oggi non garantisce più l'acquisizione di quei contenuti minimi di conoscenze e di saperi, necessari e sufficienti per affrontare un qualunque percorso successivo di approfondimento, nel nostro caso professionalizzante.

E' evidente, dunque, che il problema dell'accesso potrebbe essere seriamente affrontato solo se si potesse partire da una profonda riforma del sistema universitario che, senza timore di incidere su baronie e privilegi, si risolvesse a tagliare rami secchi ed improduttivi e a destinare le risorse così liberate alla efficace ed efficiente formazione dei nostri laureati.

Altrettanto evidente, tuttavia, è che questa non è una strada immediatamente percorribile, nel senso che, se anche vi fosse la volontà politica di intervenire, i frutti non si vedrebbero che sul lungo – medio periodo.

E dunque, nell'immediato, bisogna pensare ad altro.

Soprattutto ad altro che sia compatibile con la dimensione globale nella quale, per scelte non certamente dell'ultima ora, anche gli avvocati italiani si trovano ad operare.

Abbiamo già accennato alle ragioni che hanno condotto alla situazione odierna : il sistema di reclutamento è andato via via sempre più peggiorando, oggi non sempre diventano avvocati i più bravi, e il numero degli aspiranti rappresenta, di per se, un *handicap* per un equilibrato svolgimento delle prove di esame.

Ma nonostante il numero rappresenti una complicazione, la proposta del

Consiglio Nazionale Forense sull'accesso non convince.

ANF non può sostenere una visione così fortemente ed inutilmente selettiva dei futuri avvocati, non foss'altro perché il meccanismo proposto non garantisce affatto gli obbiettivi che – fittiziamente – promette: la qualità e la preparazione degli avvocati di domani.

Andrebbe, invece, operato con una tecnica innovativa, che renda meno tradizionale l'esame e meno inutilmente farraginoso il percorso.

3.6.1. Il sistema francese

Sotto questo profilo sembra opportuno, nella prospettiva di una riforma destinata a durare nel tempo, tenere adeguatamente conto delle esperienze che Paesi simili al nostro, per tradizioni giuridiche e per strutturazione politica e sociale, hanno già sperimentato.

Il sistema che la Francia ha introdotto da qualche anno rappresenta una esperienza interessante.

Premesso, doverosamente, che la organizzazione dei barreaux francesi (l'equivalente dei nostri Ordini professionali) è sostanzialmente diversa dalla nostra¹⁸, tuttavia poiché ultimamente la Francia viene spesso indicata come un modello (efficiente) da prendere come punto di riferimento, allora vale la pena di verificare se parte, o l'intero, di quel modello possa essere mutuato e applicato in casa nostra.

In Francia, la disciplina della formazione iniziale e della formazione

¹⁸ In Francia, gli avvocati stabiliti presso ogni tribunale di grande istanza (corti di primo grado) costituiscono un **barreau**. Questo è presieduto da un Bâtonnier, eletto direttamente dall'assemblea degli avvocati per **due** anni, ed è amministrato da un Consiglio dell'ordine la cui composizione varia in considerazione del numero di avvocati che compongono il barreau. I membri del Consiglio sono eletti per **tre** anni, secondo modalità fissate dai vari regolamenti interni. Ogni barreau - attualmente 180, che rappresentano circa 41.000 avvocati (in Italia, gli Ordini sono 164 per circa 220.000 avvocati) - gode di personalità giuridica e svolge un ruolo di rappresentanza collettiva dei professionisti, assicurando il rispetto delle norme disciplinari e deontologiche da parte degli iscritti.

Il **Consiglio nazionale dei barreaux** è composto da **80** avvocati eletti ogni **tre** anni nell'ambito di due circoscrizioni, una che comprende esclusivamente Parigi, l'altra in rappresentanza del resto del Paese (in Italia, i componenti del Consiglio Nazionale Forense sono 26 per un numero quasi sestuplo di avvocati!). **La metà dei membri è eletta dall'assemblea degli avvocati, l'altra metà** è designata **dai membri dei Consigli dell'ordine** (per le singolari modalità di elezione del nostro Consiglio Nazionale, v. nota n.6). Il Consiglio nazionale è incaricato di rappresentare la professione forense presso i pubblici poteri e di garantire l'armonizzazione delle regole e degli usi della professione. A seguito della riforma della formazione professionale del 2004, esso è altresì **responsabile della definizione dei principi di organizzazione della formazione, dell'armonizzazione dei programmi e del coordinamento delle azioni del CRFP** (svolge, dunque, una funzione di coordinamento, ma non si occupa direttamente della formazione).

continua è stata modificata appena nel 2004.¹⁹

Il sistema in vigore prima della riforma era stato ripetutamente oggetto di critiche in quanto permeato da una visione tradizionale della professione di avvocato, considerata sotto il profilo dell'attività di difesa piuttosto che di consulenza, e caratterizzato da un'eccessiva rilevanza attribuita alle materie giudiziarie nel corso della formazione.

Le innovazioni apportate dalla legge del 2004 hanno invece ridisegnato la formazione con maggiore attenzione alle nuove esigenze della professione forense.

Attualmente, la formazione iniziale per avvocati prevede l'ottenimento della laurea in giurisprudenza quadriennale (maîtrise en droit) o di un diploma equivalente e il superamento di un esame di ingresso ad un centro regionale di formazione professionale.

Il sistema di formazione si appoggia su una rete di 15 centri regionali di formazione professionale (CRFP), enti di pubblica utilità dotati di personalità giuridica, gestiti da un consiglio di amministrazione composto da magistrati, professori universitari e avvocati (quest'ultimi eletti dai Consigli dell'ordine).²⁰

I candidati ammessi devono seguire un ciclo di formazione offerto dai centri della durata di 18 mesi (sino ad un massimo di 20) suddivisi in tre sessioni: 1) i primi sei mesi, sono dedicati alla frequenza di corsi e discipline fondamentali (deontologia, tecniche di comunicazione orale e scritta, tecniche del contenzioso, pratica di consulenza, ecc.); 2) i successivi sei mesi sono dedicati alla realizzazione di un progetto pedagogico individuale, che costituisce l'elemento centrale della riforma e permette all'allievo avvocato di iniziare ad avviare la propria carriera professionale, effettuando uno stage presso un'amministrazione, una collettività locale o un'impresa; 3) l'ultima parte della formazione consiste in uno stage presso uno studio legale, dove l'aspirante avvocato, già in parte formato, si misura con maggiore

¹⁹ Con legge dell'11 febbraio 2004 è stata data attuazione alla direttiva comunitaria 98/5/CE sulla libertà di stabilimento degli avvocati.

consapevolezza con la realtà della professione.

Al termine della formazione il candidato deve sostenere un nuovo esame al fine di conseguire il certificato di idoneità alla professione di avvocato (CAPA).²¹

Un'innovazione introdotta nel 2004 permette all'allievo avvocato di inquadrare la formazione in un contratto di apprendistato alle condizioni previste dal codice del lavoro. In tal caso, egli viene remunerato da un tutore (maître de stage) al quale sono assegnati obiettivi precisi, e viene inquadrato dal centro regionale che può essere riconosciuto come centro di formazione di apprendistato.²²

Prima della riforma del 2004, successivamente a tali formalità era necessario che l'avvocato esperisse un tirocinio biennale al termine del quale conseguiva un certificato. Oggi non è più necessario e l'iscrizione all'albo costituisce l'ultimo requisito per l'esercizio della professione.

Il test di ingresso previsto in Francia per accedere al percorso formativo successivo che, come si è visto, presenta interessanti caratteristiche di novità, ha l'unica funzione di verificare il grado di preparazione acquisito all'Università dall'aspirante avvocato, in modo da consentire l'accesso alla professione solo a coloro che dimostrino di essere sufficientemente preparati ad affrontare l'esercizio di una attività impegnativa come la professione forense.

E però, a differenza di quanto previsto nella proposta del Consiglio Nazionale Forense, una volta superato il test, al futuro avvocato francese viene proposto un percorso formativo decisamente originale : di sicuro non la ripetizione di ciò che ha già studiato all'Università, e nemmeno un percorso

²⁰ I centri regionali erano originariamente situati nelle circoscrizioni delle Corti di appello, ma a seguito della razionalizzazione introdotta dalla riforma del 2004, che ne ha permesso l'accorpamento, oggi la giurisdizione dei centri è più ampia di quella delle Corti d'appello e si adatta maggiormente alle specificità locali.

²¹ L'esame consiste in una prova scritta di 5 ore (parere e atto) e nelle seguenti 5 prove orali: lingua straniera, discussione del progetto pedagogico individuale, deontologia forense, discussione del rapporto di fine stage presso lo studio legale ed esercitazione orale in una materia a scelta tra il diritto civile, commerciale, sociale, penale, amministrativo o comunitario. A tali prove si aggiunge un voto ulteriore che viene attribuito in base al rendimento dell'allievo nel corso della formazione.

²² Ciò permette ai centri di formazione di accedere alle fonti classiche di finanziamento dei centri di formazione di apprendistato e quindi di diversificare il circuito di finanziamento della formazione professionale.

“di guerra” dalle dubbie motivazioni.

Un percorso formativo improntato a criteri moderni e caratterizzato da libertà ed autonomia.

Il controllo è affidato al Centro Regionale, comunque collegato ai barreaux (che ne nominano parte dei componenti dell'organismo di gestione), ma da questi assolutamente indipendenti. Il che, in linea di principio, ne garantisce la terzietà e la imparzialità.

3.6.2. Un sistema “francese” anche per noi?

Non v'è dubbio che il sistema francese rivesta notevole interesse: è certamente compatibile con la normativa europea (essendo stato riformato di recente), accantona la tradizionalissima visione dell' avvocato impegnato quasi esclusivamente nella giurisdizione, secondo una tendenza che in qualche modo, sia pure faticosamente, inizia a trovare spazio anche in Italia. Lo considera, invece, un professionista che deve necessariamente essere aperto alle esperienze che una dimensione sovranazionale oggi impone.

Il sistema francese (e non solo, di esso, il test di ingresso) potrebbe rappresentare un valido punto di riferimento anche per una ipotesi di riforma più moderna ed attuale. Fermi gli aggiustamenti che dovessero essere utili o indispensabili per la nostra specificità.

Il percorso formativo, affidato ad un soggetto terzo rispetto agli Ordini professionali, ma dagli stessi partecipato sotto il profilo gestionale, verrebbe comunque svolto sotto la indiretta sorveglianza di questi. I Centri di Formazione potrebbero essere collegati agli Ordini anche più incisivamente, prevedendo, ad esempio, l'inoltro di relazioni periodiche sulle attività svolte al fine di consentire il controllo dei contenuti effettivi ed eventuali proposte modificative.

Un tale percorso potrebbe essere adeguatamente chiuso con una verifica finale, sia informatica che tradizionale : da una parte la verifica – anche attraverso test – della conoscenza dei principi fondamentali delle materie ritenute indispensabili (civile, penale, amministrativo, comunitario e

le procedure), con l'aggiunta di risposte, in forma sintetica, a quesiti giuridici, verifica gestita con strumenti rigorosamente neutri e controllati; dall'altra un colloquio – discussione che, come in Francia, nel ripercorrere sinteticamente il percorso formativo svolto, accerti in concreto le capacità sviluppate dal candidato ad esercitare la professione forense.

Da un sistema così congegnato, discenderebbe una semplificazione ed oggettivazione dell'esame, che potrebbe però essere assai più rigoroso di quanto non sia oggi.

D'altronde, con questo accesso, la Francia conta oggi circa 45.000 avvocati (di fronte ai nostri pleorici 220.000 iscritti agli Albi). Il che ne garantisce, quanto meno, la affidabilità sotto il profilo della selezione, qualitativa e quantitativa, degli aspiranti.

4. Conclusioni.

Questa scheda, dedicata ad alcuni dei punti essenziali per la riforma dell'ordinamento forense, non ha pretese di esaustività : non è niente altro che una introduzione ai lavori della sessione congressuale dedicata alle certezze, con ciò intendendo regole e principi, dei quali anche gli avvocati, oggi, hanno un gran bisogno.

Una strutturazione degli ordini che tenga conto delle diverse esigenze di una moderna organizzazione professionale (separando la gestione dall'indirizzo e dal controllo e infine dalla disciplina), un procedimento disciplinare che, pur amministrato all'interno della categoria, possa legittimamente essere percepito anche all'esterno come effettivamente terzo ed imparziale, un accesso che favorisca l'ingresso nella professione dei nostri migliori laureati e che, semplicemente, si ponga l'obiettivo primario di sostenerli quando ne hanno maggiormente bisogno, e cioè all'inizio del percorso professionale: questi dovrebbero essere i punti fermi di una vera riforma della professione forense, quelli che potrebbero consentire all'Avvocatura di riappropriarsi di un ruolo sociale da tempo ormai smarrito.

In occasione del suo V Congresso Nazionale, il dovere di una

associazione come ANF, che da sempre – orgogliosamente – rivendica ed interpreta il ruolo di avanguardia dell'Avvocatura, è quello di non essere conformista, di saper affrontare le questioni da un punto di vista differente e , soprattutto, di non cedere alla tentazione di falsi alibi.

Per questo, a garanzia di una Avvocatura di qualità, tutte le nostre idee e tutto il nostro impegno.

Antonio Leonardi

Ester Perifano