

# La riforma della professione forense

## Brevi note illustrative

(Audizione Comm.Giust. Camera – 2 marzo 2011)

### *Considerazioni generali*

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

Il 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.

Il dibattito, infatti, si è svolto pressochè interamente tra i vertici delle rappresentanze, 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, tanto è stato evitato accuratamente ( ad esempio, nel novembre del 2008, pur essendo la discussione e il confronto ancora in itinere, il tema fu accuratamente espunto dai temi all'OdG del XXIX Congresso Nazionale Forense svoltosi in Bologna).

**Il Consiglio Nazionale Forense, assolutamente in controtendenza anche rispetto alla cultura politica federalista oggi dominante, ha proposto – e la politica poi ha confermato, in verità un po' mitigandolo<sup>1</sup> - un modello ordinamentale basato su un forte organo centrale, che riserva a se stesso rilevanti poteri di indirizzo coattivo nei settori più importanti della disciplina della professione.**

**Basti, per tutto, un esempio illuminante : oggi è il Congresso Nazionale, regolato da uno Statuto approvato democraticamente dal corpo congressuale, ad indicare quali sono le Associazioni maggiormente rappresentative . Nel progetto predisposto dal CNF, invece, tale potere viene attribuito, inspiegabilmente, al Consiglio Nazionale Forense stesso : l'unico esempio, nella civilissima Europa, di organo che, pur professandosi democratico, potrebbe un domani scegliersi in autonomia gli interlocutori (per intenderci, sarebbe come se il Governo stabilisse quali partiti possono sedere in Parlamento e quali no!!!).**

**L'istanza di centralizzazione del potere di governo della categoria poggia su un giudizio diffuso, anche se non chiaramente esplicitato, di inaffidabilità della rete ordinistica periferica che avrebbe, nel tempo, prodotto una ingovernabilità della categoria.**

---

<sup>1</sup> Nel progetto originario, il potere regolamentare era integrale appannaggio del Consiglio Nazionale Forense; al suo esercizio, non veniva posto alcun vincolo specifico, se non la previsione di consultazioni, non vincolanti, delle altre componenti dell'avvocatura. Il testo è stato poi, in questa parte, modificato dal Senato e oggi il potere regolamentare, praticamente in bianco, risulta attribuito al Ministro della Giustizia. Il che rappresenta, senza dubbio, una anomalia, non certo migliore della precedente.



**Del modello proposto colpisce, nell'immediato, la grave ambiguità, ovvero il tentativo di realizzare il disegno accentratore attraverso un processo, formalmente negoziale, attuato proprio con gli enti dei quali ci si ripropone il ridimensionamento.**

**Da una parte si riconosce al sistema ordinistico periferico – ma solo formalmente - una capacità di governo e di gestione, dall'altra si propongono regole fortemente invasive dell'autonomia dei singoli ordini (con il pretesto di una regolamentazione migliore e più produttiva rispetto a una deregolamentazione selvaggia).**

**Il tutto senza nemmeno sfiorare non tanto la composizione numerica del Consiglio Nazionale, quanto le sue modalità di elezione, estremamente singolari e che comportano che l'organo in questione sia connotato da un forte deficit di democrazia e da un ancor più forte deficit di rappresentatività del corpo professionale <sup>2</sup>.**

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

---

<sup>2</sup> 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.



**non sempre trasparentemente – grosse fette di potere, tendono a mantenere immutato lo status quo.**

**Il nodo che, ad avviso della Associazione Nazionale Forense, ha progressivamente squilibrato il sistema ordinistico, oltre all’abnorme crescita del numero degli iscritti, è rappresentato dall’eccesso di poteri concentrati sul Presidente e sul Consiglio, composto da un ristretto numero di eletti (un’oligarchia capace di un fortissimo potere di autoconservazione).**

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

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

**@ @ @ @**

**Da queste premesse, discendono alcune considerazioni che di seguito, sommariamente, si indicano.**

### **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 - 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 statutale 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.

Esiste però il pericolo che l'accreditamento possa risolversi nel tentativo da parte degli specialisti accreditati di restringere il numero degli avvocati che lavorano in particolari settori ed aumentare i costi delle prestazioni legali specialistiche.

Ecco perché diventa molto importante prevedere il potere di verificare l'esistenza dei requisiti per ottenere il titolo di specialista in capo a soggetti terzi rispetto al gruppo accreditato, così da evitare che gli specialisti accreditati possano ammettere solo pochi avvocati nel loro gruppo, mantenendo il controllo sostanziale su quel determinato settore, anche grazie ad una posizione egemone nel campo dell'offerta formativa.

**Proposta** : Per tali considerazioni, completando il percorso già avviato, 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.**

Altrettanto auspicabile sarebbe, dal momento che le associazioni previste dal comma 9 dell'art.8 nominano i loro componenti all'interno delle commissioni esaminatrici e svolgono una importante funzione formativa, una più specifica previsione dei requisiti richiesti, da non demandare a successivo regolamento ministeriale, e l'espresso riconoscimento del loro diritto ad essere incluse nell'elenco, in presenza di tali requisiti.



Infine si segnala la opportunità che al percorso formativo teorico, come delineato dall'attuale testo dell'art.8, venga affiancato un sistema che valorizzi la posizione dell'avvocato che ha svolto costante e pluriennale pratica in un determinato settore del diritto. Ben potendo il primo percorso attagliarsi meglio al neo abilitato che intenda, sin dai primi passi nella professione, approfondire la conoscenza al fine di esercitare solo in una branca specialistica del diritto, e per il quale andrebbe previsto, in aggiunta ai corsi di formazione, lo svolgimento di un periodo di tirocinio in uno studio legale specialistico. Mentre il secondo percorso, previo l'accertamento rigoroso sull'effettivo svolgimento della professione in un settore specialistico, con la previsione di un limite temporale dall'entrata in vigore della legge, per il riconoscimento, eviterebbe la discriminazione di quei colleghi che per un certo numero di anni hanno acquisito esperienza e conoscenza e sono "di fatto" specializzati, facilitando l'accettazione ed il consolidamento del nuovo sistema.

#### **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). Per il resto l'istituzione non solo non viene efficacemente modernizzata, ma viene invece 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 competenze, agli Ordini viene riconosciuto il potere di incidere sull'esercizio effettivo dell'attività professionale del singolo iscritto e, conseguentemente, di intervenire in ambiti di forte rilevanza economica senza che a tale potere corrisponda un controllo adeguato da parte della collettività.<sup>3</sup>

**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 tre volte (dodici anni consecutivi).

**Proposta.** Ferma - e probabilmente opportuna - la possibilità di introdurre un nuovo modello di Ordine che dal punto di vista strutturale sia più vicino a sistemi di gestione moderni ed efficienti, di recente sperimentati - ad esempio

---

<sup>3</sup> 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.



in ambito societario - , se anche volesse confermarsi il modello di Ordine tradizionale, esso andrebbe sburocratizzato e le sue specifiche competenze alleggerite ed adeguate alle reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico che sole giustificano il mantenimento del sistema ordinistico. La tenuta degli Albi e degli altri elenchi che la legislazione statale è andata attribuendo agli Ordini Professionali (difensori d'ufficio, patrocinio a spese dello Stato, professionisti abilitati alle vendite giudiziarie), le competenze in materia di tirocinio professionale e di controllo della pratica, la verifica in concreto del rispetto del regime delle incompatibilità, il controllo sulla qualità delle prestazioni professionali degli iscritti ( che non implichi, tuttavia, in evidente conflitto di interessi, la possibilità di organizzare, anche indirettamente attraverso fondazioni appositamente costituite, eventi formativi dai quali possa discendere automaticamente un giudizio di qualità), la verifica e il controllo della qualità professionale di iscritti che si propongono per lo svolgimento di funzioni professionali di pubblica rilevanza ( curatori fallimentari, custodi, conciliatori, mediatori, difensori d'ufficio ecc.), sono tutte funzioni che richiedono una organizzazione agile ed efficiente, con regole di funzionamento semplici ma efficaci, sottoposta a controlli effettivi nell'interesse della collettività.

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

#### **Consiglio nazionale forense**

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



**Del singolare sistema elettorale si è detto prima ( v.sopra : nota n.2 a pag. 3).**

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

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

**Senonchè è del tutto evidente che non solo modifiche al numero dei Consiglieri Nazionali (modifiche già apportate dal Senato) ma anche modifiche alle funzioni e alle competenze comportano una sostanziale diversità dell'organo, tale da comprometterne seriamente la futura compatibilità costituzionale.**

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

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

**Ma nel momento in cui il nuovo Consiglio Nazionale dovesse essere chiamato davvero a svolgere tutte, o anche solo gran parte, delle funzioni e**



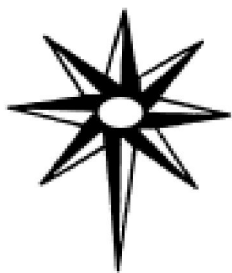
dei compiti che la nuova legge gli riconoscerebbe ( in settori peraltro economicamente rilevanti per la professione di avvocato), il deficit di rappresentatività e di democrazia di cui pure sopra si è detto diventerebbe insormontabile : non è accettabile un organo di “autogoverno”, ad elezione indiretta, completamente avulso dalla base di quella categoria che pretende di governare, alla quale, in alcun modo e per alcun motivo, nel corso del mandato è tenuto a rendere conto della sua azione. Non è accettabile un organo che – addirittura – perde ogni e qualunque contatto anche con le istituzioni che lo hanno eletto – gli ordini circondariali – alle quali non è più tenuto a riferirsi per alcunchè.

In definitiva : il CNF oggi (e il meccanismo viene reiterato identico anche per il domani) riceve un mandato praticamente in bianco, con la differenza che oggi le sue funzioni sono per legge limitate, domani invece sarebbero assai più numerose e pervasive.

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

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

Tutte le altre attribuzioni, per lo più di natura amministrativa, che la legge di riforma vorrebbe attribuire al Consiglio Nazionale Forense, invece, potrebbero essere svolte da altro organo, una sorta di Consiglio Superiore dell’Avvocatura ( che fungerebbe peraltro da ottimo contrappeso al Consiglio Superiore della Magistratura), eletto con un sistema che garantisce



democrazia e rappresentatività, tali da legittimarlo all'esterno e all'interno della categoria.

Si potrebbe, a tal fine, 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.

#### **Procedimento disciplinare**

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

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

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

- 1) Pierluigi Tirale (Segretario in carica del Consiglio Nazionale Forense), *Relazione al Congresso nazionale forense* (Roma, 21 settembre 2006): *"Il dato dal quale occorre necessariamente partire è quello della **difforme misura dell'attività di esercizio dell'azione disciplinare fra i diversi Consigli e quello della difforme severità nell'adozione dei provvedimenti disciplinari.** Le indagini statistiche condotte dal Consiglio nazionale hanno evidenziato, sotto il primo profilo, che, **pur in presenza di un costante e rilevante aumento del numero degli iscritti, non vi è proporzionale aumento dei procedimenti disciplinari.** E ciò è probabile conseguenza di un **insufficiente controllo della disciplina o di una inammissibile tendenza ad archiviare***



*procedimenti per fatti ai quali dovrebbe essere riservata una maggiore attenzione in sede disciplinare. D'altra parte, la non impugnabilità dei provvedimenti di archiviazione, anche da parte del P.M., non consente di porre rimedio ad errate o anomale archiviazioni. Sotto il secondo profilo, occorre trovare un rimedio alla difforme applicazione delle sanzioni, che è conseguenza di una diversa severità nella valutazione delle condotte illecite. E tuttavia è necessario un intervento che possa essere risolutivo di entrambi i limiti sopra enunciati dell'attuale sistema".*

- 2) Alarico Mariani Marini (Consigliere Nazionale in carica per il distretto di Corte d'Appello di Perugia), *Più società, meno corporazione*: "Da oltre dieci anni si sono susseguiti disegni di legge di riforma dell'ordinamento professionale nei quali veniva previsto di trasferire tale funzione a commissioni distrettuali, formate da avvocati ma autonome rispetto ai consigli dell'ordine e dotate di poteri di azione, di archiviazione e di decisione. La resistenza degli ordini a una tale riforma è stata sempre fortissima, ma a tale opposizione non ha fatto riscontro alcun recupero di funzionalità e di efficienza; al contrario il declino è proseguito sino all'esito, inutilmente annunciato, di recenti proposte di revisione che riserverebbero agli avvocati soltanto una presenza minoritaria in seno ad organismi disciplinari sostitutivi degli ordini. Il problema potrebbe essere di semplice soluzione: non si tratta infatti di perdere un potere, che pure è male esercitato, ma di correggerne le modalità per esercitarlo meglio sempre in seno all'avvocatura".

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

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

Come risulta altrettanto inspiegabile il disinteresse della politica ( in Senato il meccanismo è rimasto sostanzialmente identico e nessuna forza , ne' di maggioranza e ne' di opposizione, ha ritenuto di proporre emendamenti migliorativi ) nei confronti di una caratteristica essenziale della libera professione di avvocato (la giurisdizione domestica) che, invece, viene



spesso e volentieri evocata , ovviamente con implicazioni e ricadute negative, sia dalla collettività nazionale che sovranazionale.

Un procedimento disciplinare che, per i diversi motivi bene illustrati dai Consiglieri Tirale e Mariani Marini, non raggiunge lo scopo per il quale è stato istituito (ovvero garantire alla collettività un comportamento deontologicamente corretto degli oltre 240.000 iscritti negli Albi Professionali), si risolve infine – e soltanto – in un meccanismo che consente, ancora una volta, un controllo pervasivo degli iscritti da parte dei Consigli e dei Consiglieri.

**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.



Diversamente che per la materia disciplinare, però, sulle norme relative al tirocinio e all'accesso le forze politiche sono pesantemente intervenute, probabilmente peggiorando ( non sembrava possibile, ma è accaduto), l'impianto complessivo.

Se le norme approvate venissero confermate, l'accesso alla professione di avvocato, per le giovani generazioni, sarebbe sempre più difficoltoso e cerchiamo di spiegare, sinteticamente, perché.

La proposta originaria del CNF aveva una sua logica, da ANF non condivisa, ma la logica c'era : si ipotizzava un percorso formativo preliminare, pesante ed impegnativo, sia teorico ( attraverso Scuole Forensi obbligatorie gestite dagli Ordini, con test d'ingresso, verifiche intermedie e finali) che pratico (tirocinio presso studi professionali e partecipazione alle udienze), che culminava nell'ammissione ad un esame di Stato nel complesso più accessibile rispetto all'attuale ( test informatico, un'unica prova scritta, oltre ad un'unica prova orale).

L'obiettivo, assolutamente palese, era quello di selezionare i nuovi professionisti ben prima dell'esame di Stato, all'interno delle Scuole Forensi gestite e controllate dai Consigli dell'Ordine (che avrebbero, quindi, potuto intervenire e limitare gli accessi come avessero voluto, essendo le modalità di gestione delle scuole assai discrezionali). In cambio si offriva, a chi fosse riuscito a superare il percorso ad ostacoli ipotizzato, un esame di Stato più semplice e meno impegnativo rispetto all'attuale (una prova scritta e una prova orale).

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, 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



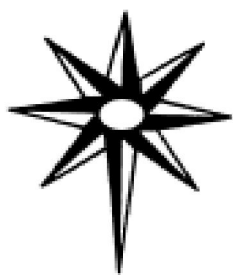
obbligatorie ( con ciò da una parte limitando gravemente la libertà del singolo, obbligato a formarsi esclusivamente in Italia in un mondo che ha sempre meno confini, e dall'altra aggravando economicamente l'accesso alla professione) , ma sono state reintrodotte, pari pari, le attuali modalità di svolgimento 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.

“Il” problema, dunque, è ben lontano dalla soluzione se viene confermata la norma approvata in Senato; essa è frutto di un compromesso al ribasso, ancorata a criteri troppo tradizionali e per questo sostanzialmente antiquati e che, comunque, non è adatta a raggiungere l'obiettivo che si propone: formare professionisti di qualità.

**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: fino a quando questa riforma non verrà realizzata, il problema dell'accesso rimarrà intatto, spostando – ingiustificatamente – ad un momento successivo al conseguimento del titolo di studio la opportunità di approfondimenti ulteriori.

Inoltre, 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, però, 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 dovrebbero funzionare con un carico di ore di formazione consistente, affidate agli ordini e alle associazioni :



**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 gli Enti stessi incontreranno, innanzi tutto i Consigli dell'Ordine che non potrebbero esimersi, dato l'alto numero di praticanti ai quali dovrà essere garantita la frequenza della scuola ( 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 la mera ripetizione di quanto già studiato all'Università ( come accade praticamente sempre nelle scuole forensi già attive oggi e che sono state prese come punto di riferimento per le future scuole obbligatorie) e nemmeno un percorso di guerra dalle motivazioni nascoste. Inoltre, l'autoreferenzialità, in momenti storici incerti e di passaggio come quelli che oggi attraversiamo, rappresenta un handicap per i nostri giovani, che difficilmente potranno poi colmarlo con il passare del tempo.**

**Un percorso formativo moderno è quello che lascia il giovane professionista libero di acquisire, con le modalità che preferisce e nel Paese che predilige, quei contenuti che saranno ritenuti necessari a garantire un esercizio della professione di avvocato di qualità, ma adeguata ai tempi che viviamo. La partecipazione all'attività formativa di professionalità esterne al mondo dell'Avvocatura deve essere visto come l'utile arricchimento che consentirà ai nostri giovani di competere sul mercato, anche sovranazionale, avendo acquisito, con le giuste modalità, le giuste conoscenze.**

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



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

**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. 17 si prevede *"la professione di avvocato (è) incompatibile ..... con qualsiasi attività di lavoro subordinato, pubblico o privato, 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.

**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 pensata e com'è stata licenziata dal Senato della Repubblica, 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.



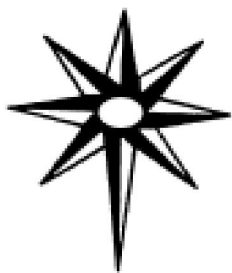
- gli avvocati iscritti agli albi sono passati da 48.327 nel 1985, a ben 208.000 nel 2009, con un aumento del 330%;

- 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 un'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 stragiudiziale, (spesso volano anche per l'acquisizione di grandi fette di contenzioso che poi viene smistato ai rispettivi legali "parasubordinati" di riferimento), 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 professionali) 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](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), laddove



si è negata agli avvocati l'obbligatorietà della difesa tecnica; 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, laddove il recente ddl sullo smaltimento dell'arretrato civile esclude l'avvocatura dalle funzioni giudiziali onorarie di ausilio e complemento da sempre svolte; 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.

Allora è utile dire chiaramente 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.

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE**