



Il Direttivo Nazionale dell'Associazione Nazionale Forense

riunito in Roma il 29 e 30 giugno 2012 e successivamente il 12 luglio

PRENDE ATTO

- della ricalendarizzazione alla Camera dei Deputati dell'esame del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento forense AC3900 (unitamente alle proposte 420-1004-1447-1494-1545-1837-2246-2419-2512-4505-4614), all'esito delle modifiche apportate il 6.6.2012 dalla Commissione Giustizia della Camera al testo licenziato dal Senato in via definitiva in data 23.10.2010 e della prima discussione in seno all'assemblea dell'11.6.2012,
- della presentazione in Consiglio dei Ministri del DPR di riforma della professioni, in vista del termine del 12.8.2012, previsto dal comma 5-bis dell'art. 3 del DL 138/2011 (convertito in L. n. 148 del 14.9.2011), introdotto dall'art. 10, comma 2, della legge n. 183 del 12.11.2011, e successive modificazioni ;

EVIDENZIA

preliminarmente il formidabile scollamento tra il potere esecutivo e il potere legislativo del Paese per cui, da un lato, il Parlamento lavora, con spreco di energie e di elaborazione, per l'approvazione di un ddl di riforma dell'ordinamento professionale (del quale, peraltro, ANF ha più volte evidenziato numerose criticità) e, dall'altro, il Governo procede con regolamento di delegificazione ex l.400/88, intervenendo in settori fondamentali per l'esercizio delle attività professionali;

a seguire che :

- con specifico riferimento alla professione di avvocato, l'alluvionale e disorganica legislazione comporterà che parte delle regole ordinarie deriverà da norme primarie, risalenti comunque al 1933 (essendo sin da ora espressamente previsto che il Governo ha facoltà di raccogliere, entro il 31 dicembre 2012, in un testo unico da emanare ex art.17 bis, l.23/08/88 n.400 le disposizioni da considerarsi ancora in vigore a seguito dell'avvenuta riforma), mentre altra parte avrà rango di norma secondaria , con evidenti, notevoli difficoltà di coordinamento nel momento dell'applicazione;
- il percorso disegnato, anche a voler superare la evidente atipicità che lo connota, comporterà la sopravvivenza di norme ormai obsolete e del tutto inadeguate a regolare, democraticamente ed efficacemente, la governance della categoria nel particolare momento storico ed economico nel quale ci troviamo ad operare;

RIBADISCE

così come già deliberato dal Consiglio Nazionale ANF in data 25/26.2.2012, l'opportunità che la riforma della professione di Avvocato venga attuata organicamente e nella sua interezza con norma primaria, con conseguente rinuncia ad ogni ipotesi di normazione secondaria tramite DPR e regolamenti, vertendosi di una professione e di aspetti ad essa inerenti che, oltre a costituire oggetto di espressa riserva di legge, non possono, per la loro rilevanza sociale, essere rimesse alla mera potestà regolamentare governativa, con ciò espropriando il Parlamento di un pubblico dibattito e di un'assunzione di responsabilità politica delle scelte;



CONSIDERA

- che, tuttavia, deve ritenersi del tutto probabile il varo del DPR sugli ordinamenti professionali in attuazione di quanto previsto dal DL 13.8.2011 n. 138, e assai improbabile, invece, quello della legge di riforma dell'ordinamento forense attualmente in discussione alla Camera dei Deputati;
- che, conseguentemente, è utile verificare se lo schema di DPR diffuso dal Governo attui i principi contenuti nell'art. 3, comma 5, DL 13.8.2011 n. 138, come modificato dalla L. 14.9.2011 n. 148, così come riassunti nella relazione illustrativa che lo accompagna e precisamente:
 1. l'accesso alla professione deve essere libero e fondato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista; il numero chiuso, su base territoriale, è consentito solo per particolari ragioni di interesse pubblico (come ad esempio la tutela della salute umana), ma alcuna limitazione può fondarsi su discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità, ovvero sulla ubicazione della sede della società professionale;
 2. la formazione continua permanente è obbligatoria ed è sanzionata disciplinarmente la violazione di tale obbligo;
 3. il tirocinio per l'accesso deve avere (per disposizione di norma primaria) durata non superiore ai diciotto mesi e deve garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa ed il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione;
 4. l'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale è obbligatoria e di essa deve essere data notizia al cliente;
 5. la funzione disciplinare deve essere affidata ad organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali.
 6. la pubblicità informativa deve essere consentita con ogni mezzo e può anche avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati.
- che alcuni dei suddetti principi sono stati già rilegificati - correttamente quanto ai contenuti - con il DL 24.1.2012 n. 1, convertito in L. 24.3.2012 n. 27, con la previsione, all'art. 9, di un tirocinio per l'accesso alla professione non superiore a 18 mesi e della possibilità di svolgerlo, per i primi sei e in presenza di apposita convenzione quadro, in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica ovvero presso la pubblica amministrazione all'esito del corso di laurea e, quanto all'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività



professionale, con l'obbligatorietà dell'informativa circa i dati della polizza al momento di conferimento dell'incarico;

- che, relativamente agli altri principi, deve ritenersi non integralmente rispettata la ratio della legge delega in quanto

1) con riferimento al tirocinio professionale:

- ❖ deve ritenersi in netto contrasto con l'obiettivo di un accesso alla professione libero e fondato su autonomia e indipendenza di giudizio la previsione della obbligatorietà della frequenza, con profitto e per almeno sei mesi, contemporaneamente alla pratica presso gli studi professionali, di corsi specifici, con un carico didattico non inferiore a 200 ore, soprattutto mancando ogni e qualunque previsione in ordine ai costi e ai soggetti che dovranno farsi carico obbligatoriamente della organizzazione degli stessi;
- ❖ come pure inutilmente limitativa deve ritenersi la previsione dell'inefficacia del tirocinio in caso di sua interruzione per oltre sei mesi senza giustificato motivo e dell'inefficacia del relativo certificato decorsi cinque anni senza il superamento dell'esame di stato, ove previsto;
- ❖ costituzionalmente dubbia, poi, appare la disposizione specificamente riservata alla professione forense (art. 11) laddove vengono previsti periodi di tirocinio e pratica anche al di fuori degli studi professionali (ufficio legale di enti privati e uffici giudiziari), mentre analoga previsione non è prevista per i praticanti delle altre professioni;
- ❖ e ancora, sotto diverso profilo, inspiegabile e fortemente disparitaria è la espressa esclusione del rimborso spese a favore del praticante che svolge il periodo di tirocinio presso gli uffici giudiziari, laddove il D.L. 24.1.2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 24.3.2012 n. 27, all'art.9, comma 4, ultimo periodo, lo prevede espressamente nel caso di tirocinio svolto presso un avvocato del libero foro, sanzionando peraltro disciplinarmente il dominus che non vi provveda;

2) con riferimento alla formazione continua permanente:

- ❖ anche a voler ignorare le legittime perplessità derivanti dalla asserita natura deontologica dell'obbligo di formazione (se non altro per le numerose criticità che il sistema vigente, costruito in modo analogo, ha presentato nei primi tre anni di applicazione, anche sotto il profilo della estrema difficoltà di irrogare efficacemente sanzioni disciplinari), limitativa dell'autonomia e dell'indipendenza dell'avvocato deve ritenersi ogni previsione che si traduca nella compressione della libera scelta delle forme di aggiornamento e formazione del professionista, anche sotto il profilo di eccessiva gravosità dell'obbligo dal punto di vista economico;
- ❖ come pure il sistema disegnato sembra ingiustificatamente riservare un ruolo predominante agli Ordini e ai Collegi rispetto ad altri enti e/o organismi che pure potrebbero efficacemente svolgere attività formativa;

3) con riferimento al procedimento disciplinare:



- ❖ l'incongruenza della previsione contenuta nell'art. 9 dello schema di DPR è palese e soffre del limite, peraltro evidenziato nella stessa relazione illustrativa di accompagnamento, costituito dalla asserita impossibilità di intervenire con norma secondaria sulla disciplina e sul funzionamento degli organi disciplinari nazionali aventi natura giurisdizionale. Con il risultato che, paradossalmente, proprio gli organi disciplinari che maggiormente necessitano di ammodernamento, rimarrebbero esclusi dalla riforma, rinviata sine die ad un futuro ed indeterminato intervento normativo;
- ❖ comunque non è ipotizzabile un sistema che veda attuato il principio della terzietà dell'organo disciplinare solo per alcune delle professioni regolamentate (ad esempio i dottori commercialisti) e non per altre (avvocati, architetti ed ingegneri).
- ❖ sotto altro aspetto, il farraginoso sistema delineato per la disciplina a livello locale, con la individuazione di consiglieri dell'ordine viciniori quali titolari del potere disciplinare , deve ritenersi ben lontano dalla effettiva terzietà che il governo vorrebbe assicurare;

R I T I E N E

- opportuno verificare la compatibilità dello schema di DPR sulla riforma delle professioni con la ratio della norma delegante, anche alla luce di quanto recentemente affermato nella relazione dell'AGCM del 26.6.2012 che tra l'altro espressamente afferma: “.....Non basta semplificare se poi in concreto le pubbliche amministrazioni adottano comportamenti che sono di ostacolo alla concorrenza. Tradizionalmente il compito dell'Antitrust è stato quello di sanzionare gli illeciti anticoncorrenziali commessi dalle imprese. Ma nel momento in cui l'attenzione si è posta sulla concorrenza come motore della crescita, si è presa maggiore consapevolezza del fatto che spesso sono i comportamenti delle pubbliche amministrazioni che creano ingiustificate barriere all'entrata nei mercati o comunque introducono distorsioni anticoncorrenziali...”. E ciò soprattutto in considerazione della circostanza che , sino a questo momento, l'unico obiettivo costantemente perseguito dall'AGCM per attuare le liberalizzazioni è stato quello dell'abolizione tout court del sistema tariffario (pag. 8 della relazione del 26.6.2012), mentre è noto, ed evidente a tutti, che tale misura è, se non addirittura dannosa, sicuramente insufficiente a favorire una effettiva ed efficace apertura del settore dei servizi professionali;
- utile sollecitare l'AGCM all'esercizio dei nuovi e più incisivi poteri sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza ex art. 35 del DL 6.12.2011 n. 201, come modificato dalla legge di conversione n. 214 del 22.12.2011, in forza dei quali “...l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni...”;

I N V I T A



A) il Ministro della Giustizia a modificare il DPR sulla riforma delle professioni in senso più rispettoso dei principi contenuti nell'art. 3, comma 5, del DL 13.8.2011, come modificato dalla legge di conversione 14.9.2011 n. 148 e dai successivi interventi legislativi;

B) l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a fare uso dei poteri previsti dall'art. 35 del DL 6.12.2011 n. 201, come modificato dalla legge di conversione n. 214 del 22.12.2011, affinché , verificate e accertate le incompatibilità del DPR recante “Riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148” con la ratio e le previsioni della legge delega, indichi con formale parere al Governo e al Ministero della Giustizia gli specifici profili delle violazioni eventualmente riscontrate.

Il Direttivo Nazionale ANF

* redazione a cura di Luigi Pansini