

REMO DANOVI
Presidente Consiglio Nazionale Forense

- - - * * * - - -

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' DEL CONSIGLIO
NAZIONALE FORENSE E SULLO STATO DELLA GIUSTIZIA
Relazione annuale sull'attività del Consiglio Nazionale Forense e sullo
stato della giustizia

*“Fuggendo davanti alla realtà non pensano la realtà.
E non si accorgono che se non si pensa la realtà
si finisce con il non pensare per nulla”.*
André Glucksmann

Signor Ministro della giustizia, Autorità, Colleghi,

desidero anzitutto rivolgere un sentito ringraziamento al sig. Ministro della giustizia, sempre presente in questa solenne seduta, nell'aula ove il Consiglio svolge la sua funzione giurisdizionale, per testimoniare il rapporto inscindibile tra Giustizia e Avvocatura, che si realizza attraverso il diritto, nella sua formazione e nella sua applicazione.

Un ringraziamento particolare desidero rivolgere anche al mio predecessore, avv. Emilio Nicola Buccico, per l'opera instancabile che ha svolto nel lungo periodo della sua presidenza, per valorizzare qualità, cultura e professionalità degli avvocati, e per la dedizione dimostrata anche con la scelta di passare a una esperienza diversa, pur sempre diretta alla difesa della causa della giustizia. E attraverso Nicola Buccico rivolgo un cordiale saluto al vicepresidente del C.S.M., on.le Virginio Rognoni, che rappresenta l'istituzione della magistratura nella sua più alta espressione.

1.) E' questa l'occasione per indugiare brevemente sulla giustizia, insieme con il Sig. Ministro e con il Consiglio Superiore della Magistratura, le due istituzioni che rappresentano l'apparato della giustizia, alle quali si affianca il Consiglio nazionale forense, quasi a completare un ideale triangolo.

Al Consiglio nazionale forense vorrei dedicare queste prime riflessioni, poiché è la stessa forza che emana da questa istituzione a dare sostegno a ogni azione compiuta nell'interesse dell'avvocatura; ed è lo stesso Consiglio nazionale forense che, nella sua centralità, nella sua capacità di progettazione, nella sua coesione e nella sua rappresentatività, ha sempre ispirato fiducia nelle istituzioni per l'equilibrio delle posizioni assunte e per la serenità delle scelte.

A questo spirito vogliamo sempre attenerci, ponendoci carico di un rapporto più intenso con i Consigli dell'ordine e con tutti gli iscritti, attraverso la formulazione di proposte concrete sui vari problemi esistenti, proprio nel momento in cui il numero degli avvocati cresce e l'avvocatura cambia nelle sue prospettive e nella sua organizzazione (*non* nella sua funzione).

In verità, la capacità di iniziativa di un ente esponenziale non può essere valutata sulla base della quantità dei comunicati stampa approvati o dei seminari e convegni svolti (che sono pur sempre forme di auto-referenzialità), ma deve attuarsi attraverso la generalizzazione del consenso di tutti gli iscritti sui problemi esistenti e sulla loro soluzione (e quindi con l'attuazione delle azioni necessarie a tale scopo) e con il coinvolgimento dell'opinione pubblica su tali problemi (e quindi con la comprensione dell'incidenza di essi sugli interessi dei cittadini).

E' sulla base di questi principi che occorre anzitutto rafforzare l'unità dell'Avvocatura, intesa come comunità degli avvocati, segnata da un senso di appartenenza e di identità collettiva, nella funzione costituzionale e sociale svolta, pur nelle diversità e nelle specificità: unità di cui si è discusso lungamente al Congresso straordinario di Verona dello scorso dicembre, ove il

Consiglio nazionale forense ha espresso le proprie determinazioni, invitando a discutere sui progetti e sulle scelte comuni, per realizzare insieme con l'Organismo Unitario dell'Avvocatura, e nell'ambito delle rispettive competenze, quella composizione tra enti istituzionali ed enti associativi che attende ancora di essere pienamente formulata. Ma è su questo cammino che ci si deve porre, in vista del prossimo Congresso di Palermo, per riprendere il dialogo con tutte le componenti associative (in particolare con le Camere Penali e con l'Associazione Italiana Giovani Avvocati) e recuperare in tal modo anche le forze di cui esse dispongono.

Ritrovare l'unità dell'avvocatura significa anche discutere il modello di professione che ci attende nel prossimo futuro, in una società integrata o globalizzata, come si suol dire, ove la tecnologia e la comunicazione con i mezzi elettronici sono prevalenti, e quindi le dimensioni spaziali sono azzerate, e nascono gli uffici virtuali, e la figura imprenditoriale sembra sovrastare quella tipicamente professionale: il tutto nella più ampia visuale ancora della riforma delle libere professioni su cui tanto si sta giustamente impegnando la Commissione ministeriale.

Come cerchi concentrici, dunque, la riforma delle professioni è da accogliere nella certezza che essa sappia rispettare il ruolo fondamentale degli ordini nella loro tradizione di autonomia e indipendenza e sappia accogliere le istanze delle associazioni, senza peraltro indulgere a una promiscuità di ruoli che è stata già fermamente stigmatizzata nella Assemblea dei consigli dell'ordine che si è tenuta a Roma nel novembre dello scorso anno (è impossibile infatti, ad esempio, prospettare il riconoscimento pubblico di associazioni che operino in settori già oggetto di attività professionale esercitata da professionisti iscritti in albi ed elenchi tenuti da Ordini e Collegi professionali, e non abbiano titoli di studio superiori).

Così, in molte parti la riforma delle professioni potrà essere di stimolo per l'approvazione della riforma dell'ordinamento forense, che attende ormai dal 1933 una nuova formulazione (celebriamo infatti quest'anno il 70° anno di

una legge nata in un altro ordinamento, in un mondo limitato, in un paese diverso e con una visuale pre-bellica). Troppe negatività per chiederci di attendere ancora!

2.) Questo essendo il contesto generale di riferimento, il Consiglio nazionale forense intende dare conto delle iniziative assunte nel corso del 2002, nell'ambito della professione e della giustizia, per tenere conto delle nuove realtà normative, interne ed europee.

Il Consiglio nazionale ha portato anzitutto a compimento le modifiche del codice deontologico forense, che sono operative dal 26 ottobre 2002, aggiornando una serie di articoli che riguardano la formazione permanente (art. 13), la pubblicità-informazione (art. 17), il rapporto con la parte assistita (artt. 36 e 37), e le investigazioni difensive (art. 52).

In particolare, sulla pubblicità-informazione sono stati regolamentati i modi e i mezzi con cui i professionisti possono portare a conoscenza dei propri assistiti le notizie sull'attività svolta. E' una informazione doverosa sulla base delle leggi esistenti (i principi costituzionali e comunitari e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo), che rappresenta un modo adeguato per rispettare la tradizione e le novità tecnologiche esistenti (oltre che il diritto della parte di conoscere le attività svolte dai singoli professionisti). E ancorché vi siano critiche su queste aperture (cui si contrappongono critiche di segno opposto per la lamentata limitazione delle nuove regole introdotte) è certo che la nuova regolamentazione rappresenta un punto di vista equilibrato e moderno, ancorché già superato dalle più ampie concessioni deliberate a Dublino, nello scorso dicembre, dal C.C.B.E. (Consiglio degli ordini forensi europei).

Quanto alle modifiche introdotte nei rapporti con la parte assistita, queste sono state dettate dalla entrata in vigore delle norme sulla società di professionisti e soprattutto dalla necessità di rispettare le disposizioni della direttiva antiriciclaggio (che impongono di accertare l'identità esatta del cliente e di non collaborare all'effettuazione di operazioni che tendano

potenzialmente alla realizzazione di fini illeciti). E' stato anche ulteriormente precisato l'ambito del conflitto di interessi imponendo all'avvocato di astenersi dalla prestazione professionale quando vi sia comunque interferenza con altra attività (interpretando quindi il conflitto non solo come contrasto, ma anche come connessione o agevolazione di rapporti in conseguenza di altri incarichi).

Sono state poi modificate le norme sulla acquisizione delle testimonianze e sulle investigazioni difensive, per assicurare la più adeguata attività formativa della prova nella tutela dei diritti delle parti e della stessa attività difensiva.

Infine è stato previsto il dovere di aggiornamento professionale. E' stata abbandonata peraltro l'idea di una regolamentazione minuziosa della formazione permanente, con indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione, delle sanzioni e dei controlli, poiché la gran parte dei Consigli dell'ordine ha espresso critiche sul sistema proposto, ritenendolo prematuro e di difficile realizzazione. Si è inserito quindi un canone ancora enunciativo, con riserva di procedere in futuro a una nuova formulazione, in conformità con le normative già vigenti in alcuni paesi europei: formulazione alla quale il Consiglio nazionale forense intende por mano nel prossimo futuro.

E' ancora da precisare che, è intervenuta da ultimo una sentenza della Cassazione a sezioni unite (Cass., sez. un., 6 giugno 2002, n. 8225), che per la prima volta, confermando la potestà disciplinare del Consiglio nazionale forense in virtù degli artt. 12 e 38 della legge professionale, ha riconosciuto che "le norme del codice deontologico approvato dal Consiglio nazionale forense il 17 aprile 1997 si qualificano come norme giuridiche vincolanti nell'ambito dell'ordinamento di categoria, che trovano fondamento nei principi dettati dalla legge professionale".

Un riconoscimento migliore degli sforzi compiuti in questi anni per codificare le regole non avremmo potuto avere!

3.) Il Consiglio nazionale forense ha poi formulato una nuova proposta per la riforma della formazione e dell'esame.

E' una proposta molto articolata che parte dalla necessità invocata dalla generalità degli iscritti di procedere alla riforma degli esami per renderli più adeguati e uniformi, valorizzando tutto il percorso formativo.

Più in dettaglio:

- alle *Università* si chiede di realizzare la prospettata riforma (3 + 2) e di rendere il biennio conclusivo "professionalizzante", prevedendosi nuove specifiche materie (la metodologia giuridica, la deontologia forense, l'ordinamento giudiziario e forense, il diritto comunitario, l'analisi economica del diritto, ecc.) e la possibilità di compiere una pratica forense già in questo biennio (per un anno);

- alle *Scuole di specializzazione* esistenti (per il 2002 sono previsti 4.980 posti, distribuiti secondo le varie realtà territoriali) si chiede la valorizzazione degli insegnamenti per superare le difficoltà e i difetti già evidenziati (soprattutto l'aspetto teorico degli insegnamenti, riproduttivo delle lezioni accademiche). Sul presupposto quindi di un miglioramento di queste Scuole (al quale tutti dovrebbero contribuire), occorre riconoscere che, una volta conseguito, il diploma di specializzazione dovrebbe avere un particolare riconoscimento e quindi si dovrebbero ipotizzare modalità di accesso preferenziali all'esame. In altre parole, il diploma finale di specializzazione rilasciato dalle Scuole dovrebbe poter consentire l'effettuazione di un esame semplificato (ad esempio, una sola prova scritta, a scelta del candidato, e le consuete prove orali), nella sede distrettuale di competenza (ove vengono svolti gli esami ordinari);

- alle *Scuole forensi*, si chiede omogeneità per numero di ore e per qualità di insegnamenti. Queste scuole, in vista della loro obbligatorietà, dovrebbero essere riconosciute e autorizzate dal Consiglio nazionale forense (e per esso dal Centro di formazione) e prevedere una partecipazione distribuita sul territorio nazionale, con un numero di posti inizialmente pari al doppio di

quelli previsti per le Scuole di Specializzazione (e cioè per circa 10.000 praticanti distribuiti nelle varie sedi). Conseguentemente, quando appunto fossero riconosciute dal Consiglio nazionale forense, le Scuole forensi dovrebbero anch'esse consentire modalità di accesso preferenziale all'esame (una sola prova scritta e le consuete prove orali).

Si verrebbe così ad attuare una pratica forense di un solo anno ed esami semplificati per circa 5.000 praticanti che frequentino le Scuole di Specializzazione e 10.000 praticanti che frequentino le Scuole Forensi, con una sola materia scritta a scelta dei candidati. Accanto a questo tipo di esame resterebbe l'esame quale ora è previsto per gli altri praticanti (circa 10.000 - 15.000), che non sono ammessi a (o non vogliono) frequentare le Scuole. Si potrebbe quindi ipotizzare un esame in un numero ridotto di sedi (indicativamente una al Nord, una al Centro, una al Sud e una nelle isole, anche eventualmente a rotazione), essendo il numero degli aspiranti complessivamente ridotto e trattandosi per i candidati provenienti dalle Scuole di un solo esame. Ovviamente si dovrebbero formulare anche modifiche dell'esame su alcuni punti, più o meno rilevanti (ad esempio, eliminazione di alcune materie orali, divieto di utilizzo di codici commentati e altro ancora).

Questa è in sintesi la proposta, su cui sono stati chiamati a esprimersi tutti i Consigli dell'ordine, che potrà essere oggetto di ulteriore esame e di definitiva approvazione nella Conferenza nazionale già indetta a Bari il 14 e 15 febbraio 2003, con la partecipazione di tutte le Scuole forensi.

E' invero urgente provvedere a interrompere le *malinconiche statistiche* che ci accompagnano ormai da molti anni, statistiche che vedono costantemente in aumento il numero di domande presentate dai praticanti per l'ammissione all'esame (da 31.644 a 34.694 tra il 2000 e il 2002), il numero di presenze alle prove scritte (da 27.237 a 31.190), il numero di ammessi all'orale (da 13.000 a 13.600), il numero degli idonei (oltre 11.000 per i dati a nostra disposizione), mentre rimangono pressoché costanti le *vistose disuguaglianze* tra i promossi nei vari distretti (passandosi da percentuali intorno al 20% ad

altre che superano l'85%).

Non diremo di più per questa volta, ma auspichiamo fermamente - con l'intervento del sig. Ministro e con l'accoglimento della proposta di modifica formulata - che questo sia l'ultimo severo richiamo che ci impone la realtà di fatto.

4.) Ancora, e non solo sul piano propositivo, è vivo l'impegno dell'Avvocatura per una migliore gestione del processo, nella convinzione che la funzione dell'avvocato possa e debba coniugare la fedeltà all'ordinamento processuale con la fedeltà e la difesa degli interessi della parte assistita. Ne è sicura conferma la già richiamata modifica dell'art. 37 del Codice deontologico con l'obbligo per l'avvocato di astenersi ogniqualvolta l'esercizio della professione possa interferire con lo svolgimento di un altro incarico anche non professionale. Nella direzione dunque di un'accezione lata e garantistica della nozione di conflitto di interessi si muove l'attività di guida del Consiglio nazionale forense ed è superfluo precisare come le molteplici e variegati ipotesi di conflitto rendano ora necessaria una attenta opera di approfondimento, spettando agli organi forensi di vigilare e applicare i principi in questa materia.

Non è estraneo a tale percorso, seppure obbligato appaia questa volta il passaggio attraverso l'attività legislativa, il problema largamente dibattuto anche in sede parlamentare delle incompatibilità nell'esercizio della professione forense.

Il Consiglio nazionale forense ha pertanto ritenuto di intervenire sul regime delle incompatibilità, al fine di dare contenuto effettivo e concreta realizzazione alla disciplina sull'esercizio della professione, individuando con chiarezza le singole ipotesi che precludono all'avvocato la possibilità di essere o rimanere iscritto all'albo.

Il Consiglio nazionale forense ha quindi tradotto tale necessità in un'articolata proposta normativa, da approvare singolarmente o da inserire nel

più vasto progetto di riforma dell'ordinamento, che sarà sottoposta anche alle Commissioni Parlamentari al fine di incidere fattivamente sul cammino di approvazione del disegno di legge 1707-B (FRATTINI), sulle incompatibilità e sul conflitto di interessi, attualmente all'esame della Camera.

In tal senso, il Consiglio nazionale forense ha formulato una serie di emendamenti al medesimo disegno di legge, allo scopo di suggerire una disciplina più precisa e articolata delle incompatibilità nell'ipotesi di assunzione e svolgimento di una carica di Governo, escludendo altresì ogni possibilità di indebita contaminazione della autonomia e indipendenza che deve contraddistinguere lo svolgimento del mandato professionale (in tal senso è ferma l'opposizione al testo già licenziato al Senato, che ritorna ora alla Camera per la lettura finale, nella parte in cui attenua la disciplina delle incompatibilità autorizzando implicitamente il mantenimento delle associazioni e società con il solo divieto di compiere atti di gestione delle stesse, e soprattutto nella parte in cui, a seguito appunto delle modifiche apportate al Senato, non impedisce ai titolari di cariche di governo l'esercizio professionale *tout court*, ma, ben più limitatamente, solo "in materie connesse", con il rischio, oltretutto, di notevolissime difficoltà interpretative).

5.) La disciplina sulle incompatibilità fa parte di un più completo progetto di riforma dell'ordinamento forense, e nell'ambito di esso del procedimento disciplinare, nel quadro di una ampia riflessione che investe tutti i principi, a partire dal "giusto processo" trasferito anche in ambito disciplinare.

L'obiettivo è dunque quello di addivenire con urgenza, dopo 70 anni di attesa, alla riforma complessiva dell'ordinamento professionale e al riordino della legislazione in un percorso di ammodernamento, da svolgere con la partecipazione costante degli avvocati in modo che le molteplici iniziative in sede parlamentare e governativa diano atto della specificità della professione forense riconoscendone il fondamento costituzionale e la natura di presidio essenziale per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, primo tra tutti il

diritto di difendersi in giudizio. Punti particolari poi potranno essere le modifiche necessarie per assicurare la qualità delle prestazioni, e così indicativamente le modifiche al sistema di iscrizione all'Albo speciale della Cassazione (il numero degli iscritti al 31/12/02 è di ben 31.344), fin d'ora comunque intendendo il C.N.F. procedere ad una revisione degli iscritti a tale albo; e ancora dovrà essere assicurata l'esclusiva dell'attività di consulenza legale, e dovrà essere resa obbligatoria l'assicurazione sulla responsabilità professionale, mentre altre modifiche ancora potranno essere necessarie.

In tali direzioni dunque si muove il progetto che il Consiglio nazionale forense con la sua Commissione legislativa sta elaborando, attraverso la predisposizione di una disciplina compiuta e articolata e attraverso il mantenimento di un ideale filo conduttore rispetto a quanto potrà essere formulato con la riforma delle professioni, già in quella sede dovendosi prospettare il mandato ai Consigli nazionali di un effettivo potere regolamentare, da esercitarsi non solo in materia di illeciti deontologici, ma altresì in tutte le materie nelle quali può e deve estrinsecarsi la funzione di guida e orientamento dell'avvocatura (formazione pratica, gestione degli albi, requisiti e condizioni per l'iscrizione, formazione permanente, responsabilità), secondo un indirizzo che non è nuovo all'ordinamento, ma ha già significative basi di diritto positivo (la pratica dei commercialisti è disciplinata da un regolamento del loro Consiglio nazionale). Sono questi dunque i principi, validi anche per superare la questione delle competenze regionali, introdotte in materia di professioni attraverso la modifica dell'art. 117 Cost., configurandosi le disposizioni della futura legge come principi generali dell'ordinamento, sottratti, in quanto tali, alle potestà legislative regionali.

Quanto poi al procedimento disciplinare intende il Consiglio nazionale forense addivenire ad una proposta tesa a valorizzare e garantire la piena e concreta attuazione a livello regolamentare dei principi del giusto processo consacrati nella Carta costituzionale, già peraltro ampiamente e spontaneamente attuati nell'attività giurisdizionale espletata; principi

certamente richiamabili anche nel procedimento disciplinare di prima istanza, per il quale è necessario preservare e riaffermare, anche a fronte delle recenti proposte di modifica legislativa, la potestà disciplinare dei Consigli dell'ordine riconoscendone le ineliminabili funzioni di garanzia nel rispetto delle norme deontologiche.

6.) Tra le attività portate a termine è anche la proposta sulle nuove tariffe professionali. Sono trascorsi invero ben otto anni dall'ultimo aggiornamento e l'inadeguatezza delle tariffe professionali costituisce un dato di assoluta evidenza che non si limita ai valori monetari espressi, ma concerne anche l'impianto sistematico delle tariffe stesse, con penalizzazione della qualità delle prestazioni.

Il Consiglio nazionale forense ha pertanto rivolto la propria opera alla revisione e all'aggiornamento dell'intero impianto tariffario avviando alla vetustà delle tariffe civili, irrimediabilmente invecchiate anche a seguito delle variazioni intervenute nella geografia giurisdizionale, e ponendo rimedio alla laconicità delle tariffe penali (nelle quali non è neppure prevista una voce relativa alla partecipazione alle udienze o alle investigazioni difensive) ed esprimendo un sistema articolato che appare più agile e intelleggibile di quello previgente e soprattutto capace di limitare, se non escludere, le possibili occasioni di incertezze e di divergenze interpretative.

In effetti, come è ben noto, a seguito della decisione resa in materia dalla Corte di giustizia delle comunità europee (Corte di giustizia, 19 febbraio 2002, C-3 99, caso *Arduino*), la legittimità delle tariffe professionali italiane è stata ufficialmente riconosciuta a livello europeo. Ciò dunque non solo impone una sollecita attivazione del procedimento per la definitiva approvazione delle stesse, ma suggerisce una serie di riflessioni che investono l'essenza stessa dei servizi professionali resi dagli avvocati, servizi che toccano aspetti essenziali della società e della vita delle persone, e che sono produttivi di una serie consecutiva di benefici, onde le tariffe devono essere intese come strumenti

atti ad assicurare la qualità delle prestazioni, e cioè come criteri complementari e sussidiari per definire armonicamente il rapporto professionale (essendo comunque piena l'autonomia delle parti di determinare liberamente il corrispettivo).

Confidiamo che il decreto ministeriale possa intervenire al più presto.

7.) Ma vi sono ulteriori esigenze di cui il Consiglio nazionale forense si è fatto e si fa interprete per migliorare la qualità delle prestazioni svolte, anche attraverso la FONDAZIONE, recentemente istituita, che dovrebbe costituire un naturale complemento delle attività del Consiglio, sulla formazione e nelle tante altre attività che si ricollegano ad essa.

Quanto alla formazione, in particolare, grazie anche all'opera instancabile del vice-presidente del nostro Centro per la formazione e l'aggiornamento professionale degli avvocati, avv. Alarico Mariani Marini, si è ulteriormente sviluppata l'attività nel promuovimento di convegni e incontri sui problemi della giustizia e nel collegamento costante con le istituzioni universitarie e culturali con l'obiettivo di offrire un indirizzo unitario e omogeneo su tutto il territorio nazionale.

In particolare, nel 2002 sono proseguiti i seminari di alta formazione, non solo in Roma ma anche in altre sedi in collaborazione con i Consigli dell'ordine di Viterbo, Perugia, Pisa e con l'Unione dell'Ordine della Sicilia, ovunque accolti con notevole interesse e con una grande partecipazione.

Oltre a questi è da segnalare, per l'elevato livello qualitativo dei relatori, tra i maggiori esperti italiani e stranieri, il seminario svolto a Firenze in collaborazione con l'Accademia della Crusca sul tema del linguaggio nel diritto e nella professione e quello svolto a Roma su teoria e tecnica dell'argomentazione giuridica.

I temi trattati nei seminari hanno soprattutto avuto ad oggetto la metodologia, l'argomentazione e il linguaggio giuridico, che rappresentano un contenuto prevalente delle attività di approfondimento e divulgazione del

Centro e hanno suscitato grandissimo interesse nell'avvocatura in quanto costituiscono una assoluta novità non soltanto nella cultura professionale, ma anche in quella accademica.

Con i contributi raccolti nei seminari e tra i numerosi collaboratori il Centro ha pubblicato nel 2002 due nuovi volumi, l'uno dedicato alle strategie difensive, e l'altro ad informatica e diritto; è in procinto di essere distribuito un terzo volume con gli atti del seminario dedicato al tema: la lingua, la legge, la professione forense.

Con i volumi sull'informatica giuridica e sul linguaggio giuridico ha avuto inizio la collana con il logo: C.N.F. Formazione Avvocati.

Nel 2002 il Centro ha inoltre collaborato, assumendone la direzione, alla rivista mensile *Diritto & Formazione*, con importanti contributi in materia di formazione professionale. Nel 2002 sono stati pubblicati circa quaranta articoli prodotti dal Centro.

E' proseguita anche l'azione diretta a promuovere la costituzione di nuove Scuole forensi, che hanno raggiunto il numero di 77 nei vari distretti; il compito del Centro sarà ora di potenziarne il funzionamento nei contenuti e nei programmi, in vista del ruolo che tali strutture dovranno assolvere con la prevedibile introduzione della obbligatorietà della frequenza ai fini dell'ammissione all'esame di abilitazione.

Anche sul terreno dell'aggiornamento professionale il Centro ha elaborato indirizzi per rendere omogenea e sistematica tale attività in seno ai Consigli dell'ordine.

Si sono sviluppati notevolmente nel decorso anno i rapporti culturali con altre istituzioni e associazioni, spesso sfociati in stabili protocolli di collaborazione. Si segnalano in particolare i rapporti con le Università di Roma Tre, di Roma Tor Vergata, di Padova, di Bologna, di Malta, con la LUMSA e la LUISS, con la Commissione formazione del CSM e con le Associazioni forensi.

Il Centro ha inoltre impostato le pagine riservate alla formazione del sito internet del C.N.F., che troveranno sede nel nuovo sito in corso di definizione.

Anche nel 2002 si è svolto in collaborazione con la Fondazione degli Studi Internazionali di Malta, presso quella Università, il corso estivo di inglese giuridico.

Lo sviluppo delle attività del Centro e l'interesse che le iniziative svolte hanno suscitato tra gli avvocati confermano la validità della scelta compiuta dal C.N.F., che ha contribuito a rafforzare la presenza culturale, unanimemente riconosciuta, scelta che il C.N.F. intende potenziare con tutti gli strumenti necessari per soddisfare le esigenze dei Consigli dell'ordine e degli avvocati nel fondamentale settore della formazione per l'accesso e continua.

Nella medesima direzione si muove anche l'intensa attività culturale svolta dal Consiglio nazionale forense. Ne sono conferma, oltre al costante impegno profuso nella *Rassegna forense*, la pubblicazione dei *Quaderni dell'avvocatura* (giunti ora all'11° numero) e dei *Discorsi dell'Avvocatura*, con i volumi di Carrara e di Calamandrei, e con quello prossimo di Zanardelli.

All'attività culturale, in particolare, svolta sotto l'alto insegnamento del vice-presidente del C.N.F. prof. Guido Alpa, si devono ulteriori importanti iniziative.

Esse si incentrano, per il momento, su due percorsi tra loro idealmente collegati: uno rivolto al passato, l'altro rivolto al futuro.

Per il passato, il C.N.F., quale istituzione rappresentativa, ha avvertito l'esigenza di recuperare alla memoria i segni dello straordinario contributo offerto dall'Avvocatura alla formazione istituzionale, politica e sociale della nuova realtà italiana, lottando dapprima per l'unificazione del Paese e poi per la costruzione della sua armatura legislativa ed esecutiva, e per lo svolgimento della funzione essenziale dell'amministrazione della giustizia. Del pari rilevante è stato l'apporto dell'Avvocatura alla formazione e alla

circolazione delle idee e dei valori che sono alla base della cultura giuridica nazionale. E straordinaria la successione di prestigiose figure che, nate nell'alveo dell'Avvocatura, hanno poi completato il loro *cursus honorum* ricoprendo le cariche più alte dell'Amministrazione del nuovo Stato.

La riscoperta e l'organizzazione delle vicende, dei documenti, delle idee che appartengono all'Ottocento e al Novecento si è promossa in molti modi, sulla base dei suggerimenti emergenti dall'attività della Commissione, appositamente istituita dal C.N.F., che si avvale di docenti universitari e di storici specialisti dell'epoca considerata. Si sono avviate ricerche sulle riviste giuridiche fondate e dirette dagli avvocati; mediante la organizzazione di indagini di settore sul ruolo dell'Avvocatura negli Stati preunitari e dopo l'Unità; mediante la illustrazione di singoli eminenti personaggi; mediante la raccolta di documenti, volumi, e soprattutto memorie, allegazioni, pareri, cioè dei "ferri del mestiere" con i quali gli avvocati, di ogni condizione e di ogni regione, esercitavano la professione nel costante perseguimento della tutela dei diritti e nell'interesse della giustizia, nella dialettica contrapposizione delle difese delle parti in conflitto. Fondata una collana editoriale dedicata per l'appunto alla storia dell'avvocatura, è apparso il primo volume della prof. Tacchi dedicato alla storia degli avvocati dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra. E sono in gestazione altri volumi dedicati alle singole Regioni italiane nonché alla pubblicazione degli studi e delle difese di illustri giuristi, quali Chiovenda e Mortati.

Alla biblioteca custodita presso la Fondazione dell'Avvocatura cominciano ad affluire fondi librari, raccolte, riviste, donati o concessi in deposito dagli Ordini forensi, da singoli avvocati e da istituzioni che intendono porre a disposizione del pubblico, nella cornice più appropriata, gli strumenti dell'attività difensiva, non solo consultati e meditati dagli avvocati, ma molto spesso scritti dagli stessi. E tra questi libri spiccano le centinaia di traduzioni dal latino, dal francese, dal tedesco, anche dall'inglese, a cui con molta umiltà, ma anche con molta determinazione, si sono dedicati i nostri

Collegi dei secoli scorsi.

In questo modo si è voluto sottolineare la funzione storica e costituzionale dell'Avvocatura nell'esperienza italiana ed europea.

Per il futuro, il C.N.F. ha alimentato, in collaborazione con centri di ricerca italiani e stranieri, con la rappresentanza europea dell'avvocatura e con le Università il dibattito sulla costruzione dello spazio giuridico e giudiziario europeo. Ha organizzato nel 2002 convegni e seminari, in particolare relativi alla formazione del diritto contrattuale europeo e alla armonizzazione della disciplina processuale civile, entrambe aree di estremo interesse non solo culturale ma anche professionale per l'avvocatura. Ancora, ha sostenuto le iniziative di indagine e di confronto sulla emersione di un "diritto privato europeo" in cui il nostro Paese, forte della sua tradizione culturale e professionale, può svolgere un ruolo significativo.

In tal modo non solo si è voluto sottolineare la necessaria (e ovvia) rilevanza del diritto comunitario e dei principi comuni a tutte le esperienze dei singoli Stati membri dell'Unione, ma anche l'essenzialità della sua conoscenza da parte di tutti gli operatori del diritto, per agevolare gli scambi di beni e servizi, per la difesa dei diritti delle persone nei rapporti transnazionali, già nella formazione professionale e nel momento dell'ammissione all'esercizio dell'avvocatura.

8.) Quanto alla attività disciplinare il Consiglio nazionale forense conferma l'attenzione prestata alla difesa e alla riaffermazione costante dei principi deontologici, nella trattazione dei procedimenti disciplinari sottoposti alla sua giurisdizione.

Se invero il numero delle decisioni pubblicate è diminuito, il numero dei procedimenti effettivamente decisi al 31 dicembre 2002 è perfino aumentato (307 nel 2001 e 308 nel 2002), il che assicura la continuità dell'attività svolta e l'impegno profuso anche dal personale del C.N.F., e rende certa la possibilità di procedere al più presto alla pubblicazione delle decisioni

già assunte.

E' anche di conforto constatare che, data l'attività notevole svolta, è diminuito il numero dei procedimenti disciplinari pendenti alla data del 31 dicembre 2002 rispetto all'anno precedente (sono ora 321 a fronte dei 333 del 2001), pur essendo di molto aumentato il numero dei procedimenti sopraggiunti (296 nel 2002 contro i 213 del 2001, con un aumento del 38,97%).

La ripartizione delle sanzioni non ha subito rilevanti mutamenti (circa il 50% riguarda sempre le sanzioni formali dell'avvertimento e della censura, mentre è diminuito il numero delle cancellazioni e delle radiazioni).

A comprova poi della qualità delle decisioni rese sta il modestissimo numero di giudizi di rinvio dalla Cassazione in materia disciplinare.

Non solo. Il positivo bilancio sul funzionamento della giustizia disciplinare esce rafforzato dalla applicazione costante dei canoni costituzionali del giusto processo e degli interventi della stessa giurisprudenza della Cassazione. Ed infatti la struttura e il funzionamento del Consiglio nazionale forense continuano a trovare il deciso riconoscimento delle giurisdizioni superiori, ora anche alla stregua della riserva di legge positivamente introdotta nell'art. 111 della Costituzione e dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, evidente, sotto entrambi i profili, nella sentenza n. 1732 resa dalle sezioni unite della Cassazione il 7 febbraio 2002, nonché nella sentenza della Corte costituzionale 11 giugno 2001, n. 189, che, pur non avendo accolto la questione di legittimità costituzionale dal C.N.F. sollevata in ordine alle norme che consentono l'esercizio della professione ai dipendenti pubblici par-time, reca l'ultimo definitivo riconoscimento della condizione di giudice speciale del C.N.F. e un ulteriore prezioso richiamo al nostro Codice deontologico, recante norme dell'"ordinamento particolare dell'avvocatura".

Ma analoghe certezze devono essere espresse con riferimento all'esercizio della potestà disciplinare, che è pacificamente riconosciuta al

Consiglio nazionale forense, anche nel suo potere di emanare norme di deontologia vincolanti per i singoli professionisti (come abbiamo già detto, con riferimento alla sentenza della Cass., sez. un., 6 giugno 2002, n. 8225).

E' dato così assistere, sia nell'operato dei singoli Consigli dell'ordine, che sempre più frequentemente richiamano le specifiche norme del Codice deontologico, sia nelle difese degli incolpati che ruotano necessariamente intorno alla applicazione o disapplicazione di tali norme, al radicarsi di una crescente prassi positiva: è lo stesso operato della classe forense che rivela l'adeguamento spontaneo ai principi fissati nel Codice deontologico e ai canoni del giusto processo, primo tra tutti il rispetto del contraddittorio, assicurando effettiva attuazione al principio di legalità.

9.) Ancora nel corso del 2002 è proseguita l'attività intensa svolta da tutti i Consiglieri nell'ambito disciplinare e amministrativo e dalle singole Commissioni nelle loro specifiche competenze.

Così in particolare desidero ringraziare i vice-presidenti del C.N.F., avv. prof. Guido Alpa e avv. Eugenio Cricrì, il segretario, avv. Alessandro Bonzo, il tesoriere, avv. Luigi Giacomo Scassellati Sforzolini per l'impegno costantemente profuso e desidero ricordare l'attività svolta in particolare dalle Commissioni: la Commissione Tariffe, coordinata dal Consigliere avv. Ruggieri; la Commissione informatica coordinata dai Consiglieri avv. Bassu, avv. Del Paggio e avv. Tirale; la Commissione legislativa, coordinata dal Consigliere avv. Equizzi; la Commissione tributaria coordinata dall'avv. prof. Orsoni, e la Commissione consultiva, coordinata dal decano prof. Panuccio fin dal 30 settembre 1994, che ha redatto 356 pareri pubblicati sui *Quaderni di Rassegna forense* (nn. 1 e 6), cui si aggiungono i 142 pareri resi negli anni 2001 e 2002.

Più in particolare, per quanto riguarda la riorganizzazione e l'informatizzazione di tutti gli uffici, si sta procedendo a realizzare un Albo unico nazionale e un collegamento diretto con i Consigli dell'ordine, nonché

l'accesso a tutta la giurisprudenza disciplinare.

In effetti, un moderno scambio del “sapere” tra gli organi nazionali e gli organi circondariali, deve essere continuo e ininterrotto, agevolato sempre più dalle reti telematiche come Internet e Intranet sulle quali il Consiglio Nazionale Forense intende porre nuove e moderne basi per una comunicazione più efficiente.

L’obiettivo è di primaria importanza e richiede che il Consiglio Nazionale Forense dedichi i suoi sforzi allo sviluppo di una nuova “via digitale” che colleghi i Consigli dell'ordine e gli Avvocati, non solo per un miglioramento dell' attività istituzionale, quanto e soprattutto in previsione del “processo telematico” che dovrà vedere il Consiglio Nazionale Forense unico ed esclusivo interlocutore del Ministro di Giustizia a tutela della Avvocatura.

Ovviamente, in vista dell’entrata in vigore del “processo telematico”, il Consiglio dovrà essere pronto a offrire servizi indispensabili, quali, ad esempio, quelli concernenti la firma digitale, la formazione sulle nuove tecnologie direttamente presso i Consigli dell'ordine, anche in via Internet, la trasmissione sicura e controllata sia di e-mail che di atti del “processo telematico”, nonché servizi che la informatizzazione della professione richiederà nei prossimi anni quali, ad esempio, l’accesso a banche dati (in particolare alla Corte di Cassazione per l’accesso gratuito dei Consigli dell'ordine per la consultazione delle decisioni), servizi di “repository” per l’archiviazione e la conservazione degli atti telematici, e tutti gli altri servizi che possano essere utili ed efficaci per la gestione sia dei Consigli dell'ordine che dei singoli studi legali.

Ulteriori possibilità per lo sfruttamento della “Rete Intranet” possono essere considerate anche in relazione alla formazione continua alla quale l’Avvocato è chiamato. Infatti quest’ultimo, tramite la “Rete” e direttamente dal proprio studio, abbattendo ogni barriera territoriale, potrà seguire corsi adeguatamente strutturati con possibilità anche di una verifica della preparazione che avverrà “on line” o presso i centri di formazione del

Consiglio Nazionale Forense.

Sono queste le nuove frontiere indispensabili per la gestione dell'attività, sia in vista dell'augurato inizio del processo telematico, come detto, sia per rispondere più sollecitamente a tutte le richieste dei Consigli dell'ordine.

E quanto a questi ultimi è importante ricordare che essi sono impegnati nel massimo sforzo per soddisfare gli obblighi posti a loro carico dalle nuove leggi sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato, in adempimento al principio di sussidiarietà e nell'esclusivo intento di contribuire all'efficienza della giurisdizione.

Importanti iniziative il Consiglio nazionale forense si propone anche di avviare con la Cassa di previdenza e assistenza, che da tempo svolge molte e qualificate attività nell'interesse degli avvocati, e ciò con l'intento di accrescere i servizi più utili nell'interesse dell'Avvocatura.

10.) Per quanto riguarda ancora i temi professionali, dobbiamo ricordare il problema del *part-time*, che non ha trovato soluzione. Ed infatti, dopo il voto della Commissione giustizia del Senato (il 18 ottobre 2001, C. 543/B), che ha ristabilito il divieto di accesso alla iscrizione agli Albi, sia pure nel maggior termine previsto, è mancata l'approvazione definitiva della legge da parte della Camera. E poiché è sono già passato oltre un anno dalla prima approvazione, si rinnova la formale e ferma richiesta di un sollecito intervento legislativo, tanto più in considerazione del già espresso consenso di tutte le forze politiche.

Per contro, di fronte alla ipotizzata volontà di introdurre meccanismi per il recupero di risorse finanziarie collegate all'esercizio dell'attività professionale (con aumento di contributi o ticket, o altro, con riferimento alle singole procedure da iniziare), e nella speranza dichiarata di porre anche limiti al contenzioso in atto, resta l'obbligo di dire che misure di questo tipo (quale la *cautio pro expensis* di lontana memoria di cui all'art. 98 c.p.c., dichiarata

incostituzionale fin dal 1960: Corte cost., 29 novembre 1960, n. 67) sarebbero fermamente avversate dall'avvocatura, sia perché incostituzionali in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, sia perché nessun ulteriore aggravio sarebbe comprensibile nella disfunzione attuale dei servizi.

Ci permettiamo di aggiungere a tale riguardo, con riferimento ad un volume recentemente apparso (ETIENNE DONAT, *Les budgets de la justice en Europe*), pubblicato a Parigi nel 2001, ma con riferimento alle situazioni in essere nel 1997 (e perciò certamente datato, ma non per questo meno attendibile, nella ipotesi di una crescita normale per tutti i paesi considerati: Belgio, Francia, Germania, Inghilterra, Italia e Spagna), che l'Italia è al 4° posto per gli stanziamenti in termini monetari, ma all'ultimo posto in termini di rapporto tra spese di giustizia e spese pubbliche, e al penultimo posto nel rapporto tra spese di giustizia e abitanti.

Le statistiche - si sa - non sono determinanti, ma la realtà dei tempi dei processi sconfigge qualsiasi ipotesi di recupero di risorse dagli stessi processi.

11.) I temi della professione non esauriscono l'ambito dell'attività, anzi costituiscono un limite interno. Ma l'avvocatura non può rimanere estranea alle grandi riforme che sono in atto e deve quindi partecipare al dibattito, per il miglioramento di tutti i nuovi assetti normativi.

Vi sono aspetti particolari su cui molto si sta facendo e si è fatto ad opera del Ministero della giustizia, con riferimento alla riforma del diritto societario, già attuata, e a quelle del diritto fallimentare e minorile (in corso di attuazione), o alla definizione del problema della magistratura onoraria (che è urgente, poiché l'art. 245 del d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, impone il riordino della magistratura ordinaria comunque non oltre 5 anni dalla data di efficacia del decreto, e quindi entro il 2004).

Malgrado le critiche sollevate, a noi pare che il metodo adottato sia da incoraggiare, per la possibilità offerta a tutti gli interessati di intervenire con proposte di modifiche e miglioramenti.

Né di per sé può essere disapprovata la riforma delle varie normative, quando queste siano da lungo tempo esistenti e datate nella regolamentazione e nelle loro prospettive.

Certo, vi sono visuali particolari e interessi che possono dover essere privilegiati rispetto ad altri (ad esempio, l'interesse dei soci di minoranza o dei creditori, o dei soggetti più deboli nel diritto minorile), ma non pare giusto introdurre - almeno in questa sede - contrapposizioni ideologiche, nella convinzione che i suggerimenti offerti possano sempre essere accettati per la loro validità. In questo contesto l'avvocatura non intende far mancare alle istituzioni il proprio contributo culturale e le proprie conoscenze specifiche; sono infatti in preparazione iniziative di approfondimento e monitoraggio su tutte le innovazioni normative avvenute e *in itinere*, anche insieme con le altre professioni interessate, e si sta definendo al riguardo un protocollo di intesa con i commercialisti e i notai.

Diverso è invece il giudizio che si può complessivamente dare sull'attività legislativa in generale.

Certo, in una società perfetta (una società immaginaria) di giustizia e di leggi non vi è bisogno. Così è, ad esempio, nel regno di UTOPIA, dove le leggi sono minime, perché ad un popolo bene organizzato ne bastano pochissime, e gli avvocati non servono (T. MORE, *Utopia*, 1516); e così è anche nella Città del Sole (nell'isola Taprobane), poiché in questo paese "*non si scrive processo, ma in presenza del giudice e del Potestà si dice il pro e il contra; e subito si condanna dal giudice; e poi dal Sole il terzo dì si condanna o s'agrazia dopo molti dì con il consenso del popolo. Le leggi son pochissime, tutte scritte in una tavola di rame alla porta del tempio*" (T. CAMPANELLA, *La città del Sole*, 1602).

Si comprende dunque, molto facilmente, come non possa essere di per sé perfetta una società che ha centinaia di migliaia di leggi e milioni di processi e tempi biblici per risolverli.

E' un fenomeno generalizzato nei giorni attuali e in molti paesi (nei

quali si parla di esplosione della litigiosità), anche se di "eternità delle liti" parlava già il MURATORI (*Dei difetti della giurisprudenza*, 1742), e ancora prima di "ritardo della legge" si fa menzione nel monologo di Amleto (1600).

Calzante è dunque l'espressione che abbiamo utilizzato nel ricordo di un episodio realmente accaduto, ma anche come metafora di una condizione: *La giustizia in parcheggio* (Milano, 1996) è la formula utilizzata per indicare che la giustizia è accantonata, tra tempi morti e superflui, in un'attesa senza fine.

Per sorreggere la giustizia occorrono dunque le leggi: leggi semplici, ben scritte, per dare certezze ai diritti.

E invece! Le leggi sono innumerevoli (e innumerabili: qualche centinaia di migliaia), accresciute da moltiplicatori senza fine. E' stato rilevato ad esempio che nella XIII legislatura (apertasi con le elezioni del 1996), il 65,52% degli interventi legislativi "riguarda modifiche o proroghe di disposizioni vigenti" (L. VIOLANTE, *L'Italia dopo il 1999*, Milano, 1998).

Poi vi sono le leggi *monstre*, con pochi articoli ma con centinaia di commi, che nascono molto spesso per improvvisazione (viene aggiunto un ennesimo comma a una legge generale, che contempla e disciplina altri eventi: ad esempio i commi 113 e 114 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, che introducono le scuole di specializzazione per magistrati, avvocati e notai, nell'ambito delle "misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo").

E ancora vi sono leggi che rinviano a regolamenti o decreti che dovrebbero meglio precisare i contenuti dei vari articoli (nell'ultimo disegno di legge sull'ordinamento forense si fa rinvio ad emanandi regolamenti per ben 18 volte, mentre nell'art. 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, si abolisce il divieto di costituire società, ma si demanda a un decreto ministeriale *mai emanato* di fissare i requisiti per l'esercizio dell'attività in società); oppure ancora vengono richieste e rilasciate deleghe al governo, nella incapacità o impossibilità palesata dai proponenti di definire a priori le scelte (e quindi nella prospettiva di negoziare successivamente il contenuto delle norme).

Un esempio mirabile della fecondità di pensiero in questo campo è la c.d. *legge comunitaria*, un'invenzione del 1989 (legge n. 86 del 9 marzo 1989: c.d. *legge La Pergola*), che è una legge contenitore utilizzata per dare nominalmente attuazione a tutte le direttive europee in sospenso, e in relazione alle quali lo Stato italiano sarebbe inadempiente (nell'ultima legge comunitaria del 2002, viene data "attuazione" a ben 51 direttive nelle materie più disparate); contestualmente viene data delega al governo per provvedere all'attuazione effettiva nell'ulteriore tempo variabile concesso (da 6 mesi a due anni), consentendosi così la dilatazione dei tempi imposti a livello europeo!

Se poi si pensa che è scoppiato anche lo scandalo dei voti dati dal parlamento (i c.d. *onorevoli-pianisti*, che votano per i colleghi di partito assenti, secondo una pratica da tempo invalsa e mai sufficientemente stigmatizzata), è certo che anche in questo caso un richiamo alla correttezza dei comportamenti sarebbe doveroso.

Non pare improprio, a questo punto, esprimere formale disapprovazione per questo modo di legiferare, e richiamare la necessità di un'etica anche per il legislatore, un'etica che dovrebbe essere imposta per il rispetto della funzione normativa svolta.

12.) Non si pensi poi che tale situazione normativa sia indifferente rispetto agli effettivi equilibri dell'esercizio della giurisdizione. La giurisdizione è la funzione statuale per eccellenza, quella più intimamente connessa alla sovranità, e vive di meccanismi delicati nei quali ogni potere deve essere controbilanciato da canoni di responsabilità e dall'azione di altri poteri.

Ebbene, sistemi giuridici particolarmente complessi, sia per la cattiva qualità dei testi normativi, sia per la quantità di norme vigenti, conducono inevitabilmente a un protagonismo dell'interprete "istituzionale" della legge stessa, cioè del giudice. La pronuncia, cioè, della regola di diritto che, per il caso specifico, concreta e attualizza la volontà della legge finisce per risultare sempre meno vicina al modello dell'asettica e neutra attività logico-deduttiva

del sillogismo giuridico, e sembra invece postulare un ruolo più “attivo” del giudice stesso, tanto più in quanto spetta allo stesso di avanzare dubbi di costituzionalità sulla conformità delle leggi all’ordine giuridico costituzionale (C. GUARNIERI, *La magistratura nella transizione politica italiana*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 173). Lo stesso argomento, con i dovuti adattamenti, può essere speso con riferimento all’integrazione comunitaria dei sistemi giuridici nazionali europei, integrazione nell’ambito della quale il giudice nazionale esercita un ruolo particolarmente incisivo grazie al riconoscimento del potere di disapplicazione.

Da qui una progressiva trasformazione del ruolo sistemico della magistratura, che non può non comportare conseguenze dirette anche per gli avvocati e rispetto al quale è necessaria innanzitutto una forte presa di coscienza.

Non solo. L’enucleazione, accanto ai tradizionali diritti soggettivi di altre posizioni giuridicamente rilevanti, sia nelle forme di veri e propri diritti soggettivi - i diritti della terza generazione (S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, e G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992) - sia nel riconoscimento di interessi superindividuali giuridicamente rilevanti e idonei a conferire ai rispettivi titolari poteri e facoltà sostanziali e processuali, *influisce certamente in modo determinante sull’espansione dell’area della giurisdizione*. Attorno al cittadino lo Stato contemporaneo costruisce un complesso reticolo di posizioni giuridiche e di interessi tutelati che, interagendo con le aree degli interessi degli altri consociati e con gli interessi pubblici, aumenta enormemente il rischio di “patologie” nelle relazioni giuridiche intrattenute. Ancora, la funzione statale di promozione dell’eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), l’intervento organizzato e sistemico dello Stato nei processi sociali ed economici, i tentativi di razionalizzazione legislativa dei fenomeni connessi allo sviluppo delle società complesse hanno comportato una dilatazione dei sistemi normativi che richiede l’intervento del giudice anche a volte solo per fornire all’operatore

l'interpretazione *secundum ius* della norma giuridica.

E' insomma il generale assetto dello *status civitatis*, la cittadinanza complessivamente intesa, che comporta l'espansione della "giustiziabilità" dei rapporti intersoggettivi, che sempre più di frequente sfociano in una "lite", cioè in una posizione di contrasto di due o più soggetti rispetto ad un diritto, che reclama pertanto l'intervento soddisfacente dell'organo giurisdizionale.

13.) Vi è poi ancora un elemento di cui occorre tenere conto ed è la "sfera pubblica" in cui questa espansione della giurisdizione si manifesta.

La "sfera pubblica" può essere considerata come il luogo ideale dell'attività di elaborazione e di formulazione degli orientamenti collettivi e delle decisioni pubbliche, e corrisponde solo parzialmente all'area delle istituzioni costituzionali, le cui dinamiche si appalesano sempre più insufficienti a spiegare esaurientemente i processi di decisione pubblica, di frequente influenzati da circuiti diversi rispetto a quelli tradizionali.

Così, una delle innovazioni più importanti che hanno inciso sugli assetti della giurisdizione nel sistema italiano è stata la progressiva inclusione di taluni giudici e pubblici ministeri tra i soggetti della sfera pubblica, accanto alla (o favorendo la) soggettività del Consiglio superiore della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati. E i magistrati "entrano" nella sfera pubblica grazie allo spazio che riescono ad ottenere presso i *media*. Tramite i *media*, cioè, un giudice, ma anche in ipotesi un accademico, un giornalista, o un avvocato, di fatto vengono a superare i limiti del proprio naturale ambiente relazionale, cioè della comunità scientifica o professionale nella quale operano, e contendere a soggetti tradizionalmente operanti su questo terreno, come gli esponenti politici, il consenso di strati più o meno ampi della pubblica opinione.

Certo la "mediatizzazione" dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, che trasforma gli atti tipici del potere giudiziario in strumenti nell'agone della sfera pubblica, suscita problemi e rischia probabilmente di incidere sulle linee

di difesa adottate, e quindi anche sulla simmetria e sulla pari dignità delle posizioni processuali; ma questa è la realtà nella quale viviamo e con la quale dobbiamo confrontarci, a meno di non volere fare come coloro che *“fuggendo davanti alla realtà non pensano la realtà. E non si accorgono che se non si pensa la realtà si finisce con il non pensare per nulla”* (André Glucksmann).

14.) E' nella straordinaria tradizione dell'Avvocatura italiana che forse possiamo trovare elementi utili per comprendere e affrontare un quadro così complesso. E' nella responsabilità collettiva dell'Avvocatura quale comunità ordinata secondo diritto, cioè come Ordine - che tale e nulla di più è l'Ordine forense, una comunità di professionisti qualificata tecnicamente e ordinata secondo diritto - che possiamo rinvenire le risorse per lo svolgimento di un ruolo di riequilibrio e contemperamento del quale possano giovare tutti, in primo luogo gli altri operatori della giustizia e poi tutta la comunità nazionale.

Basta guardare un po' dietro le nostre spalle agli avvocati che ci hanno preceduti; basta guardare a Francesco Carrara e al dibattito sulla legge del 1874 che offre risorse inaspettate anche per i nostri tempi. Nelle parole di Francesco Carrara si delinea già l'affermazione di un vero e proprio ruolo *“costituzionale”* dell'avvocatura quale contropotere che, insieme con la magistratura, contribuisce a riequilibrare la forza del potere esecutivo: *“(…) l'Ordine degli Avvocati ha dalla sua propria natura, e sotto qualunque forma di governo, una missione antica quanto il primo patrono che sorse ad impedire che col pretesto del diritto si violasse il diritto (...). Larghissimo e fruttuoso fu il contributo che in tutti i tempi recarono gli Avvocati alla causa del progresso liberale (...). Quindi necessità che siano costituiti in corpo; necessità che questo corpo sia tale per numero e per dignità ad imporre rispetto”* (F. CARRARA, *Il passato, il presente e l'avvenire degli avvocati in Italia*, Lucca, tip. Giusti, 1874, ora ripubblicato da Giuffrè, Milano 1998, 29-31).

Stupisce constatare la vicinanza di idee tra chi scriveva oltre un secolo fa in un contesto culturale e in un assetto costituzionale così lontani e chi,

modernamente, ha sostenuto la necessità per l'avvocatura di utilizzare realisticamente le logiche comunicative proprie della sfera pubblica, e ha predicato di un ruolo equilibratore degli avvocati quale corpo collettivo al fine di contenere le disfunzioni nell'amministrazione della giustizia (A. GARAPON, *I custodi dei diritti. Giustizia e democrazia*, Milano, 1997, 180).

Il ceto degli avvocati, ontologicamente votato alla cultura delle libertà (E. N. BUCCICO, *Relazione annuale sullo stato della giustizia*, in *Rass. forense*, 1999, 11), deve quindi poter essere in grado di offrire un contributo di moderazione e di equilibrio all'amministrazione della giustizia, rinunciando ad atteggiamenti graffianti, ma non abdicando alla funzione propria, che la storia e la cultura del nostro paese, prima ancora dei codici, gli affidano: quella di essere scudo e difesa del cittadino di fronte all'esercizio del potere pubblico e di fronte all'abuso del potere privato.

Uno sviluppo adeguato di tale funzione passa probabilmente anche attraverso l'introduzione nell'ordinamento di talune misure organizzative, ma è senz'altro legata a un effettivo e consapevole inserimento dell'avvocatura stessa nelle logiche e nelle dinamiche della sfera pubblica.

E' per questo che in questa sede vogliamo lanciare una proposta ai nostri interlocutori, che è quella di prevedere che ogni anno, nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione, sede simbolica nella quale il Paese riflette sul modo in cui viene amministrata la giustizia, alla presenza delle più alte Autorità dello Stato, dopo la voce della magistratura sia ascoltato anche il Consiglio nazionale forense e cioè la voce dell'Avvocatura: a noi pare che questo sarebbe un gesto di riconoscimento molto importante e prezioso della funzione difensiva quale presidio insostituibile della tutela dei diritti dei cittadini, dentro e fuori dal processo.

E' una istanza che formuliamo fin d'ora, e che riproporremo formalmente, nella speranza, di più, nella convinzione che quanto richiesto possa concretamente realizzarsi per continuare a migliorare il sistema e

coltivare la speranza che l'impegno quotidiano degli avvocati per la giustizia sia utile ai cittadini e al paese.

15.) Nella disamina dei rapporti con il potere politico e con i magistrati si devono anche segnalare i forti contrasti che intervengono tra le opposte forze politiche quando vengono emanate leggi che (si assume) intendono assecondare interessi particolari e contingenti (o almeno, ritenuti tali).

Questo fenomeno ha provocato liti e tensioni sulla giustizia, tutti ritenendosi portatori delle ideologie sufficienti per legittimarsi al di sopra degli altri e tutti contribuendo in tal modo ad accrescere le divisioni e i contrasti. Così, ogni caso giudiziario e ogni iniziativa legislativa sono stati presi a pretesto per contrapposte valutazioni e l'opinione pubblica è stata continuamente sollecitata e frastornata da giudizi per lo più personali e atecnici, persino confondendosi soggetti e funzioni. Se il paragone non fosse irriverente (lo ricorda J. HUIZINGA, *Homo ludens*, 1938), si dovrebbe richiamare il processo degli esquimesi che, "quando vogliono sporgere una querela contro un altro, lo sfidano a una gara di tamburi", e vince chi rumoreggia di più (mentre le competizioni durano anni)!

In questo contesto, sufficientemente critico per la giustizia, l'avvocatura ritiene che si debbano porre dei rimedi, cominciando anzitutto a riportare il dibattito nelle più corrette proporzioni, ed eliminando tensioni e accuse totalmente estranee alla ricerca delle soluzioni possibili.

Così in particolare, per quanto riguarda i contrasti che sono sorti e sorgono in occasione di ogni iniziativa parlamentare, come di ogni decisione giudiziaria, dobbiamo insistere perché vengano distinte le funzioni dai soggetti che le svolgono, e le critiche siano riservate, quando necessario, ai soggetti che possono essere perfettibili o ai singoli casi giudiziari che possono essere oggetto di revisione, ma non alle funzioni svolte che debbono essere difese da tutti. E la funzione giurisdizionale soprattutto deve essere difesa da ogni attacco, essendo per eccellenza presidio del valore dello Stato.

E' quindi necessario che tutti gli operatori della giustizia, politici, magistrati e avvocati, abbandonino i toni gravi e i risentimenti ingiustificati che turbano i rapporti interpersonali e impediscono la progressione e l'aggiornamento delle leggi, per ritrovare nella concordia degli strumenti tecnici di cui dispongono il metodo per sconfiggere i mali: le malattie non si combattono con le parole (penso alle lungaggini dei processi), ma con grandi e utili ricerche, nel solo interesse del bene pubblico (penso alle soluzioni concrete che da tempo attendono specifiche approvazioni).

Non è solo infatti il fair-play costituzionale necessario in questi contesti (è un richiamo del prof. CONSO), ma è anche il senso del limite e della lealtà che dovrebbe essere osservato: quale modello di senso di giustizia, invero, può essere dato al cittadino, se il contesto è quello che abbiamo pur sommariamente delineato?

16.) Vi è poi la durata dei processi. Su questo punto vi è concordia di opinioni, poiché lo Stato italiano ha battuto tutti i primati avanti la Corte di giustizia europea, con centinaia di casi affrontati e miliardi di spese sostenute.

La cosa curiosa è che, per tentare di limitare il danno anche di immagine derivato dalla realtà giudiziaria, è nata la legge n. 89 del 2001 (c.d. legge PINTO) che consente di agire avanti la Corte d'appello per ottenere il risarcimento del danno, precludendo l'iniziativa avanti la Corte europea dei diritti dell'uomo. Al di là poi dell'ulteriore proposta formulata di imporre un pre-tentativo obbligatorio di conciliazione (proposta non portata ad attuazione), resta il fatto che, con la legge indicata, il legislatore italiano si è preoccupato di limitare gli effetti delle distorsioni giudiziarie, senza operare sulle cause. E' come se, per sopperire alla mancanza di scuole o alla mancanza di ospedali, venisse offerta una somma di denaro ad ogni analfabeta o ad ogni malato!

Certo non sono mancate e non mancano le iniziative, né è mancato il fatto lodevolissimo di introdurre la "durata ragionevole del processo" tra i

principi sanciti dal nuovo assetto costituzionale. Ma è ancora prematuro pensare che questo male così diffuso sia stato vinto o quanto meno se ne sia limitata la gravità.

In effetti, i dati che più colpiscono, anno dopo anno, sono quelli numerici: sono dichiarati pendenti in primo grado 3,1 milioni di procedimenti civili (tra giudici di pace e giudici di tribunale), cui si debbono aggiungere i procedimenti in grado di appello, quelli avanti i giudici del lavoro (1 milione di procedimenti) e quelli in materia di famiglia e avanti la Corte di Cassazione (indicati questi ultimi nel numero di 76.478). Poi vi sono i processi penali pendenti (circa 6 milioni), con le varie distinzioni proposte. Per tutti sono indicati i tempi (sono tempi biblici) per arrivare a una decisione!

E' la fotografia di un dissesto, tanto più grave se si pensa che tutto il contenzioso arretrato è stato azzerato nel 1997 con la creazione delle sezioni-stralcio e dei G.O.A. (giudici onorari aggregati), e che in pochi anni la litigiosità è esplosa nuovamente in termini inaccettabili. Tanto più grave ancora se si pensa che la "durata ragionevole del processo" è oggi un principio costituzionale che deve essere garantito, come presidio del corretto espletamento della funzione giurisdizionale.

E' dunque incomprensibile come si possano continuare a privilegiare interventi parziali e settoriali, senza prendere in esame l'intera struttura dei processi, per prospettare soluzioni o rimedi tecnicamente e concretamente possibili.

Sotto questo profilo la relazione sull'amministrazione della giustizia nella inaugurazione dell'anno giudiziario 2003 descrive analiticamente i problemi esistenti, ma non incoraggia a individuare e perseguire i possibili rimedi, tanto più che i dati sono quelli riferiti al giugno 2002, e vi è da credere che gli stessi numeri siano già virtualmente acquisiti per il prossimo anno.

Se così è, occorrerebbe abbandonare le visuali parziali e settoriali e indagare la natura dei tempi (tempi atecnici, tempi inutili, tempi morti) e ricercare le possibili soluzioni. Così in particolare occorrerebbe aumentare il

numero dei magistrati, risolvere il problema della magistratura onoraria, aumentare la competenza dei giudici di pace, semplificare le procedure all'interno del processo (evitando che nel processo si instaurino altri procedimenti esiziali per la conclusione del primo), accelerare l'adozione degli strumenti informatici (con tutti gli stanziamenti necessari), consentire motivazioni succinte (quando si accompagni un'alta professionalità nella formazione e nell'aggiornamento dei magistrati), colpire le liti temerarie (applicando le disposizioni già esistenti: gli artt. 88 e 96 del codice di procedura civile, ad esempio), prevedere riti alternativi (quando sia assicurata una analoga durata con i giudizi ordinari), assicurare l'espletamento sollecito dei giudizi in tema di famiglia e di lavoro (con strutture e personale adeguati), privilegiare l'attività di consulenza riservata agli avvocati rispetto all'attività contenziosa, e altro ancora che è oggetto di attenzione e di studio.

Come metodo da adottare, poi, dovrebbero essere abbandonate le mere posizioni di principio (un esempio per tutti: la separazione delle carriere o delle funzioni che in nessun modo - comunque - dovrebbero toccare l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati), e dovrebbero essere formulate proposte operative, tanti "articolati" su cui confrontare le conseguenze possibili sul piano tecnico, per ritrovare ottimisticamente una soluzione accettabile per tutti.

Sono queste alcune proposte concrete, su cui dovrebbero confrontarsi tutti gli operatori della giustizia, politici, magistrati e avvocati, in un tavolo comune, che voglia arrivare a invertire la tendenza in atto il più celermente possibile.

Forse nessuno si sente particolarmente responsabile per la situazione disastrosa in cui ci troviamo (risalendo le colpe nel tempo e ognuno cercando di trasferirle ad altri); ma tutti siamo sicuramente responsabili – secondo la graduazione del potere che abbiamo - se non facciamo nulla per tutelare il diritto dei cittadini e il principio costituzionale sulla ragionevole durata dei processi.

E' questo il compito, l'unico compito che dovrebbe essere raccomandato per il nuovo anno che ci attende.

17.) In verità non è mai sopita l'idea che gli avvocati siano responsabili o corresponsabili in grandissima misura della abdicazione della giustizia civile alla sua funzione, e quindi tocchi anche agli stessi darsi carico dei rimedi necessari.

Peraltro è certo che i ritardi della giustizia non possono dipendere dagli avvocati, poiché:

a) se tutti gli avvocati, improvvisamente, chiedessero provvedimenti istruttori o decisori per le cause in corso (rifiutando meri rinvii), la giustizia sarebbe al collasso totale. Per fare un esempio, se gli avvocati chiedessero la decisione immediata di tutte le cause pendenti, rinunciando ai rinvii, il ruolo di ciascun giudice potrebbe essere esaurito soltanto in alcuni decenni e naturalmente non dovrebbero sopravvenire ulteriori fascicoli! La richiesta di rinvio, dunque, diventa inconsciamente il mezzo per distribuire e alleggerire la funzione giudiziaria;

b) ma non solo. Nessun avvocato si è mai lamentato della lunghezza del processo, quando questa dipenda dalle richieste formulate di rinvio. Che poi queste richieste assolvano a ragioni effettive nell'interesse delle parti (il tentativo di una composizione amichevole, ad esempio), ovvero dipendano da comportamenti degli avvocati, è certo che in nessun modo le richieste di rinvio formulate dagli avvocati potrebbero addebitarsi ai magistrati. Ma è il contrario che si verifica, ed è all'ufficio che devono addebitarsi i tempi dei rinvii, quando l'uno o l'altro degli avvocati chieda una urgente decisione, e i giudici non siano in grado di soddisfare queste richieste!

c) un'ulteriore riprova della scarsa partecipazione degli avvocati ai ritardi endemici della giustizia, è data dal giudizio in Cassazione. In questo caso l'avvocato ha il termine di 60 giorni per redigere e notificare il ricorso, e null'altro può fare successivamente se non attendere alcuni anni per la

decisione e altri anni per la pubblicazione della sentenza e molti mesi ancora per il ritiro del fascicolo: laddove è evidente che in questo giudizio, ove non vi è alcuna attività da compiere né alcuna iniziativa da assumere, i tempi lunghi dipendono esclusivamente dai giudici e dalle strutture. Lo stesso accade nel processo del lavoro (e tanto più grave è questo amaro riscontro), quando si constata che le udienze vengono fissate ad anni di distanza.

18.) Vi sono poi alcuni problemi particolari, che toccano l'attività degli avvocati e la gestione del processo. Vi sono state in questi ultimi tempi diverse critiche, per la denunciata commistione tra funzioni difensive e funzioni parlamentari o governative, e anche in questo caso le contrapposte valutazioni non hanno consentito il necessario chiarimento.

E' utile pertanto ribadire che su questo punto non sono ammesse incertezze, e le regole debbono garantire la corretta gestione del processo, ad evitare illazioni sul comportamento della difesa, dannose di per se stesse per l'immagine dell'avvocatura, da qualunque parte esse provengano.

Occorre dunque rispettare le regole di incompatibilità e quelle sul conflitto di interessi, che il Consiglio nazionale forense ha recentemente precisato, come abbiamo detto, imponendo all'avvocato di astenersi quando l'attività difensiva interferisca comunque con lo svolgimento di altro incarico anche non professionale (con ciò facendosi rientrare nella posizione di "conflitto" non solo funzioni utilizzate per contrastare interessi, ma anche per favorirli, e quindi ricomprendendosi nel dovere di astensione ogni ipotesi di interferenza, commistione o distorsione rispetto al corretto ordinario esercizio della professione forense).

E' poi essenziale ancora una volta ricordare che è possibile rispettare la duplice fedeltà (verso l'ordinamento e verso la parte assistita), imposta dagli stessi principi costituzionali, agendo con una difesa sempre attiva e presente nel processo, e non *contro* il processo. *Dentro* il processo e *per* il processo, dunque, nella consapevolezza che ai fini del corretto dispiegarsi delle

dinamiche processuali il procedimento debba essere protetto da tutte le possibili ingerenze esterne, e continui a rimanere in luogo il più possibile asetticamente separato dal più generale contesto sociale e politico (N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano 1995), evitandosi in particolare che il processo sia celebrato e definito attraverso le comunicazioni mediatiche.

19.) Da ultimo, per un recupero della giustizia sul piano sostanziale, non si può fare a meno di ricordare che occorre ridurre il grado di inquinamento sociale che tuttora persiste in tante parti dell'attività umana. Sono sempre più numerosi (ce lo indica anche l'esperienza degli Stati Uniti) gli scandali nell'attività finanziaria e commerciale, all'insegna della più scorretta interpretazione dei doveri degli amministratori, e vi sono ancora tante occasioni di corruzione nei settori della vita economica che dimostrano carenza di etica, prima ancora che violazione della legge penale. E così sorge la necessità, anche negli aspetti pratici nel nostro nuovo diritto societario, ad esempio, di rispettare principi certi per dare trasparenza, chiarezza e oggettività ai rilevanti interessi che si muovono intorno ai soggetti economici.

Un'etica di responsabilità, dunque, è necessaria, cioè un'etica pubblica che privilegi gli interessi collettivi e indichi le regole di civiltà per riportare la giustizia al centro dell'affidamento dei cittadini.

Ma non solo. Sarebbe estremamente importante dimostrare di avere la capacità di valutare e di agire ("attraversare il deserto", come è stato detto) isolando i fattori negativi e denunciandoli alla pubblica opinione.

E sotto questo profilo una importante lezione viene proprio ancora dagli Stati Uniti che hanno indicato attraverso la Rivista TIME, come "personaggio dell'anno", non già il potente di turno, ma le tre donne che hanno denunciato le disfunzioni delle grandi società finanziarie (ENRON e WORLDCOM) e dell'organismo governativo (FBI). Tre persone (Sherron Watkins, Coleen Rowley e Cynthia Cooper) che "hanno rischiato tutto per dare l'allarme sugli

imbrogli delle loro istituzioni": tre persone comuni "che in modo straordinario hanno riportato fiducia nella società e nelle istituzioni".

Vorremmo sperare che simili esempi possano essere seguiti anche presso di noi.

20.) La giustizia è dunque un grande tema, che colpisce costantemente per la sua irrealizzabilità. Ma è anche lo specchio dell'agire umano, che offre mille opportunità per dare risposte ai problemi politici, sociali ed economici che il mondo propone (oltre a quelli giuridici, i soli parzialmente affrontati in questa sede).

La giustizia è dunque un modello da contrapporre ai tanti altri che la società di oggi presenta, esaltando la dovizia, il successo o altri beni di questa natura: idoli certo da non perseguire. Resta la giustizia, *notre affaire à tous*, intesa come equità, secondo la formula di J. RAWLS, oppure come equilibrio, come abbiamo sempre ritenuto.

Tanti altri sarebbero gli spunti e i commenti da fare sulla giustizia (con il lavoro, il problema più grave della società), e tanti sarebbero gli impegni da assumere per realizzare una nuova dimensione nell'anno appena cominciato.

Il 2003 si preannuncia invero come un anno importante per la giustizia, per le tante riforme già annunciate; e poi quest'anno si celebra il centenario di Zanardelli e ancora si celebra il cinquantenario della struttura a doppia elica del DNA, che è il simbolo della vita nell'immaginario collettivo. E' di buon auspicio accostare la giustizia alla vitalità della persona, al suo rispetto e alla sua tutela. E' questa la riflessione finale, utile sperabilmente per dare serenità e accompagnarci nella quotidiana fatica di rendere giustizia.

INDICE

	Pag.
1.) Premessa	2
2.) Il Codice deontologico	4
3.) Formazione e accesso	5
4.) Incompatibilità e conflitto di interessi	8
5.) Ordinamento forense e procedimento disciplinare	9
6.) Tariffe	11
7.) Fondazione Centro per la formazione e Cultura	12
8.) L'attività disciplinare	16
9.) La riorganizzazione degli uffici e l'informatizzazione	18
10.) Part-time e spese di giustizia	20
11.) L'etica del legislatore	24
12.) La trasformazione del ruolo della magistratura	21
13.) La sfera pubblica	26
14.) La funzione dell'Avvocatura e la richiesta di partecipazione ..	28
15.) Le tensioni sulla giustizia	30
16.) La durata dei processi	32
17.) Sulle responsabilità	34
18.) L'attività degli avvocati nel processo	35
19.) La lotta alla corruzione	36
20.) Il modello di giustizia. Conclusione	37

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Remo Danovi	Presidente
Guido Alpa	Vice-presidente
Eugenio Cricri	Vice-presidente
Alessandro Bonzo	Segretario
Luigi Giacomo Scassellati Sforzolini	Tesoriere
Giuseppe Bassu	Consigliere
Lucio Del Paggio	Consigliere
Agostino Equizzi	Consigliere
Bruno Grimaldi	Consigliere
Federico Italia	Consigliere
Filippo Lubrano	Consigliere
Raffaele Mirigliani	Consigliere
Francesco Morgese	Consigliere
Ugo Operamolla	Consigliere
Giorgio Orsoni	Consigliere
Donato Antonio Pace	Consigliere
Vincenzo Panuccio	Consigliere
Paolo Pauri	Consigliere
Roberto Petiziol	Consigliere
Pietro Ruggieri	Consigliere
Luca Saldarelli	Consigliere
Agostino Salimbene	Consigliere
Marco Stefenelli	Consigliere
Filippo Testa	Consigliere
Pierluigi Tirale	Consigliere
Carlo Vermiglio	Consigliere