

## COMUNICATO STAMPA

### **RIFORMA PROFESSIONALE, L'OUA ASCOLTATA DALLA COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA**

#### **OUA: APPROVAZIONE RAPIDA, MODIFICHE NECESSARIE SU RIGORE, QUALITÀ. LA SFIDA È IL NUMERO PROGRAMMATO NELLA FACOLTA DI LEGGE PER L'ACCESSO ALLA PROFESSIONE**

**Maurizio de Tilla, presidente Oua: “Il lavoro fin qui svolto è molto positivo. Ora è necessaria una rapida approvazione della riforma forense, pur con le dovute correzioni sul nodo della qualità, del rigore e dell'accesso. Il vero nodo da affrontare, e risolvere, è la crescita vertiginosa dell'avvocatura anche con l'introduzione del numero programmato all'università”**

La giunta esecutiva dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, guidata dal presidente, Maurizio de Tilla, è stata ascoltata oggi (nel pomeriggio) dalla Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati sul ddl di riforma della professione forense. Consegnato un documento con le osservazioni dell'Oua (di seguito).

«Il testo varato dal Senato – spiega il presidente dell'Organismo di rappresentanza politica dell'avvocatura - seppur in alcune parti si discosta dal testo originario predisposto dall'Avvocatura, contiene un complesso di norme che non possono non raccogliere il consenso dell'OUA, salvo alcune necessarie correzioni anche sostanziali. Giudizio complessivamente positivo sui seguenti punti: riserva della consulenza legale, minimi di tariffa, divieto del patto di quota lite, esclusione di soci di capitale nelle società tra avvocati».

«Il testo approvato – conclude de Tilla - purtroppo ha eliminato alcune norme previste nella versione originaria, liberalizzando così l'accesso agli albi che già sono sovraffollati con la presenza di circa 230 mila avvocati ed è quindi importante intervenire sui questi aspetti inserendo modifiche improntate a modernità, selezione e rigore sulla continuità ed effettività dell'esercizio della professione, sulle specializzazioni, sul nodo dell'eccessivo numero dei cassazionisti. La vera scommessa è nell'accesso alla professione forense che non può prescindere dall'introduzione del numero programmato nelle facoltà di giurisprudenza».

Roma, 2 marzo 2011

**DI SEGUITO IL DOCUMENTO OUA**

## OSSERVAZIONI SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO DELLA PROFESSIONE FORENSE

Il testo varato dal Senato, che in alcune parti si discosta dal testo originario predisposto dall'Avvocatura, contiene un complesso di norme che non possono non raccogliere il consenso dell'OUA, salvo alcune correzioni anche sostanziali qui di seguito indicate.

- 1. Sono in massima parte da condividere (salvo alcune correzioni) gli articoli che riguardano la riserva della consulenza legale (art. 2, comma 6), i minimi di tariffa (art. 12), il divieto del patto di quota lite (art. 12, comma settimo), l'esclusione di soci di capitale nelle società tra avvocati (art. 4).**

Le predette norme sono in linea con la posizione del Parlamento europeo che, con risoluzione 23 marzo 2006, ha riaffermato il pieno riconoscimento della “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”.

Il Parlamento europeo è partito dalla duplice considerazione “che la protezione adeguata dei diritti umani e delle libertà fondamentali, cui ha diritto ogni persona, nel campo economico, sociale; culturale, civile e politico, richiede che ogni persona abbia effettivo accesso ai servizi legali forniti da una professione legale indipendente” e che “qualsiasi riforma delle professioni legali ha conseguenze importanti che vanno al di là delle norme della concorrenza incidendo nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia e in modo più ampio, sulla protezione dello stato di diritto nell'Unione europea”.

In realtà l'approccio comunitario specifico per la professione forense appare legato all'interesse generale al servizio e alla funzione sociale accanto alla particolare rilevanza della salvaguardia degli interessi del consumatore e quindi della concorrenza, in un bilanciamento che mantenga ferma la funzione esercitata dalle professioni legali per il rispetto dei diritti fondamentali.

Le indicate norme del testo di riforma sono in linea con la Direttiva n. 36 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005, riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali. In tale direttiva non vi è alcun cenno alla natura di impresa dei professionisti. Anzi è detto espressamente che le regole europee delle professioni intellettuali non impediscono che uno Stato membro imponga, a chiunque eserciti una professione nel suo territorio, requisiti specifici motivati dall'applicazione delle norme professionali giustificate dall'interesse pubblico generale. Va inoltre richiamata la successiva Direttiva (n. 123 CE, del 12.12.2006) relativa ai servizi nel mercato interno e in particolare, l'art. 24, co. 2, che prevede che gli Stati membri devono fare in modo che le comunicazioni che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali riguardanti

l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione. Come si fa, quindi, ad escludere la dignità di una professione, per esempio, dalla determinazione delle tariffe professionali che sono strettamente inerenti alla qualità della prestazione.

Le professioni rientrano nella sfera del lavoro intellettuale e le istituzioni degli avvocati hanno una funzione di tutela pubblica.

## **2. La riforma dell'ordinamento della professione forense deve essere improntata a modernità, selezione e rigore.**

Il testo approvato dal Senato ha eliminato alcune norme previste nella versione originaria liberalizzando l'accesso agli albi che già sono sovraffollati con la presenza di n. 230 mila avvocati.

Le norme che vanno ripristinate sono le seguenti:

- A. La previsione che includeva tra i requisiti per la iscrizione all'albo quello di “aver superato l'esame di abilitazione non oltre cinque anni antecedenti la data di presentazione della domanda di iscrizione”.
- B. La norma che prevedeva che l'esame di stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato può essere sostenuto soltanto dal praticante avvocato che abbia effettuato il tirocinio professionale, “che non abbia compiuto cinquanta anni alla data di scadenza del termine previsto per la presentazione della domanda di partecipazione e che abbia superato la prova di selezione informatica di cui all'art. 45, (da ripristinare nel suo testo originario)”.
- C. La norma che prevedeva tra le ipotesi di cancellazione dal registro dei praticanti quelle del “compimento del cinquantesimo anno di età”.

In aggiunta, sempre sotto l'esigenza del rigore e della selezione, vanno modificati i seguenti articoli del testo licenziato dal Senato:

- a. Va eliminato il co. 1 dell'art. 8 (sulle specializzazioni) che stabilisce che “gli avvocati alla data di entrata in vigore della presente legge risultano iscritti all'albo da almeno dieci anni sono dispensati dalla frequenza dei corsi di cui al co. 6 e sono autorizzati a qualificarsi con il titolo di specialista in una o più discipline giuridiche previo superamento dell'esame di cui al co. 3”.
- b. Va modificato l'art. 20 nel senso che vi sia equiparazione con le regole della Cassa forense ( con le esclusioni previste) dei criteri e delle modalità per l'individuazione dell'esercizio effettivo, continuativo e prevalente della professione.
- c. Va modificato l'art. 21 nel senso di fissare regole più restrittive per l'iscrizione e la permanenza nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori. La norma stabilita nel testo del Senato incide molto poco sull'affollamento dell'elenco dei patrocinanti in Cassazione (sono oggi più di 40 mila).
- d. Vanno eliminate le iscrizioni di diritto stabilite nell'art. 2 (co. 3).

## **3. Il rigore delle regole per l'accesso alla professione forense non può prescindere dal numero programmato nelle facoltà di giurisprudenza.**

Abbiamo nel nostro Paese un tessuto universitario contraddittorio ed opaco. Esistono facoltà universitarie che, nonostante offrano forti possibilità di impiego dopo la laurea, non hanno iscritti o ne hanno pochi; altre facoltà che, invece, hanno adottato il numero chiuso, in quanto il mercato del lavoro non è in grado di assorbire tanti laureati e, quindi, tanti professionisti per quella disciplina; altre facoltà, infine, che hanno iscrizioni illimitate e sbocchi lavorativi contenuti. Ebbene, nei punti essenziali per la riforma della professione di avvocato l'Oua ha chiesto che sia inserito il numero chiuso nelle facoltà di giurisprudenza. A ciò si dovrebbe aggiungere il numero programmato dei laureati per il transito, previo concorso, dall'università alla professione, come accade in Francia. In questo paese, infatti, dopo la laurea è previsto un corso universitario annuale integrativo che indirizza verso la professione di avvocato e prepara, quindi, i neolaureati ad entrare, con un rigoroso esame di accesso, nella scuola di formazione forense gestita dall'avvocatura francese. Vi entrano dai 2 mila ai 3 mila laureati all'anno. La Francia ha un numero di abitanti simile al nostro, ma conta circa 45 mila iscritti all'albo degli avvocati e ha ottenuto siffatta selezione partendo proprio dall'università e dall'accesso alle scuole di formazione.

In linea con quanto esposto va dato atto che giornali, opinione pubblica e settori autorevoli della politica hanno condiviso la necessità di assumere iniziative legislative per combattere il sovrappollamento di alcune professioni in Italia, tra le quali figura al primo posto la professione forense. **Non è possibile varare una credibile riforma della professione conservando lo stesso numero di laureati che hanno diritto all'accesso.** Bisogna, al contrario, studiare una riforma che elevi non solo la preparazione – e quindi migliori tutta il settore inerente la formazione – ma anche il livello meritocratico. Non è ammissibile, infatti, che vi sia nell'albo forense il 40 per cento di disoccupati intellettuali – questa è la cifra per la professione di avvocato – e un precariato determinato dall'università che consente l'ingresso indiscriminato alimentando aspettative che vengono sistematicamente deluse. Abbiamo, infatti, un precariato professionale che, come qualcuno ha detto, è sottratto, con artificio, nelle statistiche alla disoccupazione generale, in quanto si ritiene, a torto, che chi è iscritto all'albo forense sia una persona che sicuramente lavora. Si pensi che fra le richieste avanzate per diventare giudici onorari e giudici di pace ci sono 40 mila domande presentate da avvocati. Quanto all'Europa, sia la direttiva qualifiche (c.d. Zappalà) sia la direttiva servizi prevedono una normativa che stabilisce, per le professioni e in particolare per gli avvocati, rigore e selettività.

#### 4. L'art. 1 del testo del Senato prevede che:

*“L'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è proposta:*

a. ....

- b. *Valorizza la rilevanza sociale ed economica della professione forense, al fine di garantire in ogni sede, in attuazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, la tutela dei diritti, delle libertà e della dignità delle persone”.*

La norma è puntuale ma non è sufficiente.

Va, infatti, prestata la giusta attenzione alla importante funzione dell'avvocatura nell'ambito della giurisdizione.

La presenza dell'avvocato nei processi va configurata come strumento per porre rimedio alle naturali disparità delle parti. L'ufficio dell'avvocato è, quindi, essenzialmente una funzione, non solo dal punto di vista giuridico, ma politico e sociale, perché stando tra le parti e i giudici gli avvocati costituiscono l'elemento fondamentale attraverso il quale i rapporti fra l'amministrazione della giustizia e i cittadini possono migliorare, **crescendo da un lato l'autorità, dall'altro la fiducia.**

Il corretto funzionamento del sistema della giustizia dipende non solo dall'assetto dell'apparato e dei mezzi che sono assegnati a tale compito, ma anche dall'indipendenza e dai rapporti equilibrati tra giudici e avvocati.

Riguardo a quest'ultimo aspetto Calamandrei ricordava che: “i buoni giudici fanno i buoni avvocati e viceversa: i magistrati che disprezzano i difensori, disprezzano se stessi; ma gli avvocati che non rispettano la dignità del magistrato offendono la dignità della toga”.

Da queste affermazioni discende che entrambi i soggetti (avvocati e magistrati) sono i protagonisti della giurisdizione. Ogni scelta di modifica fondamentale o di riforma del sistema giudiziario, sia per gli aspetti ordinamentali che per quelli meramente processuali, deve necessariamente passare attraverso un dialogato confronto e la partecipazione delle due componenti (avvocatura e magistratura) attraverso i propri organismi rappresentativi. Il processo e gli ordinamenti della magistratura e dell'avvocatura sono settori assai delicati che presuppongono il consenso dei protagonisti, nonché un buon funzionamento dell'apparato.

In quest'ambito si colloca la proposta dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura che chiede l'inserimento nel titolo IV della Costituzione di alcune norme specifiche e l'allargamento dell'ambito a tutti i soggetti della giurisdizione, compresa l'Avvocatura. È stato opportunamente detto che l'avvocato entra nel processo quale responsabile della giurisdizione unitamente al giudice. Nel processo l'avvocato diventa il depositario e l'affidatario della quota di sovranità appartenente alle parti processuali che non possono restare nella totale disponibilità del giudice. È questa una delle applicazioni di quel principio di solidarietà orizzontale nell'esercizio delle funzioni pubbliche che si esprime nel giusto riconoscimento all'avvocato della funzione primaria della difesa e assistenza del cittadino e agli organi dell'avvocatura del potere integrativo di gestione dell'apparato giudiziario per il buon funzionamento della giustizia.

L'assenza del soggetto “Avvocatura” nel titolo IV della Parte II della Costituzione, titolato “La Magistratura”, è il probabile residuo della visione di un'idea autoritaria

che considera la tutela giudiziaria come un servizio che lo Stato rende al cittadino. Per questo il titolo è dedicato alla Magistratura che è colei che eroga il servizio. Ma da tale visione è assente ogni connotato dello Stato democratico, lo Stato di oggi, nel quale la funzione giudiziaria non va più vista solo come un servizio che esso può concedere, ma anche e principalmente come oggetto dell'aspirazione di un diritto del cittadino ad ottenerla. Lo stesso riconoscimento del diritto di azione, confinato nell'art. 24, dovrebbe essere definitivamente ricompreso fra le norme sulla funzione giurisdizionale. Fra le quali, all'art. 112 campeggia la tipologia dell'azione penale, ma non quella dell'azione civile.

Il titolare dell'azione penale è pur sempre un magistrato, cioè un appartenente dell'ordine giudiziario, quell'ordine che, secondo l'idea del tempo, era considerato l'unico depositario dell'azione giudiziaria.

#### **5. Potere regolamentare.**

Rispetto al testo iniziale è cambiata la consultazione all'interno dell'avvocatura in tema di formazione dei regolamenti. Le associazioni maggiormente rappresentative vanno votate dal Congresso Nazionale Forense e non già individuate dal C.N.F.

Il comma 3 va , pertanto, così modificato:

“All'attuazione della presente legge si provvede mediante regolamenti adottati dal Consiglio nazionale forense (CNF). La potestà regolamentare del CNF prevista dalla presente legge, eccettuata quella relativa al suo funzionamento interno, è esercitata previa richiesta di parere dei consigli dell'ordine territoriali e sentite le associazioni forensi maggiormente rappresentative, come tali individuate dal Congresso nazionale forense di cui all'articolo 36, nonché la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense per le sole materie di suo interesse e l'organismo unitario previsto dallo statuto del Congresso nazionale forense”.

#### **6. Bisogna salvaguardare la giurisdizione domestica del CNF.**

Trattasi di una giurisdizione speciale (ante Costituzione) che va mantenuta.

Non sembra in linea con questa esigenza il co. 2 dell'art. 32 del testo varato dal Senato che prevede un incremento dei componenti del CNF con un criterio approssimativo di sommaria proporzionalità.

\* \* \*

Si esprime riserva di produrre una integrazione del presente documento OUA.