



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Relazione sull'attività svolta nell' anno 2011 e nel primo semestre del 2012

Roma, 13 luglio 2012

<La giustizia esige (...) che l'adito a qualsivoglia arte o professione sia aperto, senza privilegi e senza eccezioni, a tutti coloro che si dimostrino capaci di esercitarla; e che appunto in ragione della capacità tecnica dimostrata, ognuno possa concorrere a determinare le norme che disciplinano la rispettiva arte o professione partecipando così alla tutela degli interessi comuni di coloro che dedicano ad essa la loro opera, subordinatamente alle leggi che tutelano gli interessi generali (giustizia professionale)>

Giorgio Del Vecchio, *Discorso letto il 19 novembre 1922 per l'inaugurazione dell'anno accademico dell' Università di Roma* (Annuario 1922-1923)

<(...)considerando che la protezione adeguata dei diritti umani e delle libertà fondamentali cui ha diritto ogni persona, nel campo economico, sociale, culturale, civile e politico, richiede che ogni persona abbia effettivo accesso ai servizi legali forniti da una professione legale indipendente, considerando che gli obblighi dei professionisti legali di mantenere l'indipendenza, evitare conflitti di interesse e rispettare la riservatezza del cliente sono messi particolarmente in pericolo qualora siano autorizzati ad esercitare la professione in organizzazioni che consentono a persone che non sono professionisti legali di esercitare o condividere il controllo dell'andamento dell'organizzazione mediante investimenti di capitale o altro, oppure nel caso di partenariati multidisciplinari con professionisti che non sono vincolati da obblighi professionali equivalenti (...) riconosce pienamente la funzione cruciale esercitata dalle professioni legali in una società democratica, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge, sia quando gli avvocati rappresentano e difendono i clienti in tribunale che quando danno parere legale ai loro clienti(...)>

[dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006 sulle professioni legali (P6_TA(2006)0108)]

Signor Presidente della Repubblica,
Signor Ministro Guardasigilli,
Autorità, care Colleghe e cari Colleghi,

quest'anno la relazione, che è stata differita di qualche mese per la partecipazione del Consiglio al XXX Congresso nazionale forense tenutosi a Milano alla fine di marzo, e per il succedersi di eventi concernenti la riforma della professione forense e la riforma della amministrazione della giustizia, non riguarderà l'arco di tempo annuale consueto, ma si estenderà ad un arco temporale più ampio, comprende diciotto mesi, al fine di fornire informazioni e valutazione aggiornate e complete.

Si tratta di una relazione effettuata in una fase di emergenza: non vorrei dare l'impressione, attesa la proposizione del rito usuale di questa cerimonia, che tutto sia rimasto come prima, quando per una parte, il mondo nel quale vivevamo già in difficoltà è completamente mutato, aggiungendo rischi e fattori negativi alla situazione pregressa, e per l'altra parte è in attesa di registrare ulteriori cambiamenti,



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

dovuti all'approvazione del progetto di riforma forense in discussione alla Camera e alla applicazione del regolamento sulle professioni predisposto dal Ministero della Giustizia, attualmente in forma di schema sottoposto al parere del Consiglio di Stato .

Le due riforme, come tante volte si è messo in luce, sono tra loro strettamente connesse: e d'altra parte, essendo l'Avvocatura uno dei pilastri dello Stato di diritto, e la professione alla quale compete il diritto e il dovere di assistere i cittadini nell'accesso alla giustizia, sarebbe illogico, prima ancora che politicamente errato, apportare modificazioni alla macchina della giustizia, senza la cooperazione dell'Avvocatura, e apportare modificazioni allo statuto dell'avvocato senza apprezzarne il ruolo all'interno di quella macchina. Ma, a dispetto delle teorie hegeliane, non viviamo in un mondo razionale e stiamo attraversando una stagione nella quale si tende ad ignorare i problemi che travagliano l'Avvocatura e le misure che potrebbero sostenerla nella preziosa diuturna fatica che essa si sobbarca per svolgere la sua missione e anche per supplire la Magistratura .

Purtroppo, nelle analisi che si sono susseguite negli ultimi tempi, in occasione di cerimonie ufficiali, di seminari e conferenze, ma anche nella presentazione di libri che provvedono utili suggerimenti per migliorare la situazione in atto, per non parlare poi delle ricerche e dei documenti confezionati da parte delle Istituzioni competenti, alla supplenza della Avvocatura non si dà né spazio né voce, come se le migliaia di giudici di pace, le migliaia di giudici onorari, le migliaia di avvocati che fanno parte dei consigli giudiziari fossero un elemento decorativo dell'apparato piuttosto che non un mezzo necessario per farlo funzionare.

Allo stesso modo, nel valutare le scelte migliori per disciplinare l'attività forense, raramente si notano da parte delle Istituzioni, osservazioni, o, meno ancora, riconoscimenti, rivolti a chi svolge una professione *sui generis*, che non può essere assimilata alla mera erogazione di un servizio, che non può essere affidata agli schemi usuali dell'attività d'impresa, che – nell'interesse dei cittadini e dei portatori di interessi deboli – abbisogna di forza, indipendenza e autonomia: perdendo questi valori, soffocando le sue peculiarità stemperate in regole uniformi per tutte le categorie professionali e perciò non rispettose della specificità e della indefettibilità di questa professione , si finisce per incidere gravemente su di essa e quindi sul "sistema giustizia".

La particolare congiuntura economica ha finito per imporre nuove categorie interpretative, nuove prospettive alla luce delle quali analizzare il fenomeno della giustizia , e queste categorie, queste prospettive, considerate a sé stanti, come se fosse inevitabile la *reductio ad unum* di un fenomeno che contiene al contrario secolari valori morali e sociali che non possono essere pretermessi senza snaturarlo e fiaccarlo fino alle fondamenta, ora costituiscono la stella polare di ogni intervento in materia, una sorta di valutazione primaria ed esclusiva che si vuole imporre al legislatore, all' esecutivo, a tutti coloro che operano all'interno della macchina giudiziaria e a coloro che ne vorrebbero fruire.

La dimensione economica

In più occasioni il Consiglio ha promosso la discussione su questa prospettiva unidirezionale: in particolare se ne è discusso in occasione del convegno organizzato alla Camera dei Deputati il 15 luglio 2011.

Se ne è discusso ancora nel corso del congresso di aggiornamento forense del marzo scorso.

Se ne è discusso specificamente nella presentazione di due importanti analisi, l'una, elaborata dal Vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura, on. avv. Michele Vietti, con il titolo *La fatica dei giusti* (Milano, 2011), che non riguarda solo i magistrati, o tutti i magistrati, ma descrive l'attività svolta da coloro che cooperano al funzionamento della macchina della giustizia; e l'altra, elaborata dal



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Presidente della Classe di Scienze Morali, Storiche e Filologiche e Vice Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei, il prof. Alberto Quadrio Curzio, che ha scritto un libro intitolato a l' *Economia oltre la crisi* (Brescia,2011), in cui si riconosce ai professionisti, e all'Avvocatura, il merito di contribuire non solo alla creazione del PIL ma anche alla soluzione dei problemi dei cittadini, delle imprese, della pubblica Amministrazione, delle istituzioni.

Per sottolineare con forza che l'analisi unidimensionale incentrata sulle categorie economiche non può essere accettata, qualunque sia la situazione in cui si è costretti a vivere , il Consiglio e le altre componenti dell' Avvocatura che lo organizzano hanno dato un titolo enfatico ma significativo alla trentesima edizione del Congresso nazionale forense : "I diritti non sono merce". Si è riaffermato così la primazia del diritto sulle altre scienze sociali, e della organizzazione giuridica sulle altre forme di espressione della società.

Neppure i liberisti più oltranzisti – non parlo ovviamente dei liberali, né dei fautori dell'economia sociale di mercato – si erano spinti fino a tanto, a predicare cioè l'onnipervasività delle regole economiche e la loro autosufficienza. Le ricerche storiche condotte in occasione delle celebrazioni del Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia confermano questo assunto (e significativo al riguardo è il carteggio tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi sul quale si è soffermato Natalino Irti nel *Dialogo sul liberalismo*,Bologna, 2012).

Sono gli avvocati, difensori dei diritti nello Stato democratico, a ricordare che la globalizzazione economica non può travolgere i diritti delle persone, specie là dove essi vantano una risalente tradizione, tanto da costituire la cifra più significativa del modello storico politico dell' Occidente. Neppure la grave crisi che ha colpito l'intero globo e il nostro Paese può giustificare l' abbandono di quel modello. Anzi. Proprio quando si è voluto discostarsi da quel modello dando la prevalenza ai valori e alle categorie dell'economia si è verificato il disastro: le lacune del diritto consentite da una concezione liberista del mercato del tutto indifferente ai diritti umani e patrimoniali degli individui hanno condotto alla drammatica situazione in cui siamo costretti a vivere, una sorta di rivoluzione non dettata dalla politica, non dettata dalle rivendicazioni sociali ma voluta da chi tiene i fili del mercato finanziario. Questa matrice economico-finanziaria, dovuta agli errori degli economisti e dei poteri forti decisi a non prevenire il *credit crunch* ed ora indecisi sui rimedi da introdurre, ha avuto precedenti nella storia umana da cui si è saputo uscire con il recupero dei valori di una democrazia condivisa, partecipata, verificata, fondata sul diritto e sui diritti.

E dunque i diritti non sono merce perché non possono essere parificati alle merci, ai servizi, ai capitali. Le persone sono i valori primi che uno Stato moderno deve considerare, e la riduzione drastica e irreversibile dello Stato sociale non può essere operata senza una corale discussione e un largo consenso.

L'Europa dei diritti non impone liberalizzazioni selvagge, e chi sostiene che le misure diverse da quelle necessarie a ridurre il debito pubblico e a rilanciare l'economia sono dettate dall'Europa fa un uso ideologico del diritto comunitario. I diritti non sono merce perché non sono oggetto di scambio, non possono essere incasellati in formule processuali compresse come se fossero rinchiusi dentro una bottiglia . I diritti non sono merce perché non possono essere sviliti od ostacolati da alti costi di accesso alla giustizia o affidati a procedimenti coattivi di conciliazione per di più amministrati da persone non competenti. I diritti non sono merce perché non possono essere difesi da avvocati asserviti a soci di capitale. I diritti non sono merce perché non possono essere trasportati da presidi giudiziari territoriali a centri di smistamento regionali o provinciali senza adeguate garanzie.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ecco perché l'Avvocatura unita ha lanciato un grido d'allarme alle istituzioni, ai rappresentanti del Parlamento e a tutti i cittadini: non si possono fare riforme della giustizia e riforme dell'avvocatura senza la partecipazione degli avvocati.

La giustizia è una funzione insopprimibile dello Stato e il suo sistema di amministrazione non si può smembrare o svuotare come se fosse un magazzino di merce avariata. Le auguste parole di Giorgio Del Vecchio, che ho posto in epigrafe, pronunciate proprio qualche giorno prima della marcia su Roma, suonano come un ammonimento che tutti dovrebbero meditare.

L'Avvocatura deve rimanere indipendente e autonoma per poter assolvere il suo compito costituzionale. Chi colpisce i difensori dei diritti colpisce i diritti. E quindi riduce il tasso di democrazia.

E poi è agevole constatare che la concorrenza nel settore forense è già realtà, e da lungo tempo. Andare oltre significa adottare misure contrarie al principio di proporzionalità e di sussidiarietà. Andare oltre significa colpire le comunità intermedie, gli ordini forensi con cui l'avvocatura si autogoverna in virtù della sua autonomia. Andare oltre significa mercificare ogni rapporto, privilegiare il più forte contro il più debole, il più ricco contro il più povero, significa in altri termini mettere a repentaglio i valori della Costituzione, della Carta di Nizza, delle società libere. Per contro, il nostro compito è di "globalizzare i diritti", come auspicano Noam Chomsky, Vandana Shiva, Joseph E. Stiglitz (*La debolezza del più forte. Globalizzazione e diritti umani*, Milano, 2004).

Le professioni e le società tra professionisti

La crisi economica non è stata la causa primaria di questo svilimento dell'Avvocatura: questo processo di deterioramento del ruolo svolto dagli avvocati nella società civile è iniziato nel momento in cui si è cominciato ad applicare in modo del tutto anodino i principi della libera concorrenza, si è voluto assimilare l'attività professionale a quella d'impresa, si è voluto intaccare il sistema ordinistico e abolire i criteri di determinazione del compenso professionale parametrati sulla base delle esigenze sociali. Tutto ciò nonostante la funzione vitale che le professioni svolgono a vantaggio della collettività. Le professioni non a caso figurano nella Costituzione italiana e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essendo vitali per la società – lo rilevava proprio un anno fa Francesco Galgano in un suo bel saggio pubblicato in *Contratto e impresa* (2011, p. 287 ss.) – esse dovrebbero ricevere una maggior tutela da parte dei Parlamenti e dei Governi.

Le regole che oggi si discutono sulle manovre economiche, che coinvolgono anche le professioni, sono condizionate da una logica imprenditoriale e industriale. E' evidente che la dimensione economica – oggi favorita dalla grande crisi – assume un ruolo centrale in ogni decisione, anziché essere uno dei criteri di valutazione da esaminare insieme ad altri, non meno rilevanti, come il parametro politico e il parametro giuridico.

L'argomento che si sente spendere più frequentemente muove da un dato che si assume come incontestabile, cioè che la disciplina delle professioni deve essere "liberalizzata" perché l'attuale sistema abbasserebbe il PIL di un punto o di un punto e mezzo. Questo assunto, estrapolato da una Relazione del Governatore della Banca d'Italia, risale al 2008. Non si è mai saputo con quali calcoli fosse stato determinato né in base a quali criteri venisse fuori questa cifra. Se per avventura essa dovesse dipendere dai costi delle spese legali delle imprese (e cioè fosse tratta dalle statistiche del CEPEJ) risalirebbe al 2006, quindi ad una data anteriore al decreto che ha abolito l'obbligatorietà delle tariffe minime. Se fosse vero che dalla soppressione della obbligatorietà sono conseguiti enormi benefici economici per le imprese, quel dato sarebbe del tutto inattendibile, perché temporalmente superato e tecnicamente incompleto. Se al contrario si trattasse di un dato recente, completo e attendibile, esso dimostrerebbe che la soppressione delle tariffe minime non ha prodotto – in sei anni – alcun risultato utile.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Per parte loro, le professioni producevano undici punti di PIL: non è dato sapere – in quanto i dati economici disponibili non ne trattano - se questo effetto positivo per l'economia italiana sia confermato, oppure se la crisi (come si potrebbe sospettare) abbia prodotto contrazioni nei benefici che le professioni apportano all'economia. Parlo di *benefici*, perché in questa demonizzazione delle professioni che è riflessa coralmemente dai media, si tende a parlare solo di costi, di caste, di privilegi, di incrostazioni, come se le professioni fossero utili *solo a se stesse* e fossero un inutile fardello, una pesante catena di cui ci si deve liberare in ogni modo.

Se si guarda ai benefici assicurati dalle manovre introdotte a cominciare dall' agosto scorso del 2011, nel campo delle professioni non si è registrato alcun miglioramento. Tutte le agevolazioni e i sostegni si sono concentrati sulle imprese. Come interpretare questo indirizzo economico? è un invito ad abbandonare la distinzione dei due settori? è il segno della trasformazione strisciante che passa attraverso il mercato dei servizi professionali per arrivare al mercato *tout court*? Se fosse così avrebbero ragione gli studiosi che mettono in guardia istituzioni e cittadini dalla inaugurazione di una nuova "costituzione materiale" realizzata mediante le tecniche della decretazione d'urgenza (Rodotà, *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquista e conflitti 1861-2011*, Roma, 2011).

Se "liberalizzare" significa rispettare le autonomie, non si comprende perché le manovre, a cominciare dalla prima, abbiano infierito sulle professioni con la imposizione di limiti di ogni tipo, inaugurando una stagione *dirigistica* che sembra esprimere una linea del tutto opposta a quella pubblicizzata. Si sono colpite le tariffe, e per di più di tariffe massime, senza capire che con la loro abolizione abolendo si è finito per contraddire lo scopo enunciato e cioè un risparmio per le imprese e un vantaggio esteso a tutti i cittadini; addirittura le manovre per rimediare alla crisi economica e finanziaria si sono occupate dei procedimenti disciplinari . Se i valori hanno un peso nella configurazione dei programmi di governo, come si sono distribuiti i pesi e come si sono contemperati gli interessi? E' difficile rispondere a questa domanda, perché gli interventi si sono succeduti a raffica, senza un programma coerente, sistematico, senza obiettivi mirati e *calibrati*.

Ecco , questo è un argomento che oggi si spende con eccessiva parsimonia. *Ragionevolezza e proporzionalità*. Sono principi-cardine del diritto comunitario. Il quadro giuridico che si sta delineando nel nostro Paese in materia di professioni è singolare, perché unico in Europa, in contrasto con le direttive e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Lo ha rilevato il CCBE, la rappresentanza europea degli avvocati, che esprime la voce di tutti i Paesi europei , compresi quelli di common law e quelli dell' Europa settentrionale, in una lettera inviata alle istituzioni , e passata sotto silenzio dai media. Deprimere le professioni, con regole che unificano , anziché distinguere, le singole specificità grazie alle ripartizioni del sapere e della esperienza pratica, relegarle ad oggetto di semplificazione normativa, piegarle all'uso di tipologie societarie proprie dell'attività d'impresa, delegittimare gli organi rappresentativi che assicurano l'osservanza delle regole deontologiche e quindi sono un presidio per la tutela dei diritti e degli interessi fondamentali dei cittadini, significa mettere in atto un sistema di regole che non solo non è "richiesto dall' Europa", ma addirittura è in contrasto con i principi del diritto comunitario.

Ma vi è un altro argomento che vorrei portare a giustificazione delle critiche svolte ai legislatori e ai governi che si sono occupati di professione e in particolare della nostra professione: l'argomento incentrato sul rapporto tra *autorità* e *libertà* che si evince dall'intensità dell'intervento normativo (legislativo o regolamentare che sia) in questo settore. A dispetto degli invocati valori di libertà, il legislatore ha trasferito competenze del Consiglio nazionale forense (espressione massima dei principi di autonomia e autodichia) al potere esecutivo; ha rimodellato il rapporto avvocato-cliente; ha inciso i codici deontologici stabilendone i confini per materia e per modalità operative; ha modificato le regole sull'accesso sottraendone il controllo agli Ordini; ha abolito alcune competenze degli Ordini, in particolare quelle volte a valutare la congruità del compenso. Questo eccesso di misure ha ridotto le



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

garanzie dei cittadini. Con i provvedimenti legislativi che hanno limitato la libertà di organizzazione delle professioni si è arrecato un vulnus al sistema ordinistico, il quale oggi è ben diverso da quello concepito in epoca medievale o in epoca fascista con la istituzione delle Corporazioni. E' proprio la storia che – maestra di vita – ci richiama alla mente lo scioglimento degli ordini professionali disposto sotto la dittatura : la loro organizzazione si poneva come un usbergo rispetto al disegno totalitario del Governo e la loro attività un alimento alle libertà che invece si volevano soffocare. Proprio in questa prospettiva – ci ha ammonito il prof. Vincenzo Cerulli Irelli nella sua relazione di apertura del VII Congresso di aggiornamento professionale del marzo scorso – occorre valutare l'incidenza delle regole imposte *ab externo* e in via autoritativa rispetto alla libertà di autodisciplina che dovrebbe essere riconosciuta e garantita alle professioni intellettuali e all'Avvocatura in particolare.

Libertà che è stata ignorata nella legge di stabilità per il 2012 riguardante le società di capitali nell'organizzazione dell'attività professionale. Nella sua prima versione il testo consentiva l'ingresso di soci di puro capitale nelle società di professionisti senza limite alcuno. Solo grazie all'attenzione del Parlamento è stato poi possibile – qualche mese più tardi – correggere almeno le disposizioni più improprie, in attesa del decreto ministeriale di attuazione che vedrà la luce a breve. Lo schema di regolamento non reca alcun limite ai poteri gestionali di soci non professionisti o terzi, non prevede esplicitamente che la società tra professionisti sia sottratta alle procedure concorsuali né che possa avere accesso alla composizione del sovraindebitamento . Anche gli aspetti fiscali sono carenti: sarebbe stato opportuno, invece, chiarire che i redditi prodotti dalle società tra professionisti costituiscono redditi di lavoro autonomo. Non si chiarisce poi se il socio di capitali debba essere una persona fisica o anche una persona giuridica . Tutti profili di incongruità che il CNF ha segnalato *sua sponte* alle Istituzioni competenti e che dovranno essere considerati nella redazione definitiva dei testi. Quanto al problema, anche esso segnalato dal CNF, dell'iscrizione all'ordine delle società professionali multidisciplinari, lo schema di regolamento fa riferimento all'« attività prevalente », mentre nessuna disposizione si prevede a proposito della compatibilità tra le diverse attività professionali in concreto svolte dalla società multidisciplinare.

Per gli aspetti deontologici, la società tra professionisti è tenuta al rispetto delle norme dell'ordine professionale presso cui è iscritta e, inoltre, « se la violazione deontologica commessa dal singolo socio professionista è ricollegabile a direttive impartite dalla società, la responsabilità disciplinare del socio concorre con quella della società ». E' appena il caso di rilevare che sarebbe stato opportuno introdurre altresì una sanzione pecuniaria per la società professionale proporzionale alla gravità dell'illecito disciplinare commesso, come proposto dal CNF.

La difesa in giudizio e i “rimedi” per rendere efficiente l'amministrazione della giustizia

Un tempo la volatilità delle disposizioni era propria del diritto tributario, *et pour cause*. Oggi si è estesa a tutti i settori dell'ordinamento. Fatto ancor più grave quando riguarda il processo, cioè le modalità per far valere dinanzi al giudice un diritto o un interesse. Sono più di trenta le modificazioni al codice di procedura civile succedutesi dal 1940 ad oggi, di cui almeno la metà si è registrata negli ultimi anni. Sono regole introdotte per così dire alla spicciolata, fuori da ogni logica di sistema, con l'assillo di migliorare la situazione, senza soppesarne appieno l'impatto e le conseguenze.

Come si è sottolineato in apertura del discorso, coloro che a diverso titolo hanno svolto un ruolo determinante nel settore della giustizia e coloro che reggono le sorti della Repubblica non si sono peritati di introdurre - con leggi destinate ad altri scopi , con provvedimenti d'urgenza rivolti ad introdurre rimedi alla crisi economica , con riforme espresse in modo tanto sintetico quanto sibillino – nuove regole sul processo civile, senza ricorrere - come è saggio e come la tradizione avrebbe imposto - alla valutazione complessiva degli interventi, senza ricorrere all'apporto degli scienziati del diritto



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

processuale e dei pratici del processo, senza consultare le istituzioni coinvolte nelle riforme, senza preoccuparsi degli effetti dei cambiamenti repentini e imprevedibili sull'ordinato svolgimento delle cause e sulle aspettative di accesso alla giustizia di ogni cittadino. Uno studioso assai qualificato ha intravisto in questo accidentato percorso iniziato nel 1995, proseguito fino ad oggi, ma non ancora vicino alla meta, i caratteri di un sistema di giustizia *incivile* (G. Costantino, *Riflessioni sulla giustizia (in)civile (1995-2010)*, Torino, 2011). Il solo elenco dei provvedimenti si estenderebbe per tante pagine che esaurirebbero lo spazio di questa relazione, la quale, non essendo un contributo scientifico ma solo un rapporto sull'attività istituzionale svolta dal Consiglio, si può limitare a considerare gli aspetti recenti più rilevanti e preoccupanti di quel percorso.

Anche per un avvocato è difficile inseguire gli interventi a raffica diretti a modificare questa o quella norma del codice di procedura civile.

Interventi che abdicano ad un principio cardine delle regole di diritto, cioè la *coerenza*.

Questo modo di procedere mette in gioco un diritto fondamentale come l'accesso alla giustizia: se si cambiano le regole in corso (le norme processuali hanno una vigenza immediata) e le si cambiano ad ogni stagione aumenta la confusione e diminuisce l'affidabilità.

Ma la situazione è ancora più grave quando al cambiamento delle regole si somma il cambiamento del sistema di amministrazione: si sopprimono, per esempio, le sedi del giudice di pace, privando così i cittadini della giustizia di prossimità, ma non si sa come e dove saranno collocati i giudici onorari conservati nelle loro funzioni, e prorogati nel loro incarico.

Ciascuno poi ha la propria ricetta per migliorare la situazione e per risolvere i mali della giustizia. La proposta che costa meno è quella che (apparentemente) presenta il minor costo, cioè modificare testi di legge. Ma è un rimedio peggiore del male: il costo è altissimo, perché la confusione genera errori e inceppa la macchina.

Un'altra linea direttiva tende a scoraggiare l'accesso alla giustizia: il cittadino deve subire l'ingiustizia, assistere impotente alla violazione dei propri diritti e dei propri interessi, perché il sistema è diventato troppo costoso, e lo Stato non ce la fa. Siccome si deve trovare un capro espiatorio, la categoria che più si presta alla gogna è quella degli avvocati: gli avvocati ormai sono indicati come la causa di ogni male, compreso il ritardo dello sviluppo economico. Nessuno pensa alle colpe del legislatore che, in spregio alle norme costituzionali, aumenta i costi per accedere alla giustizia, sicché, per effetto degli ultimi provvedimenti, solo chi è più ricco oggi può ricorrere al giudice naturale, in violazione del principio di eguaglianza.

Un altro rimedio considera i risparmi della spesa: ma anziché controllare voce per voce, ritiene sia preferibile annullare la stessa fonte della spesa, che individua nelle sezioni distaccate, nei tribunali sub-provinciali, e nei giudici di pace. La giustizia di prossimità cancellata con un rigo di penna fa impressione. Chi la sostituirà? I calcoli presentati per ridurre la spesa non tengono conto dei costi del riaccorpamento degli uffici soppressi agli uffici conservati ed eludono il controllo delle causali delle spese effettuate. L'applicazione di criteri astratti, avulsi dalle situazioni e dalle esigenze locali, non può che portare a soluzioni velleitarie e più costose di quelle che si potevano escogitare con un'ampia partecipazione al programma di risanamento di tutte le componenti della macchina giudiziaria.

Un'altra risposta è dedicata alla riduzione dei modelli processuali: dai (circa) trenta con i nuovi provvedimenti si dovrebbero ridurre a tre; peccato che quegli stessi provvedimenti li abbiano aumentati a trentacinque.

Un'altra ancora studia di ridurre i tempi del processo riducendone i gradi, le fasi, il testo delle sentenze: un coro di critiche ha accolto la riforma dell'appello e la modificazione dei motivi del ricorso per cassazione introdotte con il d.l. 22.6.2012, n. 38, destinato a fornire misure <per la crescita del Paese>.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Un'altra soluzione intende assolvere un ruolo di deterrente punendo i cittadini per gli errori degli avvocati ed aprendo quindi la stura alle cause per errore professionale: accanto alla condanna per lite temeraria si prevedono sanzioni per il mancato tentativo di conciliazione, sanzioni per l'esito negativo della istanza in appello per la sospensione degli effetti della sentenza impugnata, sanzioni per l'eccessiva durata del processo, sanzioni per la declaratoria di inammissibilità del ricorso e così via. Perché adottare quest'ottica punitiva che soffoca la libertà di difesa? e perché sanzionare il cliente e quindi il suo avvocato se la finalità era quella di eliminare forme di ingiustizia? La professione forense consiste nell'adempimento di prestazioni di mezzo e non di risultato. Il risultato è mediato dal giudice, e l'avvocato si vedrebbe imporre una sanzione conseguente alla decisione del giudice, di cui certo non poteva garantire l'esito al cliente.

La conciliazione extraprocessuale

In questo quadro sconcertante si collocano le recenti disposizioni in materia di conciliazione. Mi riferisco in primo luogo all'istituto della mediazione finalizzata alla conciliazione delle liti civili e commerciali, introdotta nell'ordinamento con il d.lgs. n. 28 del 2010. Il testo contempla un ampio e disomogeneo catalogo di materie per le quali essa è condizione obbligatoria di procedibilità della domanda giudiziale. In tutte le ipotesi contemplate, dunque, il cittadino è costretto a affrontare le forche caudine di un procedimento mal congegnato, affidato a figure professionali delle quali non è assolutamente garantita la necessaria perizia e competenza, oneroso, nella maggior parte dei casi – come dimostrato dai dati diffusi periodicamente dal Ministero della giustizia – assolutamente inadatto a sfociare nella risoluzione consensuale della lite. Non a caso molteplici sono state le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale.

A ciò si aggiunga la circostanza che anche nelle ipotesi in cui non si verta in materia assoggettata al tentativo obbligatorio si sono introdotti meccanismi compulsivi della volontà delle parti. E' il caso della pena pecuniaria che sanziona la parte che non abbia inteso aderire al procedimento di mediazione e poi si costituisca in giudizio (indipendentemente dagli esiti finali del medesimo); della condanna alle spese e ad ulteriori somme nel caso di rifiuto della proposta del mediatore per l'ipotesi in cui la soluzione giudiziale della lite vi corrisponda anche solo parzialmente, e così via.

Nello stesso alveo si è collocato il legislatore con la riforma della conciliazione del lavoro: pur essendo venuto meno quasi totalmente l'obbligo del preventivo esperimento dello stesso, anche a norma del c.d. "collegato lavoro" (l. 183/2010) non mancano i nessi tra fase conciliativa e successiva fase giudiziale. E' difatti previsto che il contegno della parte che non accetti la proposta di soluzione della lite formulata dalla Direzione provinciale del lavoro venga valutato – come argomento di prova ovvero (più probabilmente e auspicabilmente soltanto) ai fini della ripartizione delle spese di giudizio. Inoltre, ed è questo il vero profilo nevralgico, il complesso sistema previsto (che ricalca scansioni e nomenclatura del processo togato) rimane affidato alla menzionata Direzione provinciale del lavoro: ossia ad un ufficio che ha competenze diverse e complesse e, dunque, come ampiamente dimostrato dalla fallimentare esperienza precedente, pochissima attitudine a gestire un compito delicato come il tentativo di conciliazione tra datore di lavoro e lavoratore.

Né giudizio più favorevole si può esprimere sulle previsioni che affidano al medesimo organo (il Collegio di conciliazione e di arbitrato previsto dal novellato articolo 412-*quater* c.p.c.) sia la fase di conciliazione sia quella successiva ed eventuale di arbitrato, senza alcuna considerazione delle differenze di struttura, esigenze e principi che sorreggono i due rimedi ADR, né tantomeno della delicatezza dei profili di equidistanza ed imparzialità dell'organo (divenuto *ex post*) giudicante.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

L'Avvocatura crede fermamente nella giustizia alternativa ma è con uguale fermezza convinta che il successo della medesima passi attraverso la libera e consapevole scelta dei litiganti e che presupponga un sistema di giustizia togata affidabile ed efficiente.

Il Consiglio, tramite la Commissione apposita, ha diffuso la cultura della conciliazione (volontaria) e dispiegato un notevole impegno per formare gli avvocati che difendono gli assistiti nei procedimenti di conciliazione obbligatoria, e gli avvocati che intendono svolgere attività di conciliatore, organizzando seminari, conferenze e operando una verifica molto attenta della praticabilità del sistema introdotto nel 2009. Ha preso atto con soddisfazione che la gran parte delle conciliazioni avvengono presso gli organismi creati dagli Ordini forensi, a significare che essi danno garanzie di imparzialità, correttezza e professionalità, e che la gran parte dei procedimenti vedono la presenza degli avvocati che assistono le parti sia nella valutazione dei vantaggi della conciliazione sia nella valutazione delle proposte effettuate dal conciliatore.

L'attività giurisdizionale del Consiglio nazionale e la giurisdizione speciale

Nel corso del 2011 si sono tenute 33 udienze, sono stati esaminati 299 ricorsi e decisi 234, pari al 75% dei ricorsi esaminati, di cui 93 si sono conclusi con il rigetto (41,5%), 73 con declaratoria di inammissibilità (32,5%), 15 parzialmente accolti (6,5%) e 32 accolti (14,5%); quanto alle sanzioni disciplinari, che hanno costituito quasi il 61% dei ricorsi decisi (con 137 decisioni) e il 46% dei ricorsi complessivamente esaminati, è stata comminata in 5 casi la radiazione (4%), in 14 la cancellazione (10%), in 43 la sospensione (31,5%), in 31 la censura (23%) e in 28 l'avvertimento (20,5%). I ricorsi pendenti alla fine del 2011 erano 396.

Nonostante l'elevato numero di sopravvenienze, attesa la frequenza delle udienze, confidiamo di riuscire a concludere l'anno senza arretrato. Nel primo semestre del 2012, infatti, sono stati già decisi 91 ricorsi, di cui 44 si sono conclusi con il rigetto (il 48,5%), 24 con declaratoria di inammissibilità (26,5%), 10 parzialmente accolti (11%) e 10 accolti (11%); quelli in materia disciplinare sono stati 65 (oltre il 70% delle decisioni depositate), di cui 35 si sono conclusi con il rigetto (54%), 10 con declaratoria di inammissibilità (15,5%), 10 parzialmente accolti (15,5%) e 9 accolti (14%).

L'attività è analiticamente illustrata dalle tabelle e dai documenti allegati alla relazione, ove si indicano le materie di volta in volta coinvolte ed il prospetto dei procedimenti trasmessi dagli Ordini territoriali.

Desidero esprimere viva gratitudine ai Sostituti Procuratori Generali – attualmente i Consiglieri Massimo Fedeli, Pasquale Ciccolo, Raffaele Ceniccola e Massimo Velardi – che hanno cooperato alla puntuale ed equa amministrazione della giustizia deontologica; e mi preme sottolineare che nella quasi totalità dei casi le loro conclusioni sono state confermate dalle decisioni del Consiglio.

In termini generali, possiamo segnalare con soddisfazione che solo in un caso la Cassazione ha rinviato gli atti al Consiglio, segno che le due giurisdizioni continuano a muoversi lungo coordinate in gran parte convergenti, registrando orientamenti consolidati nell'applicazione delle regole del codice deontologico. Tale andamento risulta confermato dal recente mutamento di indirizzo delle Sezioni Unite che, accogliendo la prospettazione del Consiglio, hanno escluso l'immediata impugnabilità della mera delibera di apertura del procedimento.

Da ultimo, rileviamo la sussistenza di un contrasto significativo con una recente pronuncia delle Sezioni Unite in relazione al riconoscimento, nello Stato di appartenenza, del titolo professionale ottenuto in altro Stato membro dell'Unione europea: mi riferisco a Cass. 2011 n. 28340 in materia di avvocati stabiliti, noti come "abogados", atteso che oltre il 90% dei casi riguarda cittadini italiani che hanno ottenuto il titolo professionale in Spagna, ed attraverso questa via intendono entrare negli albi



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

italiani. La Corte di Cassazione ha escluso che in questi casi si integrasse una fattispecie di abuso del diritto comunitario. Gli esiti di tale pronuncia sono ancora allo studio del CNF, in quanto l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo, sebbene risulti solamente prodromica all'iscrizione nell'albo ordinario al termine del triennio, rischia di mortificare l'interesse pubblico al corretto svolgimento dell'attività professionale e concretarsi, al contrario, in un uso eterodosso della normativa comunitaria, mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per esercitare la professione legale in Italia, senza il superamento di un esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio, come prescritto dall'art. 33, comma 5 della Costituzione.

Questo cenno all'attività giurisdizionale svolta non può concludersi senza un riferimento al processo di delegificazione in corso degli ordinamenti professionali (ai sensi dell'art. 3, comma 5, D.L. 138/2011, conv. in legge n. 148/2011) che ha salvaguardato la funzione disciplinare svolta dal Consiglio nazionale. Come ha sottolineato a questo proposito il prof. Piero Alberto Capotosti, attesa la natura di giudice speciale del Consiglio, la disciplina dell'esercizio di tali funzioni non può che essere resa da una fonte primaria e non essere soggetta a delegificazione, in ossequio al principio della riserva di legge assoluta in materia di giurisdizione. Il Ministero ha recepito tali indicazioni circoscrivendo espressamente la portata delle nuove disposizioni afferenti le funzioni disciplinari ai Consigli nazionali che decidono invece in veste amministrativa. Parimenti si può argomentare – come lucidamente esposto dal prof. Giuseppe Verde – con riguardo alla giurisdizione dei Ordini territoriali, che fanno parte di un unico sistema giurisdizionale speciale riguardante al deontologia forense.

La partecipazione alla amministrazione della giustizia: il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e i Consigli giudiziari.

La coesistenzialità della professione forense all'amministrazione della giustizia è plasticamente confermata dalla partecipazione della categoria al Consiglio direttivo della Cassazione ed ai Consigli giudiziari.

Tra gli obiettivi del Consiglio direttivo e dei Consigli giudiziari rientra l'apporto di soggetti e di fonti di conoscenza esterne all'organizzazione degli uffici. Non si tratta solo di conformarsi ad un principio generale dell'ordinamento che sancisce che il procedimento amministrativo (e tale è quello tabellare) sia partecipato; si tratta, innanzitutto, di porre in rilievo il procedimento di formazione tabellare da un punto di vista delle teorie dell'organizzazione di una struttura di lavoro (anche di quella giudiziaria), perché un progetto condiviso è un progetto più facilmente realizzabile verso il quale si può coagulare meglio l'impegno di tutti, magistrati, avvocati e personale amministrativo. Da qui l'importanza, quasi la necessità che l'organizzazione degli uffici sia la più partecipata possibile nel rispetto dei ruoli che le norme assegnano ai vari soggetti che ad essa partecipano, recando il contributo della loro specifica esperienza professionale.

In quest'ottica, inoltre, il Consiglio direttivo ha ritenuto predisporre il programma annuale per la gestione dei procedimenti previsto dall'art. 37 d.l. 6 luglio 2011 n. 98 (convertito, con modificazioni, nella l. 15 luglio 2011 n. 111) finalizzato al raggiungimento di obiettivi sia di riduzione della durata dei procedimenti, che di rendimento dell'ufficio. Anche il Consiglio nazionale forense è stato chiamato a rendere parere sul testo (favorevole con osservazioni del 25 novembre 2011), a dimostrazione del clima di proficua collaborazione che si è instaurata da tempo con l'organo di vertice della giurisdizione ordinaria. L'attuale Consiglio direttivo è, difatti, molto attivo e tendenzialmente orientato a richiedere la collaborazione e l'impegno del CNF nelle diverse attività di volta in volta poste in essere in un'ottica di



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

riconoscimento del ruolo costituzionale che l'Avvocatura, e il suo organo istituzionale, rivestono nel sistema.

Particolare attenzione è stata dedicata dal CNF ai Consigli giudiziari, per il tramite del Gruppo di lavoro dedicato ad essi. Rinviano agli allegati per una più diffusa descrizione delle attività svolte, è possibile richiamare in questa sede le attività di ricognizione, studio ed analisi dei Regolamenti dei Consigli Giudiziari presso le ventisei Corti d'Appello italiane, gli incontri di studio e di approfondimento realizzati nelle date del 13 Maggio e 19 Novembre 2011, e finalizzati allo scambio di esperienze e alla rilevazione di *best practices*.

Attività correlate: le attività delle Commissioni consiliari

Particolarmente fervida è stata l'attività svolta dalle Commissioni interne al Consiglio, che svolgono una preziosa funzione sia in fase di elaborazione delle proposte e degli indirizzi che il Consiglio delibera nel plenum, sia in fase di attuazione delle specifiche politiche di settore. A tutti i Consiglieri, ai consulenti, ai collaboratori esterni, va l'espressione della mia più profonda gratitudine.

Di grande spessore è stata l'attività della **Commissione consultiva**, che fornisce pareri soprattutto a beneficio dei Consigli dell'ordine in materia ordinamentale e deontologica, con orientamenti secondi solo alle decisioni giurisdizionali per importanza e capacità di orientamento degli Ordini forensi locali.

Nel corso del periodo considerato (gennaio 2011/luglio 2012), la Commissione Consultiva ha ricevuto 165 richieste di parere, emettendo 149 pareri. Quanto alla provenienza dei quesiti, si osserva che, in aggiunta agli Ordini territoriali, si registra la significativa presenza di quesiti provenienti da istituzioni (Presidenza del Consiglio, Ministero della Giustizia, CSM) ed enti pubblici (specie enti territoriali).

La Commissione è stata interpellata ripetutamente, peraltro, su questioni concernenti lo stabilimento di avvocati comunitari nel nostro Paese, ma anche su temi sensibili come la disciplina delle incompatibilità o il dovere di riservatezza tra i colleghi.

In generale, può inoltre osservarsi che la Commissione è stata interpellata rispetto all'impatto delle principali riforme in materia di professione forense ed attività amministrativa degli Ordini (ad esempio, con riferimento alle innovazioni in materia di certificazione amministrativa), spesso immediatamente all'indomani dell'entrata in vigore delle innovazioni normative in oggetto. Segno, questo, del fatto che il Consiglio nazionale forense, e per esso, la Commissione consultiva, rappresentano per gli iscritti e soprattutto per i COA - ma anche al di fuori dell'Avvocatura, come dimostrano i dati sulla provenienza dei quesiti - un punto di riferimento irrinunciabile nella corretta interpretazione della normativa in materia professionale.

Uno straordinario lavoro è stato poi realizzato dalla **Commissione Tariffe**. Questa è stata a lungo impegnata nella predisposizione di un nuovo modello di tariffa che, rilevate le criticità del vigente sistema, permettesse di coniugare le crescenti esigenze di liberalizzazione e globalizzazione del mercato con gli interessi degli appartenenti alla classe forense, senza tralasciare le indicazioni provenienti dall'Unione Europea. A gennaio 2012 la Commissione ha preso atto dell'intervenuto D.L. n. 1/12, con il quale si completava il percorso di erosione della disciplina tariffaria forense iniziato nel 2006 con il Decreto Bersani (L. n. 248/06) e proseguito con la L. n. 148/11 e con la L. n. 183/11 (c.d. Legge di stabilità), attraverso la completa e definitiva soppressione delle Tariffe e di ogni riferimento ad esse e l'introduzione del nuovo sistema dei "parametri". Raccogliendo gli esiti della propria riflessione, la Commissione ha tuttavia proseguito i propri lavori, e, secondo le indicazioni del Consiglio, ha



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

elaborato una propria proposta di parametri che, presentata il 12 maggio 2012 ai Consigli dell'ordine, e ricevute le osservazioni pervenute, è stata poi inviata al Ministero. La scelta del Consiglio, attuata dalla Commissione, è stata, dunque, quella di creare uno strumento duttile che consentisse non solo la determinazione giurisdizionale dei compensi, ma fosse utilizzabile dai clienti nella valutazione della richiesta economica formulata dal professionista al fine di consentire una scelta consapevole, nonché, da ultimo e non ultimo, dai professionisti come metro per la determinazione del valore della prestazione da pattuire con il cliente al momento del conferimento dell'incarico. I parametri divengono, dunque, un modello medio non vincolante, né nel minimo né nel massimo, rispetto al quale orientare le valutazioni.

Si tratta di un lavoro accurato e ben documentato, che è possibile consultare negli allegati alla presente relazione, con il quale si è cercato di semplificare la composizione e la lettura dei criteri di determinazione del compenso professionale.

Lo schema di regolamento sulla determinazione dei c.d. parametri predisposto dal Ministero della Giustizia sembra invece volto a ridurre il corrispettivo: ma non appare dunque coerente, né tantomeno ragionevole, da un lato incentivare l'autonomia privata affidando ad essa la libertà di determinare il compenso professionale e nel contempo penalizzare (solo) gli avvocati quando il compenso è determinato dal giudice.

Anche le altre Commissioni consiliari hanno operato proficuamente nel 2011 e nella prima metà del 2012.

La **Commissione per la deontologia forense** si è particolarmente incentrata sugli interventi di modifica al codice deontologico resi necessari dall'entrata in vigore e della disciplina riguardante la conciliazione. Ciò nella consapevolezza che la funzione e l'attività dell'avvocato che svolge la funzione di mediatore rientrano a pieno titolo nell'ambito dell'attività professionale in senso proprio; del resto, anche a voler propendere per una lettura diversa, le conseguenze non muterebbero alla luce della circostanza che pure l'attività extra professionale rileva deontologicamente se le modalità della sua realizzazione compromettano la reputazione professionale e l'immagine della classe forense (art.5 cod.deont.). Il richiamato intervento della Commissione, fatto proprio dal plenum dopo una previa consultazione con i Consigli degli Ordini che avevano fatto pervenire le loro osservazioni sulle proposte di modifica del codice deontologico, si è concretizzato nell'elaborazione dell'art.55 bis e negli emendamenti apportati all'art. 16 ed all'art.54 che, nel loro insieme, hanno costituito l'organica e coerente novella varata nel mese di luglio dell'anno 2011.

A seguire, per una fin da subito avvertita e preannunciata esigenza di obbligata armonizzazione, il lavoro della Commissione si è incentrato sull'art.55 del codice deontologico, in tema di arbitrato, per far sì che quest'ultima previsione normativa fosse coerentemente adeguata, pur nella ontologica differenza dei due istituti (mediazione ed arbitrato), alle previsioni, con essa compatibili, dell'art.55 bis.

Tale ultima novella, è stata introdotta, con la relazione di accompagnamento predisposta dalla Commissione, nel mese di dicembre 2011.

La cultura delle **pari opportunità** è stata difesa e sostenuta dalla omonima **Commissione**, che ha realizzato un prezioso lavoro "mettendo in rete" gli analoghi comitati dislocati sul territorio. Merita di essere menzionato tra i tanti risultati conseguiti (e per i quali si rimanda alla più ampia relazione allegata) il protocollo di intesa sottoscritto il 9 novembre 2011 tra il CNF e il Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si sono coltivati i rapporti con le Commissioni istituite presso le Corti, presso i COA, e si sono svolti alcuni seminari diretti ad accertare la situazione effettiva in cui versano oggi le donne che svolgono la professione forense. La crisi economica ha colpito duramente le avvocate, aggiungendo alla già ordinaria difficoltà, non solo economica, di contemperare



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

le fatiche familiari con quelle professionali, la contrazione del reddito determinato dalla congiuntura attuale.

La **Commissione per le problematiche in materia tributaria** si è dedicata allo studio delle numerose innovazioni normative succedutesi nella materia nel corso degli ultimi 18 mesi. Ha altresì realizzato una proposta normativa per la detrazione delle spese legali allo scopo di promuovere una maggiore trasparenza nei rapporti professionali; ha curato le sessioni di diritto tributario del Congresso di aggiornamento di S. Spirito in Sassia e proprio nei giorni scorsi (il 6 luglio 2012) ha organizzato in Roma un convegno sul tema “La Revisione del sistema fiscale: abuso del diritto e contenzioso” (cfr. rapporto allegato).

La **Commissione per lo studio e la riforma del codice di procedura civile** ha seguito con puntualità le tortuose vicende delle molte riforme dei sistemi processuali realizzate da un legislatore sempre più erratico e disordinato, consentendo al CNF di prendere posizione su tutte le novità più rilevanti: tra i temi affrontati la riforma della magistratura onoraria, la cd. semplificazione dei riti civili, la esdebitazione e il sovra indebitamento, l’arretrato civile, il filtro in appello e l’accesso alla cassazione.

La **Commissione per lo studio e la riforma della mediazione e della conciliazione** ha continuato anche quest’anno a fornire servizi agli Ordini locali, organizzando seminari e incontri di studio, somministrando questionari conoscitivi e rispondendo ai dubbi interpretativi che la prassi giorno dopo giorno presenta. Ha seguito, inoltre, il procedimento di modifica del regolamento di attuazione n. 180/2010 (d.m. 145/2011) e ha visto recepite proprie indicazioni nel testo finale.

La **Commissione per le iniziative culturali** ha organizzato la presentazione di libri in materia di diritto comunitario, diritto dell’economia, diritto processuale, discutendo con gli autori i profili di maggior interesse per l’Avvocatura, ed ha coltivato le ricerche in materia di diritti umani, in particolare tramite l’Osservatorio che opera in collaborazione con l’Università di Enna.

La **Commissione servizi per gli ordini e per gli avvocati** realizza l’intendimento del Consiglio nazionale di accompagnare gli ordini locali nello svolgimento delle loro funzioni con sempre maggiore efficienza, nell’interesse non solo degli avvocati ma dell’intera collettività. Di particolare rilievo la realizzazione degli eventi seminariali intitolati “Esperienze a confronto 2012. Incontri per i consiglieri degli ordini forensi”. Le tre diverse sessioni di lavoro (il procedimento disciplinare, l’amministrazione e la contabilità e la deontologia) si sono svolte nei mesi di aprile, maggio e giugno 2012 e hanno visto la partecipazione di quasi 300 consiglieri forensi provenienti da tutta Italia (presenti 121 COA su 165) e suddivisi in gruppi di lavoro di piccole dimensioni per garantire una maggiore effettività del dibattito.

Gli spunti e le esperienze raccolte nel corso degli incontri (45 ore di interventi videoregistrati) potranno costituire un ottimo punto di partenza per veicolare in ambito forense le buone prassi di gestione di un ordine.

L’attività svolta dal **Gruppo di studio sul diritto del lavoro** si è basata su due sostanziali direttrici e cioè da una parte l’approfondimento scientifico delle varie normative giuslavoriste – in essere o *in fieri* – con particolare attenzione all’ottica dell’Avvocatura, e dall’altra parte la realizzazione di strumenti di concreto ausilio per l’esercizio delle loro attività ordinarie o professionali, con riferimento al settore giuslavorista, al Consiglio Nazionale, ai Consigli degli Ordini ed agli Avvocati in genere.

Si è accennato alla ricognizione svolta dal **Gruppo di lavoro sulla geografia giudiziaria** tesa a verificare da un lato i dati forniti dalle Istituzioni concernenti la allocazione delle risorse umane e finanziarie per l’allestimento e il funzionamento della macchina giudiziaria, e dall’altro a suggerire i criteri di analisi più attendibili per poter procedere alla misura della efficienza degli uffici. Grazie ai



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

risultati raggiunti si è potuto documentare la fallacia dei metodi astratti e la necessità di apprezzare le esigenze locali prima di procedere ad amputazioni che risulterebbero antieconomiche e non funzionali all'efficienza. Nel suo percorso l'attività del Gruppo si è avvalsa dei risultati condotti anche da altri centri studi, ivi compreso quello dell' ANCI.

La **Commissione Concorrenza** ha approfondito i temi del rapporto tra regolazione giuridica della professione forense e tutela della concorrenza, sottolineando la specificità e l'infungibilità del ministero difensivo nella logica peraltro fatta propria dal Parlamento europeo nella nota risoluzione del 2006 (sulla quale mi soffermerò a breve più specificamente). Tra i progetti in corso, uno studio sull'armonizzazione delle discipline dell'accesso all'Avvocatura, da proporsi in sede europea, e da perseguirsi anche attraverso il metodo della cooperazione rafforzata, con scopi dissuasivi rispetto ai diffusi fenomeni di abuso del diritto europeo registrati nel nostro Paese.

Attività delle fondazioni.

È poi proseguita l'attività delle Fondazioni del Consiglio nazionale, ampiamente illustrata nelle relazioni allegate.

La **Scuola superiore dell'avvocatura** ha continuato nell'opera meritoria che svolge da anni e che la colloca al centro degli sforzi compiuti dal Consiglio nazionale per sostenere la formazione della categoria e la rete delle Scuole forensi locali. Numerose le iniziative editoriali, con la nuova Rivista "Cultura e diritti. Per una formazione giuridica" e le altre pubblicazioni. Da segnalarsi anche le attività di studio e ricerca con i corsi di inglese giuridico, i lavori dei gruppi di studio, l'osservatorio sulla giurisprudenza in materia di diritti umani e fondamentali, le iniziative a favore dei giovani, tra le quali enorme successo hanno riscosso le visite guidate alle istituzioni europee.

La **Fondazione dell'Avvocatura** ha continuato a gestire il sistema dell'accreditamento degli eventi formativi, e a supportare il Consiglio in una serie di attività (tra esse le richieste di patrocinio, e la selezione degli avvocati ammessi alla formazione erogata dal CSM). Particolare attenzione è stata poi dedicata al progetto OPGA, Osservatorio permanente sui giovani avvocati, incaricato di raccogliere i dati sull'offerta professionale legale giovanile, ed analizzare il tipo di richiesta di prestazioni professionali da parte delle pmi e delle imprese in genere. I risultati dell'indagine svolta presso oltre 40.000 avvocati sono consultabili nel volume "Giovani avvocati così, altrove o altrimenti?"

Attività dell'Ufficio studi

A partire dal luglio 2011 il Consiglio nazionale, in considerazione delle repentine e molteplici riforme, degli interventi legislativi estemporanei, delle esigenze delle Commissioni e dei Gruppi di lavoro, si è dotato di un maggior numero di collaboratori per l' Ufficio studi. È stata acquisita la collaborazione di giovani avvocati, che assommano alla esperienza professionale ragguardevoli capacità scientifiche, organizzati per aree di diversa competenza. Il sito web del CNF riproduce nei documenti raccolti solo uno spicchio dell'ingente lavoro svolto in questo complesso periodo. Nell'appendice documentale si è inserito un rapporto più dettagliato sulle attività dell'Ufficio studi.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Le attività culturali e la formazione continua: i congressi di aggiornamento giuridico forense , i seminari e i convegni, le pubblicazioni e le mostre nell' <Anno dell' Avvocatura>.

L'attività del Consiglio a supporto della formazione continua ha trovato espressione piena nei due congressi giuridici per l'aggiornamento forense, svoltisi entrambi nel mese di marzo del 2011 e del 2012.

Il VI° Congresso del 17 marzo – 19 marzo 2011 ha visto 2800 avvocati e 220 relatori impegnati in 42 tavole rotonde dedicate ai diritti della persona ed al biodiritto, al codice degli appalti pubblici, alla mediazione, al codice del processo amministrativo, al ricorso per cassazione, al processo penale, all'efficacia del contratto collettivo dopo Mirafiori, alla tutela dei diritti umani dinanzi alle Corti europee, al diritto bancario, ai diritti fondamentali ed al ruolo dei legali nella costruzione delle democrazie nei paesi islamici.

Il VII° Congresso del 14 marzo – 16 marzo 2012 ha rinnovato l'impegnativa struttura di 40 tavole rotonde, oltre agli interventi introduttivi e conclusivi, articolate in canali paralleli sui temi portanti della crisi e del rinnovamento, nel Parlamento come nella società civile, con l'attenzione che meritano gli approfondimenti relativi ad eventi specifici come la sentenza Thyssen, le novità in ambito processualistico civile, penale ed amministrativo anche influenzate dal diritto europeo, i contratti di vendita tra disciplina interna e regolamento di diritto comune europeo, le attualissime riflessioni involgenti la professione forense a cavallo tra norme deontologiche e diritto dell'economia.

Fervida è stata poi l'attività seminariale organizzata e/o patrocinata dal Consiglio Nazionale Forense. Numerosissimi i seminari, i convegni e gli eventi culturali organizzati anche in collaborazione con altre prestigiose istituzioni nazionali. Nel periodo considerato si contano 41 eventi, dall'ultimo in ordine cronologico tenutosi solo pochi giorni fa in materia fiscale (6 luglio 2012), al primo svoltosi il 4 gennaio 2011 e dedicato a "Il libro verde sul *common frame of reference* - la discussione degli *stakeholders*."

Numerosissimi i temi trattati: dal diritto privato europeo alla luce del Common Frame of Reference e della Common European Sales Law, ad altri temi quali la tutela dei diritti fondamentali, le ragioni della crisi di impresa e gli strumenti per superarla, il ruolo dell'avvocato oggi, nel contesto italiano ed europeo, alla luce della comparazione rispetto ad altre esperienze, come quelle inglesi e statunitensi.

Il Consiglio Nazionale Forense ha partecipato alla IV edizione del Festival del diritto di Piacenza (dal 22 al 25 settembre 2011), dedicato al tema Umanità e tecnica, organizzando una tavola rotonda dal titolo "I diritti umani tra tecnica e politica" nell'ambito della sessione "Diritto in azione". È stato analizzato il rapporto tra tecnica e tutela dei diritti. In particolare, è emerso che la tecnica giuridica complessa, l'apparato non uniforme di regole processuali, i tempi dei processi rendono difficile la difesa dei diritti, che costituisce la missione dell'avvocato.

In coincidenza con il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, il Consiglio nazionale forense ha proclamato l'<anno dell'avvocatura>. Nel corso del 2011, sono state svolte diverse iniziative volte a sottolineare la funzione etico-sociale della professione per promuovere la consapevolezza del ruolo chiave che la professione ha nella costruzione di una civiltà a misura d'uomo, dove libertà e diritti siano garantiti. In particolare, sono state organizzate tre mostre:

- Avvocati Ebrei. I diritti negati: un percorso documentale da cui si evince cosa abbia significato l'imposizione delle leggi razziali per gli avvocati ebrei in Italia;
- Fulvio Croce. Il coraggio del dovere, una mostra ed un film che raccontano il processo a Torino al nucleo storico delle Brigate Rosse e, in particolare, il coraggio di Fulvio Croce,



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino, che, malgrado le minacce di morte del gruppo terroristico, accetta l'incarico di difensore d'ufficio degli imputati che rifiutano il diritto di difesa e per questo viene assassinato il 28 aprile 1977;

- I tuoi diritti. Il mondo che ami: uno spazio interattivo per riflettere sul ruolo che gli avvocati svolgono nella promozione e tutela dei diritti dei cittadini, prendendo come testimonial la figura del Mahatma Gandhi che da avvocato ha combattuto la sua battaglia per il rispetto dei diritti.

L'attività editoriale del CNF è stata feconda. In particolare, si è potuto migliorare la redazione della *Rassegna forense*, la rivista ufficiale del Consiglio nazionale, che raccoglie la giurisprudenza del Consiglio e i contributi della dottrina in materia di ordinamento forense e deontologia, ed è stata ripresa, con un numero speciale nel dicembre 2011, la pubblicazione di *Attualità forensi*, con interventi relativi a temi di attualità che interessano l'avvocatura in Italia e in Europa, prendendo in considerazione aspetti giuridici ed etici della vita professionale forense non trattati sistematicamente nelle riviste giuridiche tradizionali.

Grazie alla operosità della Commissione per la storia dell'avvocatura (cfr. relazione allegata), sono stati pubblicati nella collana edita per il Mulino i libri di Sarti, Bordini, *L'Avvocato medievale tra mestiere e scienza giuridica*, Bologna, 2011; Alessandra Cantagalli, *Avvocati, banche e imprese 1890-1940*, Bologna 2011; Borsacchi, Vidari, *Avvocati che fecero l'Italia*, Bologna, 2011. Anche le strenne natalizie hanno ricordato l'anniversario nazionale, con il volume su *L'Unità d'Italia nella tradizione dell'Avvocatura*, Matera, 2011.

Ha preso avvio la collaborazione tra il Consiglio nazionale forense e la rivista *Archivio penale*, suggellata da un protocollo di intesa e dal patrocinio che il Cnf ha concesso alla rivista con delibera del 15 maggio scorso. *Archivio penale* è una rivista di diritto e procedura penale che appartiene alla storia della tradizione giuridica italiana, fondata e diretta sin dal 1945 dal grande maestro Remo Pannain. Oggi viene rilanciata, anche in formato on line, con la volontà di realizzare una forte sinergia tra il mondo accademico e quello forense.

Le Audizioni parlamentari; la geografia giudiziaria.

Il Consiglio Nazionale Forense cura con particolare attenzione le relazioni con le istituzioni: in particolare, nell'esercizio della funzione consultiva sui provvedimenti in materia di professione e giustizia che istituzionalmente gli compete (art. 14, d. lgs. n. 382/1944), il Consiglio nazionale forense partecipa regolarmente – su invito delle istituzioni competenti e talora espressamente richiedendo di essere ascoltato – ad audizioni presso le Commissioni parlamentari, in relazione ai provvedimenti di maggiore interesse.

Nel corso del periodo considerato (gennaio 2011/luglio 2012) il Consiglio Nazionale Forense ha preso parte ad 11 audizioni dinanzi alle Commissioni Affari costituzionali, Giustizia, Istruzione e Attività produttive della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, attraverso il Presidente, il Consigliere segretario o altro Consigliere appositamente delegato. Nella maggior parte dei casi, oltre alla relazione del rappresentante del CNF, sono stati depositati documenti di analisi ed approfondimento (anche critico, se del caso) dei singoli progetti di legge, predisposti dall'Ufficio studi.

Tra le questioni sulle quali il Consiglio è stato audito, si segnalano come particolarmente rilevanti, oltre, come ovvio, al ddl AC 3900 in tema di riforma della professione forense:

- la responsabilità civile dei magistrati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione Giustizia del Senato in vista dell'approvazione dell'art. 25 della legge comunitaria per il 2011;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- la riforma della disciplina della riparazione del danno da eccessiva durata dei processi;
- la liberalizzazione degli ordinamenti professionali e le ulteriori misure per la crescita riguardanti l'amministrazione della giustizia (su tutte, l'istituzione del Tribunale delle imprese) contenute nel DL n. 1/12 (cd. Decreto "Cresci Italia").

Ma potrebbero ricordarsi, egualmente, le consultazioni in materia di riforma della magistratura onoraria, di affido condiviso, di semplificazione dei riti del processo civile.

Le prossime audizioni, lo speriamo, dovrebbero riguardare il tema spinoso della revisione della geografia giudiziaria. Anche su questo terreno, purtroppo, si sta procedendo senza la opportuna interlocuzione con gli avvocati. In data 10 Maggio 2012 è stato firmato il Protocollo d'Intesa CNF- ANCI con cui si esprime forte preoccupazione in ordine all'ipotesi di riduzione delle circoscrizioni giudiziarie realizzata in assenza di un'indagine dettagliata sui costi complessivi effettivamente sostenuti per il servizio giustizia e in assenza di criteri programmatici con i quali le spese vengono determinate.

Il CNF e ANCI criticano il metodo seguito dal governo nella revisione della geografia giudiziaria; CNF e ANCI sostengono che anche per il settore della giustizia è necessario attenersi al modello indicato dall'art 9 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 e cioè al criterio del superamento della spesa storica e al criterio della razionalizzazione della spesa pubblica attraverso l'individuazione di costi e di fabbisogni standard.

L'indagine fatta dal CNF sulla reale situazione della geografia giudiziaria in Italia è stata inviata al Governo, al Ministro della Giustizia e alle Commissioni Parlamentari competenti.

Inoltre CNF e ANCI hanno presentato una richiesta di audizione congiunta alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato.

L'attività svolta in collaborazione con il CCBE

Il periodo compreso tra il 2011 e il primo semestre del 2012 è stato cruciale per il CNF e per l'attività condotta della Delegazione italiana presso l'organizzazione europea dell'avvocatura (CCBE).

Il CNF ha condiviso le preoccupazioni espresse dall'avvocatura europea, e non solo, relativamente alle misure introdotte e/o annunciate in materia economica e finanziaria, che minacciano gravemente l'accesso alla giustizia, l'indipendenza della professione legale e il diritto alla difesa.

Il riferimento è al menzionato intervento del CCBE presso il Governo italiano sulle iniziative di delegificazione che hanno interessato le professioni liberali e sulle nuove norme introdotte in materia di società tra professionisti, nonché all'iniziativa congiunta del CCBE e dell'American Bar Association che hanno segnalato al Fondo Monetario Internazionale le preoccupazioni circa l'indebolimento dell'indipendenza degli avvocati in numerosi Stati membri.

Coadiuvato dall'Ufficio Studi e dell'Ufficio di Bruxelles, il CNF ha inoltre deliberato di affiancare il CCBE, intervenendo come *amicus curiae* innanzi alla CEDU in un caso emblematico della compressione del diritto al segreto professionale. Il CNF ha avuto l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista, a sostegno del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Monaco, in uno dei primi casi che vertono sulla questione della compatibilità degli obblighi di segnalazione che discendono dalla normativa sull'antiriciclaggio con la Convenzione europea dei diritti umani.

Parallelamente alle riforme strutturali intraprese da alcuni Stati membri, sono in corso in ambito comunitario le riforme delle più importanti direttive europee che interessano la professione, nella specie la direttiva stabilimento la direttiva sulla libera prestazione dei servizi e la direttiva sulle qualifiche professionali. Tra aspetti che saranno oggetto di interventi legislativi e sui cui l'avvocatura europea ha già avviato la riflessione, rilevano quelli relativi alla disciplina applicabile agli studi legali, il



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

trattamento degli avvocati che esercitano in regime di impiego, la c.d. “doppia deontologia” e all’esercizio in comune della professione.

In questo contesto generale di riforme, è stato necessario intensificare gli impegni, l’elaborazione di posizioni e risoluzioni comuni e gli sforzi di sensibilizzazione promossi, a livello UE e nazionale, tramite l’apporto delle delegazioni nazionali e la collaborazione tra i diversi organismi rappresentativi delle avvocature nazionali. Le attività svolte nell’ultimo anno, in particolare, hanno consentito di affermare il ruolo della Delegazione italiana in seno al CCBE e di consolidare le sinergie esistenti tra CCBE e CNF, anche grazie all’apporto dato dalla Delegazione, con costanza e spirito costruttivo, ai lavori del CCBE e all’intermediazione dell’Ufficio Studi e dell’Ufficio di Bruxelles.

La Delegazione continuerà a fare il necessario per valorizzare e fare emergere, in questo particolare e delicato periodo storico, la nostra visione della professione e del diritto: la concezione dell’avvocato come operatore della giustizia indipendente, l’attenzione alle garanzie procedurali ed all’accesso al diritto, l’interesse all’integrazione europea ed alla creazione di un vero e proprio spazio giuridico (oltre che giudiziario) comune nel quale i valori fondanti delle nostre società possano trovare adeguata tutela.

Il ministero del difensore

A parte i casi di autodifesa, fino a qualche tempo fa considerati eccezionali, l’avvocato che svolge la sua professione secondo i canoni tradizionali è considerato il *difensore tecnico* del suo assistito, al tempo stesso garante dei diritti dell’imputato nel processo penale e dei diritti di natura patrimoniale e morale dell’attore nel processo civile. Ma il difensore non si può dipingere come un semplice sostegno del soggetto che attraverso il processo vuol ottenere giustizia : egli innanzitutto svolge una funzione preparatoria alla difesa dei diritti perché studia la situazione giuridica in cui versa il suo assistito, funzione essenziale che si considera inclusa nell’area del riserbo, cioè coperta dal segreto professionale (il c.d. *legal privilege*) che si accompagna al rapporto tra avvocato e cliente per tutta la durata del rapporto e si sottrae a qualsiasi controllo esterno, compreso quello relativo alla disciplina antiriciclaggio. Il rapporto infatti è connotato - almeno in tutti i Paesi democratici dell’ Occidente, da un valore di natura sostanziale e processuale, la *fiducia*, che viene a mancare soltanto se il cliente revoca il mandato al suo difensore o quest’ ultimo lo dismetta.

Il difensore, poi, studia la strategia della difesa, ed è uno degli attori del processo, parte essenziale anche là dove l’assistito non intenda nominarne uno di fiducia e non sia abilitato a difendersi da sé. Egli svolge il suo compito in modo dialettico con il difensore di controparte e nel dialogo con il giudice: nel processo civile e nel processo penale si dice che si tratti di un compito *persuasivo* perché diretto a convincere il giudice delle buone ragioni del suo assistito: insomma svolge un ruolo così essenziale , nel processo e fuori dal processo, che nella concezione pubblicistica del processo penale e del processo civile accreditatesi nel nostro Paese, la sua viene definita una *funzione di rilevanza pubblica*. Con toni che potrebbero apparire enfatici - ed invece sono esattamente corrispondenti ancor oggi alla funzione svolta da questa figura nella nostra esperienza -, la Relazione del Guardasigilli al Re sul Codice di procedura civile del 1940 parla dell’avvocato come di un soggetto che svolge un *ministero, che svolge quindi un munus*, e sottolinea che gli avvocati devono avere «piena coscienza dell’altezza morale e dell’importanza pubblica del loro ministero, che li chiama ad essere i più preziosi collaboratori del giudice» (*sub art.82 c.p.c.*).

Più ci si avvicina ai nostri giorni più una letteratura immensa ne costruisce ruolo e funzioni: dai manuali istituzionali fino agli studi che si occupano della difesa dal punto di vista del diritto costituzionale, ruolo e funzioni dell’avvocato sono dispiegati in modo esemplare. Mi riferisco,



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

soprattutto, ai contributi sulla *difesa tecnica* (sub art. 24 Cost.) in ogni stato e grado del procedimento, oggi intesa come *diritto individuale della persona riconducibile all'art. 2 Cost.*, inclusiva anche della garanzia costituzionale del diritto di autodifesa, che consente all'imputato di essere presente nel processo in modo che venga assicurato il contraddittorio e che il processo a cui egli è assoggettato sia *giusto* (anche ai sensi dell'art.111 Cost. di recente rinnovato), in modo che il processo assicuri non solo celerità nelle sue fasi ma anche parità di posizioni tra l'accusa e la difesa.

In questo senso possiamo dire che il diritto di difesa e, quindi, il ruolo del difensore non è tracciato una volta per sempre nella storia processuale di un Paese, perché esso evolve secondo la mentalità, i valori, le ideologie ma anche le conquiste della scienza giuridica: proprio la nostra esperienza dimostra come esso si sia sempre riproposto in discussione, al fine di raggiungere le migliori garanzie che si debbono assicurare alla persona.

Il difensore è dunque sì il garante dell'autonomia e dell'indipendenza del' imputato nella condotta della causa, un *necessario intermediario* dell'assistito nel processo, ma è anche un soggetto il cui ruolo e le cui funzioni possono variare nel tempo e nello spazio. Tali funzioni dunque non sono dunque immutabili.

Per la verità, non sono neppure definitive le conclusioni a cui la dottrina è giunta anche con riguardo a rapporti elementari inerenti il rapporto tra l'avvocato e il suo assistito. Ciò significa che la scienza giuridica non rinuncia a rimettere in gioco le conclusioni cui perviene, non considerandole mai acquisite per sempre. Esempio, in questo senso, la qualificazione del rapporto tra l'avvocato e il suo assistito, il *cliente*. Secondo il codice civile il rapporto è classificabile nell'ambito del contratto d'opera intellettuale, tale essendo l'oggetto della prestazione: quindi un contratto di lavoro indipendente, che dà diritto ad una retribuzione, che implica una responsabilità per inadempimento con conseguente risarcimento del danno nel caso in cui la prestazione non sia eseguita secondo il metro della diligenza professionale. Si tratta di una attività intellettuale, che si può svolgere solo se si è conseguito il titolo abilitativo, come prevede l'art. 33 Cost. E tuttavia, nell'imperare delle categorie economiche oggi dominanti, i principi cui si ispira questa disciplina di codice civile (artt. 2222 ss.) sono stati modificati: intanto, il tipo di lavoro è assimilato ad un servizio, ampliandosi (a mio modo di vedere inesattamente) la disciplina comunitaria che unifica l'attività intellettuale con quella d'impresa dal punto di vista della concorrenza, in ciò ignorando la stessa Carta europea dei diritti fondamentali che distingue invece la libertà di esercizio del lavoro dalla libertà di esercizio dell'impresa. Quanto alla retribuzione, non si fa più riferimento a tariffe predisposte dal Consiglio nazionale forense e determinate in piena autonomia dal Ministero della Giustizia, ma piuttosto a *parametri* che saranno fissati con regolamento ministeriale, senza obbligo di parere del Consiglio nazionale forense, secondo i provvedimenti assunti dai Governi che si sono succeduti negli ultimi mesi. Si è quindi verificato un *vulnus* a carico della categoria professionale degli avvocati, i quali, nell'ambito della loro esperienza, maglio di qualsiasi altro valutatore avrebbero potuto suggerire le regole del compenso del prestazione intellettuale, salva sempre restando la libertà delle parti di determinarlo secondo propri accordi, e sempre che il compenso fosse rispondente a criteri di dignità e di decoro.

Sono state abolite da tempo le tariffe minime - pur legittimate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea - perché le si sono ritenute un ostacolo alla circolazione dei servizi e quindi al libero gioco della concorrenza. In più, si è legittimato il patto di quota lite - *ab immemorabili* vietato in quanto patto illecito perché consente all'avvocato di spartire con il cliente il risultato della causa, trasformando così il rapporto da contratto di scambio della prestazione con una giusta retribuzione in rapporto associativo in cui le parti corrono entrambe lo stesso il rischio della vittoria o della sconfitta e ne dividono gli effetti.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

E' evidente che queste modificazioni hanno finito per trasformare la stessa natura del rapporto tra difensore e assistito accentuandone gli aspetti privatistici anziché quelli pubblicistici. Al *ministero* si sostituisce un semplice servizio, non dissimile dalla fornitura di beni propria di un mercato qualsiasi, questa volta il *mercato professionale*.

Proprio al mercato professionale, ai costi della difesa, e quindi ai costi che i privati si debbono accollare per accedere alla giustizia, ci si appella, da parte di istituzioni sovranazionali come l'OCDE, la Banca Mondiale degli Investimenti, o istituzioni nazionali con la Banca d'Italia e l'Autorità per la Concorrenza e il mercato, e anche da parte dei Ministeri della Giustizia e dello Sviluppo economico, per escogitare tutti possibili espedienti volti a ridurre i costi dei processi, ridurre i costi della gestione dei tribunali, ridurre il peso che nell'economia complessiva ha la funzione di amministrazione del giustizia, che è tipica di ogni potere, del mondo occidentale od orientale, come espressione delle funzioni dello Stato, da noi codificate, per così dire, da Montesquieu in poi.

Questa quasi parossistica idea di riduzione dei costi ha finito perfino per ridurre il ruolo dell'avvocato nel processo, oltre che l'incidenza delle sue spese .

Si sono così introdotti espedienti, ricorrendo a molteplici modificazioni del codice di procedura civile, non sistematici ma "erratici" che dovrebbero assolvere a questo scopo: nel processo, la diminuzione dei termini per ridurre la durata, la introduzione di sanzioni a carico dell'avvocato in caso di inesatta applicazione delle regole, termini di prescrizione e di decadenza, che hanno reso molto più complesso il ruolo del difensore.

Per certe materie, al fine di ridurre il contenzioso, si è ritenuto necessario far precedere il processo da una fase conciliativa obbligatoria, dinanzi a conciliatori o mediatori, senza necessità di avvalersi di un avvocato; si sta riformulando la c.d. geografia giudiziaria, con la soppressione dei tribunali minori, che pure assicurano la c.d. giustizia di prossimità, perché costituiscono una eccessiva spesa pubblica; si sono ridotti i riti processuali (ma in modo così contorto che nella sostanza i riti si sono moltiplicati), si è proposto di ridurre i gradi del processo, e persino le ragioni di accesso alla Corte di Cassazione, tutto ciò al fine di ridurre il numero dei processi, smaltire l'arretrato, scoraggiare l'accesso alla giustizia; si sono ancora quadruplicati i costi per l'instaurazione delle cause, ma soprattutto si cerca di contenere il ruolo dell'avvocato, quasi che non si trattasse più di un necessario intermediario e del più valido collaboratore del giudice, ma di un personaggio eventuale, se non secondario in un processo che è dominato dal giudice.

Questa linea economicistica, che ritengo in contrasto con i principi costituzionali, appare anche in contrasto con i principi espressi della Carte europea dei diritti fondamentali, che proprio alla giustizia, e quindi all'avvocato, dedica importanti disposizioni.

Questa nuova prospettiva finisce anche per incidere sulla qualificazione giuridica del rapporto con l'avvocato, certamente non semplice *nuncius* del suo assistito come riteneva Francesco Carnelutti in uno scritto del 1940, ma garante dei diritti costituzionali in piena autonomia rispetto al cliente.

I confini dei diritti e dei doveri del difensore, tracciati dalle fonti primarie e dai codici di deontologia, si fondano comunque su principi imprescindibili di autonomia e indipendenza non solo del singolo avvocato ma anche degli organi rappresentativi che ne difendono le prerogative e ne controllano il comportamento, irrogando le sanzioni necessarie perché il suo ministero sia svolto in modo corretto. Questi principi si sono via via stratificati nel tempo, e sono stati trasformati in norme giuridiche corroborate da norme etiche.

Si tratta di principi così diffusi e condivisi da essere stati oggetto di diverse Risoluzioni del Parlamento europeo di qualche anno fa, motivate dal timore che la Commissione europea - infervorata



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

nell'applicazione del principio di concorrenza per accelerare la creazione del mercato unico - finisce per confondere il ruolo del difensore, e quindi delle prestazioni svolte dall'avvocato in semplici erogazioni di *servizio* assimilabili all'esercizio d'impresa .

Tra questi atti è da menzionare con particolare vigore la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 maggio 2006 in cui si esalta proprio il ruolo del difensore. Val la pena di riprenderne alcuni passi per esplicitare il modello comunitario di giustizia e del ruolo dell'avvocato, che in Italia sembra oggi obliato, per effetto sia dei provvedimenti assunti a seguito della crisi economica sia per effetto della prevalente mentalità economicista, che finisce per affievolire i diritti costituzionalmente garantiti.

Innanzitutto il Parlamento europeo ha fatto propri i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che stanno anche alla base del codice deontologico oggi vigente nel nostro ordinamento, e cioè, testualmente:

- «l'indipendenza, l'assenza di conflitti di interesse e il segreto/confidenzialità professionale quali valori fondamentali nella professione legale che rappresentano considerazioni di pubblico interesse;
- la necessità di regolamenti a protezione di questi valori fondamentali per l'esercizio corretto della professione legale, nonostante gli inerenti effetti restrittivi sulla concorrenza che ne potrebbero risultare,
- che lo scopo del principio della libera prestazione di servizi applicato alle professioni giuridiche è quello di promuovere l'apertura dei mercati nazionali mediante la possibilità offerta ai prestatori di servizi e ai loro clienti di beneficiare pienamente del mercato interno della Comunità».
- La Risoluzione ha ribadito che «qualsiasi riforma delle professioni legali ha conseguenze importanti che vanno al di là delle norme della concorrenza incidendo nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia e in modo più ampio, sulla protezione dello stato di diritto nell'Unione europea, ed inoltre che la protezione adeguata dei diritti umani e delle libertà fondamentali cui ha diritto ogni persona, nel campo economico, sociale, culturale, civile e politico, richiede che ogni persona abbia effettivo accesso ai servizi legali forniti da una professione legale indipendente»

Questa permessa è in linea con il nostro sistema costituzionale, ma è messa in pericolo dall'odierna disciplina introdotta con le diverse manovre di stabilità rivolte a contenere gli effetti della crisi economica quasi che i diritti potessero essere equiparati alle merci sul "mercato della giustizia".

La Risoluzione ha poi insistito:

- «sugli obblighi dei professionisti legali di mantenere l'indipendenza, evitare conflitti di interesse e rispettare la riservatezza del cliente [che] sono messi particolarmente in pericolo qualora siano autorizzati ad esercitare la professione in organizzazioni che consentono a persone che non sono professionisti legali di esercitare o condividere il controllo dell'andamento dell'organizzazione mediante investimenti di capitale o altro, oppure nel caso di partenariati multidisciplinari con professionisti che non sono vincolati da obblighi professionali equivalenti».

Anche questo principio è stato tradito dalla recente disciplina che autorizza l'ingresso di soci di puro capitale nelle società di professionisti e, addirittura, ha consentito ai soci di puro capitale di fare parte di più società di professionisti.

La Risoluzione si è preoccupata poi della remunerazione appropriata del difensore, «considerando che la concorrenza dei prezzi non regolamentata tra i professionisti legali, che conduce a una riduzione della qualità del servizio prestato, va a detrimento dei consumatori». Anche questo principio è stato violato dalla disciplina interna dapprima con la soppressione delle tariffe minime e di poi con la soppressione delle tariffe massime, infine con la soppressione di ogni parametro tariffario, e ciò in spregio dei principi dettati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, con molte sentenze, aveva legittimato il sistema italiano di determinazione del compenso del difensore.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Attesa poi la rilevanza sociale e la funzione pubblica esercitata dagli avvocati, la Risoluzione si è preoccupata della approvazione e applicazione di codici di condotta, di regole deontologiche a cui siano astretti tutti gli avvocati che esercitano la professione forense. Il codice italiano vigente è molto rigoroso sotto due aspetti, perché obbliga l'avvocato a difendere (e mai tradire) l'interesse dell'assistito, a non assumere il mandato o a dimmetterlo quando riscontri di essere in conflitto d'interesse con il cliente, a non assumere mandati che non sarebbe in grado di eseguire diligentemente, a non moltiplicare i processi, a dissuadere il cliente dall'intraprendere un'iniziativa giudiziaria futile o del tutto infondata, a spiegare e richiamare l'attenzione dell'assistito sui profili di legalità e correttezza, oltre che di opportunità, nella strategia difensiva, nella assunzione delle prove e così via, sì da mantenere il rapporto con il cliente entro i binari della correttezza, ma rivendicando anche nei confronti del cliente un rapporto di indipendenza - tesi che nega dunque in radice la singolare concezione di Francesco Carnelutti che, come si è detto, voleva equiparare il difensore al *nuncius* del cliente.

Soprattutto la Risoluzione:

- «riconosce pienamente la funzione cruciale esercitata dalle professioni legali in una società democratica, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge, sia quando gli avvocati rappresentano e difendono i clienti in tribunale che quando danno parere legale ai loro clienti;
- ribadisce l'importanza delle norme necessarie ad assicurare l'indipendenza, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei membri delle professioni legali, con lo scopo di garantire la qualità dei loro servizi, a beneficio dei loro clienti e della società in generale, e per salvaguardare l'interesse pubblico;
- ricorda alla Commissione che le finalità della regolamentazione dei servizi legali sono la protezione dell'interesse pubblico, la garanzia del diritto di difesa e l'accesso alla giustizia, e la sicurezza nell'applicazione della legge e che per queste ragioni non può essere conforme ai desideri del cliente».

Il codice deontologico forense dedica un intero titolo, il terzo, ai rapporti tra avvocato e cliente. Ma prima ancora di pervenire alla disciplina specifica del rapporto, val la pena di ricordare la codificazione del dover di fedeltà (art.7), di diligenza (professionale: art. 8), il dovere di segretezza e riservatezza (art. 9), l'indipendenza (art.10), l'obbligo della difesa quando richiesto dalla legge (art.11), il divieto del conflitto di interessi (art.12) l'obbligo di verità che impedisce all'avvocato di dire cose false in giudizio o di costruire prove false (art.14); vi sono, altresì, obblighi di minor importanza (di informazione, etc..) ma specificamente si contempla il rapporto di fiducia, il divieto di conflitto d'interessi e l'inadempimento, di cui si è detto.

Questi principi, predisposti nel 1997 dal Consiglio nazionale forense, sono stati via via adeguati secondo le esigenze emerse dalla prassi applicativa, nell'ambito cioè dell'attività giurisdizionale svolta dal Consiglio, e anche in considerazione delle imposizioni del legislatore nazionale, specie in ottemperanza al d.l. n. 223/2006, ispirato dalla disciplina anticoncorrenziale. Le limitazioni imposte agli avvocati a favore della concorrenza non appaiono sempre in linea con la Risoluzione ora riportata e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

L'insistenza del richiamo a questa Risoluzione è dovuta al fatto che i principi in essa espressi sono condivisi da tutta l'Avvocatura europea, e sono una garanzia di tutela del cittadino.

Ma qui non si tratta soltanto dei diritti del cittadino, si tratta anche di verificare in che modo essi si possano concretamente tutelare, cioè trasformare da enunciazioni solenni contenute nei testi costituzionali o comunitari nella pratica quotidiana che si vive nei tribunali. I diritti dei cittadini sono tutelati se sono tutelati i diritti degli avvocati, i quali debbono avere il potere di difendere i cittadini



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

dinanzi a qualsiasi giudice. E' appunto il Protocollo d'intesa di tutte le Avvocature d'Europa che - siglato a Parigi alcuni anni fa e intitolato "*Avocats dans le monde*" vorrebbe sostenere le cause dei diritti fondamentali dinanzi a tutti i giudici del mondo proprio in virtù del privilegio collegato con l'esercizio della professione forense.

E' un fatto importante coniugare dunque i principi che garantiscono l'accesso alla giustizia e ad un processo "giusto" con i principi che garantiscono l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati e con l'indipendenza e l'autonomia della professione forense. Questi principi sono limitati da ogni intervento legislativo o regolamentare che affidano ad organi esterni (come ad es. il Ministero della Giustizia) la predisposizione di regole di organizzazione della professione (che essendo una "comunità intermedia" ha diritto di organizzarsi liberamente, al di fuori dell'intervento legislativo), o addirittura si ingeriscono nei principi di deontologia o delle regole processuali affidate agli Ordini territoriali e al Consiglio nazionale forense per la loro applicazione. Attualmente i progetti ministeriali di riforma della professione forense tendono a ignorare che i principi deontologici fissati dal CNF che sono riconosciuti come norme primarie dalla Corte di Cassazione e ignorano che il CNF è qualificato dalle pronunce della Corte costituzionale come giudice speciale al pari degli altri giudici delle giurisdizioni superiori.

Ma i problemi della difesa non finiscono qui. Come sottolineavo, nonostante vi siano chiari confini costituzionali e di diritto comunitario che ne definiscono il ruolo e la rilevanza, giorno per giorno occorre vigilare sulla loro osservanza e sui tentativi della loro violazione. Tra i tanti esempi che potrei addurre a riprova di questo assunto che potrebbe apparire addirittura inverosimile in una esperienza come la nostra informata a saldi principi di democrazia vorrei indicarne tre.

Il primo emerge da una recente occasione di riflessione in ambito comparatistico. Nel maggio del 2011 il congresso internazionale indetto dalla *Association Henri Capitant* in Cambogia e Vietnam ha accertato, dalle relazioni presentate dai giuristi provenienti dagli Stati di "giovane democrazia", soprattutto dell' Est europeo e dei Paesi dell' Estremo Oriente, che le garanzie dell'imputato sono strettamente collegate con la sussistenza di avvocati e di organismi di avvocati indipendenti rispetto all'Autorità costituita; al fatto che gli avvocati non appartengano al personale dipendente dello Stato, non siano funzionari, né abbiano rapporti di dipendenza con altri enti o soggetti collegati con l' apparato dello Stato ma possano agire in piena libertà, come liberi lavoratori indipendenti o, come diciamo noi, come liberi professionisti; inoltre, che i processi siano informati alla parità di condizione tra accusa e difesa, che gli interrogatori e l'assunzione delle prove siano svolti sempre alla presenza del difensore e che i processi si possano svolgere pubblicamente nel rispetto delle garanzie della difesa; ancora, che gli avvocati abbiano una preparazione adeguata, preceduta da un periodo di *training* e siano sottoposti ad un esame di abilitazione che ne accerti l'effettiva competenza; e che inoltre non svolgano contemporaneamente altre attività che potrebbero comprometterne l'indipendenza. Per molti di essi la nuova realtà rappresenta una rivoluzione copernicana, essendo - come è accaduto ad es. in Cina - assolutamente diversa da quella fin qui descritta: gli avvocati precedentemente erano impiegati dello Stato, difendevano non i diritti dell'imputato o dell'attore bensì i valori e i principi fondanti l'ideologia del Regime, e quindi erano ben poco interessati a difendere gli interessi dei loro assistiti. E' stato perciò consolante apprendere che anche nelle giovani democrazie la presenza di avvocati indipendenti costituisce uno dei pilastri essenziali delle nuove libertà.

Questa è la ragione per la quale l'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, come applicato dalla Corte di Strasburgo, consente ai ricorrenti di difendersi da soli: ciò per evitare che il ricorrente dovesse affidarsi proprio all'avvocato dipendente dello Stato contro il quale aveva proposto il ricorso, e non potesse quindi fidarsi della sua difesa. Ma ora le cose stanno cambiando. Di fronte all'enorme messe di ricorsi che si sono abbattuti sulla Corte (quasi 80.000 l'anno) il fatto che essi possano essere redatti



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

direttamente dagli interessati costituisce un *boomerang* per chi chiede giustizia, in quanto non vengono rispettati i canoni formali richiesti per l'instaurazione corretta del procedimento: la mancata assistenza, cioè il mancato ricorso alla difesa tecnica impedisce all'interessato di difendere il proprio diritto. Di qui i progetti della Corte di cambiare le regole.

E' appena il caso di ricordare che proprio all'art.6 della Convenzione si appellarono le Brigate Rosse quando furono assoggettate al processo celebrato a Torino, in quanto non riconoscevano l'autorità dello Stato nella funzione giudicante che li riguardava. La loro difesa d'ufficio fu assunta dall'allora presidente del' Ordine torinese, l'avv. Fulvio Croce, il quale sorpreso n un agguato fu barbaramente ucciso nello svolgimento di questa funzione essenziale, la difesa dei diritti dell'imputato anche contro la volontà dell'imputato stesso. Ma il processo fu portato a compimento perché tra i principi costituzionali vigenti nel nostro Paese vi è anche quello che garantisce l'individuo da se stesso. Anche gli appartenenti alla organizzazione eversiva avevano dunque diritto ad un giusto processo, e quindi dovevano essere assistiti da un avvocato, da un difensore d'ufficio, perché fossero loro applicate le garanzie assicurate ad ogni cittadino. Credo che questo sia il punto più alto e nobile che contrassegna il nostro modello di difensore.

Il secondo problema, che si trascina da anni, ed è particolarmente seguito dalla associazione degli avvocati che praticano il diritto penale, l'Unione Camere Penali, riguarda la equiparazione dei ruoli tra accusa e difesa: il codice penale attuale - mi si perdoni se mi esprimo semplicisticamente, non essendo questa la mia materia di studio - non garantisce la assoluta indipendenza dell'accusa dal giudice: la contiguità di pubblico ministero e giudice del processo tende ad agevolare il primo, ponendo la difesa in uno stato di minorità, e quindi di limitatezza delle garanzie dell'imputato. Di qui i diversi progetti per migliorare la situazione, che vede, tra i possibili rimedi, anche la separazione delle carriere (e non solo delle funzioni) tra magistratura inquirente e magistratura giudicante.

Il terzo problema, che è collegato proprio con le esigenze - o supposte tali - di risparmi economici, riduzione degli sprechi, migliore impiego delle risorse, promozione di *best practices* e di oculata amministrazione dei servizi giudiziari, di cui si è parlato poco fa con riguardo alla concezione economicista della giustizia, riguarda la riduzione della presenza dell'avvocato in taluni processi o in talune fase dei processi, particolarmente nel settore civile, nella convinzione che la sua presenza costituisca un *costo* di cui si potrebbe fare a meno, riducendo quindi un aggravio per i cittadini, in particolare per le imprese, considerate le uniche risorse per la promozione della crescita economica (e senza tener conto del ruolo delle professioni, che pure producono l' 11% del PIL). L'avvocato, pur essendo un essenziale difensore dei diritti, verrebbe messo da parte o perché per l'esiguità della causa, costituirebbe un inutile aggravio, o perché potendosi conciliare la causa, egli potrebbe invece ostacolare l'accordo per instaurare il procedimento e quindi lucrare maggiormente sulla vicenda, o perché con i suoi "cavilli" finirebbe per ostacolare comunque il corso della giustizia. Sono tutti luoghi comuni, pregiudizi veri e propri, che non trovano albergo nei libri di procedura ma nel comune sentire di molti cittadini, mal orientati dall'opinione pubblica che si forma su giornali poco informati o poco corretti nel diffondere le informazioni.

Eppure, in successivi interventi, tra loro non sistematicamente collegati, si sono apportate numerose modifiche di carattere procedurale proprio per realizzare questo fine.

Tra le più rilevanti segnalo le seguenti:

- la previsione di un procedimento obbligatorio di mediazione finalizzata alla conciliazione della lite (d.lgs. n. 28/2010) che si svolge senza il necessario patrocinio del difensore né consente, a chi intenda comunque avvalersene, di giovare dell'istituto, malgrado tale possibilità sia espressamente garantita dalla Direttiva 2003/8/Ce, c.d. *Legal aid* (art. 7);



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- l'ampliamento delle ipotesi di difesa personale di fronte al giudice di pace ammissibile oggi – in forza della modifica apportata all'art. 82 del c.p.c. dal d.l. 22 dicembre 2011, n. 212, convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 10 – fino a € 1100 (in vece dei precedenti € 516,00).

In conclusione, il ruolo e le funzioni del difensore sono in costante evoluzione, e non è detto che questo percorso evolutivo sia sempre diretto ad una migliore applicazione dei principi fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Costituzione e dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Spetta proprio agli avvocati *in primis*, alla dottrina e ai giudici far sì che l'avvocato, il più autorevole e utile collaboratore del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, possa continuare ad esercitare il suo *ministerium* con quella competenza correttezza autonomia e indipendenza che sono essenziali perché siano garantiti i diritti della difesa, perché l'avvocato possa obbedire alla legge e alla propria coscienza, come diceva Pietro Calamandrei, e senza curarsi d'altro. Cioè con il coraggio che la professione richiede e al tempo stesso la toga gli fornisce, e con la protezione anche delle istituzioni rappresentative dell'Avvocatura come il Consiglio nazionale forense.

La giurisdizione multilivello e il dialogo tra le Corti

E' fenomeno proprio del secolo XX la dissociazione tra sovranità , territorio e giurisdizione. Ad un potere diffuso corrisponde la compresenza sul medesimo territorio di una pluralità di ordinamenti giuridici e una pluralità di forme di amministrazione della giustizia collegate con una nuova concezione della giurisdizione articolata sulla competenza di più Corti. Al “tramonto della sovranità” statale descritto da Natalino Irti (in *Tramonto della sovranità e diffusione del potere, in Diritto e società, 2009, p. 465 ss.*) si accompagna la crisi del monopolio statale della giurisdizione e la proliferazione delle Corti (Picardi, in *Riv.it.sc.giur.*, 2011, p.43 ss.); all'impossibilità di istituire un rapporto di gerarchia tra le Corti (la Corte di Lussemburgo, la Corte di Strasburgo, la Corte dell' Aja, le Corti costituzionali, le Corti Supreme di legittimità) si fa fronte attraverso il” dialogo “ tra le Corti (come teorizzato da Sabino Cassese, nel suo libro *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale, Roma2009*; ma v. i rilievi critici di de' Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione, Bologna, 2010*)

La complessità delle fonti, cui si aggiunge la complessità delle giurisdizioni richiede una particolare competenza e abilità degli avvocati che intendano soddisfare la domanda di giustizia dei loro assistiti. Ed è pertanto necessario per il funzionamento di questi tribunali allestire una categoria forense qualificata, specializzata, aggiornata , preparata a raccogliere la sfida della post-moderità. Ma la giurisdizione non è solo in crisi per la crisi che attraversa la sovranità. E' in crisi per la progressiva dismissione del diritto-dovere di amministrare la giustizia da parte degli apparati dello Stato.

L'eccessivo accumulo dei processi ha indotto il legislatore ad adottare misure , già sperimentate in materia di assistenza ospedaliera e di servizio scolastico, a ridurre sempre di più le modalità di amministrazione della giustizia e così l'ambito delle competenze statuali in materia di giustizia. Quella che un tempo era una manifestazione del potere ma anche la offerta di un servizio sociale e una garanzia di imparzialità – a questi capisaldi si collega l'idea di giustizia da Platone ai nostri giorni (v. nella sconfinata letteratura la voce *Teorie della giustizia* dell' *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*) – e finanche la materializzazione dei valori della *moralità* (Guzzo, *La moralità, Torino, 1950*), oggi è considerata un servizio che lo Stato può assicurare nei limiti in cui sia poco costoso,



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

efficiente e propulsive delle attività economiche. Tutte caratteristiche che sembrerebbero incarnate più da un sistema privatistico della giustizia che non dal classico sistema pubblicistico.

Non è questa la sede per discutere l'ideologia sottostante a questo modo di concepire la giustizia, per comprendere le ragioni della istituzione di tribunali specializzati in materie economiche la cui competenza sia circoscritta alle imprese, le ragioni della istituzione di organismi arbitrali e di conciliazione nella materia bancaria e finanziaria, le ragioni della progressiva riduzione del ruolo del difensore, le ragioni dell'aumento delle spese di giustizia accollate ai cittadini, per non parlare poi della soppressione delle sedi stesse nelle quali si amministra la giustizia. Ma anche in questa deplorabile prospettiva il ruolo dell'Avvocatura potrebbe essere primario, sia attraverso la istituzione di camere arbitrali presso gli Ordini forensi territoriali, sia di organismi di conciliazione volontaria.

Prospettive: un nuovo modello di avvocato per un nuovo modello di società

La prevenzione dei conflitti si raggiunge mediante una consulenza qualificata, mediante una analisi tecnica della posizione giuridica degli assistiti, mediante una strategia non affidata soltanto al conflitto ma anche al componimento dei conflitti.

E' una trasformazione in atto che connota tutti gli ordinamenti, non solo il nostro, come hanno evidenziato le *Journées internationales* del 2011 promosse dalla Association Henri Capitant sul tema del "pluralismo delle professioni legali" di cui sopra ho fatto un cenno (v. Alpa e De Vita, *Rapport general*, in *Rass.Forense*, 2011, p. 283 ss.). Proprio esaminando i modelli diffusi nei diversi ordinamenti – e aggregabili in macromodelli per ragioni di lingua, di cultura, di organizzazione politica – abbiamo potuto riscontrare che ogni modello è in fase di evoluzione quando non di vera e propria trasformazione; che ogni modello abbina l'amministrazione della giustizia alla organizzazione della professione forense; che in nessun modello l'organizzazione della categoria forense è improntata ai principi "liberistici" così spinti come quelli che oggi si registrano nella nostra esperienza, per il momento immaginabile solo sulla carta, cioè sui testi normativi, e non ancora alla luce dell'esperienza, che dovrebbe restituirne un'immagine persino più fosca.

Proprio la comparazione dei modelli ci convince della bontà delle nostre tesi e della nostra linea politica, rafforzata dalla consapevolezza che solo mediante l'apporto professionale dell'avvocato si può assicurare la tutela degli interessi deboli e la effettività dei rimedi.

E' mediante l'esperienza del diritto positivo, ottenuta attraverso la diuturna prassi forense, che si scopre il connotato essenziale della giustizia – pubblica e privata – quale usbergo delle società democratiche. Un nuovo modello di avvocato per un nuovo modello di società è quindi la prossima sfida che si apprestiamo a sostenere. Ma non possiamo procedere da soli: ci occorre l'aiuto delle istituzioni, in primis del Parlamento e del Governo. Altrimenti dovremo rivolgere il nostro ingegno e le nostre risorse a combattere solo per la sopravvivenza, sciupando irrimediabilmente il patrimonio acquisito nel corso degli anni e deludendo così, involontariamente, le attese dei cittadini.

Si è parlato degli effetti della crisi e delle categorie di avvocati che più sono esposte: le donne, da un lato, e i giovani, dall'altro lato.

Le iscrizioni alla Facoltà di Giurisprudenza hanno mostrato un lieve cedimento in questi ultimi anni, segno che anche i giovani hanno capito che il mercato dei servizi legali è saturo e che l'Avvocatura è destinata, nei primi anni di carriera professionale, a svolgere la funzione di ammortizzatore sociale. I giovani si iscrivono all'Albo in attesa di una sistemazione migliore nel mercato del lavoro. Non era questo il nostro progetto. Tutt'altro: il testo della riforma forense in discussione alla Camera prevede un percorso guidato nella formazione culturale e deontologica nel periodo del tirocinio, affidato anche alle Scuole forensi, ai cui vorrebbe restituire legittimazione e



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

dignità, al pari delle Scuole di specializzazione legale. L'anticipazione di un semestre del tirocinio nell'ambito della carriera universitaria non è parsa, per questo indirizzo, un'idea felice, atteso che la durata del corso è stata diluita in cinque anni, per poter consentire agli studenti di completare senza ritardi l'iter degli esami e della redazione della tesi di laurea, e non sopporterebbe un ulteriore aggravio con spendita di tempo e di risorse. In ogni caso, il CNF ha già avviato i contatti con le Università per mettere a fuoco le diverse tipologie di tirocinio che si potrebbero definire – nel silenzio della nuova disciplina – e renderle oggetto della prevista convenzione con il Ministero dell'Istruzione e dell'Università. Il CNF ha sempre sostenuto che nella formazione preparatoria all'esercizio dell'attività forense è necessario lo svolgimento di una pratica effettiva, corroborata dall'insegnamento diurno dell'avvocato di riferimento, arricchita dall'esame dei fascicoli, del rapporto con il cliente, dalla definizione della strategia della causa, dalla redazione degli atti difensivi: tutte attività che le scuole non possono garantire, ed ancor meno i corsi universitari.

Ai giovani che hanno conseguito l'abilitazione di aprire un futuro non semplice, reso più difficoltoso dalla crisi economica e dalla forte concorrenza. Solo la qualificazione, la specializzazione, l'aggiornamento sono presidio di un progressivo affinamento delle doti necessarie per garantire ai clienti l'affidabilità del patrocinio. Ed è per questo che il CNF, le sue Fondazioni, gli Ordini territoriali si stanno prodigando per l'allestimento di corsi e seminari idonei a soddisfare compiutamente queste esigenze.

Vorrei concludere con le parole di Francesco Galgano tratte da uno degli ultimi saggi che ebbe la forza di scrivere prima di lasciarci e destinato ad onorare un Collega napoletano, Massimo di Lauro, che festeggiava tante decadi di prestigiosa attività professionale (*L'avvocato fra libera professione e impresa*, negli *Scritti in onore di Massimo di Lauro*, Padova, 2012, p.192) . Si tratta di una sorta di testamento spirituale che riassume il suo modo di intendere la professione forense, a cui aveva dedicato, insieme con la edificazione del giuridico, la sua intera vita: <(…)ci si deve opporre alla mercificazione delle vere e proprie professioni intellettuali (e la Corte di Giustizia vi si è opposta riguardo agli avvocati) , cioè alla loro parificazione a qualsiasi attività di produzione di servizi. La professione di avvocato tocca il superiore interesse alla amministrazione della giustizia . Non la si può parificare a qualsiasi industria. Richiede una particolare disciplina dell'accesso alla professione, esige il rispetto di un rigoroso Codice etico, la sottoposizione ad un superiore potere disciplinare. Molte cose sono cambiate nella moderna organizzazione della professione legale; ma altre cose, retaggio del passato, debbono restare , a presidio della corretta amministrazione della giustizia>.

Chi ha avuto il privilegio di studiare sui suoi libri e di ragionare con lui della evoluzione del diritto sa che Galgano non era un conservatore, che il suo orizzonte era sempre latissimo e proiettato nel futuro, che non svolgeva considerazioni di parte, che non aveva una idea castale dell'Avvocatura. Quelle parole, che faccio mie, non riflettono una visione "di parte", ma sono dettate dal coraggio ed hanno come postulato la difesa delle libertà.

Grazie per l'attenzione.

Guido Alpa