

**AUTOREGOLAZIONE
DEGLI ORDINI / PROFESSIONE LEGALE
SITUAZIONE IN ITALIA**

Paula TERZONI

Consigliere dell'Ordine Avvocati di Ancona
Responsabile de la Formazione professionale continua

PREMESSA

Care Colleghe e cari Colleghi Europei, l'anno 2012 è stato definito l'*ANNUS HORRIBILIS* per la professione forense in Italia.

E' stato stravolto il *proprium* della professione forense, con trasformazioni che incidono profondamente sull'indipendenza, l'autoregolamentazione e la dignità del professionista.

Provvedimenti emessi "a raffica", anche non coordinati, nell'arco di pochi mesi.

Il paradosso è che stiamo aspettando, da un paio d'anni, l'approvazione da parte del Parlamento del testo organico della riforma professionale, approntato – peraltro non senza accese discussioni all'interno del mondo forense - dal CNF (Consiglio Nazionale Forense), organo di vertice dell'Avvocatura, previsto dalla Legge.

Ecco che invece si sono materializzate, a colpi di decreto, senza l'apporto del Parlamento né dell'Avvocatura, modifiche sostanziali all'autonomia, indipendenza degli Ordini e dei professionisti, ad opera del Governo "tecnico".

Tale riforma della Legge Professionale - che nella formulazione ancora vigente risale al R.D. (27/11 n.1578) del 1933 - è stata approvata dal Senato quasi un anno fa, mentre è stato sempre procrastinato il passaggio ed il vaglio della stessa alla Camera dei Deputati.

In questi giorni, il Governo vuole rimettere in discussione alcuni punti cruciali, con modifiche che, non solo, da un punto di vista sostanziale sono in contrasto con il Superiore Interesse della Giustizia oltre che di categoria, ma farebbero anche rallentare ulteriormente l'*iter* di approvazione della riforma.

Detto questo, vorrei illustrare le principali novità nell'assetto della professione forense in Italia, che mettono in discussione il principio della **self-regulation**, cui la stessa era improntata.

SELF-REGULATION

Le modifiche (derivanti dai seguenti provvedimenti: d.l. 24 gennaio 2012 conv. in L. 24/3/2012 n.27; decr. 20 luglio 2012 n.240 in vig. dal 23/8/12) per quello che qui interessa, riguardano essenzialmente tre punti:

1) il potere disciplinare

2) i corrispettivi

3) la pratica forense

1) POTERE DISCIPLINARE

E' stata prevista la sottrazione dei procedimenti disciplinari ai membri del Consiglio dell'Ordine territorialmente competente.

Finora, grazie al procedimento disciplinare, il Consiglio dell'Ordine locale in prima battuta e poi il Consiglio Nazionale Forense come giudice ultimo, potevano controllare efficacemente la correttezza deontologica degli iscritti.

E' vero che la rosa di candidati ad esser nominati nel collegio disciplinare verrà disposta dal Consiglio dell'Ordine locale, ma la scelta definitiva spetta ad un soggetto terzo, un magistrato, il Presidente del Tribunale locale, il quale, per motivi personali potrebbe escludere dalla nomina soggetti qualificati.

E' comunque imbarazzante che la scelta finale dei componenti del collegio di disciplina sia rimessa ad un magistrato e sottratta così all'autonoma decisione della classe forense.

2) CORRISPETTIVI

Finora la tutela per gli Avvocati ed i clienti era data dalla determinazione analitica di minimi e massimi, predisposti in sede di autoregolamentazione dall'Ordine Nazionale ed approvati dal Ministro di Giustizia, che ne verificava la congruità, tenuto conto della natura delle prestazioni e del costo della vita.

Ora è venuta meno questa autoregolamentazione da parte degli Avvocati, perché i corrispettivi sono concordati tra singolo cliente e singolo Avvocato.

In difetto di accordo (o in caso di contrasto sul corrispettivo non concordato) vengono applicati dei parametri determinati *motu proprio* dal Ministro, senza aver neppure interpellato il Consiglio Nazionale Forense.

Per di più, tali parametri, sotto diversi profili, sono inadeguati e di importi inferiori- fino, in certe attività, del 30% - a quelli che erano in vigore dal lontano 2004 (D.M. 8 aprile 2004 n. 127) e addirittura retroattivi, perché sono applicabili immediatamente, anche per le attività professionali in corso (controversie giudiziali non concluse).

A questo proposito, v'è da fare un inciso - anche perché mi ricordo che è una battaglia condotta dai Colleghi Belgi, proprio nei giorni in cui eravamo a Bruxelles - .

La riduzione molto consistente - tale da non coprire neanche le sue spese! - dei compensi indicati per i Patrocinatori a spese dello Stato ed in sede penale, per i difensori d'ufficio, rappresenta di certo una grave lesione alla dignità del professionista ma, soprattutto, determina il grave rischio di una ridotta qualità della prestazione, al punto che in massa, gli Avvocati saranno costretti a non assumere detti incarichi.

Con il possibile scenario del difensore che - nonostante tutti gli sforzi fatti nel corso di questi anni dall'Avvocatura per la formazione, in modo da garantire l'effettività ed

incisività della difesa d'ufficio - si alzerà dal banco, giovanissimo ed inesperto, dicendo: "*Mi rimetto al giudice*" e nulla più.

Da ciò conseguirebbe la lesione del Diritto Costituzionale, previsto dall'art. 24 Costituzione Italiana, ad una adeguata difesa anche per i cittadini meno abbienti (per es. siamo nell'ordine addirittura di 50-100 euro per un procedimento penale innanzi al Giudice di Pace (*sic!*))

In un momento storico ed economico di grave crisi, il professionista quindi non deve solo far fronte a tale situazione, comune a tutte le altre categorie, ma anche alla riduzione degli incassi, conseguenza di questa volontà ministeriale di predeterminare in modo inadeguato gli importi, da liquidare a cura e discrezionalità del magistrato, in caso di mancato accordo cliente-professionista.

Viene meno, anche in questo caso, il potere di controllo del Consiglio dell'Ordine, che, in precedenza, quando sorgeva questo conflitto, aveva titolo per verificare la conformità della parcella del professionista alle tariffe professionali.

Il controllo rappresentato dal “visto” del Consiglio diventava, innanzi al giudice, un titolo incontestabile ed inattaccabile, per quanto riguardava la congruità del compenso e la conformità alle tariffe vigenti.

In mancanza di un preliminare e chiaro accordo tra cliente e professionista, l'Ordine non ha più voce in capitolo.

3) FORMAZIONE DEL TIROCINANTE

Al di là della riduzione del periodo di tirocinio - che non si capisce bene perché, da 24 mesi sia stato ridotto a 18 - il Legislatore è intervenuto prevedendo varie modalità di svolgimento dello stesso.

Sotto il profilo del potere di regolamentare ed anche di controllare la formazione degli aspiranti avvocati, la possibilità ora concessa, di numerose alternative alla pratica forense “tradizionale”, svolta presso lo studio di un Avvocato (ad es. sostituzione con la frequenza di scuole di specializzazione, con l'ultimo anno di Università, tirocinio presso uffici giudiziari) riduce considerevolmente la parte di pratica rimessa alla supervisione dell'Ordine territoriale - addirittura a soli 6 mesi! - con impossibilità di controllo dell'adeguatezza della formazione e della correttezza deontologica.

A fronte del quadro tratteggiato, è agevole capire quali siano le negative ripercussioni sull'indipendenza dell'Avvocatura, ma anche poi sulla fruibilità del Servizio-Giustizia da parte del cittadino.

INDEPENDENCE

La modalità di regolamentazione dei compensi, fissata da tempo immemorabile, prevedeva la determinazione delle tariffe minime e massime da parte dell'Organo Istituzionale Forense (nazionale), cui seguiva il “visto” di legittimità del Ministro.

Tale meccanismo ha funzionato sempre egregiamente, perché da un lato, con “i massimi”, poneva un tetto ai corrispettivi che il professionista poteva chiedere e questo rappresentava una garanzia per il cittadino, mentre, dall'altro, la previsione dei “minimi” rappresentava una garanzia per l'Avvocato, che non doveva così sottostare al “potere contrattuale forte” di alcuni clienti come banche, enti pubblici o compagnie assicuratrici, che non potevano, dunque, imporre compensi insufficienti rispetto alla prestazione e lesivi alla dignità del professionista.

Questo sistema oggi viene meno, perché il Legislatore pone, come principio generale, l'accordo tra Avvocato e cliente e, in caso di mancato accordo, la determinazione, come accennato, ad opera del magistrato, ma in base a parametri obiettivamente inadeguati per le prestazioni dell'Avvocato.

Questa nuova soluzione rappresenta un attentato sia all'indipendenza che al decoro della Professione Forense.

Nel momento in cui viene posto questo nuovo criterio, il potere contrattuale dei clienti forti ha la prevalenza sulla libertà dell'Avvocato, che si vedrà imporre, come stava già avvenendo da tempo - ma, fino almeno al 2006, nel rispetto dei “minimi” -corrispettivi “al ribasso”.

I poteri forti giocheranno senz'altro sulla concorrenza ed in particolare, i giovani tenderanno ad accettare compensi stracciati.

In questo modo, l'Avvocato diventerà sempre più dipendente dalle decisioni e dagli "umori" dei clienti, che potranno sempre minacciare lo scioglimento del rapporto contrattuale, se non soddisfatti della misura del corrispettivo che si va a definire.

Ne va anche del decoro ed autonomia dell'Avvocato, che corre il rischio di dover sottostare ad imposizioni economiche, obiettivamente poco remunerative, con pregiudizio anche della qualità della prestazione.

S.P.A. CON SOCIO NON AVVOCATO

Un'altra novità legislativa è rappresentata dall'introduzione della figura delle società di capitali, nell'esercizio della professione forense.

Tali società possono gestire lo studio con la presenza anche di soci-non professionisti iscritti all'albo, i quali avrebbero il ruolo di "soci finanziatori" ovvero, di non meglio precisati, prestatori d'opera.

Al di là della figura, non chiarita dal Legislatore, del socio-prestatore di opera-non professionista, la previsione di un socio finanziatore *tout court* rappresenta un grave rischio per l'indipendenza della classe forense.

In effetti, a meno che il singolo professionista non si tuteli con adeguate clausole statutarie nell'ambito della società, l'investitore avrebbe tutti i diritti del socio: diritti non solo di natura economica per quanto riguarda la percezione dell'utile, ma anche diritti amministrativi per quanto riguarda il controllo dell'attività professionale e le scelte decisionali nella gestione dello studio.

Ad esempio, l'investitore potrebbe influire sul tipo di attività, sulla tipologia di clientela, sulla natura o sulla determinazione del corrispettivo, che verrebbe ad essere deciso, non dal singolo professionista, ma dalla società titolare dello studio, con tutti quei delicati riflessi che abbiamo visto, a proposito del corrispettivo concordato tra il professionista ed il cliente.

Nel momento in cui alla relativa decisione concorre il socio investitore, non sappiamo quale possa essere il suo criterio.

In ogni caso, il professionista subirà pesanti condizionamenti: nella scelta del cliente, nella linea difensiva da adottare e nel corrispettivo da chiedere.

Viene posta anche a rischio la tutela del **segreto professionale**.

La segretezza dell'attività professionale appare difficilmente preservabile, data la presenza di un socio-non-professionista che intenda verificare la correttezza delle prestazioni, la natura delle stesse e l'entità, per commisurarla al corrispettivo.

Per salvaguardare questo inviolabile principio, il socio-non-professionista dovrebbe essere il classico "convitato di pietra", che non parla, non vede, non sente e si presenta soltanto una volta all'anno, in occasione dell'assemblea dei soci, per verificare se c'è qualche dividendo da distribuire anche per lui!

Questa ipotesi, francamente sembra molto astratta, poco realizzabile ed è quindi legittima la preoccupazione di tutti gli Avvocati Italiani, di veder messa a rischio la segretezza del lavoro di studio.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Tutti questi interventi legislativi vengono giustificati come realizzazione dell'intento legislativo di liberalizzare le attività professionali, per consentire: a) un più agevole accesso alla professione, b) una migliore qualità della prestazione professionale c) un minor costo per il cittadino.

A) La "scusa" della promozione di un maggiore e facilitato accesso alla professione è una vera e propria turlupinatura - siamo più di 200.000!!! Solo a Roma più di 10.000!- : non si vede dunque la necessità di questo incoraggiamento all'ingresso di nuovi Avvocati, anzi, sarebbe ora di prevedere il *numerus clausus*, di cui, chiaramente, si è iniziato a parlare già da qualche tempo.

E' di questi giorni la notizia dell'istituzione di un tavolo tecnico al Ministero di Giustizia, proprio teso ad introdurre regole di sbarramento all'accesso di nuovi professionisti, in una categoria già satura. Questo dato, in contraddizione con il concetto di liberalizzazione, mostra quanto il Legislatore sia intervenuto nella regolamentazione della professione forense, senza conoscere a fondo la realtà dell'Avvocatura Italiana.

B) Per quanto riguarda la maggiore qualità delle prestazioni, questa indubbiamente passa attraverso un miglioramento del propedeutico insegnamento universitario ed attraverso un capillare intervento regolamentare da parte dei Consigli dell'Ordine, che, invece, viene progressivamente limitato - come già illustrato - sia sotto il profilo della formazione dei praticanti che della giustizia disciplinare.

Il rischio è che taluni Avvocati possano concordare con il cliente o subire accordi economici che ledono la dignità del professionista e che lo portino, pur di guadagnare, ad attività non esemplarmente corretta.

Tutto ciò, non si vede come possa venire incontro alle esigenze del cittadino, che, in astratto, potrebbe anche intravedere un risparmio nel costo della professione, ma correlativamente, anche vedere ridotta la qualità della prestazione professionale.

C) Peraltro, occorre sottolinearlo, il Legislatore "schizofrenico", da un lato si è preoccupato di tagliare i corrispettivi degli Avvocati, mentre non si è invece affatto curato del costo eccessivo delle spese di Giustizia per la collettività.

Si pensi che l'ammontare del contributo fisso, che, chi agisce in giudizio deve pagare, per poter far valere i suoi diritti, è stato progressivamente aumentato, in qualche caso raddoppiato!

Se a questo si aggiunge che, per la natura di diverse controversie, il cittadino è anche costretto (essendone prevista l'obbligatorietà) a ricorrere, prima della causa, alla mediazione - che non è gratuita - ecco ulteriormente e comunque aumentati i costi per l'accesso alla Giustizia.

La verità è che questi interventi (tariffe, disciplinari, formazione) non hanno alcuna incidenza positiva sulla qualità della prestazione professionale.

Finora, l'esistenza di tariffe vincolanti ed un potere disciplinare rappresentavano e possono ancora rappresentare le soluzioni migliori.

Vale la pena di ricordare che la *ratio* del sistema tariffario, ed in particolare della inderogabilità dei minimi, fosse direttamente legata allo scopo di perseguire ed assicurare un

livello qualitativo minimo della prestazione, che invece non appare garantito attraverso il libero mercato della prestazione dei servizi.

Sembra infatti un dato incontrovertibile quello offerto dall'esperienza, ad un tempo sociale e giuridica, del nostro Ordinamento in tale direzione: da un lato, la presenza di Enti pubblici associativi (Ordini degli Avvocati) preposti a garantire la dignità e l'onore delle professioni e, dall'altro, sistemi tariffari (inderogabili nei minimi) di determinazione del compenso del professionista, atti ad evitare offerte di servizi professionali di qualità mediocri.

Questa *deregulation* accentuata aumenterà sicuramente la concorrenza fra Avvocati, ma nel frattempo non ci sarà stato un miglioramento qualitativo del loro livello, che possa consentire una concorrenza su basi corrette, nell'effettivo interesse dei consociati.

Sotto l'egida della liberalizzazione, in realtà si sta infliggendo un profondo *vulnus* al Diritto di Difesa e di conseguenza allo Stato di Diritto.

CHIOSA

Concludo con un dubbio che mi tormenta, ossia che il disegno sia, attraverso una riduzione sostanziale e cospicua del corrispettivo previsto dal Legislatore per gli Avvocati ed un consistente aumento dei costi fissi per accedere al processo, di mettere fuori gioco un gran numero di Avvocati anche giovani.

L'obiettivo sarebbe dunque quello di ridurre il numero delle controversie giudiziali che lo Stato-Amministratore di Giustizia, non riesce a smaltire rapidamente - per il numero insufficiente degli addetti di Cancelleria, il ritardo nell'attuazione del processo telematico, uffici male organizzati -.

Additare la classe forense come casta, da assoggettare alla più grossolana liberalizzazione, uniformandola ad altre professioni, laddove quella forense è una professione liberale con rilevanza costituzionale, costituisce un grave errore di valutazione, uno svilimento inaccettabile della stessa e contribuisce, oltre tutto, a creare una situazione di grave disagio sociale ed economico per gli Avvocati e le relative famiglie, che avevano fatto affidamento su di una professione dignitosa, indipendente, da porre al servizio della società.

Paola Terzoni

Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Ancona – Responsabile Formazione Professionale Continua

Riferimenti legislativi:

Costituzione della Repubblica Italiana (27/12/1947) artt. 24 e 111;

R.D.L. 27 novembre 1933 n.1578

D.L. 24 gennaio 2012 conv. in L. 24/3/2012 n.27;

Decr. 20 luglio 2012 n. 240 (in vig. dal 23/8/12);

D.M. 8 aprile 2004 n. 127;

D.L. 223/2006, conv. con L. n.248 4 agosto 2006;

D.Lgs. 4 marzo 2010 n.28;

Ancona, Italy, 26 settembre 2012