

CONGRESSO GENERALE FBE FEDERAZIONE EUROPEA ORDINI FORENSI
Bruges 22-23 maggio 2009

Venerdì 22 maggio 2009

Sessione di lavoro sul tema 'il finanziamento degli Ordini'

Relazione dell'avv. Giuseppe Agnusdei, Presidente Ordine Avvocati Lucera e Segretario Unione Regionale Ordini Forensi di Puglia

Il tema del finanziamento degli Ordini è di sempre maggiore attualità, in Italia, se si considera che, con il passare degli anni, ma soprattutto più di recente, le novità legislative introdotte dal Parlamento, e le disposizioni rinvenienti dalle statuizioni regolamentari del Consiglio Nazionale Forense, hanno comportato la necessità, per gli Ordini Forensi territoriali, di reperire risorse finanziarie, anche ingenti.

In particolare, la normativa in materia di difesa d'ufficio e di patrocinio a spese dello Stato, unitamente alla formazione professionale obbligatoria, impongono agli Ordini un impegno finanziario superiore al recente passato.

Infatti, per le leggi sulla difesa d'ufficio e sul gratuito patrocinio, da parte dello Stato Italiano, si è previsto che le stesse fossero a 'costo zero', ma nessuna legge può essere 'a costo zero', cioè senza previsione di oneri, non vi sono esempi in tal senso, tant'è vero che si è rovesciata sugli Ordini ogni incombenza che facesse riferimento a tali settori.

Per quanto attiene alla difesa d'ufficio, gli Ordini degli Avvocati Circondariali in Italia sono tenuti a fornire trimestralmente ad un call-center distrettuale (a sua volta collegato al call-center nazionale) il calendario delle udienze penali di tutti gli Uffici Giudiziari rientranti nel Circondario di competenza (Tribunale, Sezioni Distaccate di Tribunale, Uffici dei Giudici di Pace), insieme con l'elenco aggiornato degli avvocati di quel Circondario che abbiano dato la disponibilità a svolgere le difese d'ufficio, unitamente anche ad indicazioni riguardanti i giorni e le sedi di disponibilità dei medesimi. Il call-center, ricevute tali indicazioni, invia agli Ordini Circondariali il prospetto delle udienze trimestrali (oltre che delle destinazioni per le eventuali convalide di arresti) con i corrispondenti nominativi degli avvocati designati per le difese d'ufficio. Tale servizio, effettuato dal call-center, ha un costo, che viene sostenuto dagli Ordini Circondariali.

La necessità che sia un servizio centralizzato distrettuale a provvedere per la designazione dei difensori d'ufficio risponde alla normativa e a criteri di asetticità che la ispirano, ma probabilmente potrebbe aprirsi una riflessione al fine di consentire il risparmio di risorse a vantaggio degli Ordini, visto che l'attuazione del servizio comunque porta a designare, per gli Uffici Giudiziari di ciascun Circondario, proprio gli avvocati appartenenti al Circondario medesimo. Conseguentemente, invece di aver un call-center distrettuale (ed uno nazionale), con tanto di costi, neppure modesti, da sostenere per tenerli in esercizio, si potrebbe avere un servizio di difesa d'ufficio circondariale, attraverso il quale ciascun Ordine Circondariale, con i propri mezzi, applicando un programma informatizzato dal costo modestissimo, se non praticamente nullo, potrebbe procedere alla indicazione degli avvocati per ciascuna udienza e per ogni incombente penale nei quali vi potesse essere la necessità della designazione del difensore d'ufficio.

Ed anche, come preannunciavo, il servizio del patrocinio a spese dello Stato presenta dei costi, considerevoli, per gli Ordini, dato che essi devono istruire le pratiche riguardanti le richieste delle parti per l'ammissione, in via anticipata e provvisoria, nei giudizi civili, a tale tipo di patrocinio.

E l'Ordine Circondariale, oltre a tenere aggiornato l'elenco degli avvocati ammessi al patrocinio a spese dello Stato per i settori civile, penale, amministrativo, tributario, contabile e di volontaria giurisdizione, deve istruire le domande di ammissione al patrocinio a spese dello

Stato, deliberare sulla loro non manifesta infondatezza e sulla sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, e quindi inviare missive, con la documentazione allegata, alla parte richiedente, all'avvocato designato, al giudice della causa in corso e all'Agenzia delle Entrate competente per territorio, impegnando risorse umane ed economiche, che raggiungono diverse migliaia di euro all'anno già soltanto per gli Ordini Circondariali di medie dimensioni.

Quindi, due servizi che, concettualmente farebbero pensare alla 'gratuità', quali la difesa d'ufficio ed il patrocinio a spese dello Stato, si tramutano invece in servizi onerosi per gli Ordini, con una ulteriore novità, negativa per tali aspetti, e quindi dannosa per gli Ordini, costituita dalle leggi finanziarie degli ultimi tre anni, che hanno sottratto agli Ordini il potere di apporre il visto di congruità sulle parcelle presentate dai difensori d'ufficio ed ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Tanto è stato disposto dal Legislatore Italiano, al fine di non sobbarcarsi, nel pagamento delle parcelle agli avvocati, anche l'importo dei diritti di opinamento da parte degli Ordini, i quali, pertanto, per i due servizi in argomento, mentre da un lato si vedono aumentare gli oneri finanziari, dall'altro si vedono chiudere le entrate, che erano, come detto, costituite dai diritti sulle liquidazioni delle parcelle.

Effettuato questa prima, non breve, riflessione, passo ad esaminare sinteticamente gli argomenti che sono stati sottoposti tramite il questionario inoltrato ai relatori, da parte della Segreteria della Federazione Europea degli Ordini.

Ha rilievo, ai fini del finanziamento degli Ordini, l'aspetto riguardante l'obbligatorietà dell'iscrizione all'Albo.

Solo gli iscritti all'Albo tenuto dagli Ordini Circondariali, infatti, possono esercitare la professione forense, ed essi sono tenuti al versamento della quota d'iscrizione - come pure al pagamento delle quote dovute alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza -, sotto pena di venir sottoposti, nel caso di mancato pagamento, a procedimento disciplinare ed alla sospensione temporanea dall'esercizio della professione, fintanto che non regolarizzino la loro posizione.

La crisi finanziaria ed economica, a sua volta, presenta riverberi sugli Ordini, ma prima ancora sui singoli Avvocati, soprattutto nelle regioni meridionali del Paese, meno industrializzate e con minor presenza di grandi imprese e società nella clientela: come si sa, il numero degli Avvocati in Italia è molto elevato, ha superato la soglia dei 200.000 iscritti, con una media di un avvocato ogni 300 abitanti circa, numero assolutamente abnorme per quelle che possono essere le possibilità di sviluppo del mercato professionale, che sconta percentuali molto elevate di superamento dell'esame di avvocato che hanno caratterizzato, in Italia, gli anni novanta ed i primi anni del 2000, con la quadruplicazione del numero degli iscritti in poco più di quindici anni; attualmente, le percentuali di superamento degli esami sono, nella media, tornate molto vicine a quelle precedenti agli anni novanta, ma ormai il danno era stato già fatto e le prospettive potrebbero rimanere poco rosee, se non interverrà al più presto la tanto auspicata riforma dell'ordinamento professionale, in particolare per la parte relativa all'accesso all'Albo.

E gli Ordini, a loro volta, anche in virtù di quelle disposizioni sopra richiamate che ne hanno sottratto delle entrate, subiscono la crisi economica, perché essa porta il Legislatore ad emanare disposizioni che riducano quelle entrate.

In Italia, vi sono Ordini Circondariali che comunque dispongono di risorse alquanto elevate, attraverso le quali hanno la possibilità di fornire servizi di prim'ordine agli Iscritti, in tema di informazione, in materia di agevolazioni, nel campo della formazione e dell'aggiornamento professionali.

Le risorse di cui dispongono gli Ordini provengono principalmente dalle quote d'iscrizione all'Albo, che possono variare, anche considerevolmente, da Circondario a Circondario, attesa l'autonomia loro riconosciuta, ed applicata, nel settore, e questo porta ad allargare la 'forbice'

tra Ordini di Circondari più grandi, rispetto ad Ordini Circondariali minori, perché solitamente le quote d'iscrizione e di permanenza negli Albi sono più elevate nei primi, oltre ad essere più numerose.

Altra risorsa è costituita dall'opinamento delle parcelle degli Iscritti, in ragione delle quali agli Ordini vanno corrisposti dei diritti in percentuale sulla loro entità, ma attualmente, almeno presso alcuni Ordini, si sta avendo la riduzione delle richieste di opinamento delle parcelle, con conseguenti minori entrate: il motivo rinviene dalla normativa introdotta in Italia con il cosiddetto 'decreto Bersani' di fine giugno 2006, in virtù del quale è stata soppressa l'obbligatorietà dei minimi tariffari; conseguentemente, l'avvocato, essendo venuto meno il vincolo delle tariffe, si prefigura un contenzioso, con la parte, che non potrebbe essere scongiurato dal semplice visto dell'Ordine di appartenenza o che comunque avrebbe tempi non brevi di risoluzione, non essendo agevolmente preventivabile un intervento celere del Giudice (del tipo: decreto ingiuntivo o ordinanza concedente l'esecutività, in luogo di un procedimento di cognizione ordinaria nel quale attendere la non vicina emanazione di sentenza).

Vi sono anche delle entrate, che però, almeno per la maggior parte degli Ordini, possono essere non particolarmente elevate, derivanti dai servizi forniti, come ad esempio i tesserini identificativi, il rilascio di certificazioni, o ancora le iscrizioni a convegni e ad eventi formativi in genere, soprattutto ora che la formazione professionale continua è divenuta obbligatoria e rilevante sotto il profilo disciplinare, dopo l'emanazione del relativo regolamento, nel luglio 2007, da parte del Consiglio Nazionale Forense.

Ma, a tal proposito, non va dimenticato quanto sostenuto ad inizio della presente relazione, e cioè che la formazione professionale continua implica dei costi, spesso notevoli, per l'indizione e l'organizzazione degli eventi formativi, il più delle volte non bilanciati, né tantomeno colmati, dalle entrate provenienti dalle quote d'iscrizione, e ciò senza dimenticare che spesso gli eventi sono gratuiti.

E tra i costi, vanno a pieno titolo ricompresi gli oneri per il personale dipendente, che costituiscono voci di rilievo nei bilanci degli Ordini Circondariali, ed anzi, per almeno alcuni di essi, arrivano a impegnare quote molto elevate delle entrate, fino al cinquanta per cento.

Ma il personale è assolutamente necessario, e ciò vale per tutti gli Ordini Circondariali, qualunque sia la loro dimensione, perché le incombenze, già soltanto quotidiane ed amministrative, sono sempre maggiori, oltre che impegnative sotto il profilo delle responsabilità.

Di certo, può essere praticata la strada delle sponsorizzazioni, affinché siano implementate le risorse finanziarie degli Ordini, ma ciò va fatto con congrua cautela, dovendosi tener sempre presente che essi sono Istituzioni, previste e sancite da Leggi dello Stato, aventi rango pubblicistico, che possono venire perciò in rapporti con privati e sponsor in un contesto che tenga bene in conto tali prerogative.

D'altronde, per gli Ordini, la tematica dei finanziamenti non potrà esaurirsi, perché sono gli stessi Ordini che non verranno meno, e continueranno ad esistere.

In Italia, si era giunti a paventare, sia pure con accenti non ancora forti, un ridimensionamento, anticamera della soppressione, per gli Ordini Professionali in genere, e quindi anche per l'Ordine degli Avvocati, durante la scorsa Legislatura (2006-2008), allorché si era posto mano alla riforma generale delle professioni, che inglobava anche quella forense, senza tener conto della sua specificità e del suo rango costituzionale.

Terminata tale Legislatura, quella attualmente in corso non pare proprio porre tale problema, anzi è in corso il dibattito sulla riforma dell'ordinamento professionale, ma con la significativa partecipazione della stessa Avvocatura Italiana, la quale ha predisposto - dopo ampia discussione al suo interno, nel corso della quale si sono registrate divergenze anche rilevanti - un progetto di riforma, rimesso al Ministero della Giustizia (con il quale, come

pure con le altre più elevate Cariche, le Rappresentanze Forensi Italiane hanno instaurato un dialogo ed un canale comunicativo apprezzabili), affinché costituisca il nucleo fondante della disamina parlamentare.

E in tema di finanziamenti, il progetto di riforma, che il Consiglio Nazionale Forense ha licenziato alla fine del mese di febbraio del corrente anno 2009, prevede, per il Consiglio Nazionale stesso e per gli Ordini Circondariali - quali Enti Pubblici non Economici aventi prevalente finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale - l'autonomia patrimoniale e finanziaria, determinata da appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, con subordinazione esclusivamente alla vigilanza del Ministro della Giustizia.

Secondo il progetto di riforma, agli Ordini non dovrebbero applicarsi le disposizioni concernenti l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici, prevedendosi l'obbligo di redigere scritture contabili cronologiche e sistematiche, atte ad esprimere con completezza ed analiticità le operazioni poste in essere in ogni periodo di gestione e rappresentare adeguatamente in apposito documento annuale la loro situazione patrimoniale, finanziaria ed economica.

Il progetto prevede quindi che gli Ordini, per provvedere alle spese di gestione ed a tutte le attività istituzionali, nonché per la tutela del ruolo dell'Avvocatura, per l'organizzazione di servizi per l'utenza e per il miglior esercizio delle attività professionali, possano fissare e riscuotere un contributo annuale o contributi straordinari dagli iscritti, e fissare contributi per l'iscrizione negli albi, negli elenchi, nei registri, per il rilascio di certificati, di copie, di tessere e per i pareri sui compensi.

Finanziamenti perciò sempre attuali, e vitali, per gli Ordini, la cui stessa esistenza, non solo non può essere messa in discussione, ma costituisce uno dei cardini della Società Civile e Democratica.

Giuseppe Agnusdei