

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

## **IL NUOVO ORDINAMENTO FORENSE E LE SPECIALIZZAZIONI**

### **PREMESSA**

Fin dai primi progetti di riforma dell'ordinamento delle professioni intellettuali, presentati nel corso della passata legislatura, l'U.C.P.I. ha coltivato prioritariamente due obiettivi: garantire che alla professione forense venisse assicurata una disciplina autonoma in termini di legge ordinamentale dell'avvocatura, coerentemente con la natura esclusiva di attività professionale che, attraverso la tutela di diritti costituzionali, assume in sé la tutela stessa dello stato di diritto; ed al contempo garantire, anche in funzione strumentale al primo obiettivo, che la nuova normativa imponesse elevata qualificazione alla professione forense, innanzitutto attraverso l'introduzione del principio di specializzazione.

Tali obiettivi, che sono stati costantemente perseguiti dalla precedente Giunta, sia mediante la continua partecipazione ai lavori delle commissioni parlamentari sia mediante la ferma, ma ragionata, opposizione agli interventi normativi di c.d. "liberalizzazione", sono stati ulteriormente coltivati dall'U.C.P.I. durante l'anno appena trascorso, peraltro in un quadro politico obiettivamente problematico e confuso, che ha reso indispensabile una strategia di azione indirizzata su diversi fronti ed improntata a duttilità.

Innanzitutto, si è imposta la necessità di un serrato ed attento confronto con il Governo, che è apparso orientato a piegare tutte le libere professioni ad una logica d'impresa che, in un sistema di mercato deregolamentato, allarga ulteriormente le maglie dell'accesso e fonda la concorrenza sul prezzo della prestazione a discapito della garanzia della sua qualità.

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Poi, mediante una costante attività relazionale si sono coltivate ed incentivate le aperture manifestate da quegli esponenti della stessa maggioranza che, dimostrando una maggior sensibilità alle istanze della avvocatura, sono venuti promuovendo autonomi disegni di riforma dell'ordinamento forense.

Infine, si è dato ampio spazio ad un franco confronto dialettico con l'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura, impegnato ad adeguare le norme deontologiche al nuovo corso pseudo-liberista con spirito di resistenza, ma anche sempre condizionato da un atteggiamento del mondo ordinistico ancora molto attento alla conservazione dell'esistente ed alla tutela dell'attività generalista.

Su questi tre fronti, ancor oggi aperti, è necessario che l'U.C.P.I., forte di alcuni segnali di apertura, impegni nel prossimo anno tutte le sue energie.

La dignità della professione forense, la funzione dell'avvocato in una moderna società liberale e democratica, la personale consapevolezza del ruolo svolto nel processo, si affermano e trovano il loro specifico contenuto attraverso le scelte che saranno operate mediante la riforma della professione forense e la normativa deontologica di attuazione.

## **LA RIFORMA DELLA PROFESSIONE FORENSE**

L'attuale maggioranza di governo ha impresso un'accelerazione al percorso di riforma delle professioni intellettuali, complessivamente intese, già intrapreso nella passata legislatura, approvando, nel Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2006, il Disegno di Legge C.2160.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Tale proposta di legge, nel suo progressivo divenire e fino al testo definitivo, ha reso evidente la ferma volontà del Governo di sviluppare e portare a compimento il percorso già intrapreso dalla c.d. “Legge Bersani”.

L’obiettivo dichiarato è stato quello di “valorizzare” le professioni quali “*componente essenziale dello sviluppo economico del Paese*”, ed a tal fine di “*favorire l’accesso delle giovani generazioni alle professioni stesse*” e “*garantire la libera concorrenza dei professionisti*”.

Nel perseguimento di tali obiettivi, fra i vari interventi si sono ipotizzati: l’introduzione di un tirocinio professionale limitato a dodici mesi, da svolgersi anche mediante corsi di formazione e persino contemporaneamente agli studi universitari; la legittimazione della pubblicità a carattere informativo “*relativamente ai titoli e alle specializzazioni professionali*”, ma anche “*alle caratteristiche del servizio professionale offerto, ai costi complessivi delle prestazioni*”; la definitiva demolizione del sistema tariffario con la previsione di corrispettivi determinati consensualmente e anche “*parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti*”, con la individuazione comunque “*di limiti massimi dei corrispettivi per ciascuna professione*”; l’apertura all’esercizio della professione in forma societaria con la partecipazione anche di “*soggetti non professionisti*”.

La filosofia complessiva del disegno di legge governativo e le regole che ne discendono sono evidentemente incompatibili con la professione forense.

Se la disciplina delle professioni intellettuali può ispirarsi ad esigenze di sviluppo economico del Paese ed a tal fine assecondare i principi di libertà di concorrenza ed accesso, la regolamentazione della professione di avvocato deve però restare strettamente funzionale al ruolo dell’Avvocato quale garante di diritti fondamentali e di rilevanza costituzionale.

A fronte di un simile disegno di riforma, l’U.C.P.I. non poteva dunque che porsi in decisa contrapposizione, invocando a più riprese, con documenti, iniziative pubbliche e nel corso delle audizioni ad essa riservate, lo “stralcio” della disciplina della professione forense e caldeggiando,

**Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040**

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

d'altro lato, la calendarizzazione presso la Commissione Giustizia del Senato del DDL Calvi, Ghedini, Valentino + altri (n.963 S.) di riforma dell'ordinamento forense.

Tale disegno di Legge, così come poi quello depositato successivamente dal senatore Manzione (n.1353 S), riveste infatti il pregio, da un lato, di riconoscere la peculiarità del ruolo dell'avvocatura nel mondo delle professioni intellettuali, prevedendone una disciplina *ad hoc*, dall'altro, di mostrare un primo segnale di apertura verso la disciplina normativa della specializzazione forense.

L'art. 8 di tali progetti titola, infatti, "titolo di avvocato e settori specialistici" e, pur nella incapacità di dare completa ed efficace regolamentazione alla specializzazione forense, costituisce quantomeno un primo serio tentativo di darne una enunciazione ed una disciplina.

La pressione per la calendarizzazione dei due disegni di Legge, esercitata dall'U.C.P.I. anche mediante il coinvolgimento di quasi tutte le altre associazioni forensi specialistiche, ha segnato positivi risultati: pur ostandovi la contestuale discussione, dinanzi all'altro ramo del parlamento, della riforma delle professioni intellettuali, destinata a contenere in sé anche la disciplina della professione forense, il Presidente della Commissione Giustizia del Senato, nel mese di maggio 2007, si è finalmente risolto a porre in calendario della commissione i disegni di Legge n.963 S. (iniz. Calvi, riforma dell'ordinamento della professione di avvocato), n.365 S. (iniz. Cossiga, Delega al Governo per l'istituzione della Scuola Superiore per le professioni legali), n.1064 S. (iniz. Buccico, Modifica delle norme in tema di iscrizione dell'avvocato nell'albo speciale per il patrocinio davanti alla Corte di Cassazione e alle giurisdizioni superiori), n. 1094 S. (iniz. Buccico, Norme relative alla pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato), n.1273 S. (iniz. Giuliano, Modifiche al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in materia di riforma dell'accesso alla professione forense e raccordo con l'istruzione universitaria), n.1353 S. (iniz. Manzione, Riforma dell'ordinamento professionale forense).

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Le iniziative adottate e le argomentazioni poste a loro sostegno (fra le altre il fatto stesso che proprio dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato si stava in quel momento discutendo la riforma di ordinamento giudiziario) sono dunque riuscite ad imporre alla classe politica di prestare una precisa attenzione alle istanze della avvocatura ed alle loro ragioni fondanti.

Prova ulteriore ne è il fatto stesso che il Ministro della Giustizia, nel luglio scorso, proprio mentre imperversavano le polemiche sull'ordinamento giudiziario, ha pubblicamente annunciato, ancorché forse nel tentativo di ristabilire un "equilibrio di favori" fra Magistratura e Avvocatura: *"Il disegno di legge delega governativo in materia di professioni intellettuali lascia ai decreti delegati la regolamentazione specifica delle singole professioni, e in questo contesto c'è da chiedersi se tra le varie professioni intellettuali, quella dell'avvocatura non sia meritevole di autonoma considerazione sin dall'inizio del procedimento normativo"*; e se pure, nella medesima occasione, lo stesso Ministro ha precisato che tale autonomia *"dovrà comunque ispirarsi a quei principi contenuti nel disegno di legge delega che costituiscono necessariamente un patrimonio comune a tutte le professioni intellettuali"*, devesi ora registrare come recentissime dichiarazioni del medesimo Ministro, rese in occasione della Conferenza Nazionale sulla Giustizia organizzato dall'O.U.A., siano ormai apertamente indirizzate verso la disciplina autonoma della professione forense.

Tale obiettivo risultato di principio, peraltro, va producendo positivi e concreti riflessi, se è vero che il nuovo disegno di Legge delega governativo (reso necessario a seguito delle proteste avanzate nei confronti del primo testo, ritualmente confermate nel corso delle audizioni parlamentari svoltesi dinanzi alle Commissioni Riunite Giustizia ed Attività Produttive della Camera), contempla che, pur nell'ambito di principi unitari stabiliti da una legge-quadro, siano poi atti successivi (ed in taluni casi anche leggi) a definire le specificità di ciascuna professione ed anzi fa espresso riferimento (nella prima relazione data alle stampe) alle proposte di legge di riforma dell'ordinamento forense presentate al Senato.

Nel momento in cui si licenzia il presente documento, il testo del nuovo disegno di legge (relatori Chicchi e Mantini) non è stato ancora presentato ed è dunque impossibile, allo stato, formulare critiche o proposte emendative.

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

In ogni caso, l'obiettivo primario dell'U.C.P.I. nella sua futura azione politica dovrà essere quello di assicurare comunque una disciplina autonoma alla professione di avvocato, vuoi mediante la via maestra della legge *ad hoc*, vuoi attraverso un sistema di ampie deroghe alla disciplina quadro, in relazione alla professione forense, tale da assicurare:

- un accesso alla professione forense subordinato ad un rigoroso controllo qualitativo, adeguato al bisogno del mercato e preceduto da un congruo periodo di tirocinio effettivo presso uno studio legale;
- la non sostituibilità del tirocinio presso lo studio con la frequenza di “scuole” o corsi di formazione;
- l'esclusione del socio di puro capitale dalle società di professionisti esercenti la professione legale o da questi partecipate;
- la legittimità della pubblicità informativa di titoli e competenze specialistiche (e non certo dei costi del servizio offerto), esclusivamente nella misura in cui gli stessi titoli e competenze specialistiche siano conseguiti all'esito di un percorso formativo o “esperienziale” normativamente disciplinato e siano verificati nel loro mantenimento.

## **LA SPECIALIZZAZIONE FORENSE**

### **1) Il confronto con le forze politiche**

La battaglia dell'U.C.P.I. per la specializzazione forense e per l'istituzione degli elenchi di specialità fonda le sue radici nella consapevolezza che l'effettività del diritto di difesa e l'attuazione del “giusto processo” passano necessariamente attraverso la qualità della prestazione e la specializzazione dell'avvocato.

L'inarrestabile aumento del numero degli avvocati cui abbiamo assistito negli ultimi anni, unitamente ai risultati (all'epoca imprevisi) della modifica normativa volta a garantire l'effettività

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

della difesa d'ufficio, hanno reso tale battaglia ormai emergenziale, e se l'U.C.P.I. è stata per anni isolata nelle proprie istanze, oggi è sempre più diffusa, nell'ambito dell'avvocatura associata e delle forze politiche, la consapevolezza della non procrastinabilità ed ineluttabilità della introduzione della specializzazione forense.

Il 16 novembre 2006, a Roma, l'U.C.P.I. ha portato molte delle associazioni forensi (A.G.I., A.I.A.F., U.N.C.A.T., A.I.G.A.), unitamente ai parlamentari di pressoché tutti gli schieramenti politici (Calvi, Caruso, Ghedini, Pisapia, Valentino, Mazzoni) a sottoscrivere un documento nel quale testualmente si afferma: *“Nel quadro delle proposte di legge di riforma dell'ordinamento delle professioni, e in particolare di quella forense, meritevoli di interesse, i riferimenti alla specializzazione richiedono di essere valorizzati e integrati con una più analitica disciplina che assicuri l'istituzione di Elenchi di Specialità sulla base di criteri di preparazione professionale, di superamento di esami di specialità all'interno di uno specifico percorso formativo, teorico e pratico e che preveda il mantenimento di un aggiornamento permanente verificato ed attestato dalle associazioni professionali forensi riconosciute come maggiormente diffuse. I sottoscrittori del presente documento per la specializzazione forense auspicano perciò che l'elaborazione legislativa prosegua tenendo conto delle considerazioni sopra sinteticamente esposte”*.

A seguito di tale documento, sottoscritto all'esito di una prima giornata nazionale di studio, l'U.C.P.I. ha elaborato e poi condiviso con le associazioni forensi rappresentative degli avvocati specialisti, nel corso di un secondo tavolo di lavoro, talune ipotesi emendative al Disegno di Legge S.963 destinate ad introdurre in esso la disciplina della specializzazione forense.

Nell'articolare tale ipotesi normativa si è contemplata l'istituzione, nell'ambito dell'albo unico degli Avvocati, di Elenchi di Avvocati specialisti, nella misura di uno per ogni settore individuato dal Consiglio Nazionale Forense, da tenersi da parte dei Consigli dell'Ordine, cui sono facoltizzati ad iscriversi gli avvocati che abbiano ottenuto il titolo di specialista, secondo modalità stabilite da apposito regolamento ministeriale.

**Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040**

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Pur tenendo conto della necessità di escludere ogni riserva di attività, si è però previsto, agli irrinunciabili scopi di garantire la qualità della prestazione professionale ed il diritto del cittadino ad una scelta informata, l'obbligo dell'iscritto all'Elenco degli avvocati specialisti di indicare il proprio titolo in ogni comunicazione al pubblico e nel mandato professionale ed il corrispondente divieto di indicazione del titolo di specialista da parte di coloro che non lo abbiano conseguito.

Quanto al conseguimento del titolo di specialista, differente dovrà essere la disciplina riservata ai "giovani" avvocati rispetto a quella volta a regolamentare l'esistente, laddove per i primi, e comunque limitatamente a coloro che abbiano maturato una data anzianità di godimento del titolo di avvocato e di "pratica" nel settore prescelto, il conseguimento del titolo dovrà subordinarsi alla frequenza di uno specifico percorso formativo, che contempra all'esito il superamento di un esame, per i secondi si è ritenuto opportuno che l'iscrizione all'Elenco degli avvocati specialisti costituisca una mera facoltà, il cui esercizio sia subordinato esclusivamente alla verifica da parte del Consiglio dell'Ordine della "prevalenza dell'esercizio dell'attività professionale nel settore prescelto negli ultimi tre anni".

Si è valutato che la libertà di scelta, pur come sopra condizionata, circa l'iscrizione ad un elenco di avvocati specialisti trovi un adeguato correttivo nell'obbligo di dare informazioni circa il settore di attività prescelto: si immagina, in altri termini, che solo colui che svolge con effettività ed in via pressoché esclusiva l'attività forense in un dato settore sia in grado di assumersi l'obbligo di darne comunicazione, in termini di conseguente "orientamento" della clientela.

Sempre al fine di garantire effettività e qualità al titolo di specialista, si è ritenuto che, ai fini della valutazione di "prevalenza dell'esercizio dell'attività professionale nel settore prescelto" da parte del Consiglio dell'Ordine, il richiedente l'iscrizione non possa invocare l'attività esercitata in qualità di difensore d'ufficio: la scelta, che pure può apparire in controtendenza rispetto alla affermazione di pari dignità della difesa d'ufficio rispetto alla difesa di fiducia e che pure rischia di pregiudicare coloro che svolgono la difesa d'ufficio con la massima serietà e competenza, è stata ritenuta necessaria in ragione dell'attuale condizione di "degrado" in cui versa attualmente

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**



# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

l'esercizio della difesa d'ufficio e della scarsissima professionalità e "specializzazione" della maggior parte di coloro che la svolgono.

Tale ipotesi di regolamentazione di massima della specializzazione forense è stata, nel giugno scorso, riproposta nel corso del Convegno organizzato dalla Camera Penale di Roma e dall'U.C.P.I in materia di difesa d'ufficio e patrocinio a spese dello Stato, quale ipotesi di modifica all'attuale ordinamento forense.

Nel corso di questi mesi infatti l'U.C.P.I. non ha mai perso di vista la possibilità che, anche prima ed indipendentemente dalla conclusione del percorso parlamentare che dovrà pervenire a riformare l'ordinamento forense, si possa comunque immediatamente operare sulla normativa vigente, adeguando l'attuale legge di Ordinamento Forense alle esigenze di specializzazione ormai diffuse all'interno della avvocatura.

Vi è peraltro da dire che, qualunque sarà il percorso che condurrà alla introduzione della specializzazione forense (nuova legge di riforma o modifica dell'attuale ordinamento), l'U.C.P.I. non potrà esimersi dall'affrontare in tempi estremamente brevi la discussione circa i contenuti della regolamentazione di dettaglio, cui necessariamente la normativa dovrà rinviare.

## 2) Il confronto con il C.N.F.

Mentre ormai tutta l'avvocatura associata, nel corso di questo ultimo anno, si è ritrovata unita nel condurre le battaglie per l'introduzione della specializzazione forense, il C.N.F., pare essere rimasto, su posizioni conservative, evidentemente condizionato dai freni alle innovazioni che provengono dai settori meno illuminati dell'avvocatura generalista e del mondo ordinistico. Di tali posizione sono il frutto il Regolamento sulla Formazione Continua e la relativa Relazione Illustrativa.

L'U.C.P.I., al fine di scongiurare i pericolosi ed anacronistici arretramenti che si paventano ed allo scopo altresì di conseguire gli obiettivi di competenza e specializzazione dell'avvocatura, si è prontamente attivata mediante incontri fra componenti della Giunta ed esponenti al massimo livello del C.N.F., in relazione ai quali, a fronte di ampie rassicurazioni, rimane in attesa di poter

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

riscontrare concreti e positivi seguiti, in relazione ai quali non potrà che modulare la propria condotta futura nel confronto istituzionale.

## **LA SFIDA DELLA FORMAZIONE**

Il Regolamento sulla Formazione Continua, nella sua originaria versione, non attribuiva alle associazioni forensi alcuna autonomia nella gestione della formazione.

Le stesse, così come gli altri enti, istituzioni ed organismi, avrebbero dovuto sottoporre gli “eventi formativi” dalle stesse organizzati al preventivo controllo ed avallo, per ogni singolo “evento”, del C.N.F. o dei rispettivi Consigli dell’Ordine.

Le vibrante proteste delle associazioni forensi specialistiche, prima fra tutte dell’U.C.P.I., forte del riconoscimento della propria capacità formativa contenuto nell’art. 29 disp. Att. C.p.p., hanno condotto ad una modifica del regolamento che contempla la possibilità per il C.N.F. di stipulare *“con le Associazioni forensi riconosciute maggiormente rappresentative sul piano nazionale dal Congresso nazionale forense specifici protocolli, applicabili anche in sede locale, allo scopo di semplificare ed accelerare le procedure di accreditamento degli eventi programmati e di quelli ulteriori”*.

Alla luce di tale previsione, l’U.C.P.I. ha immediatamente predisposto ed inviato al C.N.F. una bozza di protocollo che consentisse ad essa, alle singole camere penali ed alle scuole dalle medesime gestite, di organizzare iniziative di formazione, cui conseguano crediti formativi. Ciò al fine di dar vita ad un percorso formativo specialistico, che possa essere programmato e gestito in piena autonomia dall’U.C.P.I. o dalle singole camere penali.

Come detto, allo stato vi è da registrare l’impegno del C.N.F. a dare seguito al regolamento sulla Formazione Continua mediante la stipula dei protocolli in esso previsti.

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Ma l'analisi della situazione e delle sue prospettive sarebbe decisamente carente ove non comprendesse anche un'attenta riflessione all'interno della nostra associazione.

Se l'U.C.P.I. vuole proporsi ed accreditarsi come soggetto di riferimento per tutta l'avvocatura in ordine alla formazione penalistica (che sia essa poi "produttiva" o meno di "crediti formativi"), deve seriamente interrogarsi circa la propria effettiva capacità formativa, in termini di risorse, di strutture organizzative e, soprattutto, di qualità della formazione che essa intende ed è in grado di offrire.

Essere soggetto di riferimento per la formazione specialistica significa poter fornire un prodotto "culturale" di qualità certamente superiore rispetto a quanto il mercato delle "scuole" e dei "corsi" di provenienza "imprenditoriale" saranno in grado di garantire, e comunque di qualità il più elevata possibile.

Non senza considerare la necessità che l'offerta formativa specialistica si connoti per omogeneità su tutto il territorio nazionale, mediante l'individuazione di *standards* minimi qualitativi per programmi e docenze.

E' dunque preciso compito ed impegno dell'U.C.P.I. quello di elaborare regole, procedure, programmi e controlli, pur potendo contare sugli attuali contenuti e sulle strutture delle scuole organizzate in sede nazionale e dalle singole camere penali, patrimonio certamente prezioso ma non più sufficiente.