

La riforma della professione forense

Brevi note illustrative

(Audizione Comm.Giust. Senato – 13 novembre 2012)

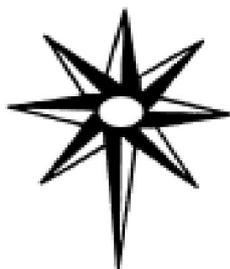
Considerazioni generali

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

Il progetto è stato fortemente voluto dal Consiglio Nazionale Forense, che ha cercato con grande determinazione il consenso delle rappresentanze (istituzionali : Consigli dell'Ordine circondariali; politiche : Organismo Unitario dell'Avvocatura; associative : associazioni riconosciute come maggiormente rappresentative in sede congressuale, AIAF – AIGA – ANF – UCPI – UNCC – UNCAT – AGI) e ha sempre prospettato all'esterno grande coesione e unitarietà sui contenuti che venivano proposti, anche quando la coesione e l'unitarietà erano più formali che sostanziali.

Il primo vero, grande limite del progetto di riforma del quale si sta discutendo è la scarsa conoscenza che di esso ha la base dell'Avvocatura, ovvero la quasi totalità dei 240.000 professionisti iscritti negli Albi degli Avvocati, al punto che per poter affermare che il ddl è condiviso anche solo dalla maggioranza dell'avvocatura, occorrerebbe senz'altro un vero e proprio referendum.

Il dibattito, infatti, si è svolto pressochè interamente tra i vertici, senza coinvolgere - e tantomeno interpellare - gli effettivi destinatari delle norme in corso di approvazione. Anche quando si sarebbe potuto allargare il confronto, ed



ascoltare direttamente la base (al punto che il tema fu accortamente espunto da quelli dibattuti negli ultimi tre Congressi, Bologna 2008, Genova 2010 e Milano 2012).

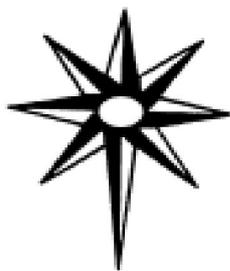
Il Consiglio Nazionale Forense ha proposto – e la politica poi ha confermato, sia al Senato in prima lettura che ancor più alla Camera successivamente - un modello ordinamentale basato su un organismo istituzionale nazionale fortissimo, che accentra gran parte delle competenze degli Ordini locali, riservandosi rilevanti poteri di indirizzo coattivo nei settori più importanti della disciplina della professione.

Basti, per tutto, un esempio illuminante che, nel contempo, è però anche scandaloso : mentre oggi è il Congresso Nazionale di tutti gli Avvocati, regolato da uno Statuto approvato democraticamente dal corpo congressuale, ad indicare quali sono le Associazioni Forensi maggiormente rappresentative, nel progetto predisposto dal CNF, oggi di nuovo al Senato in seconda lettura, tale potere viene attribuito, inspiegabilmente, al Consiglio Nazionale Forense stesso : sarebbe l'unico esempio, nella civilissima Europa, di un organo che, chiamato ad amministrare una categoria professionale, da domani potrebbe scegliersi autonomamente gli interlocutori (per intenderci bene, sarebbe come se il Governo stabilisse quali partiti possono sedere in Parlamento e quali no!!!).

Nel dettaglio è opportuno segnalare quanto segue, con l'avvertenza che si tratta solo di alcuni dei punti che la nostra Associazione vede con sfavore.

Consiglio nazionale forense

Nella proposta in discussione, il Consiglio Nazionale Forense , pur acquisendo numerosissime nuove competenze, rimane - quanto a composizione e a metodo elettorale - esattamente identico al sé stesso di 80 anni fa (se si



eccettuano piccolissime modifiche relative al numero e al rispetto dell'equilibrio tra i generi).

Occorre chiarire molto bene quanto appena affermato.

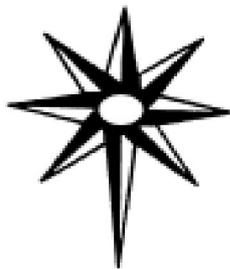
Il sistema per garantire la democraticità di un organo nazionale di governo di una professione, al pari di tutti gli altri organi di governo, è evidentemente un sistema elettorale adeguato.

Ma l'attuale sistema elettorale del CNF , che non viene minimamente lambito dalla pseudo – riforma, è estremamente singolare e comporta 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.

Ora, come sia possibile, nonostante una specialità riconosciuta dalla Carta Costituzionale alle funzioni giurisdizionali del CNF, approvare una riforma che, mentre da una parte moltiplica a dismisura l'attività amministrativa dell'organo, dall'altra lo pone in una illegittima condizione di autoreferenzialità , lasciandone intatto il singolare regime elettorale è una contraddizione in termini molto difficile da comprendere.

Una volta eletti i Consiglieri Nazionali Forensi perdono ogni contatto non solo con la base degli avvocati (ai quali pure sono destinati i regolamenti che avranno il potere di approvare), ma anche con i Consigli degli Ordini che li hanno eletti. Non possono essere revocati e nemmeno sfiduciati.

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.

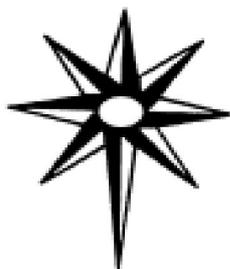


E se questo meccanismo è perfetto per il Consiglio Nazionale Forense previsto dalla legge del'33, al quale erano attribuite pochissime competenze amministrative e una funzione essenziale per la nostra professione (la funzione disciplinare), è assolutamente inadeguato per un organo che dovrebbe svolgere funzioni ben diverse.

A tal proposito ci viene in soccorso la Suprema Corte che con SS.UU. n.18047/2010 (relativa alle ragioni del cambio di indirizzo sul voto per il rinnovo dei Consigli dell'Ordine) testualmente dispone : *“Ritengono le SS.UU. che, a circa venti anni dal precedente arresto del quale s'è fatta menzione, il loro indirizzo vada mutato, attraverso una interpretazione della norma in commento che tenga conto del **diritto vivente che s'è andato via via formando nelle realtà del tutto nuove vissute dalle comunità professionali.** Mutamento reso necessario dalla individuazione di un diverso scopo normativo e che soccorra alle nuove **esigenze di Ordini ben diversi da quelli tenuti presenti dal legislatore degli anni quaranta.** E' pur vero , infatti, **che la norma rispondente all'epoca alle esigenze di governo di ristrette, pacifiche e consone cerchie professionali, debba essere oggi in via interpretativa adeguata alle loro mutate dimensioni, alle diverse caratteristiche sociali e, soprattutto, alle forti tensioni che al loro interno si dibattono.** Tensioni che sono frutto di aspre **contrapposizioni di interessi, del frazionamento ideologico e, soprattutto, di differenti, molteplici modi di interpretare e svolgere la professione, avendo all'origine e al fondamento non più una omogenea classe d'appartenenza, bensì percorsi formativi ed applicativi il più variamente distinti.** Tutto questo rende la **competizione elettorale all'interno degli Ordini un momento di intensa e appassionata partecipazione democratica,** che necessariamente deve esplicitarsi attraverso la più libera espressione elettorale, scevra da condizionamenti e salvaguardata il più possibile attraverso l'applicazione di quello che viene detto il favor voti”.*

E' del tutto evidente che le calzanti riflessioni della Suprema Corte possono, anzi devono, essere applicate anche all'organo nazionale di governo della categoria, nella elezione del quale è indispensabile e auspicabile una **“intensa e appassionata partecipazione democratica”**.

Si pongono in questa direzione, altresì, anche norme recenti che pure vanno considerate. Ad esempio, la Relazione Illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica n.137/2012, recante **“Riforma degli ordinamenti professionali in**



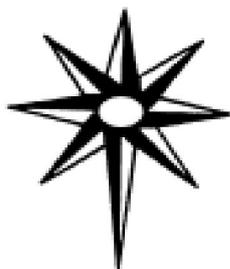
attuazione dell'art.3, co.5, del d.l. 13/8/2011, n.138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148", nell'affrontare la riforma dei Consigli Nazionali delle Professioni e nell'introdurre il principio della separazione tra la funzione disciplinare e la funzione amministrativa, rileva che per alcuni di essi (tra i quali il CNF) occorre tener conto della particolare natura della competenza disciplinare (vera e propria competenza giurisdizionale), per cui testualmente conclude : "La costituzione prevede che la materia della giurisdizione non possa venir disciplinata se non ad opera della legge ordinaria (...) . Si tratta di una tipica ipotesi di riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, con la conseguenza che non può ritenersi che la previsione di legge abbia abilitato il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei Consigli dell'Ordine Nazionale, dovendosi concludere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà di intervento."

Il che, ragionevolmente, sta a significare che la riforma del Consiglio Nazionale Forense, nel senso di mantenere l'organo giurisdizionale destinato alla disciplina e di introdurre un distinto organo destinato alla amministrazione, non può che avvenire con una legge ordinaria.

Eppure, ignorata dal DPR Professioni, incredibilmente la riforma del CNF viene ignorata anche dalla legge ordinaria oggi in discussione.

Cosicché, nel mentre intorno a noi tutto si evolve in senso democratico, la sola avvocatura rimane prigioniera di un ordinamento e di regole che risalgono ad 80 anni fa e che sono, si ripete, assolutamente inadeguate a governare una categoria nella quale si agitano anime diversissime, a volte anche in aspra contrapposizione e che, ragionevolmente, ambiscono ad essere adeguatamente rappresentate nell'organo di governo nazionale.

Aggiungo un'ultima, banale considerazione, ben nota a chi di materia ordinamentale si occupa da anni : non solo modifiche al numero, ma anche modifiche alle funzioni e alle competenze comportano una sostanziale diversità dell'organo, che vedrebbe così compromessa la propria compatibilità



costituzionale in quanto giudice speciale, tollerato dalla Costituzione solo grazie alla VI Disp.Trans. e finale Cost.

Nel momento in cui il Consiglio Nazionale Forense dovesse davvero essere chiamato a svolgere tutte le funzioni e i compiti che la nuova legge gli riconosce , da una parte il deficit di rappresentatività e di democrazia di cui sopra si è detto diventerebbe inaccettabile, e dall'altra l'Avvocatura rischierebbe di perdere la giurisdizione domestica.

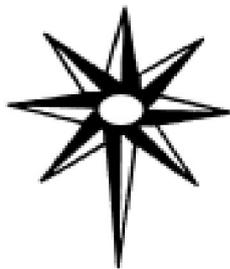
Proposta. A nostro parere, la funzione di giudice (speciale) che svolge oggi il CNF deve essere assolutamente preservata : occorre una revisione del procedimento, ma non occorre toccare il giudice.

Tutte le altre attribuzioni, per lo più di natura amministrativa, che la legge di riforma vorrebbe attribuire al Consiglio Nazionale Forense, possono invece essere svolte da altro organo, eletto democraticamente, da tutte le componenti dell'avvocatura, in modo che ne siano garantite e rispettate le diverse anime.

Auspicio che all'esito di una riunione tenuta il 5 maggio di quest'anno è stato espresso anche dai Presidenti di alcuni grandi Ordini, come Genova, Firenze, Cagliari, Roma, Campobasso, Palermo e Catania, e alcune Unioni Distrettuali come l'Unione dei Fori Siciliani , l'Unione della Liguria, l'Unione dei Fori Laziali (v.documento allegato).

Si potrebbe, a tal fine e assai facilmente, mutuare il sistema elettorale che già oggi si utilizza per la elezione del Comitato dei Delegati alla Cassa Forense, che svolge assai efficacemente il compito di gestire la previdenza degli avvocati, sotto il controllo continuo e costante del Ministero competente.

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.

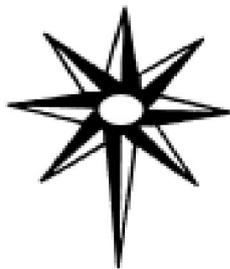
Per quanto riguarda il conseguimento di un titolo di specializzazione, deve escludersi - come correttamente legiferato in Senato e confermato alla Camera - che possa attribuirsi al Consiglio Nazionale Forense una potestà regolamentare sul punto, dovendo la stessa devolversi ad un regolamento dello Stato (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.

Ciò detto, è opportuno svolgere ulteriori brevi riflessioni sul punto specifico.

Per il crescente aumento del numero e della complessità delle leggi, la moltiplicazione dei riti processuali e il sorgere di nuove aree di esercizio, moltissimi avvocati esercitano la professione solo in determinati settori del diritto e sono di fatto specializzati.

Una volta che si riconosca che la specializzazione di fatto esiste, bisogna stabilire come rendere possibile la transizione da una specializzazione di fatto ad una specializzazione normata.



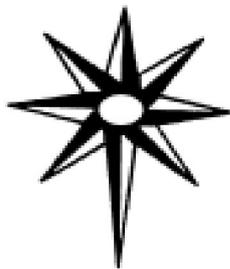
La regolamentazione della spendita del titolo di specialista, presenta, infatti, indubbi aspetti positivi in quanto facilita un accesso appropriato ai servizi legali e la possibilità di identificare quell'avvocato, autenticamente esperto e competente in un determinato campo del diritto, che proprio grazie alla familiarità con quella branca giuridica, è meno soggetto ad interpretazioni errate del diritto sostanziale, è al corrente della evoluzione giurisprudenziale degli istituti, ha una conoscenza più approfondita delle particolari regole procedurali.

Proposta :In questa ottica , nel mentre è da salutare con grande favore la previsione di più percorsi alternativi per il conseguimento del titolo di specialista (esito positivo di percorsi formativi almeno biennali svolti presso le Università o comprovata esperienza nel settore di specializzazione), sarebbe preferibile modificare ulteriormente il testo licenziato dal Senato, nel senso di **attribuire al Ministero di Giustizia, e non al CNF, il potere di attribuire il titolo di specialista.**

Ordini circondariali

Di apprezzabile, nella legge, 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) e l'equilibrio tra i generi. Per il resto l'istituzione viene estremamente burocratizzata, caricata di competenze e funzioni eccessivamente onerose e dettagliate che, probabilmente, allo stato attuale, i consigli dell'ordine 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 sono soggette solo al controllo di revisori, nominati dal Presidente del Tribunale, ma scelti tra gli iscritti).

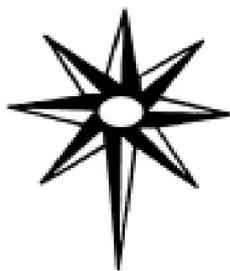


Attraverso l'esercizio di alcune funzioni, agli Ordini viene riconosciuto il potere di incidere sull'esercizio effettivo dell'attività professionale del singolo iscritto e, conseguentemente, di intervenire in ambiti di forte rilevanza economica senza che a tale potere corrisponda un controllo adeguato da parte della collettività.²

L'Assemblea degli iscritti continua a svolgere un ruolo assolutamente formale, senza poter incidere in alcun modo nella gestione effettiva : una volta eletto il Consiglio dell'Ordine e gli organi previsti (Presidente, Vice Presidente, Segretario, Tesoriere e Collegio dei Revisori), 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 è previsto, 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 due volte.

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

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.



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.

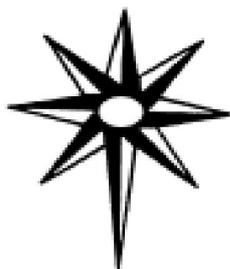
Procedimento disciplinare

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

La soluzione approvata è tale da riproporre sostanzialmente la situazione attuale e non risolve il nodo della relazione tra consiglio dell'ordine e consiglio distrettuale di disciplina forense.

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



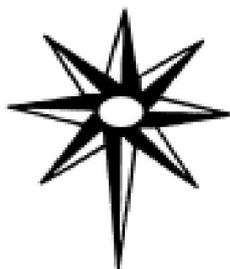
è probabile conseguenza di un insufficiente controllo della disciplina o di una inammissibile tendenza ad archiviare procedimenti per fatti ai quali dovrebbe essere riservata una maggiore attenzione in sede disciplinare. D'altra parte, la non impugnabilità dei provvedimenti di archiviazione, anche da 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 vago, del quale non sono, allo stato, ben chiari ne' i limiti e ne' gli obbiettivi.

L'art.49 a suo tempo approvato dal Senato (che regolamentava il Consiglio istruttore di disciplina e il Collegio giudicante, con ciò espressamente distinguendo la funzione requirente dalla funzione giudicante) è stato integralmente sostituito dal nuovo art.50 che :1) riconduce nell'ambito dell'unico Consiglio di disciplina forense sia la funzione requirente che la funzione

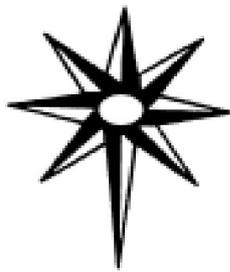


giudicante; 2) stabilisce che i membri vengano eletti su base capitaria e democratica (senza chiarire che cosa con ciò si intenda esattamente); 3) rinvia al CNF per l'approvazione del relativo regolamento (senza preoccuparsi di indicare i principi ai quali occorrerà attenersi); 4) non prevede espressamente la ineleggibilità successiva al Consiglio dell'Ordine.

Sulla base di queste non rassicuranti premesse, viene poi proposto un procedimento disciplinare che, per i diversi motivi bene illustrati dai Consiglieri Tirale e Mariani Marini e per le intrinseche difficoltà di funzionamento, non raggiungerà mai lo scopo per il quale è stato istituito (ovvero garantire alla collettività un comportamento deontologicamente corretto degli oltre 240.000 iscritti negli Albi Professionali), e si risolverà soltanto in un meccanismo che consentirà in primo luogo un controllo pervasivo degli iscritti da parte dei Consigli e dei Consiglieri dell'Ordine.

Proposta. E' necessario, e non solo opportuno, prevedere 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 non dovrà avvenire a seguito di nomina o indicazione dei Consigli dell'Ordine.

Accesso alla professione



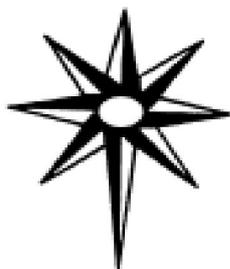
È “il” problema : 200 mila e più avvocati sono troppi, soprattutto per una economia in grave difficoltà come la nostra.

Eppure, nonostante tutti siano d'accordo su questo assunto iniziale, la legge di riforma non innova alcunchè con riferimento all'esame di stato, e si limita a rendere più difficile e, probabilmente, assai più costoso il periodo di tirocinio.

Il quadro che viene fuori dopo le modifiche apportate al progetto originario dal Senato è, a dir poco, paradossale, soprattutto perché, nella fase delle convulse votazioni in aula, e per la verità anche in qualche comunicato stampa successivo, si è accreditata la tesi secondo la quale il nuovo sistema sarebbe più favorevole alle nuove generazioni : non solo è stato integralmente confermato il meccanismo delle Scuole Forensi obbligatorie (con ciò da una parte limitando gravemente la libertà del singolo, obbligato a formarsi esclusivamente in Italia in un mondo che ha sempre meno confini, e dall'altra aggravando economicamente l'accesso alla professione, poiché è evidente che le Scuole, se di qualità, non potranno essere gratuite) , ma sono state confermate, pari pari, le attuali modalità di svolgimento dell'esame di Stato (tre prove scritte e una orale), con ciò riproponendo modalità di selezione che hanno dato pessima prova nel corso degli ultimi anni.

Anzi, l'esame di Stato è stato reso ancora di più “un terno al lotto” (la definizione è del Ministro della Giustizia Paola Severino) , poiché è stata eliminata la possibilità di utilizzare i codici commentati (come se ognuno di noi non ne consultasse nel proprio studio se richiesto di un parere), e introdotte modalità di votazione molto più severe. Senza che tutto questo riesca a tradursi in una garanzia effettiva di maggior qualità.

E' vero che decorso il primo semestre al praticante PUO' essere riconosciuto con apposito contratto un'indennità o un compenso, ma quest'obbligo grava su tutti tranne che sugli Enti Pubblici e sull'Avvocatura dello Stato, se non “nei limiti delle risorse disponibili” (sic!). Nel contempo, però, non sarà più consentito il patrocinio in proprio, ma solo in sostituzione del dominus.



Dunque, se al praticante non verrà riconosciuta l'indennità o il compenso, poiché non potrà patrocinarne in proprio, non resterà che sperare nella benevolenza dei propri genitori.

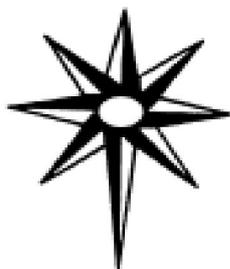
Il che rappresenta un notevolissimo passo indietro, rispetto alla normativa oggi vigente.

“Il” problema, dunque, è ben lontano dalla soluzione, poiché le soluzioni normative sono frutto di un compromesso al ribasso, ancorate a criteri troppo tradizionali e per questo sostanzialmente antiquati e che, comunque, non sono adatte a raggiungere l'obiettivo che dichiarano : formare professionisti di qualità.

Il percorso di accesso proposto dalla legge in esame, denuncia chiaramente il vero obiettivo che si propone, ovvero la drastica riduzione del numero degli avvocati, ma non riesce ad assicurare, elemento essenziale per la collettività, la qualità della prestazione professionale di coloro che, per ventura, si trovassero a superarlo.

Le scuole forensi obbligatorie avranno un carico di ore considerevoli (160 nell'arco massimo di 18 mesi, o addirittura 12 mesi, poiché sarà possibile svolgerne sei durante l'Università), saranno affidate agli ordini e alle associazioni , ma volutamente si trascura di precisare su chi ricadrà l'onere economico relativo (sugli Ordini e sulle Associazioni che le gestiranno oppure sugli aspiranti avvocati che le frequenteranno?), come pure deliberatamente vengono ignorate le inevitabili difficoltà che innanzi tutto i Consigli dell'Ordine incontreranno, poiché non potranno esimersi dall'organizzarle e dato l'alto numero di praticanti ai quali dovrà essere garantita la scuola obbligatoria. (basterebbe, per tutto, ricordare quanto è accaduto in sede di applicazione del Regolamento sulla Formazione Continua degli avvocati).

Un valido percorso formativo post laurea non deve essere un percorso di guerra dalle motivazioni nascoste, ma 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, adeguata ai tempi che viviamo.

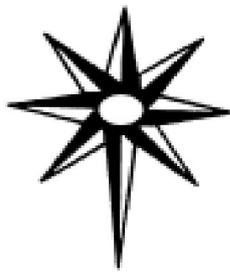
Proposta : La soluzione giusta dovrebbe partire da lontano, da una riforma degli studi universitari che fosse in grado di assicurare agli studenti che intendessero esercitare la professione di avvocato percorsi formativi professionalizzanti adeguati sin dall'inizio della loro carriera universitaria: sembrava che il Ministro della Giustizia, questa estate, si fosse incamminata in questa direzione, e più riunioni sul punto specifico si sono tenute presso il Ministero, ma tutto poi si è arenato sulla sostanziale indisponibilità del MIUR. Sino 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.

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. Così, accanto alla redazione di un atto o di una parere, potranno essere introdotti questionari a risposta sintetica e una prova pratica consistente nella simulazione di una discussione innanzi al magistrato.

Gli avvocati “sans papier”.

Negli ultimi anni è cresciuto a dismisura il numero degli avvocati che hanno un reddito pressochè sovrapponibile al volume d'affari, ovvero gli avvocati con cliente unico.

Sono i così detti avvocati “sans papier”, quelli ai quali gli studi professionali presso i quali lavorano forniscono la stanza, il computer, finanche il codice civile (

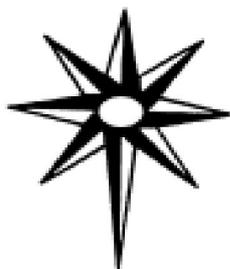


o quello penale) e la carta su cui scrivere. La condizione di questi colleghi è singolare : per il fisco e la società sono liberi professionisti, lavoratori autonomi a partita IVA, con tutti i rischi che la libera professione comporta. In realtà sono veri e propri lavoratori dipendenti di fatto, senza nessuna delle garanzie delle quali i lavoratori dipendenti godono.

Questo perché nella legge professionale attuale è prevista la incompatibilità dell'esercizio dell'attività professionale con il lavoro dipendente. E questa incompatibilità è stata riproposta pari pari anche nella legge di riforma, ignorando completamente un fenomeno che Cassa Forense quantifica almeno in 50.000 avvocati, dipendenti di fatto, ma liberi professionisti di diritto.

Oggi, l'art. 3 del RDL 1578/1933 stabilisce che "l'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore è incompatibile con ogni altro impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario (1). Sono eccettuati dalla disposizione del secondo comma: a) i professori e gli assistenti delle università e degli altri istituti superiori ed i professori degli istituti secondari dello Stato; b) gli avvocati degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera. Essi sono iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo".

Il trattamento delle incompatibilità nella legge di riforma approvata al Senato è sostanzialmente identico a quello di 70 anni fa. All'art. 18 si prevede "la professione di avvocato (è) incompatibile con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario di lavoro limitato". L'art. 18 contiene poi le deroghe al divieto che si riassumono nell'affermare la compatibilità con l'insegnamento, o la ricerca, debitamente limitandoli alle materie giuridiche, e



viene fatta salva l'iscrizione nell'elenco speciale per gli avvocati che esercitano l'attività legale per conto degli enti pubblici.

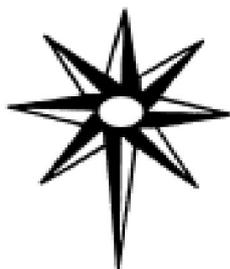
Non c'è dubbio quindi che allo stato attuale un rapporto anche di parasubordinazione (art. 3 comma 3 del RDL 1578/1933 e per il futuro potrebbe vietarla l'art. 17 lettera a)) all'interno di uno studio legale comprometta di fatto la possibilità di mantenere l'iscrizione all'albo degli avvocati e di conseguenza l'esercizio della professione di avvocato.

I paesi Europei più vicini a noi e di tradizione assimilabile alla nostra hanno affrontato già da tempo la situazione in modo diametralmente opposto a quello che oggi ci viene proposto. La professione può essere esercitata in Francia in diversi modi, singolarmente, in forma associata, come collaboratore o come salariato. Esistono due contratti, quello dei collaboratori che è negoziato singolarmente ma sulla base di uno standard approvato dalle singole regioni, e quello dei salariati che rappresenta un vero e proprio contratto collettivo nazionale che viene negoziato dal Conseil National des Barreaux, e dai ministeri della Giustizia e del Lavoro.

In Germania, Inghilterra e Spagna è prevista la figura dell'avvocato salariato.

E' dunque quanto meno singolare che una riforma, presentata all'opinione pubblica e ai diretti destinatari, come la necessaria modernizzazione della professione, ignori totalmente un problema che molti giovani (e anche meno giovani) vivono direttamente sulla propria pelle.

Continuità professionale

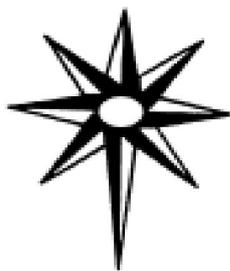


Solo un accenno all'art.21 , che nel trattare di esercizio professionale effettivo, continuativo, abituale e prevalente, introduce l'obbligo di iscrizione alla previdenza forense.

Premesso che, evidentemente, tale articolo dovrà, nella eventuale fase applicativa, garantire la sostenibilità dei conti di Cassa Forense ad oggi ancora sub judice (atteso che le modifiche apportate al sistema previdenziale per effetto delle normative entrate in vigore non hanno ancora ricevuto il benestare del Ministro del Lavoro), è opportuno, per il momento e in attesa di approfondimenti, soffermarsi su due considerazioni : in futuro la permanenza negli Albi degli Avvocati sarà soggetta a ben due regolamenti (che ben potranno essere differenti tra loro).

Il primo è quello previsto dal co.1 dell'art.21, affidato al Ministero della Giustizia, che disciplinerà le modalità di accertamento dell'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione, le eccezioni consentite e le modalità per la reinscrizione, con esclusione di ogni riferimento al reddito professionale.

Il secondo è quello previsto nel co.9 dello stesso art.21, affidato a Cassa Forense (trattasi, peraltro, di una norma completamente in bianco), che, vista la previsione secondo la quale l'iscrizione agli Albi comporterà la contestuale iscrizione a Cassa Forense, provvederà a determinare i minimi contributivi dovuti nel caso di soggetti iscritti senza il raggiungimento di parametri reddituali (dunque il reddito, uscito dalla porta, rientra dalla finestra come reddito figurativo), eventuali condizioni temporanee di esenzione o di diminuzione dei contributi per soggetti in particolari condizioni e l'eventuale applicazione del regime contributivo.



Ben potrà accadere che i due regolamenti siano diversi (dovendo considerare requisiti e caratteristiche diverse). E allora, che cosa accadrà se l'avvocato avrà diritto a rimanere iscritto per il Ministro e dovrà essere cancellato per la Cassa?

Si profila all'orizzonte un periodo di notevole confusione, che sfocerà inevitabilmente in un contenzioso di considerevoli dimensioni.

Ma questa riforma , serve davvero agli Avvocati?

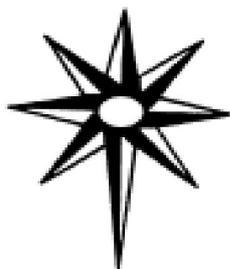
In questa memoria, evidentemente per ragioni di spazio, sono stati affrontati solo alcuni dei molti punti critici che presenta l'articolato oggi all'esame della Commissione Giustizia.

Tuttavia è il caso, a questo punto, di porsi un interrogativo.

Ma questa riforma, così com'è stata modificata dalla Camera dei Deputati, serve davvero, come ama ripetere spesso il Ministro della Giustizia, a consentire agli avvocati italiani di reggere la concorrenza degli studi stranieri e di entrare a pieno titolo nel settore dei servizi professionali europei?

Diamo un po' di numeri.

- gli avvocati iscritti agli albi sono passati da 48.327 nel 1985, a ben 208.000 nel 2009, con un aumento del 330%;
- gli avvocati che oltre a essere iscritti agli albi sono anche iscritti alla Cassa, e quindi svolgono l'attività in maniera continuativa, sono passati da 37.495, nel 1985, a 152.000 nel 2009, con un aumento del 300% circa;
- le percentuali di concentrazione specifiche per ogni mille abitanti cambiano di regione in regione e si va da 5,9 per la Calabria, a 5 per la Puglia ad 1,3 per la

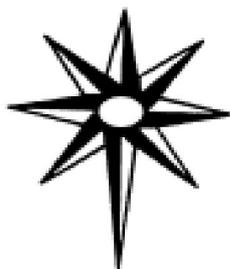


Valle d'Aosta; significativamente e non a caso tale rapporto percentuale diminuisce consistentemente in tutte le regioni (esclusivamente del centro nord) che godono di una economia più forte e quindi di un livello occupazionale sicuramente migliore rispetto a quelle del sud, nelle quali la libera professione diventa un ripiego per la disoccupazione intellettuale.

- quanto ai redditi : il reddito medio degli avvocati nel 2008 è stato di euro 50.352, inferiore a quello del 2007 (era di euro 51.314). La crescita media annua del reddito degli avvocati nel periodo tra il 1999 e il 2008 è stata del 2,3%, mentre nello stesso arco di tempo la crescita media annua del PIL medio nazionale è stata del 3,2%. Circa 40.000 sono i giovani che esercitano la professione senza raggiungere il reddito minimo che impone la iscrizione alla Cassa. Gli avvocati iscritti agli albi con età inferiore a 45 anni sono 143.748 (69% del totale); gli avvocati donna a settembre 2010 erano oltre 90.000 e, cioè, il 40,23% del totale, ma con un reddito medio annuo, nel 2008, di euro 28.177 euro, pari a circa il 40% di quello di un avvocato uomo.

Orbene, la nuova legge professionale, ove approvata, rischierebbe di avere effetti perversi ed al contempo paradossali:

Effetti perversi perché il modello ordinamentale previsto, le norme che regolano l'accesso, le regole che si ipotizzano per la conservazione dell'iscrizione all'albo, l'introduzione delle specializzazioni, tendono in realtà più a garantire la conservazione dello status quo che a creare le condizioni per uno sviluppo dell'attività professionale dei più giovani. I criteri di salvaguardia che prevalgono sono principalmente quelli che si fondano sull'anzianità e, spesso, sul censo per cui è più che fondato il sospetto che il modello sia stato pensato per assicurare tutele ad una fascia di professionisti già consolidata per età ed avviamento, a

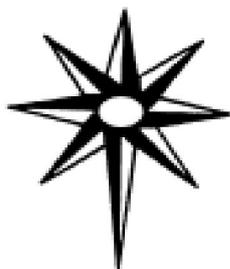


scapito delle giovani generazioni e delle donne, il cui futuro si appalesa sempre più incerto sia in termini di guadagno che di previdenza.

Effetti paradossali perché il modello ordinamentale prevede percorsi (per l'accesso e per la permanenza) che si traducono in oggettivi impedimenti, o quanto meno, in una sensibile limitazione ed in un inutile ostacolo alla libera espansione dell'attività professionale dell'intera categoria forense, se solo si tiene conto che, parallelamente, enti, organismi ed associazioni, ai sensi dell'art. 2, comma 6 della legge, potranno continuare ad erogare servizi di consulenza stragiudiziali, senza essere però soggetti ad analoghi vincoli di accesso ovvero ad identiche verifiche e certificazioni di qualità, nonostante l'avvertita e comune esigenza di "tutela del consumatore".

Del pari non ha senso parlare di reintroduzione dei minimi tariffari, (utili solo nel settore giudiziale, per garantire oggettiva tutela della parte soccombente in giudizio e per i chiari effetti deflattivi che ha sul contenzioso), di vincoli deontologici nella pubblicità ovvero ancora di opportuna limitazione delle forme organizzative professionali (come ad esempio l'esclusione delle società di capitali aperte al capitale esterno) se, allo stesso tempo, società, enti ed associazioni che erogano analoghi servizi di consulenza stragiudiziale sono liberi di organizzarsi nelle forme che ritengono più opportune, di pubblicizzarsi come meglio credono ma, soprattutto, di usufruire – se operatori commerciali – di tutte le forme di agevolazione ed incentivazione previste dall'ordinamento per tali imprese, ovvero - se "portatori di di un interesse di particolare rilievo sociale, (cfr. sempre art. 2 comma 6 ddl), di godere di generose sovvenzioni pubbliche che provengono da fondi europei, statali e regionali (cfr. corriere della sera: "La lobby (e i «trucchi» dei consumatori"

http://archiviostorico.corriere.it/2010/febbraio/02/lobby_trucchi_dei_consumatori_co_9_100202044.shtml); incentivi e/o contributi che, alterando irrimediabilmente



le condizioni di una sana concorrenza, determinano una distorta proiezione al ribasso delle tariffe praticate. Senza contare che per queste società non c'è nemmeno il fastidio della deontologia da rispettare.

Il tentativo di marginalizzare la professione forense è quindi concreto ed attuale, oltretutto pericoloso e concentrato: pericoloso, perché finge di dimenticare che l'avvocatura assolve ad un insostituibile compito di difesa e tutela dei diritti nel e al di fuori del processo (il che la rende peculiare rispetto a tutte le altre professioni); concentrato perché da tempo trova pratica attuazione anche in ulteriori recenti novelle normative (alcune già in vigore, altre in avanzato itinere legislativo).

Valgano a tale proposito gli esempi della media-conciliazione, aperta a tutti i professionisti ed alle stesse associazioni sindacali di categoria e dei consumatori, anche in settori specialistici (sebbene non certificati); dell'apertura delle porte del registro delle imprese ai commercialisti per la cessione di quote delle società a responsabilità limitata (L.133 del 2008) e dell'estensione anche ai notai ed ai commercialisti della delega per le vendite immobiliari, laddove di contro si è negata agli avvocati la possibilità di rogare e/o di autenticare gli atti societari e/o di compravendita immobiliare, quanto meno quelli di modesto valore; della più volte paventata ipotesi di affidare ai notai anche le separazioni tra coniugi; del collegato lavoro che ha previsto l'arbitrato stragiudiziale aperto a tutti.

I dati e le considerazioni che precedono ci dimostrano per tabulas che, al di là di ogni ragionevole dubbio o sterili, se non addirittura miopi, barriere ideologiche, il problema dell'avvocatura non è più una questione di "casta", ma un vero e proprio problema sociale che, ove non adeguatamente affrontato in un'ottica moderna e strategica, determinerà la fuoriuscita dal mercato del lavoro di migliaia di avvocati, e non soltanto giovani.



Per questo occorre la giusta ponderazione che, ove superata dalla esigenza insopprimibile di avere immediatamente una legge che regoli la professione forense, potrebbe essere comunque garantita dalla introduzione di norme contenenti delega al Governo (come è avvenuto per l'art.5 , che contiene delega al Governo per la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria) con la espressa indicazione dei soli principi, riservando ad un momento successivo il dettaglio normativo.

Tuttavia va chiaramente ribadito, a scampo di ogni equivoco, che questa riforma non servirà a sciogliere nessuno di questi nodi. Semmai, contribuirà ad acuire i problemi che esistono e che, anche dopo la sua approvazione, continueranno ad esistere.

E' questa la riflessione finale che l'ANF affida alla sensibilità, e alla responsabilità, del legislatore : poiché compito delle forze economiche e sociali del Paese è segnalare tutte le criticità, ma la responsabilità di approvare una legge inutile è solo del Parlamento.

Che, come è giusto, ne risponderà al popolo sovrano.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE