



RIFLESSIONI SULLA LEGGE PROFESSIONALE

Legge professionale e natura Ordini sono temi di tanta rilevanza che non è possibile immaginare di intervenire su tali materie senza un adeguato approfondimento preventivo che individui le criticità e, tenendo conto delle ricadute anche di altra natura (ad esempio sostenibilità del sistema previdenziale), ipotizzi le soluzioni.

E' opinione diffusa che la Legge Professionale sia nata "vecchia" sicchè una riforma della professione forense deve essere adeguata alle trasformazioni della Società e del modo di amministrare la giustizia.

La questione del resto aveva contrassegnato la posizione dell'Avvocatura rispetto al testo divenuto approvato dal Parlamento con la legge n. 247/2012, riguardo al quale il XXXI Congresso Nazionale Forense, svoltosi a Bari il dal 22 al 24 novembre 2012, aveva approvato mozioni con le quali veniva espressamente richiesto un immediato impegno per migliorarne la disciplina, in particolare con riferimento alla *governance*, all'accesso, alla formazione e alle specializzazioni (mozioni n. 19 e n. 35).

Le sollecitazioni che si levano dalla base e le esigenze di modernizzare la professione forense, in considerazione non solo dei tumultuosi mutamenti insorti successivamente al 2012 e in atto, rendono difficile individuare le linee da seguire ma è certo che se si dovesse "metter mano" alla legge Professionale bisognerebbe farlo attraverso un percorso virtuoso che consenta di anticipare i fenomeni in atto per disegnare quale dovrà essere l'avvocato del futuro non sulla base dei nostri personali desideri ma immaginando di quale avvocato avrà bisogno la Società. Già adesso, è stato osservato (Francesco Volpe), è in atto una *fuga dal processo* e questo vale per il diritto civile, per il diritto amministrativo e per il contenzioso tributario. Il settore penale merita un discorso diverso per l'interesse che lo Stato ha alla repressione dei reati.



Disincentivi alla controversia, mediazioni obbligatorie, incapacità del sistema processuale di erogare il servizio-giustizia in tempi accettabili e con risultati prevedibili, costi dello stesso servizio (sia per chi vi accede, sia per lo Stato che lo eroga) sono fattori che concorrono tutti in questo senso ed è sufficiente scorrere il numero dei ruoli, sia civili sia amministrativi, per avere conferma di ciò.

Il XXXIV Congresso Nazionale Forense, d'altra parte, non ha adottato una mozione organica (cfr. Mozioni n. 76, n. 123 e n. 192) che prendesse in considerazione la **“riforma della riforma”** sicchè per mettervi mano è necessario immaginare un percorso, gestito dai componenti dell'Assemblea dell' Organismo Congressuale Forense a livello territoriale, con il supporto dei componenti la Commissione – Gruppo di lavoro, che preveda una fase di “consultazione e confronto” con i delegati congressuali (tra cui i presidenti dei COA), i COA ed i presidenti delle UNIONI e delle Associazioni nonché con la “base” attraverso assemblee a livello territoriale.

All'esito della consultazione e sulla base dei risultati la Commissione potrebbe (meglio dovrebbe) predisporre un "sommario" delle principali questioni, esigenze e proposte da porre al centro della proposta di *"riforma della riforma"* nella prospettiva di un dibattito dell'Assemblea dell'Organismo Congressuale Forense che indichi le linee portanti di un deliberato organico da sottoporre ad una sessione *"ulteriore"* del Congresso esclusivamente dedicata alla *"riforma della riforma"*.

Già in questa fase, tuttavia, si può tentare una prima analisi che consenta di individuare, **in modo non esaustivo e meramente indicativo**, le criticità e le esigenze estrapolando, magari, quelle per le quali si possa ipotizzare un intervento stralcio, per esempio in materia disciplinare o di accertamento della continuità professionale, per le quali appaia possibile “intervenire” immediatamente con



modifiche ai Regolamenti attualmente vigenti e di competenza del Consiglio Nazionale Forense.

Una delle principali critiche mosse alla Riforma è che molti temi siano rimasti incompiuti e gran parte del testo della legge si sia limitato a recepire l'esistente, senza introdurre novità rilevanti, o scelte da poter definire "coraggiose". Scriveva, tra gli altri, Scarselli <<*che insoddisfacenti sono le disposizioni che riguardano l'organizzazione degli Ordini e il CNF, nonché i rapporti tra gli apparati dell'avvocatura e i singoli avvocati, visto che non si è pensato, se non in minima parte, a rendere più democratico e partecipativo l'intero sistema.*

Parimenti, è discutibile che questa riforma favorisca i giovani e gli avvocati più deboli. Non sono disciplinate, infatti, le diversità che oggi tra gli avvocati sussistono: vi sono avvocati che non lavorano, o lavorano guadagnando pochissimo, o lavorano per altri avvocati, e vengono pagati da questi con un fisso mensile; vi sono giovani che cercano nuovi spazi e nuove possibilità; vi sono avvocati dei centri minori, che ancor oggi fanno di tutto, ed avvocati delle grandi città, super specializzati; vi sono poi gli avvocati d'affari, e gli avvocati delle grandi associazioni, che lavorano con meccanismi simili a quelli d'impresa.

Di tutto questo, però, si trovano solo timidi cenni in questa legge, e la disciplina di questi fenomeni, quando disciplinati, non ha niente che non fosse pienamente prevedibile rispetto all'esistente>>.

L'esperienza di questi anni ha poi confermato la **necessità** di intervenire in tanti settori (accesso, formazione continua, specializzazioni, compensi, esercizio della professione in forma societaria ...) ma è **parso opportuno, in questa prima fase,**



focalizzare l'attenzione solo su alcune delle problematiche che sono sembrate più bisognose d'intervento fermo restando che la preliminare discussione, svoltasi nell'assemblea del 21/12 e, successivamente, la consultazione con tutte le componenti dell'avvocatura per come ipotizzata **potrà ampliare o ridurre le relative aeree che, quindi, sono meramente indicative.**

ACCESSO (dalla laurea all'iscrizione all'albo professionale)

Preso atto che sul tema è stato di recente annunciato un tavolo tecnico che vede la partecipazione del Ministero, MIUR e CNF, si ritiene imprescindibile 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 imminente operatività, a partire dal marzo 2020, del Regolamento che prevede, tra l'altro, la frequentazione obbligatoria delle scuole forensi con previsioni di 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.

FORMAZIONE CONTINUA

L'analisi di una eventuale proposta di intervento riformatore in ambito di *Formazione*, ha preso le mosse dall'art. 1, comma 2, lett. a) e c) della Legge Professionale.

In particolare, tali disposizioni delineano obiettivi molto ambiziosi al raggiungimento dei quali deve essere teso l'Ordinamento Professionale Forense:

- a) "*...nell'interesse pubblico, assicura la idoneità professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide;*"
- c) "*..tutela l'affidamento della collettività e della clientela, prescrivendo l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualità ed efficacia della*



prestazione professionale; "

E' evidente che il sistema formativo, così come oggi normato ed attuato, non è in grado di garantire il perseguimento di tali obiettivi, 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.

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.

Una possibile prospettiva di riforma potrebbe essere quella di rinunciare agli obiettivi di cui all'art. 1 comma 2, L.P., che francamente paiono emblematici di un sistema ipocrita e difficilmente realizzabile, per optare, più realisticamente, per 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.

PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Fermo restando che il sistema creato (CDD) non sembrerebbe più rinunciabile e che deve essere completato con la sezione disciplinare del CNF di cui si dirà, una delle maggiori criticità dell'attuale disciplina risiede nella totale esclusione dei COA dal potere disciplinare, sicché sarebbe opportuno ritagliare ambiti di operatività a favore degli ordini che consentirebbero di snellire alcune procedure attualmente gravanti sui CDD.

Si può ipotizzare una conciliazione obbligatoria davanti ai COA per vicende che attengono esclusivamente i rapporti tra i colleghi, escludendo tutti i casi i cui vi sia un qualche coinvolgimento di interessi di terzi non iscritti (ad. esempio cliente – parte assistita, magistrato, personale di cancelleria, controparti). Si può immaginare anche, in relazione agli esposti manifestamente infondati, di prevedere una tassa a carico del proponente, in considerazione della necessaria attività amministrativa conseguente all'apertura del procedimento, attraverso una interpretazione dell'art. 29 lett.3 L.P. La



soluzione, tuttavia, presenta alcune criticità (impatto esterno, riscossione/restituzione). Infine si può pensare in tutti i casi di manifesta infondatezza dell'esposto disciplinare che il COA trasmetta gli atti al CDD con richiesta di archiviazione. Quest'ultima soluzione avrebbe il vantaggio di non incidere sulla "logica" di fondo creata dalla legge 247/2012 che lascia in capo al CDD, senza eccezioni, il potere disciplinare.

In ogni caso sembra necessaria una modifica dell'art. 57 L.P. prevedendo espressamente che i COA non possano deliberare la cancellazione dall'albo solo dal momento in cui viene esercitata l'azione disciplinare che il Regolamento CNF n. 2/2014 sembra far coincidere con la "approvazione del capo di incolpazione" (cfr. art. 16) ovvero con la "citazione a giudizio" (cfr. art. 18). In particolare si potrebbe prevedere la possibilità di consentire la cancellazione dall'albo anche in pendenza del procedimento disciplinare che verrebbe così solo sospeso, unitamente alla prescrizione, per proseguire il suo naturale percorso nell'eventuale ipotesi di reinscrizione dell'avvocato.

E' necessario ed indifferibile, inoltre, modificare il numero dei componenti dei Consigli Distrettuali di Disciplina che la legge ha demandato ad un Regolamento emanato dal CNF. Il criterio attualmente previsto dalla Legge e recepito dal Regolamento CNF n.1/2014 prevede la composizione dei Consigli Distrettuali in relazione al numero degli Ordini Circondariali che compongono il Distretto anziché con riferimento al numero degli iscritti a tutti gli Ordini del Distretto. Ciò comporta che Distretti con maggior numero di Ordini abbiano un numero di componenti del CDD notevolmente maggiore rispetto a Distretti formati da un numero di Ordini inferiore (cfr. CDD di Firenze e CDD di Lecce) con conseguenze sulla organizzazione del lavoro e durata dei procedimenti.



Sembra poi indifferibile l'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.

V'è poi la necessità di intervenire sulla Legge e sul Codice Deontologico eliminando gli illeciti disciplinari (ad es. in materia di formazione continua, assicurazione professionale; obblighi previdenziali) per i quali possa essere più efficace altro tipo di sanzione (si pensi alla sospensione amministrativa o alla cancellazione ex art. 21 legge professionale) eliminando, in ogni caso il cumulo (sospensione amministrativa e sanzione disciplinare).

INCOMPATIBILITA' E CONDIZIONI PER L'ESERCIZIO DELLA 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.

Va considerato che, a causa dei grandi mutamenti che negli ultimi anni hanno coinvolto la professione dell'avvocato, quali il calo vertiginoso dei redditi determinato da un lato dall'elevato numero di avvocati, dall'altro dai costi crescenti della professione in ragione dell'introduzione dell'obbligo della sottoscrizione della polizza professionale di responsabilità civile e dell'iscrizione alla cassa previdenziale di settore, tanti iscritti agli albi sono stati indotti a svolgere contemporaneamente



anche altri lavori. Si rende necessario quindi regolamentare, anche alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza della Cassazione - Sezione Lavoro, ed in adempimento di uno specifico mandato Congressuale, 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. Inoltre potrebbe essere considerata la possibilità 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.

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.

Quelle innanzi indicate sono solo alcune delle criticità della Legge Professionale sulle quali è necessario avviare, come già evidenziato, una riflessione tenendo conto delle esigenze avvertite dalla “base” e con il contributo di Tutti.



Il documento è stato redatto dal Gruppo di Lavoro “**Legge Professionale – Natura Ordini**” ed è stato illustrato e discusso nelle Assemblee del 22/11 e 21/12/2019.

Fanno parte del Gruppo di Lavoro Cinzia Preti (delegato U.C.), Raffaele Fatano (referente), Tiziana Carabellese, Melania Delogu, Antonio Di Salvo, Lamberto Galletti, Giovanni Giuffrida, Stefano Morgese, Sergio Paparo, Angelo Proserpio e Giovanni Rotondano.

.....