



# LEGGE PROFESSIONALE

Documento approvato dall'assemblea dell'OCF nella seduta del 19.02.2022

## INDICE

- Pag. 2 – Premessa
- Pag. 4 – Incompatibilità e condizioni per l'esercizio della professione
- Pag. 11 – Sistema formativo
- Pag. 13 – Accesso alla professione
- Pag. 21 – Settore disciplinare
- Pag. 26 – Sistema ordinistico
- Pag. 31 – Sistema di rappresentanza congressuale



## PREMESSA

I profondi processi di trasformazione della società italiana, già innescati dal mutato quadro internazionale, dall'accelerazione tecnologica, dallo stravolgimento dei modelli economici e produttivi determinatisi su scala globale e, infine, dalle crisi economiche e dalle riforme che si sono succedute nell'ultimo decennio, hanno subito una definitiva accelerazione con il fenomeno pandemico, che ha inciso nelle fondamenta dello stesso statuto ontologico del nostro vivere comune e sta determinando un generale riassetto dei rapporti di forza all'interno della società.

Una così profonda trasformazione non poteva non interessare in modo diretto la Giurisdizione quale sistema di tutela dei diritti che, già scossa da oltre un trentennio da inefficienze croniche, deve oggi fronteggiare le grandi sfide che la società in crisi e le sue nuove esigenze le pongono, con dirette conseguenze sull'Avvocatura e sul suo ruolo.

In un contesto in così rapida trasformazione, è parso necessario all'Organismo Congressuale avviare una riflessione profonda e strutturale sulla tenuta del quadro normativo dato dalla legge di Ordinamento Forense n. 247/2012 e dalle altre previgenti disposizioni che sono rimaste in vigore in un mutato disegno sistematico: riflessione che ha comportato, nell'arco di un biennio, la consultazione e il coinvolgimento attivo di tutte le componenti istituzionali e associative dell'Avvocatura e degli stessi Delegati Congressuali.

Tale condiviso percorso di analisi ha evidenziato come un intervento di "*revisione*" della Legge Professionale sia 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;

5) a fronte di tale quadro, si afferma con sempre maggior evidenza che l’Avvocatura è essa stessa un corpo sociale complesso ed eterogeneo, che richiede meccanismi di formazione della sua volontà generale improntati a una più ampia partecipazione, che siano democraticamente idonei a produrre adeguate sintesi delle diverse esigenze e posizioni che essa esprime al suo interno, così da poter offrire ai suoi organi di “*governance*” una più ampia e condivisa legittimazione.

Su tali presupposti l’Organismo Congressuale Forense ha raccolto la richiesta, emersa in tutte le consultazioni cui ha dato corso, che il XXXIV Congresso, quale “Massima Assise dell’Avvocatura” ponga le basi per una riforma dell’Ordinamento Forense che, frenando interventi occasionali e privi di adeguata contestualizzazione sistematica, sia ampia, organica e condivisa, esprimendo nella sua sessione ulteriore appositamente convocata, un indirizzo di massima 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;

dall’altro, impegni queste ultime nella elaborazione di proposte specifiche da sottoporre al dibattito ed all’approvazione del prossimo XXXV Congresso Nazionale Forense.

Al contempo, l’OCF ha preso atto che tutte le realtà forensi consultate, piuttosto che formulare proposte emendative rapsodiche e “puntuali”, hanno concordato sulla necessità che a ipotesi di riforma si arrivi al termine di un percorso organico e consapevole, attuato con un metodo inclusivo e democratico, tale da dare voce a tutte le componenti dell’Avvocatura.

In tale prospettiva, l’Organismo Congressuale Forense ha elaborato un ampio documento nel quale ha individuato le aree di maggior criticità della legge, anche riprendendo “i capitoli” indicati nelle mozioni baresi nn. 19 e 35 (accesso, formazione e *governance*) e ampliando lo scenario di intervento alla luce di quanto emerso nelle consultazioni, estendendo le riflessioni anche all’assetto statutario della rappresentanza congressuale; lasciando poi all’elaborazione congressuale la scelta delle opzioni di fondo e l’elaborazione delle concrete proposte di riforma, in un contesto in cui ogni opzione si inserisca in modo armonico con le altre.



## INCOMPATIBILITA' E CONDIZIONI PER L'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE

1. La problematica dell'incompatibilità della professione di avvocato con altre attività lavorative è stata già oggetto di esame da parte del gruppo di lavoro in preparazione alla sessione congressuale del luglio 2021, ma nel documento conclusivo è stato poi ritenuto più opportuno esporre la tematica senza prendere posizione specifica sulle scelte da compiere, per consentire un dibattito aperto.

Nella parte del documento relativa al tema in oggetto, pur ponendosi come premessa che *"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"*, si evidenziava la necessità di un adeguamento e ripensamento alla luce dell'evoluzione della professione e dei cambiamenti sociali e ciò a tutela della indipendenza ed autonomia dell'avvocato. Veniva anche 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"*.

In quel documento si sottolineavano in particolare tre profili di indagine, che saranno ripresi in questa analisi:

- a) *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.*
- b) *la possibilità di rivisitare il regime delle incompatibilità previste dall'art. 18 della Legge Professionale*
- c) *la necessità di dare una maggiore esplicazione all'art. 19 della Legge Professionale*

\*\*\*\*\*

La materia è retta dall'**art. 18 Legge professionale forense** di cui, per comodità di lettura, si riporta di seguito il testo

1. *La professione di avvocato è incompatibile:*

a) *con qualsiasi altra attività di lavoro autonomo svolta continuativamente o professionalmente, escluse quelle di carattere scientifico, letterario, artistico e culturale, e con l'esercizio dell'attività di notaio. È consentita l'iscrizione nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nell'elenco dei pubblicitari e nel registro dei revisori contabili o nell'albo dei consulenti del lavoro;*



b) con l'esercizio di qualsiasi attività di impresa commerciale svolta in nome proprio o in nome o per conto altrui. È fatta salva la possibilità di assumere incarichi di gestione e vigilanza nelle procedure concorsuali o in altre procedure relative a crisi di impresa;

c) con la qualità di socio illimitatamente responsabile o di amministratore di società di persone, aventi quale finalità l'esercizio di attività di impresa commerciale, in qualunque forma costituite, nonché con la qualità di amministratore unico o consigliere delegato di società di capitali, anche in forma cooperativa, nonché con la qualità di presidente di consiglio di amministrazione con poteri individuali di gestione. L'incompatibilità non sussiste se l'oggetto della attività della società è limitato esclusivamente all'amministrazione di beni, personali o familiari, nonché per gli enti e consorzi pubblici e per le società a capitale interamente pubblico;

d) con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato".

Riguardo ai principi così enunciati, attualmente l'art. 19 della Legge professionale forense pone specifiche e limitate deroghe al regime delle incompatibilità, inerenti all'insegnamento e all'attività legale per enti pubblici ("1. In deroga a quanto stabilito nell'articolo 18, l'esercizio della professione di avvocato è compatibile con l'insegnamento o la ricerca in materie giuridiche nell'università, nelle scuole secondarie pubbliche o private parificate e nelle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione pubblici. 2. I docenti e i ricercatori universitari a tempo pieno possono esercitare l'attività professionale nei limiti consentiti dall'ordinamento universitario. Per questo limitato esercizio professionale essi devono essere iscritti nell'elenco speciale, annesso all'albo ordinario. 3. È fatta salva l'iscrizione nell'elenco speciale per gli avvocati che esercitano attività legale per conto degli enti pubblici con le limitate facoltà disciplinate dall'articolo 23"), rinviando ad altre disposizioni e senza regolare ipotesi di conflitto di interesse o di rispetto di profili deontologici che restano disciplinati dal codice deontologico.

2. Negli ultimi mesi sono intervenuti alcuni fatti nuovi dei quali va tenuto conto per poter fare qualche passo in avanti nella disamina della tematica e per approdare ad ipotesi di soluzione o solleccitarle al Congresso, in linea con quello che si ritiene essere compito dell'Organismo in questa fase preparatoria.

Da un lato infatti vi è stata la calendarizzazione dei lavori parlamentari sui DDL sulla **regolamentazione del rapporto di collaborazione professionale di un avvocato presso lo studio di un altro avvocato**, di un'associazione professionale ovvero di una società tra avvocati o multidisciplinare (C/428 Gribaudo ed altri e C/2722 D'Orso ed altri), che in una delle due proposte arriva ad ipotizzare anche il lavoro subordinato in deroga ai principi di incompatibilità (in particolare in riferimento alla lettera d dell'art. 18, proponendo di aggiungere un comma 3-bis all'art. 19 della legge n. 247/2012).



Dall'altro **l'introduzione dell'articolo 31 del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152**, che attenua il divieto, finora pressoché assoluto, di esercizio di lavoro dipendente per gli avvocati. Invero la norma si riferisce solo al caso particolare di assunzioni, a tempo determinato, finalizzate all'attuazione del PNRR, ma è evidente la creazione di un precedente, che mette in discussione il principio fondamentale di totale libertà da vincoli dell'avvocato.

Sul primo profilo, la calendarizzazione dei lavori parlamentari ha costituito l'occasione di un interessante incontro con le associazioni forensi (anche quelle non maggiormente rappresentative) al quale hanno partecipato anche i massimi rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense e della Cassa Forense, dal quale è emersa la preoccupazione per la possibile evoluzione della normativa e le ulteriori implicazioni sull'autonomia ed indipendenza dell'avvocato e sui principi consolidati da anni.

Invero alcune associazioni, sia pur con differenti impostazioni e diverse argomentazioni, hanno dimostrato un certo favore all'apertura ad ipotesi di lavoro anche in forma di subordinazione fra avvocati previsto da uno dei due disegni di legge (C/428 Gribaudo ed altri) che non può comunque essere accolto nella proposizione attuale e lo stesso Presidente di Cassa Forense ha rilevato la necessità di rivedere posizioni consolidate a tutela dei colleghi avvocati ma anche, in prospettiva futura, della gestione previdenziale e della copertura di bilancio della Cassa.

Sulla questione esiste invero un deliberato del Congresso Forense di Catania del 2018 che approvando la mozione n. 141 (proponente avv. Patrizio, alla quale ha collaborato attivamente anche l'Organismo Congressuale Forense) ha dato delle indicazioni chiare sulle possibilità (ed i limiti) del rapporto di monocommittenza del legale che collabora con altro avvocato, disciplinando analiticamente una possibile regolamentazione che in buona parte è confluita nella proposta di legge n. AC/2722. Sul punto si richiama l'ottima relazione del gruppo di lavoro specifico dell'Organismo già diffusa all'assemblea.

La domanda che si ritiene vada posta all'assemblea dell'Organismo, per quanto sia ipotizzabile la risposta, concerne la misura del vincolo che il deliberato congressuale del 2018 comporta per l'Organismo e l'eventuale possibilità di nuove considerazioni alla luce del dibattito parlamentare e dell'evoluzione sociale, professionale e normativa degli ultimi tre anni, anche in considerazione della disciplina già in vigore in altri ordinamenti europei.

**3. Quanto al disposto dell'art. 31 del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152**, si tratta di una norma inserita, sembra su espressa richiesta del Ministro per la Funzione Pubblica, nel decreto contenente "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", al dichiarato fine di



incentivare la partecipazione, fino a quel momento tiepida, dei professionisti iscritti agli albi alle selezioni per le collaborazioni ai progetti di attuazione del PNRR.

Ritenendo che si trattasse di un errore di valutazione dettato da fretta e superficialità quanto meno con riferimento alle implicazioni per i legali, le istituzioni forensi, hanno chiesto un ripensamento della disposizione, esprimendo preoccupazioni e rilevando in una nota congiunta al Ministro della Giustizia che: *“L’esercizio della professione di avvocato, sancito dalla legge professionale del 2012 e dal Codice deontologico forense non può essere esposto a rischi di conflitti di interesse e condizionamenti alla sua indipendenza e autonomia, nonché a forme di concorrenza sleale nell’ambito della categoria. Si pensi al caso dell’avvocato che venga reclutato quale operatore nell’ambito dell’Ufficio per il processo, e che dunque svolga attività lavorativa a questo titolo nel Tribunale, ed eserciti contestualmente la professione forense: si tratterebbe di un conflitto di interessi gravissimo, con evidenti rischi anche per la corretta amministrazione della giustizia”*.

Nonostante queste pressanti richieste, in sede di conversione (con il solito triste maxi-emendamento governativo rafforzato dalla questione di fiducia) la norma è stata confermata, riconoscendosi solo un chiarimento sui profili previdenziali.

La norma come convertita in legge (art. 31 - Conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR), prevede ora che:

*“1. Al decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) all’articolo 1, dopo il comma 7-bis, sono inseriti i seguenti:*

*«7-ter. Al fine di incentivare il reclutamento delle migliori professionalità per l’attuazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per i professionisti assunti a tempo determinato con le modalità di cui ai commi 4 e 5, lettera b), non è richiesta la cancellazione dall’albo, collegio o ordine professionale di appartenenza e l’eventuale assunzione non determina in nessun caso la cancellazione d’ufficio. (Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all’articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.)*

*7-quater. I professionisti assunti dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del (comma 7-ter), possono mantenere l’iscrizione, ove presente, ai regimi previdenziali obbligatori di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. È in ogni caso escluso qualsiasi onere a carico del professionista per la ricongiunzione dei periodi di lavoro prestati ai sensi dei commi 4 e 5, lettera b), nel caso in cui lo stesso non opti per il mantenimento (dell’iscrizione alla cassa previdenziale) di appartenenza. (Le modalità di applicazione del presente comma sono disciplinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per*



*la pubblica amministrazione, sentiti gli enti previdenziali di diritto privato istituiti ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione»;*

*Le ulteriori previsioni della norma sono meno rilevanti per la nostra analisi, ma vengono riportate per completezza, anche al fine di comprendere la ratio del provvedimento:*

*b) all'articolo 3, comma 4-bis, dopo la parola «(regioni,)» sono inserite le seguenti: «province, città metropolitane e», e dopo le parole «Ministro del lavoro e delle politiche sociali» sono inserite le seguenti «e dell'Autorità politica delegata per le disabilità»;*

*c) all'articolo 9, comma 1, le parole «delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali» sono sostituite dalle seguenti «delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano» e le parole «(nel numero massimo) complessivo di mille unità» sono sostituite dalle seguenti: «nel numero minimo di mille unità», e dopo le parole «per il supporto ai predetti enti» sono aggiunte le seguenti: «e agli enti locali».*

*((1-bis. Nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, al fine di accelerarne la programmazione e l'attuazione, nell'ambito degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori, di cui all'articolo 90 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere conferiti a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione, fino al numero massimo complessivo di quindici, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, lettere a), c) e d), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l'importo massimo di 30.000 euro lordi annui per singolo incarico e fino a una spesa complessiva annua di 300.000 euro. Gli incarichi hanno durata non superiore al 31 dicembre 2026, cessano comunque automaticamente con la cessazione del mandato amministrativo del conferente e non sono cumulabili con altri incarichi conferiti ai sensi del presente comma.*

*Agli oneri derivanti dal conferimento degli incarichi di cui al primo periodo gli enti provvedono nell'ambito delle proprie risorse, fermo restando il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio. Agli incarichi di cui al presente comma si applicano l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e l'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).*

**4.** Veniamo così all'esame **dei punti sub b e c** sopra richiamati, sui quali è necessario compiere un passo in avanti (o di lato?) nella nuova prospettiva di un Congresso forense (finalmente) dedicato al ruolo dell'avvocato ed alla necessità di una nuova Legge Professionale che ne regoli ed accompagni il percorso.

Nel corso del dibattito nel gruppo di lavoro sulla Legge professionale è emersa con sufficiente chiarezza la scelta di fondo che si pone all'Avvocatura e dunque, medio termine,



all'assemblea dell'Organismo prima ed ai tavoli di confronto e concertazione con i delegati, gli ordini e le associazioni dopo, per portare il Congresso a dare una risposta che sia frutto di una adeguata e matura valutazione.

**La domanda che si pone è se l'Avvocatura sia pronta per ipotizzare una nuova figura di Avvocato** che sappia e possa porsi sul mercato senza vincoli di compatibilità con la professione e conservando l'iscrizione all'albo riconoscendo la professionalità dell'attività svolta ma in un ambito di regole di concorrenza e nel rispetto di eventuali conflitti di interessi che siano adeguatamente regolamentati e definiti anche nelle implicazioni deontologiche **o se sia necessario mantenere il regime delle incompatibilità**, accettando o contrastando di volta in volta le possibili lesioni di questi principi che saranno imposte dal Legislatore per suoi interessi più o meno ponderati, come avvenuto da ultimo con il richiamato art. 31 del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 ovvero dalla giurisprudenza, nazionale e comunitaria, in possibili applicazioni, analogiche od interpretative, di principi o norme di ambiti diversi dal nostro.

Nel gruppo di lavoro qualche collega ha espresso forti preoccupazioni per possibili derive innovative e l'opinione che sia necessario mantenere il regime di incompatibilità esistente perché la professione forense resti "pura" e fondata su principi radicati e non sia "contaminata" dalla ricerca di nuove fonti di lavoro che possano mettere a rischio l'autonomia e l'indipendenza che costituiscono le basi della professione da tutelare finché possibile, e chi invece ritiene che i tempi siano maturi per superare il dogma dell'incompatibilità al fine di consentire all'avvocato di affrontare la concorrenza di altri professionisti che non hanno nelle loro norme professionali le medesime limitazioni e che, già allo stato attuali, sono invece legittimati ad esercitare tali attività.

In questa ottica va anche considerata la sempre crescente difficoltà di qualificazione dei rapporti di collaborazione professionale fra incarichi di natura politica (ammessi) e di natura amministrativa o gestionale (vietati) ed al discrimine fra incarichi conferiti da ente pubblico o privato (sempre più difficile da individuare, nella variegata esistenza di società pubbliche, in house, con socio pubblico a capitale pubblico etc..) che comporta la presenza di tante situazioni di potenziale conflitto ed incompatibilità sovente neanche portate all'attenzione degli ordini professionali da colleghi timorosi di perdere occasioni di lavoro e sviluppo professionale.

In molti casi peraltro il discrimine viene individuato non nella natura del rapporto (autonomo o subordinato e di profilo giuridico, amministrativo o gestionale) quanto del compenso che viene erogato e della possibilità che lo stesso sia soggetto a fatturazione e dunque consentito, almeno formalmente, nell'ambito del lavoro autonomo (si pensi alla limitazione per le amministrazioni ed enti pubblici di mantenere rapporti di consulenza,



posti sotto osservazione dagli organi di controllo e vigilanza che spesso ne vietano la facoltà, imponendo contratti di collaborazione pur se di fatto autonomi).

In ambito societario rileva invece ancora la distinzione fra la partecipazione ad organi collegiali ed incarichi di amministrazione, con la conseguenza che in molti casi l'avvocato, pur essendo di fatto il vero amministratore della società, fa risultare formalmente l'incarico ricoperto da altri professionisti.

Si pensi anche a possibili ipotesi di incarichi, anche temporanei, che vengono affidati ad avvocati quali la gestione del personale nei periodi di crisi o trasformazioni di imprese, o di gestioni di condomini in fasi di passaggio di consegne o contenziosi in corso.

Certamente si tratta di fattispecie il più delle volte meritevoli di sanzioni anche ai sensi delle norme deontologiche, per cui non si possono invocare modifiche di norme al fine di eludere il rispetto della legge, ma è probabilmente compito di un organismo politico esaminarne le ragioni e le possibili soluzioni.

Nell'ipotesi in cui la scelta dell'assemblea sia nel senso di esplorare possibili modificazioni all'art. 18 della legge n. 247/2012 sia nella direzione di eliminare del tutto le incompatibilità esistenti, sia in misura minore consentendo alcune limitate e ragionate eccezioni (ad esempio nel ruolo di amministratore di società od enti) sarà poi necessario rivedere anche le norme collegate rafforzando le ipotesi di conflitto di interessi ed introducendo un adeguato sistema di controlli e verifiche, o forse anche di preventive autorizzazioni, da parte dei COA, prima dell'assunzione di determinati incarichi, al fine di verificarne la rispondenza ai requisiti che saranno individuati ed evitare abusi ed anche al fine di tutelare il rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza e la professionalità dell'avvocato.

Naturalmente il reddito prodotto dall'avvocato, anche ove derivante da attività non strettamente legali, dovrebbe comunque essere assoggettato alla contribuzione per la cassa forense, al fine di tutelare la sostenibilità di gestione dell'ente di previdenza.

L'argomento merita naturalmente una riflessione più approfondita, che però si ritiene non possa essere differita ulteriormente ed è centrale per tutta una serie di conseguenze che ne derivano, come confermato da quanto sta avvenendo proprio in questi giorni in applicazione della decretazione d'urgenza sopra ricordata, che sta provocando interrogativi, difficoltà applicative e richieste di interventi correttivi da parte degli ordini territoriali e del Consiglio Nazionale Forense.



## SISTEMA FORMATIVO

L'art. 1, comma 2, lett. a) e c) della Legge Professionale delinea obiettivi molto ambiziosi laddove dispone che l'ordinamento 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*"

Il sistema formativo, così come oggi regolamentato, non pare in grado di garantire, in maniera effettiva ed efficace, il perseguimento di tali obiettivi. A mero titolo esemplificativo, il sistema di esonero dagli obblighi formativi per anzianità anagrafica e di iscrizione all'albo appare del tutto incompatibile con le finalità indicate dal menzionato art. 1, comma 2, L.P

Una proposta che è stata formulata per il superamento delle attuali criticità attiene alla opzione per un "*sistema formativo premiale*" che, superando la logica dell'obbligo "generalizzato" (peraltro solo parzialmente) assegna alla formazione la finalità di arricchimento e qualificazione professionale per il riconoscimento delle competenze necessarie per conseguire (e, successivamente, mantenere), attraverso:

- l'iscrizione nelle liste dei difensori abilitati al Patrocinio a spese dello Stato con specificazione degli ambiti di competenza professionale sulla base dei settori di attività oggetto della formazione acquisita (così come previsto dal regolamento sulle specializzazioni);
- l'iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio;
- l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio innanzi le giurisdizioni superiori (albo da ristrutturare per "*ambiti di competenza*" in relazione ai settori di attività professionale oggetto dei singoli corsi di formazione previsti dal regolamento di attuazione dell'art. 22 della L.P.);
- l'acquisizione del titolo di specialista;
- l'iscrizione negli elenchi di: delegati alle vendite, gestori della crisi d'impresa, mediatori, ecc.

In questa prospettiva la funzione principale dei COA potrebbe essere quella di verifica e controllo della compiuta formazione degli iscritti, finalizzata alla iscrizione ed alla permanenza negli albi ed elenchi speciali.

Conseguentemente, potrebbe ipotizzarsi l'abrogazione (sia nella legge professionale che nel codice deontologico) delle disposizioni che qualificano come illecito disciplinare il



mancato adempimento dell'obbligo formativo.

Differente prospettiva di riforma potrebbe essere quella di coesistenza del "*sistema formativo premiale*" sopra descritto, con una "*formazione di base*" alla quale sarebbero tenuti tutti gli iscritti all'Albo (senza esenzioni legate ad anzianità anagrafica o di iscrizione) e la cui qualità ed efficacia potrebbe restare sottoposta (eventualmente anche a cura di soggetti terzi) ad un sistema di controllo analogo a quello predisposto per la "*formazione premiale*".



## ACCESSO ALLA PROFESSIONE

### Titolo IV L. n.247/2012 (Artt. 40-45)

È opinione diffusa che l'accesso alla professione e la formazione che l'aspirante avvocato riceve durante il tirocinio sia in gran parte inadeguata.

Tuttavia, in un momento in cui si avverte la necessità di una riscrittura della Legge professionale, non pare adeguato operare con interventi puntuali e settoriali alla legge attuale, né proporre soluzioni finalizzate ad intervenire solo alla fase della verifica finale, per evitare che il rimedio non porti gli effetti sperati o si riveli di corto respiro o addirittura sia peggiore del male.

#### 1. SISTEMA UNIVERSITARIO

Nell'affrontare il tema dell'accesso, sembra 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.

Gli interventi correttivi in materia di percorso universitario potrebbero essere ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi:

- prevedere un percorso di studi finalizzato ad orientare gli studenti già nella fase universitaria verso uno specifico sbocco professionale con l'obiettivo di rendere l'organizzazione e gli ordinamenti sempre più rispondenti non solo a finalità di tipo strettamente formativo ma anche di efficace collegamento con i possibili orientamenti professionali. A tal fine si propone di articolare il programma universitario prevedendo:
  - a) UN CORSO DI LAUREA che rappresenti il primo livello di formazione universitaria comune a tutti gli studenti;
  - b) UN ANNO SPECIALISTICO suddiviso in due differenti percorsi: quello destinato a chi intende intraprendere la professione di avvocato/magistrato/notaio e quello destinato a chi intende accedere ai concorsi presso la pubblica amministrazione o divenire esperto legale nelle imprese e negli enti pubblici;
- prevedere, per effetto della implementazione del corso specialistico la costituzione di Comitati di Indirizzo con la presenza degli ordini professionali, aventi la funzione di stabilire i contenuti dei piani didattici da svolgere nell'ultimo anno, di concerto con le Università.



La disciplina dell'accesso trova il suo primo richiamo nella legge professionale all'art. 1 comma 2, allorché nell'elencare le finalità cui essa è preposta annovera alla lettera d) il compito di:

*- favorire l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito.*

Pertanto, nell'ottica di valorizzazione di un percorso di accesso virtuoso, teso a conseguire professionalità qualificate nell'interesse pubblico ed a tutela dell'affidamento della clientela in conformità a quanto disposto all'art. 1, lett. a e c L.P. la formulazione della lettera d) potrebbe essere modificata con il seguente testo:

*- favorire l'accesso e la permanenza nella professione di avvocato ai soggetti più meritevoli e a coloro che esercitano effettivamente la professione, garantendo la loro migliore qualificazione e preparazione.*

Il percorso finalizzato ad individuare gli interventi riformatori in tema di accesso non può disinteressarsi dell'iter parlamentare già avviato per numerosi disegni di legge attualmente al vaglio della Commissione Giustizia che, in occasione dell'ultima riunione del 15 dicembre 2021, ha deliberato l'abbinamento alle proposte già in discussione a firma degli on.li Di Sarno e Miceli, quelle presentate successivamente a firma degli on.li Zanettin e Colletti, in attesa di pervenire ad una sintesi dei contenuti mediante una proposta di testo unificato che raggiunga la più larga condivisione possibile.

Pertanto, fermo restando che è compito dell'Avvocatura formulare una proposta autonoma che risponda alla necessità di favorire l'accesso alla professione attraverso criteri di valorizzazione del merito, garantendo preparazione e qualificazione consone all'importanza del ruolo del difensore, quale voce qualificata delle istanze di giustizia del cittadino, appare tuttavia indispensabile che la classe forense eserciti un'attività di monitoraggio sui lavori parlamentari affinché le spinte che hanno ispirato gli attuali DDL siano reindirizzate verso percorsi formativi e di verifica più virtuosi.

## **2. TIROCINIO PROFESSIONALE**

Qualsiasi iniziativa riformatrice non può prescindere da una adeguata valutazione comparativa dei sistemi di accesso alla professione previsti nei principali paesi facenti parte dell'Unione Europea, soprattutto perché i sostenitori di un sistema ispirato a principi di maggiore celerità, attuato mediante soluzioni di semplificazione del tirocinio e dell'esame, addebitano al sistema attualmente vigente in Italia anacronistici ritardi nell'accesso alla professione.

Il confronto con alcuni sistemi legislativi dei più importanti paesi europei consente invece di accertare che il tirocinio ha in alcuni casi una durata triennale con esame conclusivo, in



altri prevede una durata di 18 mesi, ancorché preceduto e seguito da un esame particolarmente selettivo.

È utile evidenziare che il dato numerico degli avvocati in ciascuno degli stati europei è strettamente collegato al rigore del sistema di accesso alla professione, per cui in paesi con sistemi di formazione e selezione degli aspiranti avvocati più rigorosi, il numero degli avvocati è di gran lunga più contenuto.

Gli interventi correttivi potrebbero essere ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi alternativi.

➤ **Modalità di svolgimento del tirocinio ( art. 41 comma 6)**

**Soluzione a):**

- prevedere che il tirocinio debba consistere esclusivamente in un periodo di pratica da svolgersi per l'intera durata dei diciotto mesi (o eventualmente ventiquattro) presso uno studio legale di un avvocato, con anzianità di iscrizione all'albo non inferiore a cinque anni, risultando imprescindibile la frequentazione di uno studio professionale per conseguire le capacità necessarie per l'esercizio della professione di avvocato e per la gestione di uno studio legale;
- prevedere un sistema integrato di pratica forense e corsi di formazione, eliminando la possibilità, attualmente prevista, di sostituire la pratica presso uno studio professionale con il tirocinio come previsto dall'art. 44 L.P. e disciplinato dai Regolamenti Ministeriali attuativi;
- prevedere che lo svolgimento del tirocinio presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o presso un ufficio giudiziario, ovvero in altro Paese dell'Unione europea presso professionisti legali, con titolo equivalente a quello di avvocato, abilitati all'esercizio della professione, possa consentire una forma di attenuazione dei requisiti previsti per il compimento della pratica forense;
- escludere la possibilità di qualsiasi previsione che miri ad ampliare le finalità del tirocinio prevedendo che lo stesso debba consentire di svolgere attività non solo negli "*studi legali privati*", ma anche negli "*uffici legali di imprese*" e negli "*uffici legali di enti pubblici*";



### **Soluzione b):**

- prevedere che il tirocinio possa consistere in un periodo di pratica da svolgersi all'esterno dello studio professionale, anche integralmente;
- prevedere la possibilità di svolgere la pratica forense, per l'intera durata del tirocinio presso un Avvocato iscritto all'Elenco Speciale di cui all'art. 23 L. 247/2012, o presso l'Avvocatura di un Ente Pubblico ove ritualmente riconosciuta dall'Ordine territorialmente competente.

### ➤ **Compatibilità tirocinio / lavoro subordinato ( art. 41 comma 4)**

#### **Soluzione a):**

escludere la possibilità che il tirocinio possa essere svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato pubblico o privato e rivedere le modalità di svolgimento della pratica anticipata (art. 5 reg. 70/16 frequentazione di uno studio legale per dodici ore settimanali).

#### **Soluzione b):**

conservare l'attuale impianto normativo (art. 41 comma 4) che prevede la possibilità che il tirocinio possa essere svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato pubblico e privato e ciò sia al fine di consentire ai tirocinanti di sostentarsi durante il periodo precedente all'acquisizione del titolo, sia al fine di permettere anche a coloro che decidono di intraprendere la professione in età avanzata di realizzare le proprie aspettative ed ambizioni.

L'osservazione di chi ritiene che l'esercizio di attività di lavoro subordinato durante il tirocinio possa pregiudicarne lo svolgimento proficuo è superata dal comma 4° dell'art. 41 L.P. secondo cui " *Il tirocinio può essere svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato pubblico e privato, purché con modalità e orari idonei a consentirne l'effettivo e puntuale svolgimento e in assenza di specifiche ragioni di conflitto di interesse.*"

### ➤ **Patrocinio sostitutivo ( art. 41 comma 12)**

#### **Soluzione a):**

prevedere la possibilità del patrocinio sostitutivo dopo un anno di tirocinio (non valido per la pratica anticipata) non solo per sostituire il dominus ma per esercitare con i limiti già previsti dall'attuale normativa;



**Soluzione b):**

conservare l'attuale impianto normativo affinché permanga la configurazione di patrocinio nell'alveo dell'attività di "apprendimento" e non di "esercizio diretto" della professione secondo una prospettazione coerente con una proposta di accesso alla professione che premi il merito a seguito di un completato percorso di preparazione teorico-pratica.

- impedire che possano delinearci ipotesi di incompatibilità dell'avvocato presso cui si svolge il tirocinio con la funzione di membri del COA, CNF e CDD o di indegnità dell'avvocato che è stato oggetto di più segnalazioni anonime effettuate da soggetti diversi;
- prevedere un diritto al compenso del tirocinante dopo sei mesi di collaborazione come previsto nei DDL Di Sarno e Colletti.

**3. SCUOLE FORENSI**

Sulla materia delle scuole forensi sono state analizzate due 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 in occasione dell'emergenza sanitaria;

**Soluzione b):**

eliminare l'impianto delle scuole forensi, modulando il corso di specializzazione universitario previsto nella proposta OCF sui principi organizzativi che avevano ispirato la normativa delle scuole forensi.

In tal caso però l'esame dovrà conservare la formula prevista nel lavoro emendativo approvato dall'assemblea di OCF.

**Osservazioni critiche alla soluzione a)**

- 1) l'organizzazione dei corsi non è alla portata di molti degli Ordini territoriali; tuttavia in regime di non obbligatorietà non è possibile ricavare un indicatore certo sulla sostenibilità degli Ordini del costo per una scuola forense (deve esserci certezza di una massa critica di domanda, pur tenendo conto delle società private);



- 2) per garantire qualità nella formazione occorrono dei docenti preparati, difficili da trovare o formare, e ciò a prescindere dal rimborso spese. Così come non è facile costituire un comitato tecnico scientifico in grado di soddisfare le aspettative.
- 3) il sistema delle verifiche previsto da DM è macchinoso, necessita di persone qualificate (cui spettano rimborsi). Sul punto specifico non va sottovalutata la concorrenza delle società private.
- 4) l'impianto delle scuole forensi rappresenta un ulteriore requisito vincolante per accedere all'esame di abilitazione, un rilevante ostacolo all'effetto esercizio della libera professione, un onere economico che allontana dalla scelta di intraprendere la carriera forense e una sottrazione di tempo alla principale attività formativa e cioè la pratica presso lo studio legale.

#### **Osservazioni critiche sulla soluzione b)**

- 1) l'eliminazione delle scuole forensi impedirebbe ai futuri avvocati di conseguire una preparazione completa, non settoriale, rappresentando un momento significativo del percorso formativo, di cui l'esame di abilitazione rappresenta il momento conclusivo di verifica e non un impedimento all'ingresso nella professione;
- 2) l'intervento sul percorso universitario produrrebbe effetti apprezzabili solo a lunghissimo termine, considerati i tempi per l'avvio ed il completamento del percorso di studi, a fronte di una evidente e stringente interesse della politica a prospettare soluzioni che possano produrre immediati effetti.

#### **Superamento delle criticità della soluzione a)**

- 3) tenuto conto delle specificità territoriali, prevedere la costituzione di una scuola forense distrettuale che accenti le migliori risorse disponibili sia per quanto concerne i docenti, il comitato tecnico scientifico e i verificatori, in conformità a quanto previsto nell'Avviso del PON Gov. secondo cui *la sperimentazione dei nuovi moduli organizzativi è prevista nell'ambito della giurisdizione civile di ciascun distretto*;
- 4) in un momento in cui l'innovazione tecnologica viene considerata la cifra che contrassegnerà il nostro futuro professionale, realizzare corsi per lo più in ambiente virtuale, potrebbe determinare una forte domanda (soprattutto se in regime di frequenza obbligatoria) con riduzione dei costi per i discenti. In gergo si chiama Mooc, acronimo di *massive open online courses*;



- 5) conservare le scuole forensi avviate, che meritoriamente in questi anni hanno dimostrato la bontà di questa formazione ancora alternativa alla pratica presso uno studio legale, non disperdendo l'esperienza virtuosa maturata;
- 6) prevedere che la verifica finale sia fatta sempre nella scuola distrettuale, sia per le scuole forensi istituite presso gli ordini, sia per quelle gestite da altri soggetti previsti dalla legge (per evitare il pericolo di comportamenti distorsivi per queste ultime);
- 7) modulare il corso di specializzazione universitario inteso come un percorso di avvicinamento professionalizzante di natura interdisciplinare con il sistema di tirocinio formativo della scuola forense inteso come la realizzazione pratica di saper fare l'avvocato, di saper gestire uno studio legale, di apprendere i principi etici e deontologici;

#### 4. ESAME DI STATO

Riguardo all'art. 46 "Esame di Stato" e all'art. Art. 47 "Commissioni di esame", l'Assemblea dell'OCF dovrà ha valutato la opportunità di una modifica che tenga conto:

- a) dell'attuale, transitoria, disciplina dell'esame di abilitazione, imposta dall'emergenza sanitaria, che potrebbe rappresentare una sperimentazione finalizzata a verificarne la possibile stabilizzazione;
- b) del testo unificato che la Commissione giustizia è prossima a licenziare, sintesi dei quattro progetti di legge attualmente in discussione in Parlamento, cui si aggiunge il n. 1906 (Lonardo), presentato al Senato il 30/07/2020, assegnato il 13/10/2020 il cui esame non è ancora iniziato;
- c) della soluzione adottata in caso di conservazione o eliminazione dell'impianto della scuola forense.

Gli interventi correttivi dovrebbero essere ispirati ai seguenti principi irrinunciabili:

1. ostacolare qualsiasi intento di temperare le esigenze meritocratiche con quelle di celerità e di semplificazione;
2. ostacolare la settorializzazione dell'esame, evitando che le prove di verifica siano prevalentemente ed esclusivamente orientate su una sola materia che il candidato sceglie al momento della presentazione della domanda; tale soluzione impedirebbe di effettuare una valutazione complessiva sulle competenze acquisite nei diversi campi del diritto, considerato che, all'esito del superamento dell'esame, l'avvocato è comunque abilitato ad esercitare senza alcuna limitazione di settore;
3. garantire l'equilibrio tra le esigenze di formazione multidisciplinare e gli orientamenti professionali;



4. evitare l'introduzione, comune a molti disegni di legge, di automatismi valutativi inidonei a determinare con adeguatezza il livello di preparazione dell'aspirante avvocato (il disegno di legge di Sarno prevede di fornire ai candidati un formulario giuridico per la redazione dell'atto giudiziario);
5. evitare che l'introduzione di una prova preselettiva sia sostitutiva della prova scritta o orale;
6. evitare la deflazione dell'esame di Stato mediante correttivi tendenti ad istituire albi speciali (degli ausiliari e dei consulenti legali- cfr proposta di legge Zanettin) nell'intento di tutelare coloro che intendano operare nell'ambito giudiziario come professionisti retribuiti ma che di fronte alla situazione del mercato non intendono avviare un proprio studio legale.



## SETTORE DISCIPLINARE

### PROFILI GENERALI

Il nuovo impianto disciplinare voluto dalla Legge 247/2012 ha manifestato, nella sua attuazione, alcune criticità sia sotto il profilo del procedimento in senso stretto sia sotto il profilo del funzionamento dell'organo.

In particolare, senza pretesa di completezza:

- 1) sono state registrate difficoltà e criticità nell'attuazione del nuovo procedimento che si possono compendiare nella mancata o insufficiente disponibilità di locali e mezzi idonei, comprese le risorse umane, per lo svolgimento della funzione disciplinare determinate, a volte, da resistenze "culturali" e, comunque, dai costi aggiuntivi che gli Ordini sono chiamati a sostenere sia per locali e dipendenti ma anche per il rimborso delle spese di viaggio che devono essere riconosciute ai Consiglieri di disciplina,
- 2) difficoltà derivanti dall'arretrato trasferito ai "nuovi" Consigli di Disciplina che ha condizionato l'efficienza e che ha determinato, non sempre e non dappertutto, la formazione di ulteriore arretrato;
- 3) le regole di procedura introdotte dalla legge e, successivamente, dal Regolamento che, soprattutto, nella prima fase ha comportato dubbi e ritardi. La procedura, inoltre, è sembrata troppo ispirata alle regole del processo penale. Si ha la sensazione, è stato osservato, di *<<un sistema forse eccessivamente ed a tratti anche inutilmente formale per allontanare ogni sospetto di condizionamento dell'organo decidente (distrettualizzazione e incompatibilità ne sono gli esempi più evidenti, ma forse ancor di più la casualità dell'assegnazione dell'esposto alla sezione che si formava sul fascicolo e non secondo un metodo tabellare, nella originaria stesura del Reg. 2/2014), così da garantire la massima indipendenza contemporaneamente alla massima collegialità possibile>>*.

È evidente che quando si costruisce, ex novo, un sistema strutturato, nella prima fase attuativa si debbano fronteggiare inevitabilmente disfunzioni e anomalie, ma bisogna altresì chiedersi se la risoluzione delle criticità debba spingere a "ritornare al passato" o piuttosto ad andare avanti nel cammino intrapreso, cercando di apportare i correttivi necessari in chiave evolutiva.

Analizzando senza pregiudizi il sistema si può dire che *"il nuovo procedimento disciplinare non ha prodotto complessivamente grandi risultati"* ma, nel contempo, non si può dire che sia da abbandonare *tout court* sicché, fermo l'impianto costruito dalla legge 247, sarebbe invece necessario intervenire, oltre che sul Regolamento n. 2/2014, anche sulla legge con modifiche mirate. Al riguardo le considerazioni già svolte e recepite nella mozione congressuale conservano attualità con qualche, ulteriore, integrazione fermi restando gli ulteriori



contributi che deriveranno dal confronto con le varie esperienze e che dovranno essere approfonditi in sede di redazione del documento finale.

Al riguardo, e per attestare la vivacità del dibattito sul punto, interessanti spunti si colgono dall'esame del documento *"30/6/2021: proposte modifica CDD ROMA integrate da proposte CNF+CDD Palermo"*<sup>1</sup> e di alcuni altri contributi provenienti da componenti/presidenti di Consigli di Disciplina, tra i quali un intervento svolto dal Consigliere Segretario del CDD dell'Emilia Romagna (in una relazione tenuta nel corso di un evento formativo di fine 2020, la cui registrazione streaming è oggi pubblicata sul sito dell'Ordine di Modena).

---

<sup>1</sup> Tale documento contiene ipotesi di "modifiche puntuali" al testo del Regolamento CNF 21/2/2014, n. 2 che disciplina il "procedimento disciplinare" sulle quali non mi sembra il caso di soffermarsi particolarmente e che possono considerarsi in gran parte, se non integralmente, condivisibili finalizzate a semplificare alcuni aspetti della "procedura" disciplinare. In particolare:

- Art. 1 si prevede l'elezione di un vice presidente per ognuno dei Coa del distretto con esclusione di quello che esprime il presidente;
- Art. 2 si prevede la possibilità di comporre sezioni fisse e piccole modifiche di dettaglio;
- Art. 4 si prevede l'aggiunta di un comma (5bis): per il caso in cui un esposto provenga da un componente del COA o del CDD in veste non istituzionale la competenza disciplinare è attribuita ad altro CDD determinato a norma del co 4;
- Art. 7 in tema di ricusazione si prevede che non possa essere proposta mai "dopo" la decisione;
- Art. 9 in tema di sostituzione del componente ricusato;
- Art. 14 prevede:
- la comunicazione del provvedimento d'archiviazione anche al P.M. nelle diverse articolazioni;
  - l'aggiunta di un comma (2ter) che impone, nel caso in cui l'incolpato appartenga allo stesso foro del presidente che questi debba delegare gli incombeni ad un vice presidente ed altre modifiche di dettaglio;
- Art. 15 modifiche di dettaglio relative al fascicolo disciplinare;
- Art. 16 viene prevista espressamente che conclusa la fase istruttoria preliminare il consigliere istruttore possa richiedere anche l'applicazione del richiamo verbale;
- Art. 18 modifica di dettaglio;
- Art. 18-bis si prevede l'introduzione di un articolo che disciplina l'impedimento a comparire dell'incolpato o del suo difensore;
- Art. 19 modifica di dettaglio;
- Art. 20 si prevede che nel caso in cui venga deliberata la citazione a giudizio provveda direttamente il presidente della sezione e non il presidente del CDD;
- Art. 22 modifiche di dettaglio. Viene però aggiunto un comma (4) che prevede, nel caso di rinvio, la sospensione della prescrizione;
- Art. 28 modifiche di dettaglio;
- Art. 31 modifiche di dettaglio in tema di notificazione della decisione;
- Art. 32 ascolto mediante modalità telematiche;
- Art. 35 al comma 5 si prevede che copia della comunicazione che infligge la sospensione, la radiazione e la sospensione cautelare è pubblicata anche sul sito internet dell'Ordine dell'iscritto;
- Art. 36 in materia di riapertura del procedimento. È prevista l'aggiunta di un comma (5) che prevede, in caso di riapertura di un procedimento definito con l'irrogazione di una sanzione in corso di esecuzione, la sospensione della sanzione.



#### - ILLECITI DISCIPLINARI. CODICE DEONTOLOGICO

L'art. 3 attribuisce al Consiglio Nazionale Forense la competenza esclusiva ad emanare ed aggiornare il Codice Deontologico.

È stata segnalata, da più parti, l'opportunità di eliminare quegli 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 e D.M. n. 47/2016) eliminando, in ogni caso, il cumulo della sanzione disciplinare con il provvedimento amministrativo di sospensione. Ciò consentirebbe, da un lato, di alleggerire i carichi di lavoro dei Consigli di Disciplina e, dall'altro, di valorizzare il ruolo dei COA.

Gli interventi in materia di Ordinamento Professionale già effettuati (art. 31 D.L. 152/2021 convertito) che incidono sulla incompatibilità consentendo di mantenere l'iscrizione all'Albo impongono, probabilmente, una **rivisitazione delle condotte rilevanti sul piano disciplinare** che rientrano nella esclusiva competenza del Consiglio Nazionale Forense ma che incidono, più in generale, sulle **condizioni per l'esercizio della professione**.

#### - CONSIGLI DI DISCIPLINA - PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

Il sistema creato dalla legge 247/2012 che ha attribuito il potere disciplinare ai Consigli Distrettuali di Disciplina per quanto detto non sembrerebbe essere superabile ma sembra necessario intervenire sia sulla Legge sia sui Regolamenti per rivisitare, alla luce dell'esperienza maturata, l'intero procedimento disciplinare e la stessa composizione dei Consigli Distrettuali di Disciplina nella prospettiva di ridurre la durata del procedimento 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 di seguito si indicano a titolo esemplificativo:

- a) A fronte del numero elevato degli esposti che si rivelano infondati o, comunque, di ridotta offensività si potrebbe ipotizzare 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 dal CDD. Nel primo caso la coerenza interna del sistema imporrebbe, in ogni caso, la trasmissione del fascicolo al CDD per la dichiarazione del non luogo a provvedere. A tanto si potrebbe pervenire, probabilmente, solo attraverso una norma che modifichi la fonte primaria.

- b)** 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 e loro distribuzione all'interno di ciascun 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. È 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.
- c)** Sono state segnalate ingerenze ed omissioni da parte degli Ordini oltre che mancata collaborazione nonostante il “concerto” previsto dall'art. 3 Regolamento CDD che forse è, concettualmente, troppo generico.
- d)** 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.
- e)** 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).
- f)** 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 (sospensione della prescrizione al momento della cancellazione che riprenderebbe a decorrere in caso di reinscrizione) 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.

- g)** 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.
- h)** La norma che prevede il divieto di ricandidatura per più di due mandati rischia di disperdere competenze faticosamente acquisite in questa prima fase di applicazione della normativa. Si potrebbe abolire il divieto di ricandidarsi dopo due mandati e, nel contempo, prevedere un "meccanismo" che eviti la scadenza contemporanea di gran parte dei componenti se non, in alcuni casi, di tutti ponendo, ad esempio, un limite d'età massimo per far parte del CDD con integrazione dell'Organismo in corso di mandato ovvero studiare altre soluzioni.
- i)** Divieto di candidatura al Consiglio dell'Ordine per il componente del CDD nelle elezioni immediatamente successive alla cessazione del mandato. Questa ipotesi ha generato diverse critiche sul presupposto che i meccanismi di assegnazione dei procedimenti eviterebbero la "captatio" che è alla base di una scelta del genere. Al riguardo la modifica al Regolamento n. 2/2014 che è stata proposta, interverrebbe all'art. 14, con l'aggiunta di un comma 2-ter (archiviazione preliminare), tale nel senso di eliminare ogni residua ipotesi;
- j)** È stata infine formulata la richiesta di operare, nella disciplina regolamentare, un coordinamento tra la istruttoria svolta nella fase precedente alla pronuncia del plenum e quella collegiale che si svolge nella fase successiva alla formulazione del capo di incolpazione e alla citazione a giudizio, in modo da evitare duplicazioni defatiganti.



## SISTEMA ORDINISTICO

### QUANTO ALLA NATURA DEGLI ORDINI

Ferma la natura pubblicistica degli Ordini e del CNF si rende assolutamente necessaria l'espressa esclusione delle Istituzioni Forensi (quali organismi di diritto pubblico) dall'ambito di applicabilità delle normative previste per le pubbliche amministrazioni sul presupposto della gestione di finanza pubblica.

Inoltre, deve essere rafforzata l'autonomia regolamentare delle Istituzioni forensi nel rispetto dei soli "*principi generali*" delle normative che disciplinano l'attività degli organismi di diritto pubblico.

### QUANTO ALL'ORDINE CIRCONDARIALE

Sul sistema elettorale

Il sistema elettorale dovrebbe assicurare:

- a) la tutela delle minoranze
- b) la tutela di genere
- c) la possibilità per l'elettore di esprimere una maggioranza consiliare.

Fra i sistemi ipotizzabili vi è quello oggi disciplinato dall'art. 3 del Regolamento per l'elezione del Comitato dei delegati di Cassa Forense che adeguato alle elezioni del Consigli dell'Ordine, potrebbe prevedere che:

- 1) sia previsto il voto di lista;
- 2) ogni lista sia composta al massimo da un numero di candidati non superiore a 2/3 dei seggi;
- 3) almeno 1/3 dei candidati di ciascuna lista (salvo quelle uninominali o binominali) appartenga al genere meno rappresentato;
- 4) che ogni elettore possa esprimere, fra i candidati appartenenti alla lista votata, anche preferenze individuali al fine della formazione della graduatoria interna di ciascuna lista.

Una diversa posizione è stata invece espressa da chi ritiene che il meccanismo di tutela della minoranza costituisca uno strumento proprio degli organi collegiali a marcata connotazione politica, prospettiva che apparirebbe non appropriata per i Consigli Circondariali che, in siffatta prospettiva, vengono invece raffigurati come rappresentanti di un unico e coeso ceto professionale. In conseguenza di tale premessa, da parte di chi aderisce a tale impostazione viene auspicata la soppressione di quei meccanismi elettorali che, incentivando la formazione preconstituita di maggioranze e minoranze, appaiono quale fattore disgregativo della unitarietà del Consiglio; e, contestualmente, viene osteggiata l'ipotetica introduzione della mozione di sfiducia.



In tale direzione si potrebbe, ancora:

- favorire il graduale ricambio dei componenti il Consiglio nel rispetto del valore dell'esperienza prevedendo un sistema di rinnovo parziale periodico sul modello che disciplina le elezioni dei Consigli notarili (o del Consiglio di Amministrazione di Cassa Forense);
- introdurre la possibilità che il Presidente e le altre cariche elette dal Consiglio possano essere sfiduciati con conseguente decadenza dalla carica;
- prevedere 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.

#### QUANTO AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Al fine della tenuta in sicurezza della funzione giurisdizionale attribuita al CNF (di cui agli artt. 36 e 61), resta vivo il problema della separazione del suo esercizio da quella amministrativa (di cui all'art. 35) con conseguentemente ampliamento del numero dei componenti, tanto più in ragione delle ampie potestà regolamentari attribuite al Consiglio con la legge n. 247/2012<sup>2</sup>, oltre che in considerazione anche dei numerosi e vari compiti amministrativi previsti dalla legge (il che eviterebbe, e comunque ridurrebbe

---

<sup>2</sup> Si richiamano, al riguardo, i principi desumibili dall'ampia giurisprudenza della Corte Costituzionale che, per gli organi di giurisdizione speciale (quale appunto è il CNF), nel riconoscere la possibilità della loro sopravvivenza pur oltre il termine quinquennale dato dalla VI disp. trans. e fin. della Costituzione, ne consente la revisione purché con finalità di adeguamento ai sopravvenuti principi generali che regolano la Giurisdizione (si veda al riguardo, la nota sentenza della Corte Cost. n. 41 del 1957, dove si legge che in sede di revisione delle giurisdizioni speciali, il Parlamento ha l'obbligo di provvedere "in conformità dei principi costituzionali innanzi ricordati"; ma in senso analogo, sono numerose le sentenze che mostrano con chiarezza come la via da percorrere nel dettare la disciplina dei giudici speciali, e in particolare del CNF, sia quella della massima tutela della loro autonomia, indipendenza, imparzialità e terzietà, nella finalità di un progressivo "riavvicinamento" della loro disciplina a quella già propria dei giudici ordinari. In tal senso, con riferimento alla convivenza nel medesimo organo delle funzioni giurisdizionali con le funzioni normativo/regolamentari e con quelle amministrative, particolare attenzione va posta ai principi desumibili dalla sentenza n. 114 del 1970 con cui la Corte Costituzionale (riprendendo analoghi spunti della sentenza n. 110 del 1967) ha enfatizzato la funzione neutrale del CNF in sede giurisdizionale, laddove esso, "a differenza dei singoli Consigli dell'Ordine, svolge, quando è chiamato a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti adottati da detti Consigli, funzione giurisdizionale per la tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell'interesse del gruppo professionale": sottolineatura che dà per sottintesa l'esigenza di una specifica garanzia dell'autonomia, dell'indipendenza, dell'imparzialità e della terzietà dei suoi componenti (che, appunto, non tutelano un interesse professionale-categoriale, ma un più vasto interesse generale-pubblico).



significativamente, l'attuale affidamento di incarichi e ruoli a soggetti esterni, privi della legittimazione elettorale).

La soluzione della separazione delle funzioni, ove praticata, potrebbe operare sul piano strutturale nella diversa composizione dell'organo, potendosi al riguardo prevedere, in particolare, quanto segue:

- per la Sezione giurisdizionale parrebbe più idoneo che fosse composta ~~comporsi~~ con un rappresentante eletto per ciascun Distretto (senza limite di mandato, al fine di non disperdere le particolari competenze acquisite nella materia disciplinare) attribuendo l'elettorato attivo ai soli Consiglieri dell'Ordine mentre quello passivo dovrebbe essere strutturato su proposte individuali di candidatura (così come oggi previsto per i CDD) valide per l'intero Distretto (e non per il solo Ordine di appartenenza del candidato) con la previsione che le preferenze vengano conteggiate su base distrettuale (discostandosi dall'attuale sistema di voto ponderato sulla base del numero degli iscritti di ciascun Ordine circondariale ed attribuendo, invece, a ciascun Consigliere degli Ordini del Distretto un voto).
- per la Sezione Amministrativa, pare preferibile prevedere 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 **tre quarti** (e, comunque, almeno uno) potrebbe dovrebbe essere eletta dagli iscritti in contestualità delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine mentre **un quarto** essere eletta dai consiglieri degli Ordini del Distretto con lo stesso meccanismo sopra ipotizzato per l'elezione dei componenti la Sezione giurisdizionale (ipotesi alternativa potrebbe essere quella di mantenere l'elettorato attivo dei Consiglieri degli Ordini del Distretto esclusivamente per la Sezione Giurisdizionale, prevedendo l'elettorato attivo diffuso in capo a tutti gli iscritti rispetto ai componenti della Sezione Amministrativa, con sistema elettorale analogo a quello previsto per l'elezione dei delegati di Cassa Forense).

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

In siffatta ipotesi, le competenze della Sezione Amministrativa (che opererebbe per commissioni) potrebbero essere:

- regolamentare;
- amministrativa;



- di indirizzo nei confronti dei COA;
- stesura/revisione Codice Deontologico;
- cura dei rapporti con i CDD.

### DISCIPLINA ELETTORALE ORDINI E CNF

In relazione ai principi ispiratori dei sistemi elettorali, già ripercorsi con riferimento alla disciplina dei COA al punto riportato a pagina 26<sup>3</sup>, **sembrerebbe opportuno chiarire (quanto meno come opzione) che il voto di lista sia una facoltà per l'elettore e non un obbligo e che il numero di voti attribuito ad ogni elettorale possa ben essere attribuito anche a candidati di liste diverse così come a candidati singoli.**

Il voto di lista previsto per l'elezione del Comitato dei delegati di Cassa Forense, può essere considerata un'opzione valida per organi di natura strettamente politica che devono garantire la "governabilità", mentre gli Ordini anche compiti di amministrazione, formazione etc..

Nel <caso degli Ordini forensi invece *"la possibilità per l'elettore di esprimere una maggioranza consiliare"* non può prevalere sulla necessità che diventino consiglieri dell'Ordine gli avvocati più stimati ed apprezzati nel foro che non sempre fanno parte di realtà associative e che non possono essere costretti a candidarsi in coalizioni, più o meno omogenee.

#### Sempre sul sistema ordinistico.

L'esclusione dei COA dalla disciplina delle pp.aa. sulla gestione di finanza pubblica non pare sostenibile sul piano del diritto amministrativo e contabile (i coa sono una p.a.) e potrebbe apparire la richiesta di riconoscimento di un privilegio non motivato.

Va bene la richiesta di maggiore autonomia regolamentare dei coa (magari su principi solo generali espressi da legislatore, ministero o dal Cnf).

Sulla nomina dei revisori da parte del tribunale, si è già detto qualcosa in assemblea, come garanzia di serietà e terzietà.

La sfiducia del Presidente rischia di rendere ingovernabili i Coa e soggetti a ricatto i presidenti, nel documento si potrebbe indicare come dubbia questa proposta, da valutare.

### Quanto alle elezioni del CNF

Il disposto dell'art. 34 della L. 247/2012 che disciplina la "durata e composizione" del CNF ed anche le modalità elettorali, sarà certamente oggetto di molte richieste di modifica, per cui si ritiene che anche nel documento possano essere inserite diverse opzioni.

---

<sup>3</sup> *"Il sistema elettorale dovrebbe assicurare: a) la tutela delle minoranze; b) la tutela di genere; c) la possibilità per l'elettore di esprimere una maggioranza consiliare. Fra i sistemi ipotizzabili vi è quello oggi disciplinato dall'art. 3 del Regolamento per l'elezione del Comitato dei delegati di Cassa Forense che adeguato alle elezioni del Consigli dell'Ordine, potrebbe prevedere che: 1) sia previsto il voto di lista [...]"*



Dagli Ordini di maggiori dimensioni viene contestato il *favor* riservato dal legislatore ai Fori meno rappresentativi solo che si consideri che nei distretti di corte d'appello con meno di 10 mila iscritti viene consentita comunque l'elezione di un componente nazionale e per i distretti con 10 mila o più iscritti si elegge soltanto un ulteriore componente. L'effetto pratico del combinato disposto di tale previsione è che, per esempio, la Sicilia, con ben 4 distretti di corte di appello (dovuti allo statuto speciale), tutti con iscritti inferiori ai 10 mila, elegge addirittura 4 componenti nazionali, laddove il Lazio, con una sola corte di appello, ma con circa 35 iscritti (solo Roma ne ha 26.400), ne elegge appena due.

Le conseguenze di questo sistema elettorale incidono sulla effettiva rappresentatività democratica del CNF (non basata sul numero effettivo degli iscritti ai quali dovrebbe corrispondere un numero maggiore o minore di consiglieri nazionali).

**La modifiche per rendere più razionale il sistema potrebbero inerire, alternativamente, alla previsione di una soglia minima di iscritti per ciascun distretto di corte di appello al fine di consentire l'elezione di un consigliere nazionale o, in modo probabilmente più coerente con il criterio di rappresentanza, alla valorizzare dei distretti con più iscritti, per esempio, prevedendo un numero aggiuntivo di consiglieri nazionali per ogni 5 mila iscritti ulteriori rispetto ai primi 10 mila.**



## SISTEMA DI RAPPRESENTANZA CONGRESSUALE

Il sistema congressuale (Congresso / Organismo Congressuale Forense) trova la sua disciplina legale nell'art. 39 della legge n. 247/2012.

Tale disposizione consta di un solo articolo, posto nel capo IV (Congresso Nazionale Forense) del medesimo Titolo III intitolato agli "Organi e Funzioni degli Ordini Forensi" (titolo composto da quattro Capi, di cui il Capo I intitolato all'Ordine Forense, il Capo II intitolato all'Ordine Circondariale, il Capo III intitolato al Consiglio Nazionale Forense, oltre che dal Capo IV relativo appunto al Congresso).

La collocazione sistematica della disposizione relativa al Congresso e la sua scarna laconicità non hanno trovato adeguato approfondimento né nei lavori preparatori alla stesura né nel suo iter parlamentare né nel corso della sua ormai quasi decennale applicazione, posto che dall'entrata in vigore della legge n. 247/2012 si sono succeduti tre Congressi e, nell'ultimo (il XXXIV, inaugurato a Catania nell'ottobre del 2018) si sono svolte due sessioni ulteriori, né risulta che siano state approfondite le asimmetrie che connotano la disciplina legale e quella statutaria del Congresso.

**La prima asimmetria** attiene al fatto che la collocazione della norma nel titolo III indurrebbe a ritenere che il Congresso costituisca uno degli organi dell'Ordine Forense – inteso nel suo insieme in quanto costituito dagli iscritti negli albi degli avvocati (secondo la definizione datane dall'art. 24, 1° co.) - e che, in quanto tale, sia tributario di una specifica funzione correlata con quelle attribuite agli altri organi che lo compongono. Tale convincimento, però, trova un ostacolo significativo nel fatto che il 2° comma dello stesso art. 24 dispone che: *"L'ordine forense si articola negli ordini circondariali e nel CNF", definiti "enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale"*: ciò senza fare alcun cenno al Congresso e all'organismo che ne attua i deliberati.

**La seconda asimmetria** risiede nella formulazione estremamente scarna dell'art. 39 che al secondo comma, pur definendo il Congresso quale *"massima assise dell'avvocatura italiana"*, non ne fissa le funzioni, limitandosi laconicamente a prevedere che esso *"Tratta e formula proposte sui temi della giustizia e della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nonché le questioni che riguardano la professione forense"*: laconicità tanto più significativa se rapportata al lungo e dettagliato catalogo di funzioni del Consiglio Nazionale Forense posto dall'art. 35.



In realtà, tali asimmetrie possono essere composte se si tiene conto di un presupposto, non enunciato nel testo ma sotteso all'intero impianto della legge n. 247/2012, che risiede nella indefettibilità della garanzia di autonomia e indipendenza dell'avvocatura nel suo insieme, oltre che nei singoli avvocati: principio sancito dall'art. 1 della legge, secondo cui l'ordinamento forense deve garantire l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati quali indispensabili condizioni dell'effettività della funzione difensiva e della tutela dei diritti individuali e collettivi, quali valori aventi primaria rilevanza giuridica e sociale.

E, difatti, va osservato che i due sistemi organici in cui si articola l'Ordine Forense (CNF e COA), per ragioni connesse alla natura pubblica delle funzioni che essi svolgono e della fonte coattiva delle risorse che ne garantiscono il funzionamento, sono comunque sottoposti alla vigilanza del Ministero della Giustizia, in generale per il disposto dell'art. 24, 3° co., alinea, e in particolare: in ragione del combinato disposto dell'art. 34 1° co. della stessa legge e dell'art. 53 R.D. 1578/1933 per quanto attiene al CNF; e in forza dell'art. 33, 2° co., legge n. 247/2012 per i COA.

Tale ordinamento postula dunque che l'Ordine Forense, inteso in senso complessivo quale insieme degli avvocati italiani, abbia una istituzione che sia espressione della sua volontà in piena indipendenza e autonomia.

I principi così individuati per risolvere la questione della collocazione sistematica della norma, offrono anche la via per risolvere l'altra e più significativa questione, circa la mancata individuazione delle funzioni specifiche demandate al Congresso e all'Organismo Congressuale Forense, nel senso che, trattandosi di "luogo" di formazione della volontà dell'Avvocatura svincolato da vigilanza e controlli in quanto espressione della sua autonomia e indipendenza, la disciplina funzionale e organizzativa non può che essere demandata alla fonte statutaria.

Sulla base di tale premessa, lo statuto approvato dal Congresso a Rimini nel 2016 e poi integrato a Catania nel 2018, ha operato un significativo passo in avanti nell'integrazione del sistema congressuale con gli organi dell'Ordine Forense, creando un originale impianto di correlazione del Congresso, oltre che con tutti gli avvocati italiani (cui pertiene la diffusa legittimazione a presentare mozioni all'approvazione dell'assemblea congressuale), da un lato con le assemblee degli Ordini territoriali (in quanto organi tributari di poteri *lato sensu* di politica forense), che eleggono i delegati congressuale che a loro volta eleggono i componenti dell'OCF, e dall'altro con la componente istituzionale, posto che il sistema di finanziamento del Congresso e dell'Organismo Congressuale si attua mediante la interposizione del Consiglio Nazionale Forense (e, nel caso dell'OCF) dei Presidenti dei COA.



Quanto agli aspetti funzionali, però, la disciplina statutaria ha previsto che il Congresso *“ha la funzione, nel rispetto dell'identità e dell'autonomia di ciascuna delle componenti associative, di trattare e formulare proposte sui temi della giustizia e della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini nonché sulle questioni che riguardano la professione forense e l'Avvocatura”*, in ciò limitandosi a riprenderne la definizione normativa che, come detto, era formulata in modo intenzionalmente aperto e indefinito, senza addurre pienezza e contenuti proprio alle funzioni demandate alla massima assise dell'Avvocatura.

In particolare, merita di essere evidenziato che allo Statuto dovrebbe spettare la precisazione di cosa si intenda per *“massima assise”* e quale sia la sua funzione, di quali siano la natura e l'oggetto dei suoi deliberati e, infine, di quale tipo di valore e forza essi siano dotati.

In tale direzione, partendo dal dato che i componenti del Congresso siano espressione delle assemblee territoriali degli avvocati, il dibattito congressuale potrà prima di tutto incentrarsi sulla natura di *“Assemblea Generale dell'Avvocatura”* assunta (già a dato normativo invariato) dal Congresso e sulle conseguenti integrazioni che sia opportuno apportare allo statuto.

Riaffermatane la natura di assemblea generale, merita ulteriori e più approfondite riflessioni il principio di cui all'inciso del secondo comma dell'art. 39, che impone al Congresso il rispetto dell'identità e dell'autonomia di ciascuna delle componenti associative. Tale principio, necessario portato della pluralità dell'Avvocatura, impone che venga adeguatamente assimilata l'incidenza che i deliberati congressuali assumono in relazione all'intera classe forense e alle sue componenti istituzionali e associative.

Una prima opzione potrebbe incentrarsi, come più volte in passato si è tentato di fare, sulla maggiore o minore coerenza dei deliberati congressuali.

Tale opzione però, oltre a scontrarsi con l'impossibilità di portare i deliberati a esecuzione, entra in diretta e intrinseca contraddizione con il valore riconosciuto al pluralismo forense (al di là di quanto comunque già previsto dal testo di legge) in ragione del rinnovato rilievo costituzionale assunto dalla indipendenza e autonomia dell'Avvocatura. Sulla scorta di siffatta riflessione, il testo delle ipotetiche integrazioni dello statuto potrebbe valorizzare la forza dei deliberati congressuali quali portato di sintesi della dialettica interna, attribuendo al loro contenuto valore di principio identitario e di orientamento generale.

Le susposte riflessioni vanno ancora correlate alla difficoltà, riscontrata da oltre un decennio, di portare le prospettazioni delle plurali voci istituzionali e associative di cui si compone l'Avvocatura ad un confronto comune, anche congressuale, confronto la cui mancanza escluderebbe in radice ogni possibilità di ricerca di sintesi. Sotto questo aspetto,



non può negarsi che il Congresso deve recuperare attitudine all'inclusione anche sotto il profilo della dinamica di svolgimento, attualmente compressa in termini tali da impedire un effettivo dibattito dialettico (come l'esperienza recente ha dimostrato) che hanno avviato la via a soluzioni che sono apparse più come avvallo a decisioni esterne all'assemblea che non il frutto di un dibattito congressuale profondo.

L'opzione scelta riguardo alla natura del Congresso e ai suoi deliberati avrà diretta incidenza sulla natura dell'Organismo e sulle sue funzioni.

In particolare, al di là dell'ipotesi dell'attribuzione di forza cogente ai deliberati congressuali (che appare essere in intrinseca contraddizione con i principi esposti), la valorizzazione del momento di sintesi dialettica offerto dal deliberato congressuale ne accentuerebbe la natura di indicazione generale la cui attuazione, lungi dall'essere mera esecuzione di un dettato puntuale, verrebbe a configurarsi come attuazione di un generale mandato operativo di principio da portare alla mediazione con l'interlocutore politico e con le parti sociali (ceto imprenditoriale e rappresentanze sindacali), in un più ampio momento di dialettica e mediazione sociale.

Ancora, inadeguata appare la dinamica dei rapporti tra Congresso e Organismo Congressuale, organo al quale attualmente spetta una mera funzione di coordinamento e che ha una limitata – e mediata - potestà di interlocuzione con l'assemblea che gli attribuisce il mandato operativo, sia in termini di convocazione del Congresso che in termini di fissazione dei temi congressuali. Anche sotto tale profilo, la problematica presenta margini di soluzione all'interno della sola soluzione statutaria, pur apparendo utile prospettare una modifica normativa che, facendo tesoro dell'esperienza acquisita, consenta una più matura modulazione dei rapporti dell'Organismo con il Congresso, in relazione alle potestà congressuali attribuite alla rappresentanza istituzionale.

Una riflessione specifica merita, infine, il sistema di finanziamento del Congresso e dell'Organismo Congressuale.

Il principio di imputazione indiretta dei costi sostenuti dai due organi che compongono il sistema congressuale ha dato buona prova quale garanzia della loro indipendenza, ma il meccanismo con cui le risorse vengono contabilizzate e versate ha bisogno di miglioramenti che consentano una più sicura copertura corrente, anche superando le asincronie che connotano il rapporto tra la determinazione e riscossione dei flussi in entrata e le esigenze di spesa connesse con i flussi in uscita.