

ALFANO, *ministro della giustizia*. Signora Presidente, onorevoli colleghi, intervengo in quest'Aula per esprimere le considerazioni del Governo relativamente al disegno di legge di riforma dell'avvocatura italiana.

Il provvedimento in esame trae origine dalla necessità di intervenire per aggiornare il sistema di regole e di funzionamento dell'avvocatura italiana.

Alla fine di agosto del 2008, ho convocato al Ministero della giustizia i presidenti degli ordini del comparto giuridico-economico, nell'ambito di coloro i quali, tra gli ordini, sono sottoposti al controllo e alla vigilanza del Ministero della giustizia, e ho chiesto loro di impegnarsi a riflettere su quali potessero essere gli elementi di modernizzazione della professione forense che, senza contraddire i passi in avanti compiuti negli anni, potessero davvero segnare una svolta per la professione forense. Gli ordini forensi hanno approfondito tale tematica, hanno tenuto innumerevoli riunioni nel corso dei mesi e sono arrivati per la prima volta ad una soluzione testuale di ipotesi normativa, che è stata consegnata al Parlamento e che molti parlamentari e molti Gruppi parlamentari hanno appoggiato. Rispetto a quel testo, il Governo ribadisce in questa sede la condivisione dell'impianto, la rivendicazione del metodo e l'origine prima del provvedimento che nasce da quell'incontro dell'agosto 2008, cui hanno fatto seguito - intendo ribadirlo - laboriosi ed intensi incontri tra i rappresentanti di tutti gli ordini territoriali dell'avvocatura italiana.

È evidente che l'attuale disciplina forense, risalente all'ormai lontano 1933, è unanimemente avvertita come non più adeguata, per un verso, a soddisfare l'imprescindibile esigenza di attuare il fondamentale principio costituzionale del diritto di difesa del cittadino e, per altro verso, a consentire uno svolgimento delle stesse attività professionali rispondente ai requisiti di dignità e decoro che devono presiedere alle delicate funzioni dell'avvocato.

La riforma dell'ordinamento forense deve segnare, a nostro avviso, il primo passo di un più ampio progetto di riordino dell'intero comparto delle libere professioni, innanzitutto all'insegna degli interessi dei cittadini che verranno tutelati, puntando a garantire con più rigore la qualità del prodotto professionale; essa costituirà il punto di equilibrio tra la tutela del consumatore cittadino, la tutela della dignità dei professionisti, la garanzia di un futuro dignitoso ai giovani meritevoli ed il rispetto degli impegni comunitari. Pensiamo di poter individuare un punto di equilibrio nell'ambito della riforma delle professioni tra questi quattro obiettivi.

È importante che tale ampio disegno di riforma prenda l'abbrivio dal provvedimento oggi in esame anche per il forte valore simbolico della professione dell'avvocato, tesa a garantire alla società in cui opera il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge.

Questo intervento legislativo, come gli altri che il Governo intende varare a breve, pone rimedio ad un errore di fondo che accomuna tutti gli interventi del precedente Governo in materia. L'errore consiste nell'aver contrapposto gli interessi dei professionisti a quelli dei cittadini, immaginando questi interessi come antagonisti, immaginando cioè che l'interesse del cittadino-consumatore fosse contrapposto ed antagonista a quello del professionista, senza considerare per alcuni versi che il professionista, erogatore di prestazioni nel proprio campo, è fruitore di servizi in tutti gli altri e quindi è a sua volta cittadino e consumatore.

Questo metodo ci ha consentito di ribadire che l'unico vero e grande tesoro che l'avvocato può accumulare nell'ambito della sua carriera non è economico, ma consiste fundamentalmente nella fiducia e nella stima del suo cliente, che sceglie di andare dal suo avvocato, riponendo nelle mani dello stesso i beni più preziosi come la libertà, l'onore e financo i sentimenti familiari.

Dobbiamo quindi ripartire da ciò, dal fatto che il legame tra il cittadino e l'avvocato è basato essenzialmente sulla fiducia e che questo prezioso affidamento va preservato e tutelato da ogni possibile abuso.

Non possiamo peraltro dimenticare quel che ci rammenta l'Europa, e cioè il fatto che il settore delle professioni è insitamente caratterizzato da un'evidente asimmetria informativa. I professionisti dispongono di un elevato livello di competenze tecniche che i consumatori non necessariamente possiedono, sicché questi ultimi incontrano difficoltà per valutare in senso tecnico la qualità dei servizi loro prestati. Ecco perché è indispensabile per tutelare davvero il cittadino-consumatore responsabilizzare al massimo gli ordini professionali, rendendoli i primi garanti della qualità dei servizi resi dai loro iscritti ed allontanando qualunque tentazione di corporativismo.

L'avvocatura italiana - gliene do atto - ha saputo cogliere per prima il segno di questa ineluttabile evoluzione ed è stata capace di ritrovare la sua unità su questo disegno di legge, che ha visto la condivisione, come dicevo poc'anzi, di tutte le più svariate sensibilità dell'avvocatura italiana.

Si inquadrano nel segno di un'inequivocabile maggiore tutela del cittadino importanti novità come l'introduzione dell'obbligo di aggiornamento professionale degli avvocati, la possibilità di riconoscere dei titoli di specializzazione attraverso appositi esami, l'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile dei professionisti. Ugualmente va per intero condivisa la riforma del sistema degli albi, con l'introduzione della necessità della prova dell'esercizio effettivo e continuativo della professione al fine di mantenere l'iscrizione nell'albo degli avvocati e con l'eliminazione dell'iscrizione automatica all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori ad oggi possibile con il solo requisito dell'anzianità.

Tali importanti innovazioni garantiranno una maggiore affidabilità degli albi, impedendo iscrizioni meramente formali e consentiranno soltanto ai professionisti più valenti la difesa dinanzi alle giurisdizioni superiori, eliminando un automatismo foriero di conseguenze negative in primo luogo per i cittadini, e cioè per l'utenza.

Del pari fondamentale appare la riforma del sistema disciplinare, con la differenziazione dell'organo inquirente, responsabile dell'istruttoria disciplinare, da quello giudicante, e con l'introduzione dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare oggi soggetta ad una discrezionalità che alimenta, seppur talvolta ingiustificatamente, sospetti di forte corporativismo.

Il Governo condivide - vi sarà già stato chiaro - la struttura portante del disegno di legge e prende atto del largo consenso formatosi sul testo oggi in discussione. Per questo motivo ha finora sostenuto l'attuazione di questo disegno di legge e l'intenzione riformatrice, rimettendosi alla saggezza del Parlamento per operare le modifiche secondarie necessarie per un ulteriore affinamento del testo.

Siamo consapevoli del fatto che alcuni aspetti di questa riforma meritano un approfondimento, che siamo certi il dibattito parlamentare saprà assicurare nel modo migliore. Abbiamo apprezzato la modifica introdotta nell'ambito dei lavori parlamentari in Commissione giustizia qui in Senato, che ha restituito al Ministero della giustizia, in via generale, il potere regolamentare in materia di ordinamento forense.

Va ricordato infatti che il potere regolamentare costituisce diretta derivazione del potere di vigilanza, esercitato dal Ministero del quale ho la responsabilità, su tutti gli ordini professionali ed è un potere strettamente connaturato alla natura pubblicistica del sistema ordinistico, così come sancito dall'articolo 33 della nostra Carta costituzionale.

Il Governo auspica che venga rapidamente trovato un giusto punto di equilibrio tra il diritto di accesso alla professione da parte di tutti in condizioni di parità, sia formale che sostanziale, con un maggiore rigore nella selezione degli aspiranti. Appare altresì indispensabile incrementare le possibilità di scambio culturale con altre libere professioni grazie alla possibilità di creare società di professionisti multidisciplinari, e nel fare ciò il mondo dell'avvocatura, come tutti i liberi professionisti odierni, è chiamato ad un particolare sforzo di lungimiranza per evitare che i modelli normativi troppo rigidi possano ostacolare una effettiva competitività a livello europeo.

La necessità poi di garantire anche la trasparenza dei rapporti con i clienti impone un' importante semplificazione della disciplina delle tariffe professionali per renderle semplici, eque e comprensibili ai cittadini. Le tariffe professionali non possono più rappresentare un labirinto, devono diventare un rettilineo. Al riguardo è forte la richiesta da parte del mondo delle professioni della reintroduzione dell'obbligatorietà dei minimi tariffari. Al riguardo, le iniziative assunte dal precedente Governo, sebbene adottate sotto la bandiera della tutela dei consumatori, non hanno apportato, a nostro avviso, alcun apprezzabile beneficio per i consumatori medesimi mentre hanno danneggiato fortemente i professionisti privandoli di una fondamentale tutela proprio nel momento in cui si abbatteva su di loro la crisi.

La riforma della professione forense dovrà, al riguardo, sancire un binomio inscindibile tra la qualità elevata della prestazione e l'adeguatezza del compenso. Non possiamo più negare ai liberi professionisti il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa che deriva da un retribuzione realmente proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto.

Da questo punto di vista, svolgo una riflessione supplementare. In pura teoria tutti siamo favorevoli alla tariffa più bassa, altrettanto vero però è che alla tariffa più bassa non può corrispondere un più basso livello di aggiornamento professionale, un più basso livello di informatizzazione dello studio, un più basso livello di qualità deontologica della professione, un più basso livello di qualità e quantità di investimenti nello studio professionale. Ecco perché il punto di equilibrio non è banale e non si può immaginare che la sola bassa tariffa di per sé sia il sistema più efficace per garantire la qualità del servizio e il migliore servizio al cittadino, se non vi è una sistema di regole che assicuri che il cittadino venga proprio tutelato in termini di qualità del servizio professionale reso.

A monte del problema della obbligatorietà delle tariffe vi è il ben più grave problema della correlazione tra qualità della prestazione professionale e quantità del compenso in via più generale, poiché non possiamo consentire che, sotto l'egida di principi in astratto condivisibili, si verifichino corse al ribasso delle parcelle con conseguente compromissione della qualità delle difese e conseguentemente dell'effettività dei diritti dei cittadini.

Il disegno di legge che si trova oggi sottoposto alla vostra attenzione, onorevoli senatori, ambisce a diventare una disciplina volta ad assicurare l'indipendenza, la competenza, l'integrità e la responsabilità degli avvocati italiani, garantendo al contempo la qualità dei servizi loro resi.

La competitività del nostro Paese in termini sia di capacità di attrarre investitori, e anche capitali, sia di difendere il livello di vita dei cittadini e dei residenti in Italia non può che passare per un sistema di giustizia più efficiente e al passo con i tempi. L'avvocatura italiana ha deciso di accettare la sfida lanciata dal nostro Governo per una giustizia più efficiente ed ha chiesto di essere dotata di strutture organizzative e di regole professionali più moderne. L'Italia ha bisogno di un'avvocatura più moderna, più aperta alle esigenze di una società multiculturale e di un'economia transnazionale e, al contempo, in grado di rispondere con efficienza e professionalità ad una domanda di giustizia sempre più ampia.

Il disegno di legge di riforma dello statuto dell'avvocatura oggi in discussione appare idoneo ad assicurare il raggiungimento di tali importanti obiettivi. Per questa ragione il Governo non ha inteso presentare fino ad ora proposte emendative, ritenendo di poter procedere al superamento delle perplessità - poche, invero, per quanto ci riguarda - poste dal provvedimento sia sul piano formale che sostanziale in sede di esame delle proposte emendative parlamentari.

Riteniamo che sia necessaria una meditazione sul tema della riserva esclusiva in favore degli avvocati delle attività di assistenza, difesa e consulenza legale, soprattutto in considerazione della concorrente necessità di apprestare strumenti idonei a garantire la consulenza legale anche ai cittadini non abbienti.

Appare auspicabile un punto di equilibrio ancor più ponderato in riferimento ai criteri attraverso i quali dovranno essere valutate l'effettività e la continuità dell'attività lavorativa per il mantenimento dell'iscrizione nell'Albo degli avvocati e delle modalità di riconoscimento delle specializzazioni.

Attenzione particolare merita ancora il tema del tirocinio professionale in considerazione del fatto che per consentire il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi che questa riforma si prefigge andranno efficacemente temperati il rigore nella selezione dei professionisti con il diritto di tutti ad accedere all'Albo in condizioni di parità. Siamo tuttavia convinti che la saggezza del Parlamento saprà trovare il giusto temperamento tra contrapposti interessi in gioco ed auspico fortemente che questa riforma giunga in tempi rapidi all'approvazione del Parlamento.

L'innalzamento del livello della professionalità dell'avvocatura è uno strumento indispensabile per garantire l'efficienza del sistema giudiziario del nostro Paese e per combattere il cancro dell'eccessiva durata dei processi e senza la collaborazione fattiva del ceto forense qualsiasi volontà riformatrice, per quanto determinata, rischierebbe il fallimento.

Ecco perché noi ci stiamo sforzando di condurre in porto un disegno di legge che restituisca all'avvocatura la sua originaria missione, che è quella di una vocazione. Noi con questo disegno di legge stiamo compiendo un grande sforzo che passa dalle modalità di accesso al modo per rimanere avvocati, al modo per difendere in Cassazione, nell'idea, cioè, che l'avvocatura non debba e non possa più essere la strada del laureato in giurisprudenza che non ha altre strade... (*Applausi dal Gruppo PdL e del senatore Mazzatorta*) ...la strada del laureato in giurisprudenza che non ha altri sbocchi, lo sbocco del laureato in giurisprudenza che non vince altri concorsi. L'avvocatura è una vocazione; l'avvocatura deve essere posta al servizio dei cittadini e speriamo con questo disegno di legge di fare un importante passo avanti in questa direzione. (*Applausi dai Gruppi PdL e LNP e del senatore Fosson*).