



ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI MILANO

QUALE RAPPRESENTANZA

UNA PROPOSTA PER IL CONGRESSO FORENSE

Sommario: 1. Le posizioni espresse nel dibattito pre-congressuale. – 2. Il problema teorico. – 3. Il valore dell'unità. – 4. I punti fermi: la legge professionale forense. – 5. La rappresentanza del C.N.F. e dei C.O.A. e le relative funzioni. – 6. Il Congresso e l'Organismo unitario.- 7. –La proposta.

1. Le posizioni espresse nel dibattito pre-congressuale.

Nelle varie occasioni di incontro e nelle tante discussioni aperte sul tema (attraverso l'Agorà, il Coordinamento degli ordini forensi, le Unioni Regionali, i dibattiti interni nei vari Consigli e nelle Associazioni) sostanzialmente tutte le soluzioni possibili sono state enunciate. Basta leggere i relativi verbali.

Per fare opera di sintesi si può dire che di volta in volta sono state prospettate soluzioni di principio (con assegnazione della rappresentanza al C.N.F., all'O.U.A. o ad altri organismi) e suddivisioni poi all'interno di ciascuna ipotesi, con una molteplicità di opzioni sulla composizione associativa o ordinistica, sul numero dei componenti delle assemblee e dei delegati, sul direttivo, sulle funzioni e quant'altro.

Sono tutte soluzioni molto ragionevoli e in parte condivisibili, tenuto conto della prospettiva iniziale da cui ciascuno si pone. Ma è proprio questa prospettiva che dovrebbe essere approfondita per distinguere le scelte che sono soggettive ed istintive da quelle più opportunamente meditate e oggettive.

2. Il problema teorico.

In effetti, se si discute di rappresentanza, si dovrebbero porre alcune premesse argomentative, con molto umiltà, considerato che il tema della "*rappresentanza degli interessi*" è sorto già con la prima legge professionale dell'avvocatura (1874), come ricorda esattamente Francesca Tacchi,



ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI MILANO

analizzando il passaggio dall'associazionismo al riconoscimento dell'istituzione (*Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, *il Mulino*, 2002, 305-383). Da allora i tentativi per dare significato agli aspetti rappresentativi sono stati infiniti: la *Federazione delle curie* del 1896, la *Federazione Nazionale degli avvocati e dei procuratori d'Italia* del 1911, la *Federazione Nazionale Forense* del 1922; e ancora, in tempi più recenti, la *FESAPI* nel 1964 (poi scissa nel 1988 in *Federavvocati* e *Assoavvocati*), l'*Unione delle Curie* e la *Federordini* (1985), per finire all'*Organismo unitario dell'avvocatura* del 1994, e ora alle tante discussioni nel *Coordinamento*, nell'*Agorà*, nelle *Unioni regionali* e altro. Ricordare tutte questi passaggi è essenziale, per non riprodurre gli schemi del passato.

Ma non solo. Il richiamo storico deve accompagnarsi necessariamente all'approfondimento istituzionale e costituzionale del tema, attraverso i tanti contributi che si sono succeduti sul punto, per arrivare a una nozione comune sulla rappresentanza, *giuridica, istituzionale, politica*.

Basti qui ricordare i vari testi dottrinali e i più recenti specifici saggi applicati al diritto forense di G. Colavitti, *Gli ordini professionali tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi: la posizione del Consiglio nazionale forense*, in *Rass. forense*, 2000, 449-500, cui sono seguite le critiche di F. Sabatini, *Chi rappresenta l'avvocatura*, in *Prev. forense*, 2001, 112, e le conclusioni di D. Donella, *Per un regolamento di confini, a chi la rappresentanza?*, in *Prev. forense*, 2001, 208; e ancora R. Danovi, *Sull'unità e sulla rappresentanza dell'avvocatura*, in *Prev. forense*, 2003, n. 1, 7-25 (relazione tenuta a Verona in occasione del Congresso straordinario nazionale forense, il 12 dicembre 2002) e i tanti altri articoli successivamente intervenuti che pure sarebbe indispensabile conoscere.

Una minima conclusione dovrebbe quindi essere possibile: rappresentanza istituzionale e rappresentanza politica consentono vicendevolmente di dare voce a un soggetto (Avvocatura) che esiste nel



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

momento stesso in cui la rappresentanza viene esercitata, onde nessuna formula può sostituire di per sé l'esercizio di fatto che viene attuato. Allo stesso modo, nessuna formula può dare concretezza ai valori sperati, ai principi e agli obiettivi perseguiti. Unità e rappresentanza rimangono sullo sfondo se non trovano una attuazione concreta.

3. Il valore dell'unità.

Anche nella Magistratura si riproducono esattamente gli stessi problemi, con alcune differenze strutturali rispetto all'Avvocatura: il diverso numero degli iscritti (10.000 contro 250.000) e il diverso peso che l'opinione pubblica assegna alle categorie.

A parte queste differenze (l'elevato numero degli avvocati dovrebbe essere valorizzato come una risorsa anche nell'ambito della giurisdizione e così pure si dovrebbe continuamente operare per ricostruire l'immagine), il grande credito di cui gode la magistratura deriva dal fatto che, pur essendo la stessa scissa tra istituzione (C.S.M.) e associazione (A.N.M., frutto della composizione delle varie correnti associative), essa si esprime sempre tendenzialmente in modo unitario, nell'interesse della categoria e nella valutazione dei problemi della giustizia (nella difesa del proprio ordinamento e nella contrapposizione dei pesi tra garantismo ed efficienza). Sono voci diverse quelle del C.S.M. e quelle di A.N.M. (tra l'altro con interlocutori diversi: il C.S.M. dialoga con il Governo mentre A.N.M. è richiesta nelle audizioni con il Parlamento), ma nella sintesi espressa esse sono tendenzialmente sempre uguali, e sono forti *perché* esprimono unità (o meglio, se vogliamo, sono forti *quando* esprimono unità), senza discussioni tra chi abbia la rappresentanza istituzionale o la rappresentanza politica.

Per contro, l'Avvocatura è sempre tendenzialmente schierata su fronti contrapposti (come è nella fisiologia del difensore rispetto alla controparte), e così il C.N.F. assume deliberazioni che le Associazioni impugnano o le

Associazioni impugnano regolamenti ministeriali che il C.N.F. difende (da ultimo, sulle elezioni forensi, sulle specializzazioni, sul titolo di cassazionista, sulla formazione continua e quant'altro). Senza contare poi che vi sono Associazioni che si pongono in autonomia rispetto a tutti gli altri enti istituzionali e associativi (le Camere penali) e proclamano lo sciopero, forti del loro peso nell'ambito processuale penale.

A giudicare dagli esiti giudiziari (non proprio favorevoli alle istituzioni), è prioritario e indispensabile recuperare il principio dell'unità, ove naturalmente *unità* non vuol dire *unitarietà* o *uniformità*, poiché al contrario è indispensabile la pluralità delle voci che possano poi essere composte nel dialogo interno. Ma con un duplice limite: chi esprime voci contrarie non deve essere osteggiato e in nessun caso le scelte compiute devono essere "divisive".

Per recuperare l'unità non servono dunque formule. L'unità è un bene prezioso, è il valore della categoria e l'unità non viene da una formula ma da una precisa convinzione e coscienza. Pretendere di avere unità appiattendolo organismi e associazioni sul C.N.F. o sugli Ordini potrebbe essere un errore, poiché toglie il valore ai primi e nulla aggiunge a quello del C.N.F. o degli Ordini.

4. I punti fermi: la legge professionale forense.

L'unico modo per tentare di equilibrare una soluzione parte dal rispetto del dato normativo, cioè dai principi che sono fissati dalla nuova legge professionale.

In verità, la legge 247/2012 non è propriamente un esempio da imitare, per due contrapposte ragioni: da un lato essa è ancora incompleta poiché mancano tuttora vari regolamenti e d'altro lato la molteplicità delle regolamentazioni intervenute impedisce di avere una normativa semplice, uniforme, conoscibile.

Vi sono anche molteplici norme che dovrebbero essere riviste e futuri



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

cambiamenti non sono difficili da immaginare (sarà anzi il compito assegnato all'Avvocatura nel prossimo futuro). Ma le norme oggi vi sono e devono essere rispettate, per la stessa struttura ordinamentale che esse hanno disegnato.

5. La rappresentanza del C.N.F. e dei C.O.A. e le relative funzioni.

La nuova legge professionale assegna la rappresentanza istituzionale al C.N.F. sul piano nazionale e ai singoli C.O.A. sul piano locale.

Così infatti dispone l'art. 35.1, lett. a: *“il C.N.F....ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti”*.

Ugualmente l'art. 25.1, stabilisce che *“l'ordine circondariale ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale a livello locale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni”*.

Altre norme riguardano la Cassa di previdenza che pure costituisce un punto di riferimento obbligato e rilevante per l'Avvocatura.

Nessuno dunque può dubitare sulla rappresentanza istituzionale che compete *in via esclusiva* al C.N.F. e ai C.O.A. (rappresentati a loro volta dei rispettivi presidenti), e viene espressa nell'attuazione delle innumerevoli funzioni che la stessa legge assegna a tali enti istituzionali.

Attendere a tali compiti è essenziale, tanto più che non si tratta soltanto di adempimenti burocratici o autoreferenziali, ma di impegni con ampie prospettive sociali per la formazione, la giurisdizione, l'educazione alla legalità.

Chiunque abbia fatto o faccia parte dei Consigli dell'ordine o del Consiglio nazionale forense sa esattamente quanto sia profondo l'impegno istituzionale, *e al contempo politico*, nelle tante attività che sono delineate nella legge e vengono quotidianamente svolte. Parlare, ad esempio, con il Prefetto per discutere intorno a una direttiva sull'esecuzione degli sfratti, o



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

stipulare una convenzione con la Regione e il Comune per difendere l'ambiente o dare informazioni alle vittime della violenza o dell'usura hanno un valore istituzionale e politico eccezionale, che dà peso e riconoscimento all'Avvocatura che viene rappresentata. E così nelle tante molteplici funzioni alle quali ci richiamano i bisogni della società e nelle tante emergenze che il sistema processuale e giudiziario impongono di risolvere.

Con un'ultima essenziale annotazione: che per tutti valga il senso etico nelle scelte da compiere, e l'etica possa essere intesa come diritto e rispetto degli altri.

6. Il Congresso e l'Organismo unitario.

Fermi i principi indicati, con la rappresentanza così delineata dalla legge *“in via esclusiva”*, la stessa legge professionale (art. 39) dispone che il C.N.F. debba convocare il Congresso nazionale forense almeno ogni 3 anni.

Tale Congresso è *“la massima assise dell'avvocatura italiana nel rispetto dell'identità e della autonomia di ciascuna delle sue componenti associative”*.

Inoltre, *“il Congresso tratta e formula proposte sui temi della giustizia e della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nonché le questioni che riguardano la professione forense”*.

Infine (art. 39.3), *“il Congresso nazionale forense delibera autonomamente le proprie norme regolamentari e statutarie, ed elegge l'organismo chiamato a dare attuazione ai suoi deliberati”*.

Il Congresso nazionale forense, dunque, deve eleggere un “Organismo”, e questo è per definizione *unitario* poiché promana dalla massima assise dell'Avvocatura italiana, di cui tutti fanno parte, secondo le norme regolamentari e statutarie che lo stesso Congresso definisce.

Il Congresso peraltro, e l'Organismo che è chiamato a dare attuazione ai suoi deliberati, non si identifica con il C.N.F., né si sostituisce alle



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

Associazioni, che anzi mantengono la loro identità e autonomia, ma dà voce all'unità raggiunta in sede congressuale, cioè alla volontà che tutti gli avvocati esprimono nella sede congressuale, secondo le maggioranze stabilite.

Nel Congresso si forma dunque una volontà “politica” dell’Avvocatura, sui temi che richiedono una posizione precisa, e sono indicati dallo stesso art. 39 della legge professionale: *la giustizia, i diritti fondamentali dei cittadini, la professione forense*.

Non si tratta di compiti di poco rilievo. *La giustizia* è il punto centrale di ogni attenzione, il pilastro portante (insieme con il lavoro) che sostiene la stessa società civile ed è in tutti i contesti normativi e regolamentari. *I diritti umani* (nel testo della legge, *fondamentali*) sono oggi espressione di esigenze etiche dei cittadini, come è consacrato in tutti i documenti e nelle raccomandazioni di ordini, associazioni e singoli professionisti, come ad esempio nel “Manifesto dell’Avvocatura” del giugno 2015 dell’Ordine di Milano o nelle Linee-guida dell’International Bar Association dell’8 ottobre 2015 sull’impegno per i diritti umani (*Business and Human Rights*). *La professione forense*, infine, è l’ambito senza confini che comprende ogni possibile e auspicabile impegno.

7. La proposta.

Se tutto ciò è nella legge, l’art. 39 deve collocarsi in continuità con la nostra storia, con i 32 Congressi nazionali che vi sono stati, e con l’Organismo che sarà nominato, con la piena partecipazione di tutti. Potremmo chiamarlo Organismo Nazionale Forense (O.N.F.).

La sfida è dunque di dar vita a un Organismo effettivamente rappresentativo, riconosciuto, legittimato e inclusivo, nello sforzo di capire che non si tratta di coltivare l’autonomia (che nella legge non è messa in discussione), ma di respingere l’illusione dell’autosufficienza e dell’autoreferenzialità degli Ordini e delle varie aggregazioni, anche



ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI MILANO

associative, che in determinate fasi della vita dell'Avvocatura e della loro storia godono di particolare forza e rappresentatività, e pensano di poter fare da sé. Possono continuare a essere istituzioni e anche associazioni autonome, senza privarsi dell'identità, riconoscendo l'organo eletto dal Congresso e perseguendo il risultato di dare forza all'Avvocatura tutta.

In questa situazione, dunque, l'Organismo che per legge dovrà essere eletto dal Congresso dovrebbe avere una struttura semplice e autonoma per dare concretezza alle questioni trattate nel Congresso, con una Assemblea e un Consiglio direttivo. L'Assemblea dovrebbe essere eletta dal Congresso in un numero ridotto di componenti (tra i quali potrebbe essere possibile una limitata presenza di consiglieri o presidenti dei Consigli dell'ordine); il Consiglio direttivo dovrebbe essere nominato dall'Assemblea, tra i componenti di derivazione non ordinistica (con nomina al suo interno del presidente, vice-presidente, segretario e tesoriere).

Allo stesso tempo potrebbe essere formulato un "Tavolo permanente di lavoro" ove C.N.F., Cassa di previdenza e O.N.F. possano stabilire presenze e partecipazioni comuni.

Questa è l'essenza di una proposta, in base alla quale possono poi articolarsi tutte le precisazioni più opportune, per tentare ancora una volta di ritrovare attraverso la rappresentanza l'unità dell'Avvocatura.

IL PRESIDENTE

AVV. REMO DANOVI

(26 maggio 2016)



ORDINE DEGLI
AVVOCATI DI MILANO

PROPOSTA SULL'ORGANISMO NAZIONALE FORENSE (O.N.F.)
EX ART. 39 L.P.F.

Occorre tener conto:

- dell'esperienza del precedente Organismo (O.U.A.), di origine congressuale;
- dell'analisi dell'attuale legge professionale che prevede la necessità di un organismo di rappresentanza capace di attuare le delibere congressuali relative ai temi della giustizia, ai diritti fondamentali dei cittadini e alle questioni della professione forense;
- della valutazione dell'esito negativo dell'ultimo Congresso che ha visto il dissenso dell'Avvocatura rispetto
 - a) alla proposta di plurimi diversi progetti;
 - b) a progetti sbilanciati verso una *governance* dell'organismo a volte troppo ordinistica-istituzionale e/o connotata dalla scelta dei componenti per nomina (e non per votazione);
- della esigenza di rappresentanza di tutta l'Avvocatura, riunita nella massima assise.

L'OUA, organismo libero dai vincoli istituzionali e giurisdizionali che connotano il CNF, ha sempre svolto la funzione allo stesso affidata per l'Avvocatura, spesso però contrastata all'interno e all'esterno e ridimensionata dalla mancanza di una autonomia economica.

Un'attenta riflessione e l'esigenza di una visione comune della categoria non può che portare a pensare a un Organismo capace di esprimere posizioni condivise in sede congressuale e frutto di una costante sintesi tra le varie voci nazionali e locali (CNF - CASSA - ASSOCIAZIONI - ORDINI - GRUPPI e MOVIMENTI), inclusivo di tutte le suindicate anime dell'Avvocatura, e quindi capace di rappresentarla con forza e credibilità in ogni sede, sempre nel rispetto dei deliberati congressuali.

La proposta che può essere formulata prevede in sintesi i seguenti Organi:

- ASSEMBLEA (n. 60 AVVOCATI)

Nel rispetto del principio della rappresentanza territoriale e del valore di una scelta democratica, tenuto conto dell'esigenza di ridimensionamento dell'Organismo Unitario anche ai fini di una maggiore operatività, si può indicare:

- N. 60 AVVOCATI ELETTI in sede congressuale tra i delegati al Congresso (con le medesime modalità attuali), senza preclusioni o incompatibilità con i



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

consiglieri o presidenti dei Consigli dell'Ordine (e nei limiti del 25%, con criteri di scelta da valutarsi).

Previste almeno 10 assemblee annue.

Nell'ambito dell'ASSEMBLEA possono costituirsi COMMISSIONI PERMANENTI con lo scopo di supportare l'attività dell'Assemblea con specifiche azioni consultive di approfondimento, possibilmente con il coinvolgimento delle Associazioni, la cui presenza in Commissione potrebbe essere garantita con specifiche indicazioni.

- CONSIGLIO DIRETTIVO (n. 9 AVVOCATI)

Il Consiglio Direttivo viene eletto dall'Assemblea, tra gli avvocati eletti nell'Assemblea stessa, esclusa l'eleggibilità dei consiglieri o presidenti dell'ordine. Al suo interno il Consiglio direttivo provvede alla attribuzione delle cariche:

1 Presidente

1 Vice presidente

1 Segretario

1 Tesoriere

I componenti dell'ASSEMBLEA e del CONSIGLIO DIRETTIVO godranno del rimborso delle spese per l'attività svolta. A tal fine lo stesso Congresso disporrà sui termini del contributo obbligatorio in relazione alle spese da sostenere.

TAVOLO PERMANENTE DI LAVORO (I 3 PRESIDENTI)

Nell'ambito della riforma il Congresso potrà deliberare anche sull'opportunità di costituire il TAVOLO PERMANENTE DI LAVORO, che riunisca periodicamente i tre presidenti degli organismi nazionali (O.N.F.– C.N.F. – CASSA) al fine di un costante confronto e per possibili scelte congiunte in relazione alle diverse problematiche dell'avvocatura e ai temi dell'amministrazione della Giustizia.

(26 maggio 2016)