



L'AVVOCATO E IL SUO RUOLO NELLA SOCIETÀ DEL NUOVO MILLENNIO RIFLESSIONI SULLE CRITICITÀ DELLA LEGGE DI ORDINAMENTO FORENSE

Un intervento di “*revisione*” della Legge Professionale è necessario per più motivi:

- 1) nello stesso XXXI Congresso Nazionale Forense, svoltosi a Bari dal 22 al 24 novembre 2012, furono approvate le mozioni nn. 19 e 35 (con maggioranze più ampie di quella con la quale il Congresso auspicò che il Parlamento approvasse entro la fine della legislatura il nuovo Ordinamento Forense) con le quali venne espressamente richiesto un immediato impegno dell’Avvocatura per migliorarne la disciplina, in particolare con riferimento alla *governance*, all’accesso, al sistema formativo;
- 2) non è stata data attuazione alla legge delega per l’approvazione del testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia di professione forense sulla base dei principi indicati dall’art. 64 della legge 247/2012; testo unico oggi ancora più necessario per rimediare alla sovrapposizione di previgenti disposizioni di rango normativo con quelle di natura regolamentare sopravvenute emanate dal Ministro della Giustizia (ex art. 1, comma 3, L. 247/2012) o dal C.N.F. (ex art. 35, lett. b L. 247/2012);
- 3) la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione ed i Giudici

Amministrativi (Tar Lazio e Consiglio di Stato) sono ripetutamente intervenuti in sede “censoria” di importanti norme, sia primarie che regolamentari, determinando preoccupanti “vuoti normativi” e “stravolgimenti” (spesso giustificati) dell’originario impianto normativo;

4) sono all’esame del Parlamento numerosi disegni di legge, non coordinati fra di loro, anzi spesso confliggenti e contraddittori, che riguardano espressamente importanti “capitoli” dell’ordinamento professionale.

In questo contesto il Congresso Nazionale Forense, nella sua sessione ulteriore appositamente convocata, ha il dovere di esprimere al riguardo dell’Ordinamento della professione di Avvocato un indirizzo di massima che sia il più possibile netto ed univoco che da un lato renda avvertiti il Parlamento, il Governo e le forze politiche della necessità che ogni intervento normativo, quale che ne sia il livello legislativo o amministrativo, sia preventivamente concertato con le rappresentanze istituzionali, politiche ed associative dell’Avvocatura e, dall’altro, impegni queste ultime nella elaborazione di proposte specifiche che dovranno essere sottoposte al dibattito ed all’approvazione del prossimo XXXV Congresso Nazionale Forense.

Riprendendo “i capitoli” indicati nelle mozioni baresi nn. 19 e 35 (accesso, formazione e *governance*) le linee guida dei necessari interventi riformatori

dovrebbero ispirarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

ACCESSO ALLA PROFESSIONE

E' opinione diffusa che l'accesso alla professione e la formazione che l'aspirante avvocato riceve durante il tirocinio sia in gran parte inadeguata. Nel contempo risulta avviato un tavolo tecnico sul tema dell'accesso che vede la partecipazione del Ministero, MIUR e CNF.

Si ritiene imprescindibile nell'affrontare il tema dell'accesso partire dalla riforma del corso di laurea in giurisprudenza, prevedendo la possibilità di accedere all'esame di abilitazione solo a coloro che abbiano seguito uno specifico percorso di studi.

In particolare il programma universitario dovrebbe essere articolato, oltre al percorso magistrale, in un corso specialistico, suddiviso tra chi intenda intraprendere le professioni di avvocato, notaio e magistrato e chi intenda accedere ai concorsi presso le pubbliche amministrazioni.

L'implementazione del percorso di studi universitario con il corso specialistico richiederebbe la necessaria presenza degli ordini professionali nei comitati di indirizzo, al fine di stabilire, di concerto con le Università, i contenuti dei piani didattici da svolgere nell'ultimo anno.

Dubbi suscita, inoltre, la possibilità attualmente prevista di sostituire la pratica forense presso uno studio professionale con il tirocinio, così come attualmente previsto dall'art. 44 L.P. e disciplinato dai Regolamenti

Ministeriali attuativi, risultando imprescindibile ai fini della acquisizione delle conoscenze necessarie per lo svolgimento della professione forense la frequentazione di uno studio professionale per l'intera durata della pratica prevedendo eventualmente, per chi abbia frequentato i corsi di formazione per l'accesso alla professione, una forma di attenuazione dei requisiti previsti per il compimento della pratica forense. Sarebbe necessario inoltre prevedere sostanziali modifiche ai tirocini presso gli uffici giudiziari.

L'articolazione di un percorso di accesso maggiormente professionalizzante, attraverso l'introduzione di un ulteriore percorso universitario specialistico, unitamente alla previsione di una pratica forense integralmente svolta presso uno studio professionale ed alla operatività, a partire dal marzo 2022, del Regolamento che prevede, tra l'altro, la frequentazione obbligatoria delle scuole forensi con verifiche finali, determinerebbe uno snellimento dell'attuale esame di abilitazione, potendosi ipotizzare di far sostenere all'aspirante avvocato solo un esame orale ovvero di conservare almeno una prova scritta in aggiunta a quella orale.

Al riguardo occorrerà tenere conto che l'attuale, transitoria, disciplina dell'esame di abilitazione, imposta dall'emergenza sanitaria, potrebbe rappresentare una sperimentazione finalizzata a verificarne la possibile stabilizzazione considerato che sull'argomento sono attualmente pendenti in

Parlamento due progetti di legge e che, sul punto, vi è un testo emendativo presentato dall' OCF .

Resta, comunque, la questione relativa alla scuola forense che non è ancora entrata in vigore sebbene si ritenga, da molte parti, che l'organizzazione dei corsi non sia alla portata di molti degli Ordini territoriali.

Al riguardo si possono immaginare una o più soluzioni alternative:

Soluzione a) conservare l'impianto delle scuole forensi così come previsto dall'attuale normativa ma ripensare alla struttura dell'esame di abilitazione valutando la possibilità di recepire la formula prospettata quest'anno.

Soluzione b) eliminare l'impianto delle scuole forensi, modulando il corso di specializzazione universitario previsto nella nostra proposta sui principi organizzativi che avevano ispirato la normativa sulle scuole forensi. In tal caso però l'esame dovrà conservare la formula prevista nel nostro lavoro emendativo svolto a febbraio.

SISTEMA FORMATIVO

Il sistema formativo, così come oggi normato ed attuato, non è in grado di garantire il perseguimento degli obiettivi previsti dall'art. 1, comma 2, lett. a) e c) della Legge Professionale nè di assicurare efficacemente detta funzione alla formazione professionale.

Il sistema delineato dall'attuale disciplina ordinamentale carica le istituzioni forensi, nei confronti della collettività, di funzioni che, obiettivamente, ne

gravano in modo preoccupante l'attività.

In questo contesto si possono fare delle scelte.

- 1) Se il sistema dovesse rimanere invariato, si potrebbe pensare a controlli e verifiche (anche in sede di accreditamento degli eventi), sulla effettività ed efficacia della formazione professionale, eventualmente anche affidati ad enti/soggetti terzi ed esterni all'ordinamento forense (con i relativi costi). Ciò sarebbe coerente con l'idea (che parrebbe emergere dall' art. 1 sopra citato) secondo la quale la formazione risponderebbe innanzitutto a finalità pubbliche e di affidamento della clientela, prima che ad esigenze di arricchimento personale e professionale del singolo Avvocato. In quest'ottica sarebbe del tutto incompatibile, con le finalità indicate dal menzionato art. 1, comma 2, L.P., il sistema attualmente in vigore di esoneri legati ad anzianità anagrafica e di iscrizione all'albo.
- 2) Una possibile prospettiva di riforma potrebbe essere quella di rinunciare agli obiettivi di cui all'art. 1 comma 2, L.P., difficilmente realizzabili, per optare in favore di un sistema premiale che assegnasse alla formazione una finalità di arricchimento e qualificazione professionale tesi al riconoscimento delle competenze necessarie e sufficienti per:
 - l'iscrizione nelle liste dei difensori abilitati al Patrocinio a spese dello Stato;
 - l'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio;

- l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio innanzi le giurisdizioni superiori;
- l'acquisizione del titolo di specialista;
- l'iscrizione nelle liste dei delegati alle vendite, dei gestori della crisi, dei mediatori...

Peraltro, l'attuazione ed applicazione del sistema delle specializzazioni priverebbe, in parte, di rilevanza la formazione "di base", di interesse solo per coloro che continuassero ad esercitare ed a promuoversi in ambito "generalista". In un'ottica come questa, la funzione principale del COA, per quanto attiene alla formazione, sarebbe quella di "controllore" della compiuta formazione dei propri iscritti, finalizzata alla iscrizione ad albi ed elenchi speciali. Obiettivo di certo più realistico di quelli del comma 2 dell'art. 1 L.P.

GOVERNANCE

Sono urgenti interventi che attengono alla **natura degli Ordini**.

Senza prescindere dalla natura pubblicistica degli Ordini e del CNF si rende assolutamente necessaria una più specifica enunciazione degli effetti della loro natura associativa già espressa dall'art. 24 L.P. al fine dell'esclusione dell'applicabilità agli Ordini delle normative che presuppongono la gestione di finanza pubblica.

Deve essere più nettamente valorizzato il richiamo alla autonomia, anche regolamentare, degli Ordini e del CNF nel rispetto dei soli “principi generali” delle disposizioni di legge e non delle norme di dettaglio.

Per quanto concerne l’**Ordine Circondariale** si ritiene necessaria una riforma dell’attuale sistema al fine di:

- far sì che all’esito delle elezioni sia assicurata una stabile maggioranza, fermo il rispetto delle minoranze e dell’equilibrio di genere (fra i sistemi ipotizzabili vi è quello oggi vigente per l’elezione del Comitato dei delegati di Cassa Forense purché sia consentito all’elettore di esprimere anche preferenze individuali all’interno dell’aggregazione votata);
- favorire il graduale ricambio dei componenti il Consiglio nel rispetto del valore dell’esperienza (tra le possibili ipotesi v’è quella dell’introduzione di un limite di tre mandati consecutivi di durata triennale ciascuno con un sistema di rinnovo parziale periodico sul modello che disciplina le elezioni dei Consigli notarili);
- introdurre la possibilità che il Presidente e le altre cariche elette dal Consiglio possano essere **sfiduciati** con conseguente decadenza dalla carica;
- consentire che l’Assemblea degli iscritti convocata per l’approvazione dei bilanci possa nominare un revisore dei conti che affianchi quello/quelli designati dal Presidente del Tribunale.

Per quanto concerne il **Consiglio Nazionale Forense**:

- non pare più ulteriormente eludibile la separazione della funzione giurisdizionale (di cui agli artt. 36 e 61) da quella amministrativa (di cui all'art. 35) con conseguente ampliamento del numero dei componenti in considerazione anche dei numerosi e vari compiti previsti dalla legge (il che eviterebbe, e comunque ridurrebbe significativamente, l'attuale affidamento di incarichi e ruoli a soggetti esterni, privi della legittimazione elettorale);
- per la Sezione giurisdizionale appare più che idonea una composizione di un rappresentante eletto per ciascun Distretto, senza limite di mandato, al fine di non disperdere le particolari competenze acquisite nella materia disciplinare; l'elettorato attivo dovrebbe essere limitato ai soli Consiglieri dell'Ordine mentre per quello passivo dovrebbe essere previsto un sistema di proposta di candidatura quale quello che vige per i CDD con la possibilità però che le preferenze siano conteggiate su base distrettuale e non solo a livello di "collegio" circondariale;
- per la Sezione Amministrativa, si ipotizza la determinazione di un numero massimo di componenti (come attualmente è previsto per il Comitato dei Delegati di Cassa Forense) da ripartire fra i vari Distretti assicurando che ognuno di essi ne elegga almeno uno; per i Distretti che avranno diritto ad eleggere più di un componente della Sezione

Amministrativa, la metà (e, comunque, almeno uno) dovrebbe essere eletta dagli iscritti in contestualità delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine mentre l'altra metà dovrebbe essere eletta dai consiglieri degli Ordini del Distretto con lo stesso meccanismo sopra ipotizzato per l'elezione dei componenti la Sezione giurisdizionale;

- l'elezione dei componenti il CNF (sia della Sezione giurisdizionale che di quella Amministrativa) di competenza dei consiglieri degli Ordini dovrebbe avvenire entro sessanta giorni dall'insediamento dei nuovi Consigli e non, come ora, da parte dei Consigli in scadenza.

Quanto al **Congresso Nazionale Forense**:

occorre valorizzarne il ruolo di "Assemblea Generale dell'Avvocatura Italiana", quale luogo di dialogo e sintesi delle molteplici componenti del pluralismo forense, potenziando le sue funzioni e la sua organizzazione e aumentandone in modo economicamente sostenibile la capacità operativa, anche attraverso la previsione di un uso adeguato, là dove possibile, degli strumenti informatici.

Le ulteriori più urgenti criticità dell'Ordinamento Professionale sulle quali è necessario che il Congresso Nazionale Forense si esprima attengono al **settore**

disciplinare ed al sistema delle incompatibilita' e condizioni per l'esercizio della professione

SETTORE DISCIPLINARE

Codice Deontologico

L'art. 3 attribuisce al Consiglio Nazionale Forense la competenza esclusiva ad emanare ed aggiornare il Codice Deontologico. E' avvertita l'esigenza di eliminare gli illeciti disciplinari (ad es. in materia di formazione continua, assicurazione professionale; obblighi previdenziali) alcuni, peraltro, previsti nella disciplina primaria per i quali possa essere più efficace altro tipo di sanzione (si pensi alla sospensione amministrativa o alla cancellazione ex art. 21 legge professionale e D.M. n. 47/2016) eliminando, in ogni caso, il cumulo della sanzione disciplinare con il provvedimento amministrativo di sospensione.

Procedimento disciplinare

La maggiore criticità riguarda i tempi del procedimento disciplinare che, in molti casi, sono intollerabili e non giustificabili con la creazione di un Organismo al quale è stato attribuito, in esclusiva, il potere disciplinare in funzione di garanzia.

Il sistema creato dalla legge 247/2012 che, come detto, ha attribuito il potere disciplinare ai Consigli Distrettuali di Disciplina non è superabile ma sembra necessario intervenire sia sulla Legge sia sui Regolamenti per rivisitare, alla

luce dell'esperienza maturata, l'intero procedimento disciplinare che si presenta, in alcuni casi farraginoso e, se si può dire, formalmente troppo garantista per ridurre la durata che appare, con varie eccezioni, ancora troppo lunga. Esigenza, quest'ultima, che è diventata sempre più pressante anche perché, oltre ai casi previsti per legge di impedimento derivante dalla pendenza di un procedimento disciplinare (cfr art. 7 lex n. 53/1994 – **notificazioni in proprio; divieto di cancellazione dall'Albo**), spesso la committenza, non solo pubblica, chiede che il professionista dichiari di non avere procedimenti disciplinari pendenti. Per raggiungere questo obiettivo è necessario intervenire sulla normativa primaria e sui Regolamenti che ne disciplinano il funzionamento (Reg. CNF n. 1/2014 e n. 2/2014) e, comunque, apportare alcuni indispensabili correttivi che, a titolo esemplificativo, possono essere così specificati.

A fronte del numero elevato degli esposti che si rivelano infondati o, comunque, di ridotta offensività è necessaria la previsione di un meccanismo deflattivo che, soprattutto con riferimento agli illeciti disciplinari relativi ai rapporti tra colleghi ed escludendo tutti i casi in cui vi sia il coinvolgimento di terzi non iscritti, preveda un tentativo obbligatorio di conciliazione espletabile dal Consiglio dell'Ordine ovvero da parte del CDD.

Art. 50 co 2 – rideterminazione del numero complessivo dei componenti dei CCDD che attualmente è pari ad un terzo della somma dei componenti dei

consigli dell'Ordine del distretto. Il criterio adottato, in realtà, non è soddisfacente essendoci CCDD con un numero insufficiente di consiglieri che è una delle cause di ridotta efficienza dell'organo e di tempestività dei provvedimenti siano essi di archiviazione o sanzionatori. Sarebbe preferibile parametrare il numero dei componenti del CDD al numero degli iscritti per ciascun distretto piuttosto che al numero dei Consigli circondariali presenti nel distretto. Sembrerebbe poi opportuno prevedere una diversa ripartizione dei consiglieri di disciplina inversamente proporzionale alla grandezza degli Ordini. E' vero, infatti, che gli Ordini più grandi che hanno un maggior numero di consiglieri di disciplina producono un maggior numero di esposti che, tuttavia, devono essere decisi dai consiglieri eletti dagli ordini più piccoli che, conseguentemente, potrebbero avere un maggior carico di lavoro. Qualche criticità è stata generata dal "concerto" previsto dall'art. 3 Regolamento CDD.

- a) Art. 50 co 3 – numero dei componenti le sezioni – L'attuale norma prevede che i Collegi debbano essere composti da 5 componenti. Sarebbe auspicabile una riduzione a 3 in considerazione anche delle incompatibilità previste che, a volte, rendono problematica la sua costituzione con aggravio dei tempi di definizione dei procedimenti.
- b) Art. 50 co 4 - Prevedere che in tutti i casi in cui il CDD acquisisca la notizia di illecito disciplinare provveda direttamente a richiedere le difese dell'interessato anziché trasmettere al Consiglio dell'Ordine per

l'adempimento. Tanto consentirebbe di velocizzare l'istruzione senza pregiudizio essendo sufficiente, in questi casi, prevedere che il CDD debba darne comunicazione al Consiglio dell'Ordine dove l'interessato è iscritto per le relative annotazioni (art. 57).

- c) Art. 57 – divieto di cancellazione. Fermo restando che è necessario evitare che l'iscritto si sottragga al potere disciplinare e che tale obiettivo si può raggiungere anche con altri strumenti è indispensabile prevedere che il divieto di cancellazione e le altre limitazioni (ad es. notifiche in proprio ex lege n. 53/1994) scatti dal momento in cui viene esercitata l'azione disciplinare (art. 16 Reg. CNF n. 2/2014) e non dal momento dell'esposto che spesso si rivela infondato ma la cui archiviazione avviene a distanza di molto tempo.
- d) Istituzione di un registro unico tenuto dal CNF dei procedimenti disciplinari ed amministrativi accessibile solo ai COA, al fine di garantire la circolazione delle notizie riguardanti i singoli iscritti, consentendo così agli ordini di effettuare una corretta attività di verifica preliminare alla iscrizione all'albo

Divieto di candidatura al Consiglio dell'Ordine per il componente del CDD nelle elezioni immediatamente successive alla cessazione del mandato.

INCOMPATIBILITA' E CONDIZIONI ESERCIZIO PROFESSIONE

Il principio generale dell'incompatibilità della professione di avvocato, come attualmente prevista dalla legge 247, deve essere mantenuto anche nell'ipotesi di riforma della legge professionale, sia pur adeguato e ripensato alla luce dell'evoluzione della professione e dei cambiamenti sociali e ciò a tutela della indipendenza ed autonomia dell'avvocato.

Rileva in questa sede il ruolo degli avvocati che "di fatto" svolgono la propria attività in via esclusiva presso lo studio di un altro avvocato, di un'associazione professionale ovvero di una società tra avvocati o multidisciplinare. Sotto questo profilo la problematica impatta con quella della monocommittenza per la quale sarebbe necessario relazionarsi con altro gruppo di lavoro che si occupa della materia.

Altro aspetto è quello di rivisitare il regime delle incompatibilità previste dall'art. 18. Riconsiderando, in tutto o in parte il regime di queste incompatibilità, si allineerebbe la categoria professionale degli avvocati a quella di altri professionisti che, allo stato, sono invece legittimati ad esercitare tali attività. Ciò non costituirebbe un pregiudizio per l'indipendenza e la professionalità dell'avvocato, ove fossero severamente rafforzate le ipotesi di conflitto di interessi. In tal caso, il reddito così prodotto dovrebbe comunque essere assoggettato alla contribuzione per la cassa forense. L'argomento, tuttavia, merita una riflessione più approfondita sulla quale l'assemblea può fornire le linee guida.

Per quanto riguarda poi l'art. 19 L. P. e le eccezioni ivi previste al regime delle incompatibilità, sarebbe opportuno prevedere, quantomeno, un sistema di controlli e verifiche, da parte dei COA al fine di evitare abusi.