Ordine degli Avvocati

di Firenze

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE GIUSTIZIA

AUDIZIONE DEL 3 NOVEMBRE 2026 SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 450

AVV. SERGIO PAPARO

(PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI FIRENZE)

PREMESSA

Il presente contributo avrà ad oggetto questioni che non sono state trattate nelle osservazioni già espresse dal Consiglio Nazionale Forense (all'esito dell'adunanza amministrativa del 14 ottobre 2026) che sono integralmente condivise.

ELEZIONI DEI COA, DEI CDD E DEL CNF

Premesso il rilievo che la legge delega nulla dispone in merito alle date entro cui devono svolgersi le elezioni di COA, CDD e CNF né alla decorrenza dei relativi mandati (tutti triennali per espressa previsione della legge delega), vanno segnalate le seguenti incongruenze ed anomalie.

- **Quanto alle elezioni dei COA**

La tempistica prevista dall'art. 40, comma 1, lettera b) - secondo cui le elezioni devono essere convocate "*di regola*" entro il 10 dicembre dell'anno di scadenza del mandato del Consiglio uscente e svolgersi entro il 31 gennaio successivo - rende impossibile che il mandato stesso possa avere la prescritta durata triennale; anomalia questa che si potrebbe evitare solo prevedendo che le operazioni elettorali debbano esaurirsi prima del 31 dicembre con il conseguente insediamento del Consiglio neoeletto fin dal 1 gennaio successivo.

Si consideri peraltro che fin tanto che non sarà stato emanato il decreto legislativo (che dovrebbe entrare in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) le operazioni elettorali dovranno svolgersi nel rispetto delle disposizioni vigenti (legge 247/2012 e 113/2017) con la conseguenza che entro il prossimo 10 dicembre ogni presidente del COA, previa apposita delibera consiliare, dovrà indire le elezioni indicando le date di svolgimento nel rispetto dei termini previsti per la presentazione delle candidature tanto per la composizione delle commissioni elettorali quanto per la composizione dell'insediando nuovo Consiglio.

Conseguentemente, ove il decreto legislativo intervenga successivamente alla formale indizione delle elezioni, esse non potranno che svolgersi sulla base di tutte le norme attualmente vigenti (comprese quelle relative alla durata quadriennale del mandato ed alla ineleggibilità di chi abbia già svolto due mandati consecutivi) differendosi alla successiva elezione l'applicabilità delle nuove disposizioni attuative della legge delega.

- **Quanto alle elezioni dei CDD**

La legge delega espressamente dispone che i CDD siano eletti "*entro il 31 dicembre del primo anno della consiliatura ordinaria*" enunciando il giusto principio che vi provveda il nuovo Consiglio e non quello in scadenza (come è invece attualmente previsto dalla legge 247/2012 e dal vigente regolamento emanato dal CNF – modificato lo scorso 20 marzo - secondo il quale ultimo le elezioni dovrebbero svolgersi entro il 15 dicembre 2026 previa convocazione da parte dei presidenti dei COA).

Nei prossimi giorni tutti i presidenti dei COA distrettuali dovrebbero, previo concerto con i colleghi degli altri ordini circondariali, provvedere ad indire le elezioni affinché possano svolgersi entro il 14 dicembre; il che – come per le elezioni dei COA – comporterebbe che esse non potranno che svolgersi sulla base di tutte le norme attualmente vigenti (comprese quelle relative alla durata quadriennale del mandato ed alla ineleggibilità di chi abbia già svolto due mandati consecutivi) differendosi alla successiva elezione l'applicabilità delle nuove disposizioni attuative della legge delega.

Salvo non ritenere – e sul punto l'autorevole pronunciamento dell'Onorevole Commissione sarebbe di grande utilità per provocare un immediato intervento ministeriale– che le elezioni non possano tenersi fin tanto che non si siano insediati i nuovi Consigli, rispettandosi così il principio enunciato nella delega.

- **Quanto all'elezione del CNF**

Nel ribadire l'assoluta necessità che sia modificato il testo dell'art. 57 comma 3 nei termini già indicati nella nota di osservazioni comunicate dal CNF, si evidenzia che il decreto legislativo non indica né la data entro cui le elezioni dovranno svolgersi né quella di insediamento del nuovo Consiglio ai fini della decorrenza della durata triennale del mandato.

Anche qui, nei prossimi giorni tutti i presidenti dei COA distrettuali dovrebbero, previo concerto con i colleghi degli altri ordini circondariali, provvedere ad indire le elezioni affinché possano tenersi, sulla base dell'attuale normativa, entro il 31dicembre; il che – come per le elezioni dei COA e dei CDD – comporterebbe che esse non potranno che svolgersi sulla base di tutte le norme attualmente vigenti (comprese quelle relative alla durata quadriennale del mandato ed alla ineleggibilità di chi abbia già svolto due mandati consecutivi) differendosi alla successiva elezione l'applicabilità delle nuove disposizioni attuative della legge delega.

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Nel prosieguo si esaminerà il rapporto tra la legge 28 luglio 2026, n. 137 e lo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ordinamento forense con riferimento alle potestà regolamentari attribuite al CNF. Per agevolare la lettura, salvo diversa indicazione, i richiami alle lettere e ai numeri della delega si intendono riferiti all'art. 2, comma 1 della legge 137/2026.

La lettera v), n. 6**)**, prevede il conferimento al CNF del potere regolamentare e di compiti e prerogative nelle materie elencate. La disposizione comprende, tra l'altro, deontologia, albo speciale per le giurisdizioni superiori, coordinamento e indirizzo dei Consigli dell'ordine, formazione, specializzazioni, previdenza ed elenchi delle associazioni. Questa previsione offre una base generale, la cui portata deve essere definita insieme ai criteri che individuano più precisamente l'oggetto dei singoli interventi e le competenze del Ministro della giustizia e dei Consigli dell'ordine degli avvocati.

Le corrispondenze tra delega e schema presentano gradi diversi di specificità. In alcune materie il Parlamento ha previsto direttamente un regolamento del CNF e ne ha indicato il contenuto. In altre ha attribuito al Consiglio una competenza generale oppure ha fissato un criterio sostanziale, lasciando al legislatore delegato la scelta delle modalità attuative. Vi sono infine disposizioni per le quali non emerge una previsione specifica: in questi casi occorre verificare se un fondamento possa ricavarsi dall'insieme della delega e dal contesto normativo.

La differenza di formulazione tra i due testi non dimostra, di per sé, un eccesso di delega. Come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2024, il controllo richiede di interpretare sia la norma delegante sia quella delegata, considerando principi, contesto e finalità della delega. Il margine di sviluppo e completamento del legislatore delegato deve essere valutato in rapporto al grado di specificità dei criteri parlamentari. Una scelta espressa sul soggetto titolare di un regolamento richiede pertanto un confronto più stringente di quello necessario per una modalità esecutiva non nominata puntualmente dalla legge.

Occorre inoltre tenere distinti i commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge delega. Il comma 2 riguarda abrogazioni, riordino, coordinamento e disposizioni transitorie e finali. Il comma 3 stabilisce che il potere regolamentare eventualmente attribuito al Governo sia esercitato sentito il CNF. Quest'ultima è una garanzia consultiva: la partecipazione del Consiglio al procedimento non gli attribuisce la titolarità dell'atto. Nessuno dei due commi però conferisce, autonomamente, una potestà regolamentare generale al CNF.

- **Formazione professionale e giurisdizioni superiori**

L'art. 23, comma 1. - che opera il richiamo allo svolgimento della formazione nel rispetto del regolamento del CNF - trova corrispondenza nella lettera m), n. 6), che rinvia al regolamento previsto dal precedente n. 4). Questo richiamo però collega l'attività formativa alla disciplina già individuata e non costituisce un'ulteriore attribuzione autonoma di potestà regolamentare.

Diverso è il grado di specificità del fondamento dell'art. 32, comma 2, relativo alla Scuola superiore dell'avvocatura. La lettera o), n. 9), disciplina l'albo speciale e i requisiti e le modalità di iscrizione; la lettera v), n. 6), comprende le competenze del CNF sull'albo e sulla formazione. Le due previsioni offrono un fondamento congiunto nella materia e nell'attribuzione generale di potestà. La delega non menziona però espressamente lo specifico regolamento sulla Scuola superiore, sulla selezione e sulla verifica finale. La valutazione deve quindi riguardare la coerenza di queste scelte attuative con i criteri relativi all'accesso alle giurisdizioni superiori, senza equiparare questa corrispondenza a quella, testualmente più precisa, propria della formazione continua.

- **Scuole forensi e specializzazioni**

La disciplina delle scuole forensi presenta un problema di coordinamento tra competenze. L'art. 52, comma 1, lettera c), dello schema prevede che i COA istituiscano e organizzino le scuole secondo modalità stabilite con regolamento del CNF. La delega contempla le scuole organizzate dagli Ordini nella lettera aa), n. 2), e comprende la formazione dei tirocinanti tra le attribuzioni del CNF nella lettera v), n. 6). Rileva inoltre la lettera s), n. 1), per la vigilanza dei COA sul tirocinio e la promozione della formazione.

Il criterio specifico della lettera aa), n. 3), affida tuttavia a un regolamento ministeriale, adottato su proposta del CNF, le modalità di istituzione delle scuole, i criteri organizzativi e dimensionali, la sostenibilità economica, l'accreditamento, la selezione dei docenti e l'organizzazione dei corsi. L'art. 68 dello schema segue questa impostazione. Il confronto pone quindi il problema del rapporto tra il regolamento direttamente adottato dal CNF, richiamato dall'art. 52, e quello ministeriale previsto dall'art. 68.

La potestà generale sulla formazione dei tirocinanti deve essere letta insieme all'indicazione specifica del soggetto titolare del regolamento. Occorre chiarire quale eventuale spazio attuativo residui al CNF e come esso si coordini con la fonte ministeriale. Il rilievo non consente di qualificare come illegittimo qualsiasi intervento del Consiglio nella materia; richiede però che i due rinvii siano delimitati, evitando una sovrapposizione sugli stessi oggetti.

Nella medesima disciplina trova invece un fondamento espresso l'art. 68, comma 1, lettera a), sulla soglia ISEE per la gratuità delle scuole. La parte introduttiva della lettera aa), n. 3), affida al CNF l'individuazione della soglia e il suo aggiornamento ogni due anni. Questa attribuzione non è accompagnata dalla prescrizione di un autonomo regolamento del CNF: il potere di determinare la soglia opera all'interno della cornice generale rimessa al regolamento ministeriale.

Per le specializzazioni emerge una divergenza direttamente riferita al titolare della potestà. La lettera n) della delega prevede che il titolo di specialista sia attribuito dal CNF secondo modalità stabilite con regolamento dello stesso Consiglio. L'art. 25, comma 1, dello schema stabilisce invece che modalità e condizioni siano definite con decreto del Ministro della giustizia su proposta del CNF mentre l'art. 58, comma 1, lettera l), attribuisce coerentemente al Consiglio il compito di proporre il regolamento.

La permanenza in capo al CNF del potere di attribuire il titolo e di formulare la proposta non elimina lo spostamento del potere di adottare l'atto. Sul piano testuale, questo è il profilo di

scostamento più netto emerso dalla ricognizione. La valutazione della compatibilità con la delega deve confrontarsi con l'indicazione espressa della lettera n), che non può essere assorbita nel generico riconoscimento di un ruolo del CNF in materia di specializzazioni.

- **Autonomia degli Ordini territoriali**

L'art. 58, comma 1, lettera b), consente al CNF di adottare regolamenti, *«ove occorra»,* per il funzionamento degli Ordini. La delega non riproduce questa formula. Un possibile fondamento generale può essere individuato nelle funzioni di coordinamento e indirizzo dei COA contemplate dalla lettera v), n. 6); tale riferimento deve però essere confrontato con la potestà regolamentare riconosciuta direttamente agli Ordini dalla lettera s), n. 1).

La delimitazione è resa ancora più significativa dal n. 8.2) della lettera s), che affida il funzionamento delle commissioni dei COA a un regolamento interno dell'Ordine. Il coordinamento nazionale deve pertanto essere interpretato in modo da rendere riconoscibile l'ambito dell'autonomia locale. La formula «ove occorra» richiede una precisazione circa gli oggetti e le condizioni dell'intervento regolamentare del CNF, soprattutto quando esso incida su profili che la delega rimette agli Ordini.

In questo quadro si inserisce l'art. 52, comma 1, lettera b), dello schema, che riconosce ai COA l'approvazione dei regolamenti interni, di quelli nelle materie non disciplinate dal CNF e di quelli previsti come integrazione dei regolamenti nazionali. La delega riconosce il potere regolamentare degli Ordini e il coordinamento nazionale, senza riprodurre testualmente questa articolazione tra competenze interne, residuali e integrative. Il tema da approfondire è dunque il rapporto tra le due competenze: occorre verificare che il loro raccordo mantenga uno spazio effettivo per le attribuzioni organizzative conferite ai COA dai criteri parlamentari.

- **Elezione dei Comitati Pari Opportunità**

L'art. 36, comma 4, dello schema trova fondamento nella lettera s), n. 4), che rimette al regolamento del CNF le modalità elettorali, il funzionamento e le forme di finanziamento dei Comitati. Tuttavia, il solo richiamo alle "*modalità elettorali*" è assolutamente insufficiente atteso che nulla è specificato relativamente a elettorato attivo (tutti gli iscritti all'albo come per le elezioni del COA o solo i consiglieri come per le elezioni del CDD ?) per cui ogni previsione regolamentare rischia di incorrere nel vizio di mancanza del principio di delega ai fini della normazione secondaria affidata al CNF.

L'art. 52, comma 1, lettera m), relativo alle camere arbitrali dei COA, corrisponde alla lettera s), n. 6), della delega. Il criterio parlamentare prevede che le camere siano costituite in

conformità al regolamento del CNF e secondo le modalità da esso stabilite. La corrispondenza concerne dunque sia la previsione del regolamento sia la funzione che esso svolge rispetto all'iniziativa degli Ordini, ma anche qui difettano completamente principi e criteri ai quali dovrà attenersi la conferita potestà regolamentare.

- **Altre attribuzioni di normazione regolamentare**

L'art. 34, comma 4, attribuisce al CNF un potere di disciplina dell'iscrizione alla Cassa dei consulenti legali in diritto estero, senza richiedere espressamente la forma del regolamento. La delega non contempla in modo specifico tali consulenti né questa particolare attribuzione. I possibili riferimenti alla lettera o), nn. 2), 5) e 7), e alla lettera v), n. 6), riguardano in termini generali albi, registri e previdenza. La disposizione va quindi segnalata tra quelle prive di una corrispondenza specifica, il cui fondamento richiede una verifica sistematica, mantenendo distinta questa constatazione da un giudizio conclusivo di eccesso di delega.

- **Poteri ispettivi sui CDD**

Per i poteri previsti dall'art. 79 non è individuabile nella legge delega un criterio espresso e specifico. La disposizione disciplina l'acquisizione di informazioni, il controllo ispettivo e la decadenza dei componenti dei CDD. Sono attribuzioni amministrative che richiedono un esame autonomo rispetto alla potestà di adottare regolamenti. La mancanza di una previsione specifica deve essere valutata anche alla luce del precedente costituito dall'art. 63 della legge n. 247 del 2012, che invece contemplava questi poteri nel testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale nel 2013. Il rilievo da formulare è quindi l'assenza di un criterio di delega espresso sui poteri dell'art. 79, accompagnata dalla necessità di verificarne il fondamento sistematico nella continuità con l'art. 63 e di esaminare autonomamente la precisazione del presupposto di decadenza.

3 novembre 2026

Avv. Sergio Paparo

SERGIO PAPARO