

XXXV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE**Lecce 6 – 8 ottobre 2022****MOZIONE
SUL SISTEMA DI RAPPRESENTANZA**

presentata da Avv. Vinicio Nardo del Foro di Milano

PREMESSA

La presente mozione attinge all'elaborazione in tema di *governance* dell'Avvocatura maturata all'interno dell'OCF.

La “*nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”, introdotta dalla legge 247/2012 in chiusura della XVI Legislatura, fu emanata all'esito di una lunga e complessa interlocuzione delle componenti rappresentative dell'Avvocatura con il Ministro della Giustizia e le Commissioni parlamentari di Camera e Senato.

L'iniziale progetto normativo (predisposto dal “*tavolo di lavoro*” costituito nel 2008 presso il Consiglio Nazionale Forense, su sua iniziativa, ed al quale parteciparono la Cassa Forense, l'OUA, le Unioni degli Ordini, molti Ordini distrettuali e le principali associazioni forensi) fu recepito in sede parlamentare ma venne significativamente modificato dapprima dalla Commissione Giustizia e dall'Aula del Senato (che lo approvò nella seduta del 23 novembre 2010) e poi dalla Commissione Giustizia e dall'Aula della Camera (che lo approvò, con ulteriori modifiche ed integrazioni, nella seduta del 31 ottobre 2012).

Il testo licenziato dalla Camera fu sottoposto alla valutazione del XXXI Congresso Nazionale Forense (tenutosi a Bari dal 22 al 24 novembre 2012).

In quella sede, furono approvate, con maggioranze pressoché identiche, due mozioni:

- la prima con la quale si sollecitò il Senato ad approvare definitivamente la legge, prima della imminente chiusura della Legislatura;
- la seconda con la quale si evidenziò comunque l'esigenza di intervenire ancora sull'ordinamento per apportare significative modifiche della nuova normativa soprattutto con riguardo alla disciplina relativa a (1) regole di accesso alla professione e di svolgimento del tirocinio, (2) sistema formativo, (3) sistema di rappresentanza.

Recependo la sollecitazione del Congresso, il Senato approvò definitivamente la legge nella seduta del 21 dicembre 2012.

o o o

Il primo decennio di applicazione della legge 247/2012 - e della sua attuazione a mezzo dei (troppi) regolamenti attuativi (di competenza ministeriale e del Consiglio Nazionale Forense) – ha reso evidente la sussistenza delle criticità evidenziate nella seconda mozione approvata dal Congresso Nazionale Forense di Bari nel 2012 (sulle quali ad oggi non vi è stato alcun provvedimento legislativo e/o regolamentare riformatore); criticità, peraltro, ancor più aggravate dal complesso, e spesso aspro, contenzioso giudiziario sviluppatosi (innanzi al giudice amministrativo ed ordinario) su molteplici “*capitoli*” della nuova normativa che, attualmente, risulta integrata (quale fonte regolatoria della disciplina) dal complesso dei numerosi, spesso anche contraddittori, provvedimenti giurisdizionali intervenuti.

A ciò si aggiunga che il mancato esercizio della delega di cui all'art. 64 della Legge 247/2012 da parte di tutti i Governi nel frattempo succedutisi fino ad oggi e l'introduzione nell'ordinamento di ulteriori disposizioni contenute in (spesso estemporanei e contraddittori) provvedimenti normativi e/o

amministrativi, rende oggi assai difficoltoso (ed in alcuni casi impossibile) ricondurre ad organicità e ragionevolezza il quadro normativo complessivo che disciplina l'esercizio della professione nonché i compiti e le responsabilità delle Istituzioni forensi.

Infine è da segnalare con preoccupazione come, soprattutto nella ultima Legislatura, siano proliferate (senza che vi sia stata e vi sia alcuna preventiva interlocuzione con le rappresentanze dell'Avvocatura) iniziative parlamentari di riforma di significativi comparti dell'ordinamento forense, che, se fossero portate ad approvazione, rischierebbero di stravolgere lo stesso impianto complessivo dell'attuale ordinamento forense (si vedano gli AC 428, 2334, 2441, 2772, 2775, 2846, 3058, 3096, 3397, 3412 e gli AS 1119, 1906, 2419).

o o o

Nel contesto fin qui delineato, è compito e responsabilità del Congresso Nazionale Forense indicare principi e criteri ispiratori dei non più differibili interventi di revisione dell'assetto normativo e regolamentare da presentare ai nuovi Parlamento, Governo e Ministro della Giustizia, quale "*piattaforma rivendicativa*" da affidare alle eligende rappresentanze istituzionali e politiche dell'Avvocatura affinché, operando sinergicamente fra loro, possano porre in essere tutte le iniziative necessarie per una seria, effettiva e produttiva interlocuzione.

Parimenti il Congresso dovrà fornire al nuovo Consiglio Nazionale Forense le indicazioni circa le modifiche da apportare ai regolamenti attuativi di sua esclusiva competenza.

Al fine di consentire al Congresso Nazionale Forense, quale assemblea generale dell'Avvocatura italiana, di formalizzare (come avvenne a Bari nel 2012) la propria proposta di revisione normativa dell'ordinamento forense, si auspica che sia programmata non oltre l'autunno del 2023 una specifica e

monotematica sessione ulteriore dei lavori congressuali ai sensi dell'art. 3 dello statuto congressuale.

o o o

In coerenza con i contenuti della presente premessa, si indicano di seguito principi ed ipotesi di intervento sul sistema di rappresentanza

SISTEMA DI RAPPRESENTANZA

(1) IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Nella mozione conclusiva del Congresso Nazionale Forense Straordinario tenutosi a Venezia nel novembre 1994, fu auspicato il riconoscimento legislativo dell'istituendo organismo di rappresentanza anche politica dell'Avvocatura italiana, (oggi legittimato, quanto all'assise congressuale, dall'art. 39 della legge professionale) che venne individuato nel Consiglio Nazionale Forense previa separazione della sua funzione giurisdizionale da quelle normativa, amministrativa e di autogoverno della categoria.

Consolidati orientamenti giurisprudenziali indicano con chiarezza che la via da percorrere nel dettare la disciplina dei “*giudici speciali*” (quale è sempre stato il Consiglio Nazionale Forense, per espressa previsione, sia del previgente ordinamento professionale *ante* Costituzione, sia dell'art. 36 della legge 247/2012) è quella della massima tutela della loro autonomia, indipendenza, imparzialità e terzietà, nella finalità dell'equiparazione della loro disciplina a quella già propria dei giudici ordinari. In tal senso, con riferimento alla convivenza nel medesimo organo di funzioni giurisdizionali con funzioni normativo/regolamentari, amministrative e di autogoverno, particolare attenzione va posta ai principi espressi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 114 del 1970 con cui (riprendendo analoghi spunti già contenuti nella sentenza n. 110 del 1967) la Consulta ha enfatizzato la

funzione neutrale del Consiglio Nazionale Forense quale organo giurisdizionale, laddove esso, *“a differenza dei singoli Consigli dell’Ordine, svolge, quando è chiamato a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti adottati da detti Consigli, funzione giurisdizionale per la tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell’interesse del gruppo professionale”*: sottolineatura che dà per sottintesa l’esigenza di una specifica garanzia dell’autonomia, dell’indipendenza, dell’imparzialità e della terzietà dei suoi componenti (che, appunto, quali *“giudici speciali”*, non tutelano un interesse professionale-categoriale, ma un più vasto interesse generale-pubblico).

Pertanto, anche al fine della tenuta in sicurezza della funzione giurisdizionale attribuita al Consiglio Nazionale Forense, se ne rende necessaria la sostanziale modifica sul piano strutturale che preveda:

a) quanto alla **“sezione giurisdizionale”** (la cui specifica costituzione è peraltro già prevista come necessaria dall’art. 61, comma 1, della legge 247/2012):

- la composizione su base distrettuale in proporzione al numero dei relativi Consigli dell’Ordine e degli iscritti agli albi ed elenchi speciali;
- l’elettorato passivo così come attualmente disciplinato dall’art. 38 della legge 247/2012 sulla base di presentazione di candidatura individuale a livello distrettuale;
- l’elettorato attivo riservato ai soli Consiglieri degli Ordini, con voto capitaro, costituiti in seggio elettorale distrettuale (superandosi l’attuale sistema di voto ponderato di cui all’art. 34, comma 4 della legge 247/2012);
- possibilità di esprimere plurime preferenze (in numero dispari da determinarsi in rapporto a quello dei Consiglieri da eleggere), nel rispetto dell’equilibrio di genere per almeno 1/3;
- la valorizzazione delle competenze necessarie per svolgere la funzione;

b) quanto alla “**sezione normativa, amministrativa, di autogoverno e di rappresentanza istituzionale**”

- la determinazione del numero dei componenti che tenga conto dell’esigenza di assolvere a tutte le funzioni assegnate;
- la ripartizione dei componenti per ciascun Distretto con criterio analogo a quello attualmente vigente per l’elezione del Comitato dei delegati di Cassa forense;
- l’elettorato passivo sulla base di candidature individuali così come attualmente previsto per l’elezione dei Consigli dell’Ordine;
- l’elettorato attivo riservato:
 - per una quota ai soli Consiglieri degli Ordini, con le stesse regole indicate sopra per l’elezione dei componenti la “sezione giurisdizionale”
 - per la restante quota agli iscritti agli albi ed elenchi speciali, così come previsto per l’elezione dei Consigli dell’Ordine, con operazioni elettorali da svolgersi, in contemporanea con l’elezione dei Consigli stessi, applicandosi il sistema elettorale previsto per l’elezione del Comitato dei delegati di Cassa Forense, con tutela dell’equilibrio di genere e previsione dell’espressione di preferenze individuali.

o o o

Appare, infine necessario prevedere espressamente, fra i compiti della sezione non giurisdizionale del CNF, quello di svolgere la propria attività nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal Congresso Nazionale Forense.

(2) IL COMITATO PARI OPPORTUNITÀ

Al fine di dare attuazione anche nell’ordinamento forense al principio di cui all’art. 51 della Costituzione, la 247/2012 ha previsto, all’art. 25, comma 4, la costituzione obbligatoria presso il Consiglio dell’Ordine dei Comitati Pari

Opportunità, demandando al COA la competenza esclusiva per la redazione del relativo regolamento istitutivo.

L'esperienza dell'ultimo decennio ha consentito di sperimentare il modello organizzativo del nuovo organismo, verificando nel contempo gli aspetti che richiedono una migliore definizione per consentirne la realizzazione dei compiti che ne hanno ispirato la costituzione; in questa prospettiva appare necessario:

- prevedere uno Statuto omogeneo sul territorio nazionale rimesso alla regolamentazione da parte del CNF in via di normazione secondaria;
- consentire che i CPO abbiano natura totalmente elettiva, eliminando la designazione dei loro Presidenti o di quote di componenti da parte dei COA;
- determinare in capo ai COA i criteri di determinazione del quantum da erogare ai CPO, sulla base della presentazione di preventivo di spese, con esclusione di ogni ipotesi di autonomia finanziaria dei CPO stessi la cui natura deve rimanere quella di organo consultivo del COA, con compiti di promozione della parità nell'accesso, formazione, di qualificazione professionale e di prevenzione dei comportamenti discriminatori.

(3) IL CONGRESSO NAZIONALE FORENSE E L'ORGANISMO CONGRESSUALE FORENSE

L'esperienza della nuova rappresentanza politica nata con il XXXIII Congresso Nazionale Forense di Rimini, rende indispensabile e necessario porre in proporzione il ruolo ed il peso dei due organismi apicali di rappresentanza dell'Avvocatura, specificando l'ambito delle rispettive competenze, nella realizzazione degli indirizzi deliberati dal Congresso, evitando tuttavia di connettere funzionalmente ogni prerogativa dell'organismo politico alla

mera funzione di attuazione di deliberati.

In particolare, nell'ambito dell'art. 39 della L.P., l'OCF dovrebbe essere definito come l'Organismo al quale il Congresso attribuisce la rappresentanza politica e il compito di attuare i suoi deliberati.

Avv. Vinicio Nardo