



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

GUIDO ALPA

Relazione al XXXII Congresso nazionale forense

Venezia 9-11 ottobre 2014

Oltre il mercato. La nuova Avvocatura per la società del cambiamento

<... Purtroppo nel nostro paese l'opinione pubblica non si occupa abbastanza dei grandi problemi dell'amministrazione della giustizia: ogni tanto qualche fatto più clamoroso produce impressioni non sempre ragionevoli: si domandano riforme, ma non si ha la coscienza delle difficoltà e della immensa importanza delle riforme stesse. Anche la nostra classe si preoccupa talora di quella parte delle riforme che più dappresso la tocca, ma troppo trascura il resto: mentre dovrebbe sentire ch'essa è l'organo naturale della coscienza giuridica del paese e che le spetta il dovere di preparare seriamente le basi delle riforme e di portare al legislatore il contributo della propria esperienza>

(**Vittorio Scialoja**, *Resoconto morale dell'anno 1913*, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma (pubblicato a Roma dalla Ditta Tipografica Gianandrea e C., Via del Governo Vecchio 32-33, 1914).

<Il Parlamento europeo 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>

Risoluzione del Parlamento europeo sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici, Bruxelles, 23 marzo 2006

Signor Presidente della Repubblica,
signor Ministro Guardasigilli,
Autorità,
caro Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Venezia
care Colleghe e cari Colleghi,

forse non è un caso che dopo molti congressi difficili, dopo il congresso barese che si era concluso con mozioni impegnative e pure con attese incerte sull'esito dell'iter della riforma, quest'anno l'assise politica dell'Avvocatura abbia trovato ospitalità nella città Serenissima e si presenti unita in tutte le sue componenti, dagli Ordini all'OUA e alle Associazioni maggiormente

rappresentative. E' un segno di coraggio, di fede, e di ottimismo.

Di coraggio, perché il ristagno dell'economia e la persistenza della crisi ci spronano comunque a combattere – e l'Avvocatura, come la nostra storia ci insegna non si è mai sottratta alla lotta e ai sacrifici – di fede, perché grazie alla nostra formazione culturale e professionale abbiamo *comunque* fede, nel futuro e soprattutto nel *diritto*, come insegnava ai giovani Piero Calamandrei, alla vigilia del conflitto mondiale; di ottimismo, perché dalle crisi si esce, prima o poi, e si esce più forti.

Ma credo che questo congresso abbia un significato ulteriore, di natura anche morale: il suo titolo enuncia un'espressa volontà da parte degli Avvocati. Non credere che ogni problema della nostra società (non solo quella nazionale, ma anche quella europea) si possa risolvere esclusivamente in termini economici, finanziari, monetari, anche se attualmente questi sembrano i problemi più difficili e più impellenti. Perché la società è composta di un tessuto sociale, di rapporti personali, di valori patrimoniali e ideali in cui il diritto ha un ruolo fondamentale da giocare. In attesa di superare questa fase critica, caduta nella transizione tra un'epoca e l'altra, noi dobbiamo contribuire con il nostro impegno e con il nostro intelletto a rifondare le categorie, i rapporti, ad individuare per tempo le esigenze dei consociati e a escogitare i rimedi per soddisfarle attraverso la via maestra della giustizia.

A pochi mesi dalla relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario forense nel corso della quale ho avuto modo di riassumere tutte le problematiche che investono oggi l'Avvocatura, non mi sembra il caso di ripercorrere il quadro complessivo.

Valga solo la pena di dire che le due riforme – quella forense e quella della giustizia – hanno proceduto quasi di pari passo, che l'Avvocatura ha sostenuto con convinzione anche a prezzo di grandi sacrifici l'avvio del processo telematico in tutte le sedi e il Consiglio, anche attraverso la Fondazione per l'informatica e l'innovazione ha curato la promozione della conoscenza delle tecnologie informatiche (anche con metodi e-learning) in modo che il processo telematico vedesse finalmente un avvio ordinario, oltre a quello delle sedi sperimentali. Ritorno sul punto, che si lega con una più efficiente amministrazione della giustizia, a cui gli avvocati sono particolarmente sensibili, anche mettendo a punto i provvedimenti assunti con i recenti decreti.

1. Mi sembra altrettanto utile – poiché il Consiglio nazionale forense si appresta a concludere il suo gravoso mandato – ricordare alcuni fatti notevoli di questi anni.

Il decennio che abbiamo attraversato segna in modo indelebile l'attività istituzionale del Consiglio e ridisegna le funzioni e il ruolo dell'Avvocatura in una società che si è qualificata post-moderna. Con questo aggettivo allusivo, carico di significati, ma anche assai impreciso gli storici hanno chiamato un'epoca di cui non sono ancora riusciti a delineare i caratteri preminenti

che la connotano. E' una società post-industriale, tecnologicamente avanzata, non più coesa e compatta come per il passato, socialmente mobilissima, politicamente confusa, e, soprattutto, economicamente debole: una società la cui evoluzione appare imprevedibile, e quindi si presenta "liquida". Le categorie cui eravamo adusi non sono più adattabili ad essa, e non ci consentono di decifrarne con adeguata precisione il suo modo di essere e di evolvere. "Evolvere" non significa, necessariamente, migliorare. Anzi. Di questi tempi assistiamo ad un regresso: quanto alla stabilità dei rapporti interni e internazionali, allo scontro di mentalità (o di civiltà), alla graduatoria dei valori, alla tutela dei diritti, alla organizzazione dei rapporti.

Chi dovesse dunque oggi definire funzioni e ruolo dell'Avvocatura non potrebbe solo rievocare il passato per interpretare il presente, né saprebbe prefigurare un futuro partendo dal presente. Non potrebbe che coniugare l'uno e l'altro cercando di adattare le funzioni al sistema normativo interpretato adeguatamente e ridisegnarne il ruolo di volta in volta combinandolo con il cangiante contesto sociale, politico ed economico. Di certo, la riforma della disciplina della professione forense introdotta dalla l. 31 dicembre 2012, n.247 costituisce il perno del cambiamento. A questa annosa vicenda, preparata da mezzo secolo di tentativi, progetti, auspici, promesse mancate, e poi conclusasi con una accelerazione finale per certi aspetti inattesa e per altri prodigiosa si è dedicato un volume che ne ripercorre tutto l'iter, che raccoglie il periodo precedente all'approvazione e il periodo successivo. Nel periodo successivo si collocano i provvedimenti attuativi, la cui emanazione è quasi ultimata; ci auguriamo che l'iter si concluda entro l'anno.

E' stata una riforma difficile, contrastata e manipolata; in una pubblicazione abbiamo raccolto tutte le vicende dell'ultimo biennio dell'iter legislativo, anche a dimostrare quanto pesi nell'opinione pubblica, nei rapporti politici e istituzionali ma pure nei rapporti economici questa nostra categoria, temuta dileggiata misconosciuta eppure così utile, anzi, essenziale per una società democratica.

La riforma in parte cristallizza la figura dell'avvocato che era già cambiata ad opera dei regolamenti del Consiglio nazionale forense, implicando competenza, aggiornamento, internazionalità, ed era in corso di rimodellamento con l'aggiornamento del codice deontologico. In parte la riforma proietta l'avvocatura nel futuro attribuendole nuovi ruoli: mi riferisco in particolare alla (circoscritta) riserva dell'attività di consulenza, alla deontologia, che è più precisa e tipizzata, e alla difesa dei diritti e degli interessi con particolare riguardo alla tutela della persona e alle garanzie processuali, alle specializzazioni, alla organizzazione societaria degli studi, all'attenzione per le pari opportunità.

La riforma non si preoccupa solo dell'avvocato visto nell'ambito della sua attività individuale, ma ne coglie il ruolo nella comunità, ne promuove l'aggregazione in associazioni e società, e ne sottolinea la "professione intellettuale" piuttosto che non l'"imprenditorialità": questa distinzione costituisce un baluardo, una forma di difesa del singolo, della categoria, dei clienti, ad evitare conflitti d'interessi e commistioni di ruoli, sottolineandone

l'indipendenza e i contenuti etici.

La riforma modifica solo marginalmente la disciplina del Consiglio Nazionale Forense – esigendo però il rispetto della parità dei generi e introducendo una più larga rappresentatività degli Ordini di grandi dimensioni – mentre rimodella la disciplina e quindi i ruoli degli Ordini territoriali, istituendo i Consigli distrettuali di disciplina.

L'attività istituzionale del Consiglio nazionale e la sua funzione giurisdizionale risaltano nelle massime che esprimono la *ratio decidendi* dei provvedimenti deontologici, le tecniche di interpretazione del codice, il delicato bilanciamento degli interessi in gioco, la proporzionalità della sanzione, soprattutto la legittimità dell'azione disciplinare; estremamente utili sono i pareri resi dalla Commissione apposita in ordine alle istanze di Ordini e istituzioni sulla applicazione della legge forense e del codice deontologico.

L'attività – coralmemente prestata dai Componenti del Consiglio nazionale, dai Dipendenti, dai Consulenti e dai Collaboratori (interni ed esterni), così come dalle Fondazioni, dai gruppi di lavoro, dalle Delegazioni, anche quelle presso la Commissione europea e quelle internazionali– è stata in questo decennio molto più intensa che nel passato. E ciò è dovuto al fatto che si sono moltiplicati i compiti, anche pubblicistici, assegnati dal legislatore all'Avvocatura, è aumentato il numero degli iscritti, sono divenuti più complessi i rapporti con il Parlamento e il Governo, e con le altre Istituzioni che hanno competenza nelle materie trattate dal Consiglio. Soprattutto è cambiata la concezione del ruolo dell'avvocato nella società, coinvolgendo questa professione in ambiti sempre più estesi, non confinati nelle aule giudiziarie, che postulano una preparazione tecnica da acquisirsi mediante l'aggiornamento costante, la specializzazione, l'approfondimento culturale, l'esperienza diuturna, il confronto e la cooperazione con le altre professioni. In questo senso il Consiglio ha cercato di anticipare il cambiamento perché l'intera categoria fosse preparata a far fronte alle nuove esigenze, a cogliere le nuove opportunità, a vincere le sfide a cui di volta in volta si potesse trovare esposta.

In questo decennio si coglie il passaggio dalla concezione tradizionale dell'Avvocatura a quella più innovativa: nelle relazioni, negli interventi, nelle posizioni congressuali emergono i contorni del cambiamento, che ha importanti riflessi sul piano sociale e comporta un rapporto dialogico con i mass media, con le istituzioni ordinarie, con le Autorità indipendenti, con la Magistratura.

Traspaiono qua e là qualche volta anche accenni polemici, quando la situazione della categoria, talvolta dileggiata, più frequentemente temuta, spesso tacciata di corporativismo, è stata rappresentata in modo errato o intenzionalmente negativo. Si sono registrati anche momenti di frizione o di vero e proprio scontro. La liberalizzazione imposta nella determinazione del corrispettivo professionale, l'insistenza sulla interpretazione aprioristica delle imprecise categorie del diritto comunitario piegate a sottolineare la natura "imprenditoriale" della professione forense (anche a soli fini di applicazione della disciplina della concorrenza) l'inaccettabile qualificazione degli Ordini e

del Consiglio nazionale come “associazioni di imprese”, l'imputazione alla categoria del suo innaturale rigonfiamento numerico, l'accostamento di questa elefantiasi all'inefficienza della macchina della giustizia, sono state tutte irritanti vicende che hanno provocato reazioni decise da parte dei rappresentanti della categoria, delle associazioni, di gruppi spontaneamente aggregati. A questo malessere si sono poi aggiunti gli effetti della grave crisi economica che ha accelerato il processo di cambiamento, richiedendo una maggiore competenza, un maggior controllo, ma introducendo anche elementi di conflittualità interna, che sono perfettamente comprensibili quando si moltiplicano i sacrifici e impallidiscono le speranze di una ripresa.

2. Le sfide raccolte dall'Avvocatura – trasformate in altrettante iniziative di impegno da parte del Consiglio nazionale – sono state molteplici. Esse corrispondono, grosso modo, ad alcune delle grandi novità che hanno contrassegnato la vita istituzionale del Consiglio in questo decennio . I congressi di aggiornamento annuale, i seminari infrannuali, i corsi all'estero, le ricerche e le pubblicazioni – ed ora la istituzione dei corsi per conseguire il titolo di cassazionista – ne sono una delle espressioni più vivaci. Insieme, ovviamente, all'intensa attività delle tre Fondazioni (la Scuola dell' Avvocatura, la Fondazione per l'Avvocatura, la Fondazione per l'informatica e l'innovazione forense, agli Osservatori) e alle iniziative rivolte a confrontare le esperienze ordinamentali, la preparazione dei componenti dei consigli giudiziari, i corsi per la formazione dei mediatori e dei conciliatori, e, prossimamente i corsi per la formazione degli arbitri che dovranno contribuire a ridurre l'arretrato. Si è dato grande impulso al principio della parità di genere, sottolineato dalla nuova legge professionale, grazie all'impegno dell'avvocatura femminile con il moltiplicarsi dei CPO , il cui apporto nel momento attuativo della riforma è stato determinante.

Si è mantenuto un impegno costante a favore dei laureati iscritti al tirocinio (ora anche anticipato, con il coinvolgimento delle Università) attraverso l'infaticabile lavoro della Scuola Superiore dell'Avvocatura, con il coordinamento delle Scuole forensi; si sono promossi corsi di formazione e di aggiornamento anche attraverso la Fondazione dell' Avvocatura; si sono offerti servizi di informazione ad Ordini e avvocati, proponendo agli Ordini cicli di incontri per confrontare le esperienze amministrative, si sono implementati i servizi per i consigli giudiziari. Sul piano della formazione si è proseguita una tradizione avviata già nel 1997, la organizzazione di corsi pratici all'estero, si sono sottoscritti protocolli d'intesa con alcune delle più importanti Istituzioni rappresentative dell'Avvocatura per il mutuo riconoscimento dei crediti.

Tenendo fede al principio in base al quale l'avvocato è il custode dei diritti si è celebrato l'Anno dell' Avvocatura (2011) con una mostra sulla persecuzione degli avvocati ebrei e su Fulvio Croce, il presidente del' Ordine forense torinese che affrontò con consapevolezza e abnegazione il compito di difendere le Brigate Rosse , anche a costo di perdere la vita . E si è promossa in ogni sede la difesa della donna che svolge l'attività forense, cercando di agevolare le avvocate anche al fine di colmare le differenze di genere. E così per la protezione dei soggetti deboli .

Si è posta, dunque, particolare enfasi sulla funzione sociale dell'avvocato.

3. La difesa dei diritti fondamentali si accompagna all'attività diurna di ogni avvocato: in questa fase storica la persona, dipinta con accenti così nobili nella terminologia della Carta europea dei diritti fondamentali (e già prima nella nostra amata Costituzione), corre il rischio di diventare un simulacro di carta se le formule giuridiche non sono tradotte in esperienza pratica, in soluzioni concrete, in rimedi efficaci. Perciò l'impegno del Consiglio nazionale è stato costante e, si spera, produttivo. L'interlocuzione con Governo e Parlamento, con le Corti interne e internazionali, ma anche la promozione di iniziative inusuali, come la difesa degli immigrati e il sostegno e delle istituzioni locali a Lampedusa, la sottoscrizione di protocolli d'intesa con le Avvocature dei Paesi ex-socialisti per assicurare una organizzazione embrionale del libero foro e quindi realizzare concretamente il diritto di difesa, la istituzione dell' Osservatorio per i diritti nei Paesi del Mediterraneo sono state novità, sospinte dall'attualità, che hanno moltiplicato le competenze del Consiglio nazionale. In questo senso il Consiglio ha dato il sostegno alle Avvocature che sono state protagoniste delle "primavere arabe" ed ha sottoscritto un Protocollo di sostegno e cooperazione con l'Avvocatura palestinese.

4. In un'epoca di crisi endemica della giustizia, la gran parte dell'attività si è concentrata sulla riforma dell'amministrazione dei conflitti: dall'alto del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, dal podio delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte di Cassazione, delle Corti d'appello, della Corte dei Conti, e pure dallo scranno dell'Aula delle udienze disciplinari del Consiglio, fino alle riunioni indette dal Ministero della Giustizia, alle proposte di coinvolgimento degli avvocati nella redazione delle sentenze, negli uffici del giudice, nell'ufficio legislativo dello stesso Ministero, nelle audizioni parlamentari. Non siamo andati cercando favori o privilegi, abbiamo offerto un contributo che speriamo si riveli risolutivo. D'altra parte, proprio in concomitanza con la Risoluzione del Parlamento europeo che ho posto in epigrafe un'affollata riunione dei Presidenti degli Ordini nella sede del Governo Vecchio aveva affrontato il problema della crisi della giustizia con metodi radicali: "allestiamo un sistema di giustizia complementare (non di giustizia "privata") e vediamo quel che riusciremo a fare", si disse allora. I cittadini hanno bisogno di giustizia e l' Avvocatura, parte essenziale del sistema, può fare la sua parte, sia quella ordinaria sia quella suppletiva.

Alcune di quelle proposte sono state recepite e sono in corso di attuazione, come la translatio iudicii e la soluzione arbitrale delle controversie pendenti, come la negoziazione assistita, o come la difesa obbligatoria delle parti nel processo di mediazione vincolata. E si vedrà, nel futuro, se l' Osservatorio permanente sulla giurisdizione, istituito con il concorso di numerosi e prestigiosi enti, potrà portare utili risultati per incrementare l'efficienza della giustizia e il miglioramento dell'intero sistema. Certo è che i criteri economici con cui si misurano le scelte, e a cui si ispirano molte regole delle riforme già parzialmente attuate o in corso di attuazione non possono soddisfare i giuristi attenti ai valori non negoziabili o non misurabili con formule di spesa e di risparmio, se vanno a detrimento dei presidi locali, se riducono l'accesso alla giustizia per il costo eccessivo delle cause, se finiscono per privilegiare gli interessi patrimoniali rispetto a quelli extrapatrimoniali . Il costo del rilancio economico non può implicare la rinuncia alla tutela dei

diritti fondamentali, in quanto essi non sono negoziabili; né ci può far rinunciare ad una adeguata ponderazione degli interessi in gioco, che tenga nel giusto conto gli interessi economici e li contemperi con quelli che si aggregano intorno alla persona e alle famiglie. Avevamo lasciato alla storia i Tribunali di Commercio, ora ritroviamo i Tribunali delle Imprese: il passo è lungo, ma spesso le logiche si avvicinano.

Il Consiglio nazionale ha fermamente creduto – e trasmette il testimone alle nuove forme di rappresentanza ordinistica e associativa che saranno espresse con i criteri stabiliti dalla nuova legge professionale – nella funzione creativa dell'avvocato: non solo “difensiva” in senso proprio, non solo consultiva, ma per l'appunto creativa, perché con le sue iniziative, soprattutto processuali, con i suoi atti, con le sue difese, l'avvocato costruisce la base sulla quale si forma la giurisprudenza e quindi il diritto vivente. Certo, le categorie, gli orientamenti, le prospettive, sono poi rifinite dalla dottrina, che tuttavia, in questa fase storica, pur mantenendo la funzione di ordinare in modo sistematico i fenomeni giuridici, non ha più il primato della propulsione dell'ordinamento giuridico, passato da un lato al legislatore (per la verità sempre più frammentato e impreciso nei suoi provvedimenti) e dall'altro al giudice-interprete. L'interpretazione tuttavia non è più intesa come “disvelamento” dell'oscuro significato ma come costruzione del significato. E in quest'opera ricostruttiva, per l'appunto, campeggia il ruolo dell'avvocato.

5. La categoria forense ha molte anime. Oltre a quella istituzionale centrale, distrettuale e locale vi è quella dell'organizzazione pensionistica, l'associazione delle aggregazioni, le singole associazioni, i movimenti e così via. E' un brulicare di idee e di persone, che spesso sono in effervescenza, ma, pur nell'intenso dibattito, ritrovano una propria unità, nei congressi nazionali e nelle riunioni infrannuali. Uno dei meriti da ascrivere al Consiglio nazionale è proprio questo, di aver aperto un dibattito e una interlocuzione costante con gli Ordini e con tutte le componenti dell'Avvocatura, indicando di momento in momento a seconda delle situazioni contingenti e delle esigenze pressanti, riunioni di dibattito e di riflessione comune per la elaborazione di progetti utili.

Il recupero delle nostre origini, con le ricerche sulla storia dell'Avvocatura, insieme con l'attività degli Osservatori, i corsi di aggiornamento, hanno rappresentato alcuni dei momenti più significativi di questo decennio, coronato dalla riforma forense, dai regolamenti di attuazione, dal nuovo codice deontologico, dai nuovi parametri e dal recupero dell'immagine e del ruolo delle istituzioni rappresentative della professione.

La cooperazione all'attuazione della riforma della giustizia costituisce ora uno degli impegni più rilevanti, e, come tante volte ha assicurato, siamo pronti a fare, anche se la riforma della c.d. geografia giudiziaria, per i criteri, i tempi, i modi, con i quali è stata avviata non ci ha trovato consenzienti. Vedremo alla luce dei risultati come poter ripristinare i presidi di legalità e le forme di accesso alla giustizia locale perché i cittadini non sino esposti a disagi e possa riguadagnare la fiducia nella giustizia.

I temi congressuali investono direttamente tutti questi problemi, e con la vivace intelligenza dei partecipanti, troveranno soluzioni apprezzabili.

Auguro perciò a tutti buon lavoro, e soprattutto ai giovani e alle componenti deboli della nostra categoria di guardare con speranza al futuro e con fiducia alle Istituzioni forensi che li rappresentano.