

Consiglio Nazionale Forense

Intervento del Ministro della Giustizia Andrea Orlando

- Roma, 3 marzo 2016 -

1

Signor Presidente, Signori Avvocati, Autorità tutte,

Le società contemporanee sono società complesse. Complesse sono le forme dell'organizzazione sociale, complessi i legami economici, differenziate le pratiche materiali e le esperienze culturali. Complesse sono anche le forme giuridiche, le fonti normative, gli schemi ordinamentali. Eppure, le parole rivolte ai giudici dall'Avogaria veneziana, incise sulla targa conservata ancora oggi a Palazzo Ducale rimangono, nella loro semplicità, vere: «prima di ogni cosa, conducete sempre con diligenza le indagini; non condannate nessuno prima di rendere un giudizio vero e giusto; non giudicate nessuno in base a sospetti arbitrari, ma prima fornite le prove e poi emettete la sentenza con spirito di carità; e ciò che non volete sia fatto a voi, non fatelo ad altri».

Ho voluto ricordare, in una circostanza così solenne, quelle parole lontane, perché sono convinto che la complessità, talvolta le complicazioni e le contraddizioni della vita politica e sociale non debbano mai strappare

la trama dei principi fondamentali fissati in Costituzione. Quella trama si sostiene anche grazie all'azione dell'Avvocatura: nella difesa dello Stato di diritto, nella tutela giudiziale dei diritti, nelle proposte di composizione delle liti e sempre più anche nelle forme dell'attività stragiudiziale.

Si tratta di un sostegno e di una garanzia, non di un ostacolo o di un impedimento al corso della giustizia. Si tratta anzi di una condizione in assenza della quale, in un ordinamento giuridico liberale e democratico, non può darsi giustizia alcuna.

Dietro il fastidio e la sommarietà con la quale a volte si giudica il ruolo dell'avvocato nel processo e nell'assistenza legale, si cela spesso insofferenza verso l'esercizio e la tutela dei diritti. Un'insofferenza alimentata dal populismo, che spesso investe la forma stessa della mediazione giuridica, ritenuta troppo rigida rispetto alle pretese urgenze della vita reale.

La tentazione che induce a semplificare e a guardare sommariamente ad aspetti complessi, dove è sempre invece in gioco un bilanciamento paziente dei vari interessi e beni giuridici da tutelare.

È la stessa tentazione verso la semplificazione che vi è nei confronti di molte garanzie del nostro sistema, penso al giudizio di secondo grado, che io considero uno dei punti di forza, non uno dei punti di debolezza del nostro sistema.

Gli avvocati sono al fianco dei loro assistiti quando essi sono innocenti, ma con lo stesso senso del dovere quando sono colpevoli.

Quando sostengono le ragioni della vittima, ma anche quando difendono i diritti e si pongono a tutela delle garanzie del reo. È preziosa un'opera come l'altra. È certamente più semplice la prima e più scomoda la seconda, ma anche per questo fondamentale.

Una missione civica e una funzione “*pubblica*” che i padri costituenti hanno giustamente voluto incidere nella parte della nostra Carta in cui vengono annoverate tutte le forme di libertà che costituiscono i valori garantiti dell'ordinamento democratico.

Credo di poter affermare queste cose con forza, per essermi al tempo stesso impegnato nel recepimento della direttiva europea sulle vittime di reato, di cui occorre aver cura anche prima ed al di fuori dell'accertamento penale della responsabilità, ma avendo pure avviato, con gli Stati generali dell'esecuzione penale, un percorso di profondo ripensamento del nostro sistema carcerario, per restituire alla pena la funzione rieducativa, non solo di retribuzione punitiva, prevista dalla Costituzione.

Sono quindi orgoglioso di poter dire che l'azione riformatrice di questo governo, che ha investito i piani alti delle istituzioni della Repubblica, così come non trascura le aule di giustizia, non dimentica neppure luoghi difficili e problematici come gli istituti di pena. La democrazia, io penso, si rafforza così.

Tanti però sono gli ambiti in cui abbiamo portato avanti un processo di riforma. E molto dipenderà dalla capacità di concreta attuazione che gli operatori del diritto sapranno dimostrare.

Penso al progetto di riforma del diritto fallimentare, che ha l'ambizioso intento di non essere solo il passivo adattamento alle direttive europee ma di reinventare i nostri istituti processuali.

Penso alla riforma del processo civile, dove forme semplificate del processo possono assicurare una più immediata ed efficace tutela dei diritti, e non solo maggiore efficienza.

Penso al tema del processo esecutivo, che con strumenti nuovi e più moderni può garantire proprio all'avvocato la più celere ricerca dei beni e l'effettivo recupero del credito per il proprio assistito.

Penso alle riforme in materia penale. Siamo intervenuti su più versanti. Eliminando incriminazioni ormai prive di effettiva offensività. Potenziando, gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata ed economica, che sempre più spesso si confondono ed intrecciano. Rafforzando le garanzie difensive in materia di misure cautelari personali.

Ma penso anche alle iniziative di potenziamento della cooperazione giudiziaria nel campo internazionale, soprattutto per la prevenzione e la repressione del terrorismo.

Sono transizioni necessarie, in un tempo di cambiamento. Che viene da lontano. E passa, per il mondo delle professioni, dalla prima indagine conoscitiva su ordini e collegi professionali svolta nel 1997 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Viene da Lisbona, e dall'obiettivo di costruire un mercato unico dei servizi, tramite la liberalizzazione del settore.

Professioni come quella forense, collegate a diritti fondamentali come l'accesso alla giustizia, richiedono tuttavia un'attenzione particolare, volta a contemperare le esigenze di apertura dei mercati con la tutela di interessi del singolo individuo e di diritti di rango costituzionale.

Vorrei che si riconoscesse innanzitutto, nell'azione fin qui condotta, la preoccupazione di scoraggiare chiusure corporative, ma anche quella, altrettanto viva, di non assecondare una considerazione strettamente economicistica dei valori in gioco, come se si trattasse sempre e soltanto dell'utile e dell'economico, e non anche dell'equo e del giusto.

È stato detto che nella Costituzione italiana si esprime un sentimento misto nei confronti del mercato, che viene difeso proprio mentre se ne diffida, o se ne diffida proprio mentre lo si difende. Può darsi che sia così, e che le grandi culture politiche che furono alla base del compromesso raggiunto con la Carta del '48 non avessero familiarità con le regole di mercato.

Ma avevano sicuramente sensibilità per quei valori e quegli interessi che non possono essere conseguiti muovendo dalle sole forze del mercato, e che anzi hanno bisogno di essere protetti dalla sua illimitata espansione.

Anche il modello economico-sociale e politico, a cui guarda l'Unione Europea, bilancia i principi della libera concorrenza e del mercato con il rispetto dei diritti. Del resto, la stessa risoluzione del Parlamento Europeo del marzo 2006 riconosce pienamente – così essa recita – la funzione cruciale esercitata dalle professioni legali in una società democratica.

Il fine è appunto quello 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». **[sto citando: è il testo della risoluzione che parla di clienti, piuttosto che di assistiti].**

In questo quadro va dunque trovato un punto di mediazione tra un liberismo acritico e destrutturante, e un atteggiamento di refrattarietà verso il processo di modernizzazione della professione forense.

Solo così la figura dell'avvocato può delinarsi come quella di un professionista moderno, sempre più protagonista e partecipe della giurisdizione, non solo teoricamente preparato ma orientato alla risoluzione dei casi concreti.

Cambia l'attività di consulenza ed assistenza legale; cambiano i percorsi di formazione e professionalizzazione; cambiano i contesti lavorativi e le stesse prassi organizzative all'interno degli studi professionali; cambia e si accresce l'impatto delle nuove tecnologie.

Tutti questi mutamenti, e quelli del più ampio contesto, non solo normativo, in cui vive la professione, non comportano certo la cancellazione della distinzione fra la vocazione etica e intellettuale della professione e la dimensione d'impresa, individuale o associata.

Richiedono al contrario una disponibilità a raccogliere la sfida dei tempi nuovi che non si annunciano soltanto: sono già qui.

Oggi, in questa sede che vede per la prima volta la partecipazione allargata anche alla componente ordinistica e dei consigli distrettuali di disciplina, credo sia quanto mai opportuno ripercorrere alcuni momenti del processo di riforme avviato.

Molti di questi momenti sono parte dell'attuazione di quella "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense" approvata a dicembre 2012, di cui mi sono fatto carico e che ho portato avanti secondo un metodo di confronto, che credo di aver seguito sempre, fin dall'inizio del mio mandato.

Esprimo a questo riguardo un doveroso riconoscimento all'impegno profuso dal Consiglio nazionale forense nel dare attuazione alla riforma, attraverso l'adozione dei regolamenti di sua pertinenza, e un sincero ringraziamento, esteso anche all'avvocatura associata, per il confronto tenuto durante tutto l'*iter* di adozione dei decreti di attuazione di competenza del mio Dicastero, anche nei momenti di maggiore difficoltà su alcuni temi.

L'attuazione regolamentare di competenza del Ministero ha investito i temi di maggiore rilevanza per l'Avvocatura: dai percorsi formativi plurimi previsti dalla disciplina del tirocinio, ai diversi aspetti della vita professionale e ordinistica. Siamo in dirittura d'arrivo: nella gazzetta ufficiale del 1° marzo è stato pubblicato il regolamento che individua le categorie professionali che possono far parte delle associazioni multidisciplinari tra avvocati. Nella fase conclusiva dell'*iter* si trovano il regolamento sull'accertamento dell'esercizio effettivo della professione e

quello disciplinante modalità e procedure per lo svolgimento dell'esame di Stato, entrambi già firmati.

Entro l'estate avremo definitivamente completato il processo di attuazione.

Il ruolo dell'Avvocatura è stato però importante nell'insieme del percorso riformatore portato avanti in questi mesi.

L'avvio dell'obbligatorietà del telematico rappresenta una realtà.

Possiamo a buon diritto rivendicare l'importante lavoro fatto assieme all'Avvocatura.

L'interlocuzione con le varie componenti coinvolte nell'ambito del tavolo PCT è proseguita proficuamente nel corso dell'anno ed è servita anche a superare alcuni, inevitabili momenti di difficoltà nella gestione digitalizzata dei processi.

Oggi la giustizia italiana, nell'ambito dei processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, all'avanguardia in Europa, come del resto riconosce l'ultimo rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

Richiamo soltanto un dato: gli atti depositati in un solo anno da parte di avvocati e professionisti sono, a febbraio 2016, oltre 6 milioni e mezzo, una cifra che dice da sola il livello di affidamento a tale strumento da parte dell'Avvocatura.

Ma il nostro impegno non si è fermato davanti ai risultati ottenuti.

L'avvio delle comunicazioni telematiche anche in Cassazione, la delega sul processo civile, contenente una più organica costruzione della normativa processuale del digitale, e i forti investimenti operati per il 2015 sulla digitalizzazione - oltre 150 milioni - dimostrano che si prosegue nell'ottica, da sempre rivendicata dalla stessa Avvocatura, di una complessiva innovazione di tutti gli aspetti organizzativi e normativi che il telematico comporta.

Un processo moderno deve rinnovarsi anche nello stile degli atti processuali. Le sentenze, gli atti della difesa, non sono fini a se stessi ma debbono servire al processo. E devono sempre restituire, sia pure in forma sintetica, il senso di una vicenda umana, fatta di timori ma anche di speranze.

In questo spirito, ho di recente costituito un gruppo di lavoro sul tema della sinteticità degli atti, che si avvarrà anche dei lavori già avviati da Consiglio Nazionale e Cassazione a seguito del protocollo firmato lo scorso dicembre.

Il cambiamento culturale nell'approccio difensivo e nell'attività di assistenza legale, richiesto alla classe forense e a tutti gli operatori del diritto, al quale facevo prima cenno, è legato anche alle misure di degiurisdizionalizzazione. La materia è stata oggetto di ripetuti interventi normativi. La necessità di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo ha suggerito l'opportunità di costituire un gruppo di studio sull'argomento che si insedierà nei prossimi giorni.

I primi riscontri relativi al 2015 indicano comunque un percorso avviato con successo.

I dati comunicati dal Consiglio Nazionale su un campione di 3019 accordi andati a buon fine attestano, infatti, un buon utilizzo dei nuovi strumenti, specie della negoziazione assistita, con particolare incidenza in materia di separazione, divorzio e modifica delle relative condizioni. Essi rappresentano da soli il 75% di tutti gli accordi di negoziazione conclusi con successo, di cui ben il 62% è relativo a coppie senza figli.

Il dato di notevole flessione delle iscrizioni dei procedimenti in materia di separazione e divorzio, che nel 2015 risulta inferiore del 20% rispetto all'anno prima, conferma la validità della scelta verso una forte introduzione di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie.

Alcuni hanno sostenuto che si tratta di una privatizzazione della giustizia. Si tratta invece di tutt'altro: di una forte spinta ad un cambiamento culturale e di mentalità nell'approccio alla risoluzione del conflitto, come del resto avviene già da anni, in maniera proficua, in molti paesi stranieri. Anche l'esercizio del diritto di difesa cambia, dal momento che può ora fondarsi anche su nuovi strumenti, la cui portata deflattiva è peraltro indubbia.

Nel 2015 abbiamo proseguito con l'opera di agevolazione degli strumenti di degiurisdizionalizzazione. Sono state previste forme di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato. Con i meccanismi introdotti si riconosce alle parti un credito di imposta – sul modello di quello già previsto per la mediazione – per i compensi

corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita o per i compensi pagati agli arbitri nei procedimenti arbitrali previsti dal decreto-legge 132/2014.

La legge di stabilità 2016 ha reso permanente, a partire dal 2016, il sistema di agevolazione fiscale.

Ma la professione cambia, non può non cambiare perché cambia il contesto in cui è chiamata ad operare. Bisogna muoversi con prudenza, evitando di sposare entusiasticamente ogni novità per il solo fatto di esser nuova, ma anche vincendo le resistenze conservatrici che si annidano in ogni ordine professionale.

Nell'ambito del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, è prevista l'apertura al socio di capitale nelle società tra avvocati, benché siano riservati ai soci professionisti almeno due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto.

Sono note le riserve di una parte dell'Avvocatura rispetto a questa ipotesi innovativa.

Delle posizioni dell'Avvocatura su questo tema si terrà conto al fine di evitare che questa nuova forma di esercizio della professione entri in conflitto con i principi di libertà, autonomia e indipendenza dell'avvocato, che sono alla base dell'ordinamento della professione forense.

Non considero tuttavia ragionevole rifiutare una disciplina della professione in forma societaria che può costituire un'opportunità, non solo

per promuovere un maggiore dinamismo nel mercato dei servizi legali, ma anche per contribuire a razionalizzare e contenere i costi di esercizio della professione, anche a vantaggio degli avvocati più giovani.

Si stanno in ogni caso valutando, in sede di esame degli emendamenti, soluzioni normative per posticipare l'entrata a regime del meccanismo che consente di computare nella compagine sociale maggioritaria, accanto agli avvocati iscritti all'albo, professionisti iscritti in albi di altre professioni; e per fare in modo che, nelle società tra avvocati, l'organo di gestione sia composto in prevalenza da soci avvocati.

La spinta all'aggiornamento della professione trova nella formazione *post lauream* un primo e fondamentale ambito di intervento, affrontato dal legislatore della riforma forense in una chiave di reciproca integrazione tra diverse forme di tirocinio: presso lo studio legale o l'Avvocatura dello Stato, presso gli uffici giudiziari, nell'ambito dei corsi di formazione organizzati dagli Ordini, oltre che dagli altri soggetti previsti dalla legge.

Si tratta di un disegno legislativo probabilmente non del tutto adeguato e nondimeno meritevole di piena attuazione, in attesa di interventi più compiutamente diretti a razionalizzare il percorso di accesso alla professione.

Si è perciò provveduto a predisporre i regolamenti in materia di tirocinio, praticantato presso gli uffici giudiziari e corsi di formazione, non senza avviare una riflessione più ambiziosa per una migliore disciplina della formazione e dell'accesso. Ho sul punto peraltro avviato un confronto con il Miur.

Il tema della formazione porta anche ad una riflessione sulla specializzazione dell'Avvocatura.

Ad una crescente richiesta di specializzazione della magistratura deve anche corrispondere una parallela professionalizzazione dell'Avvocatura. Le importanti riforme che stiamo conducendo nel settore della famiglia, del contenzioso delle imprese, del diritto dell'insolvenza implicano anche una specializzazione del professionista che assume la difesa in tali ambiti.

Il tema ha suscitato polemiche, anche se l'impianto del regolamento sulle specializzazioni era stato condiviso dall'Avvocatura.

Garantisco che sarà attuato uno scrupoloso monitoraggio proprio in un'ottica di miglioramento e di eventuale superamento delle criticità che saranno riscontrate in fase di applicazione. Mi auguro che ciò contribuisca a riportare una certa serenità nella discussione sul tema.

Anche il tema della riduzione degli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle Giurisdizioni superiori si connette ai cambiamenti della professione. È un punto che peraltro discende dall'attuazione della riforma forense, così come previsto dal recente regolamento del CNF sui corsi per l'iscrizione all'albo speciale.

Vorrei ora accennare solamente ad un altro punto delicato, più volte rappresentato in questi mesi per via del vuoto normativo determinatosi in materia di elezione dei consigli degli ordini, a séguito del parziale annullamento del relativo regolamento.

Al di là della necessaria disciplina transitoria, il governo intende orientarsi a tutelare nel voto l'effettiva possibilità di candidature individuali e il genere meno rappresentato.

Non poche, poi, sono state le polemiche che hanno lambito in quest'anno una questione certamente delicata ma che credo vada affrontata nei giusti termini di riferimento. Mi riferisco all'aumento del contributo unificato.

A questo riguardo, vorrei osservare che ad un aumento del contributo unificato – necessitato peraltro per compensare alcuni interventi in tema di digitalizzazione fortemente voluti proprio dall'Avvocatura – si sono però anche accompagnate misure che hanno ridotto notevolmente alcuni gravosi costi per il cittadino e per l'avvocato stesso. Si pensi al tema delle copie: si è attribuito all'avvocato stesso la possibilità di certificare le copie di documenti digitali, allargandola anche alle notifiche effettuate in proprio, attribuendogli così il potere dei pubblici ufficiali.

Sono comunque favorevole ad un complessivo ripensamento della materia del contributo unificato al pari di quella del gratuito patrocinio. La giustizia ha un costo, che non deve diventare un impedimento per le fasce economicamente più deboli. Voglio però ricordare che noi abbiamo i livelli più bassi in Europa per l'entità del contributo unificato, sia in termini assoluti che in termini relativi, rispetto cioè alla sua incidenza sulla copertura della spesa di funzionamento degli organi giudiziari.

Cionondimeno, credo sia necessaria l'apertura di un confronto sul tema, per valutare l'opportunità di recare modifiche al contributo unificato, ma soprattutto per verificare se non si possa introdurre una maggiore proporzionalità negli scaglioni di riferimento e se vadano ripensate le modalità di applicazione in alcuni ambiti.

Un'Avvocatura che guarda al proprio futuro è chiamata a riflettere anche sull'evoluzione della sua composizione.

Secondo i dati offerti dalla Cassa Forense nel 2014, la presenza femminile nell'Avvocatura è fortemente in aumento, essendo passata dal 21% del 1995 al 36% del 2005 fino al 47 % del 2014.

A tale crescita è certamente corrisposto un ruolo diverso e crescente. Sia pure lentamente si afferma una presenza femminile anche nella *governance* degli ordini. Giudico peraltro assolutamente significativo l'allargamento della componente femminile nello stesso Consiglio nazionale forense nelle ultime elezioni. Va salutata poi come un segnale positivo la formazione dei tanti comitati di pari opportunità negli ordini locali e la loro attività sui territori, anche in quelli più difficili del sud Italia, con lodevoli e importanti iniziative.

Tuttavia siamo purtroppo ancora lontani dal vedere riconosciuta alla componente femminile quella rilevanza che le spetta. È ancora troppo bassa la presenza delle donne alla guida dei consigli dell'ordine.

Soprattutto, le statistiche ci consegnano l'immagine di un'avvocatura in rosa sempre più numerosa ma decisamente più povera. I dati forniti

dalla Cassa Forense parlano chiaro: il reddito medio delle donne avvocate è di circa il 42% inferiore a quello degli uomini. A fronte di una media nazionale di € 38.627, il reddito medio della popolazione maschile si attesta a € 53.389, mentre quello della popolazione femminile è fermo a € 22.247.

Se a tali dati si associa la ben nota situazione della giovane avvocatura, credo che non possiamo esimerci da un impegno comune per la verifica di nuovi strumenti e servizi che rendano più flessibile l'accesso al lavoro della donna avvocato, e a servizi per i giovani avvocati, a partire dai ridotti costi per la formazione continua e per l'accesso ai servizi digitali.

In tale direzione riconosco lo sforzo che non pochi ordini stanno compiendo, cercando di creare un sistema di servizi rivolto specificamente ai giovani. È questa una delle strade che occorre percorrere e supportare.

Credo infine che siano maturi i tempi per avviare una riflessione sul praticantato e sulle modalità di lavoro della giovane avvocatura, per valutare la possibilità di delineare forme di riconoscimento contrattuale per praticanti e giovani avvocati che sia compatibile con l'autonomia del professionista.

Si tratta di un terreno spinoso, su cui però credo sia necessario impegnarsi, anche con un confronto con il Ministero del lavoro, non solo per venire incontro alle giuste aspettative di neo-laureati e neo-avvocati,

ma anche per non svilire in una incerta condizione di sotto-occupazione il patrimonio culturale e di professionalità di molti studi.

Signor Presidente, mi avvio alle conclusioni. L'accesso di ogni cittadino alla giustizia è stabilito dall'art. 24 della Costituzione. Che prima ancora di affermare, nel secondo comma, l'inviolabilità del diritto di difesa, garantisce, al primo comma, che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi». L'articolo 24 afferma anche che appositi istituti debbono assicurare ai non abbienti «i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione».

Oggi, però, l'accesso alla giustizia non significa più soltanto «diritto ad un tribunale». Vi è compreso infatti l'accesso a procedimenti di risoluzione delle controversie che affiancano la “giustizia giurisdizionale” e contribuiscono a definire uno spazio plurale che include forme negoziali, e il cui sviluppo costituisce una risposta, sempre più necessaria e condivisa a livello europeo, alla crisi delle tradizionali procedure giudiziarie.

È un processo che punta a restituire efficienza alla giustizia, ma che non può essere trattenuto nel quadro delle garanzie proprie di uno Stato di diritto senza il fondamentale ausilio e la cultura giuridica dell'Avvocatura. È con l'auspicio che non vengano dunque meno il dialogo e la collaborazione avviati così utilmente su questi temi, e che anzi si rafforzino ulteriormente, che porgo a tutti i miei saluti e i miei auguri di buon lavoro.

Andrea Orlando