



**Ordine degli Avvocati di Firenze**

**Il Presidente**

**Avv. Sergio Paparo**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione Giustizia**

**AUDIZIONE INFORMALE del 1 dicembre 2025**

**nell'ambito dei progetti di legge**

**C. 594 D'Orso , C. 735 Gribaudo, C. 751 D'Orso, C. 867 Calderone**

**C. 2432 Pittalis, C. 2629 Governo e C. 2633 Dori**

**recanti «*Riforma dell'ordinamento forense*»**

Onorevoli Deputate e Deputati,  
ringrazio per l'opportunità concessami di interloquire sul disegno di legge delega governativo di riforma dell'ordinamento professionale e sui progetti di legge collegati.

- **Premessa**

Avendo fatto parte, quale Presidente del Consiglio dell'Ordine (distrettuale) degli avvocati di Firenze del gruppo di lavoro n. 1 del c.d. "tavolo" istituito dal Consiglio Nazionale Forense in attuazione delle delibere della sessione del Congresso Nazionale Forense tenutasi a Roma

nel dicembre 2023, ritengo doveroso precisare che l'elaborato prodotto all'esito di quelli lavori – che è stato integralmente recepito nella proposta di legge C 2432 a prima firma dell'On.le Pittalis e che ha ispirato quasi integralmente il disegno di legge delega del Governo C 2629 - non è mai stato sottoposto, né formalmente né sostanzialmente, all'approvazione ed alla condivisione dell'assemblea plenaria dei componenti dei cinque gruppi di lavoro e delle istituzioni ed organismi da essi rappresentati.

Ciascuno dei gruppi di lavoro ha operato in autonomia, assistito dall'Ufficio studi del Consiglio Nazionale Forense per la redazione formale e tecnica del proposta normativa,.

Solo nella riunione plenaria dei cinque gruppi di lavoro, convocata dal Consiglio Nazionale Forense con mail del 3 marzo 2025 tenutasi il successivo 19 marzo 2025, è stato presentato l'elaborato integrale, trasmesso ai componenti il “tavolo” solo a fine mattinata del 17 marzo 2025.

In detta riunione i rappresentati delle Unioni distrettuali del Triveneto (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino), dell'Emilia Romagna, della Toscana e del Lazio nonché i rappresentanti dell'Unione delle Camere Penali Italiane, dell'Unione delle Camere Civili Italiane e dell'Associazione Nazionale Forense ed altri componenti del “tavolo” (tra cui il sottoscritto) chiesero un termine per consentire a tutti i componenti dello stesso di esaminare il progetto di legge e per svolgere in forma scritta le proprie osservazioni e richieste di integrazione e/o modifica, termine concesso fino al successivo 24 marzo 2025.

I documenti pervenuti al Consiglio Nazionale Forense non sono mai stati portati a conoscenza dei componenti del “tavolo”, benché (come dichiarato pubblicamente dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense in occasione di un convegno tenutosi nei giorni immediatamente successivi) contenessero “centinaia di proposte emendative”.

Lo stesso testo presentato (ma non approvato) il 19 marzo 2025 è poi stato in parte modificato in sede di adunanza plenaria del Consiglio Nazionale Forense ed illustrato (anche qui senza alcuna approvazione, né formale né sostanziale) alla sola *Agorà degli Ordini* tenutasi il 29 aprile 2025 composta esclusivamente dai rappresentanti degli Ordini circondariali e delle unioni distrettuali e/o regionali.

Il testo in questione è quello che è stato trasmesso dal Consiglio Nazionale Forense al Governo ed ai parlamentari avvocati.

Merita, infine, evidenziare che a nessuno dei cinque gruppi di lavoro costituente il “*tavolo*” sono stati invitati a partecipare le Associazioni specialistiche (riconosciute ai sensi della legge 247/2012) che rappresentano oltre settantamila avvocati.

- **Sullo strumento legislativo**

Il mandato che il Congresso Nazionale Forense (che ai sensi dell’art. 39 della legge 247/2012 è la “*massima assise dell’avvocatura italiana*”) ha affidato al “*tavolo*” è stato, inequivocabilmente, quello di sottoporre al Parlamento una proposta di disegno di legge ordinaria e non di legge delega al Governo, ed in tale prospettiva, infatti, hanno operato i cinque gruppi di lavoro.

Si confida che questo auspicio congressuale venga recepito dal Parlamento.

- **Sui progetti di legge collegati**

Si condivide la scelta della Commissione di trattare congiuntamente al disegno di legge delega del Governo anche le altre proposte di legge di iniziativa parlamentare, segnalando però l’opportunità che sia accorpata anche la C1359 a firma dell’On.le Dori relativo alla “*istituzione della*

*sezione disciplinare del Consiglio nazionale forense”*, argomento che non può essere assolutamente eluso nel momento in cui si va a riformare l’ordinamento professionale forense e ciò per le ragioni argomentate nel prosieguo di questo contributo.

- **Nel merito**

Per evidenti esigenze di sinteticità, limito il presente contributo solo ad alcune questioni che ritengo ineludibili.

**[1] La normazione regolamentare per l’attuazione della normativa primaria**

Come già previsto dalla legge 247/2012 l’ordinamento professionale forense necessita di essere strutturato in normativa primaria (legge ordinaria) ed in normativa secondaria (disposizioni regolamentari).

E’ assolutamente condivisibile la scelta di affidare al solo Consiglio Nazionale Forense il compito di predisporre i regolamenti attuativi della normativa primaria purché però sia mantenuta la previsione (attualmente prevista dall’art. 1, comma 3 della legge 247/2012) della preventiva interlocuzione con gli Ordini circondariali e con le Associazioni forensi maggiormente rappresentative, disciplinandosene il procedimento con l’espressa previsione non solo dell’obbligatorietà dell’acquisizione del loro parere sui contenuti dei vari regolamenti ma anche della pubblicazione sul sito internet del Consiglio Nazionale Forense dei pareri rilasciati (ciò al fine di assicurarne la conoscibilità da parte di tutti gli iscritti e, comunque, dei Consigli circondariali) e di un successivo momento assembleare per l’approvazione degli stessi che non può essere demandata al solo Consiglio Nazionale Forense.

Inoltre è assolutamente necessario che il dettato normativo indichi compiutamente i principi ed i criteri direttivi ai quali i singoli regolamenti

dovranno attenersi, non essendo accettabile che la delega in questione sia sostanzialmente “*in bianco*” (come è, invece, attualmente previsto sia dal disegno di legge C 2629 che nella proposta di legge C 2432).

## **[2] Le funzioni del Consiglio Nazionale Forense**

Sia la proposta di progetto di legge elaborata dal Consiglio Nazionale Forense all’esito dei lavori del “*tavolo*” (già più volte citato), integralmente ripresa nella proposta di legge C 2432, sia il disegno di legge delega C 2629 non intervengono affatto ad emendare una significativa “*anomalia di sistema*” che caratterizza l’ordinamento forense fin dall’approvazione della legge 247/2012 e che sarebbe grave non venisse rimossa nel momento in cui si sta procedendo a ridefinirne l’impianto.

L’anomalia che qui si intende rilevare è la non più accettabile lesione del presupposto di ogni moderno sistema giuridico democratico che impone che sia rigorosamente rispettato e garantito il principio della separazione dei tre poteri fondamentali: il *potere legislativo* (che fa le norme), il *potere esecutivo-amministrativo* (che le leggi le fa eseguire), il *potere giudiziario* (che le leggi le fa applicare, sanzionando chi le trasgredisce), giacché ad un unico organo (il Consiglio Nazionale Forense) sono attribuite non solo molteplici funzioni di governo ed amministrative, ma anche quelle legislative (emanazione del codice deontologico forense e della normazione attuativa regolamentare) e giurisdizionali (sia in sede di impugnazione dei provvedimenti disciplinari dei Consigli distrettuali di disciplina sia in materia di albi, elenchi, registri, rilascio del certificato di compiuta pratica, ricorsi relativi alle elezioni dei consigli degli ordini, conflitti di competenza fra ordini circondariali).

La rilevanza della questione è molto ben evidenziata e motivata nella relazione alla proposta di legge C 1359 a firma dell’On.le Dori che qui si ritrascrive: “*Nonostante la riforma della legge professionale forense sia*

*entrata in vigore ormai oltre dieci anni fa, a tutt'oggi l'articolo 61 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, resta inattuato. Tale disposizione infatti prevede che «avverso le decisioni del consiglio distrettuale di disciplina è ammesso ricorso, entro trenta giorni dal deposito della sentenza, avanti ad apposita sezione disciplinare del CNF da parte dell'incolpato». Tuttavia la citata sezione disciplinare del Consiglio nazionale forense non è ancora stata istituita. La sua istituzione, invece, consentirebbe di garantire la basilare divisione dei poteri all'interno dell'autodichia della classe forense. Per colmare tale vuoto appare necessario un intervento legislativo, poiché si tratta di una materia riservata in via assoluta alla legge dagli articoli 108 e 111, primo comma, della Costituzione. L'articolo 108 della Costituzione dispone infatti che «Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge». (...omissis...) Risulta conseguentemente che la lacuna legislativa sopra evidenziata possa essere colmata esclusivamente con disposizioni di rango primario e non con disposizioni regolamentari.»*

Il “*vulnus*” correttamente e giustamente denunciato dall'On. Dori viene perpetuato tanto nel disegno di legge delega C 2629 quanto nella proposta di legge C 2432 e, pertanto, si confida che il Parlamento voglia porvi definitivo rimedio.

### **[3] Il numero e la durata dei mandati del Consiglio Nazionale Forense e dei Consigli degli Ordini**

In relazione al numero ed alla durata del numero dei mandati del Consiglio Nazionale Forense e dei Consigli degli Ordini, il verbale della riunione del 12 febbraio 2025 del gruppo n. 1 del “*tavolo*” riferisce, testualmente, che “*il gruppo di lavoro ritiene opportuno sottoporre alla riunione plenaria (nдр: del “tavolo”) la scelta di una delle seguenti opzioni: 1) mantenimento del sistema vigente; 2) eliminazione dei limiti di mandato;*

3) *consentire tre mandati della durata di tre anni; 4) consentire tre mandati della durata di quattro anni*".

L'unica riunione plenaria del "tavolo" è stata quella del 19 marzo 2025 (di cui si è detto nella Premessa) nella quale non vi è stata alcuna decisione in merito, di guisa che l'indicazione dei tre mandati di tre anni ciascuno è frutto della sola scelta unilaterale del Consiglio Nazionale Forense.

Si tratta di una decisione assolutamente inopportuna sia perché contraria alle pronunce al riguardo tanto della Corte Costituzionale quanto della Suprema Corte di Cassazione sia perché costringe gli Ordini circondariali a svolgere una tornata elettorale in più con i conseguenti gravosi oneri e costi al solo fine di consentire la possibilità dei consiglieri di svolgere l'incarico per nove anni complessivi (a fronte degli otto consentiti dalla normativa vigente).

#### **[4] Il periodo di svolgimento delle elezioni dei Consigli degli Ordini e del Consiglio Nazionale Forense**

In base alle norme attualmente vigenti le elezioni dei Consigli dell'Ordine (il cui mandato scade il 31 dicembre) si svolgono (di regola) entro i primi quindici giorni del mese di febbraio, mentre quelle del Consiglio Nazionale Forense devono svolgersi nei quindici giorni prima della scadenza di quello in carica che, per prassi viene individuata al maturare dei quattro anni decorrenti dalla data di insediamento.

In entrambi i casi è previsto che *"il Consiglio uscente resta in carica per il disbrigo dei soli affari correnti fino all'insediamento di quello neoeletto"* con le conseguenti, evidenti, limitazioni alla piena operatività dell'Istituzione.

Mutuando dal sistema previsto per altri Ordini professionali (ad esempio quello dei Dottori commercialisti ed esperti contabili) sarebbe opportuno prevedere:

- a) per i Consigli dell'Ordine: che le elezioni debbano svolgersi nel periodo 1 ottobre 30 novembre dell'anno di scadenza del mandato consiliare, consentendosi così a quello neoeletto di insediarsi, con piena operatività, il 2 gennaio successivo;
- b) per il Consiglio Nazionale Forense: che le elezioni debbano svolgersi entro il 28 febbraio successivo all'insediamento dei Consigli dell'Ordine, con insediamento entro il 31 marzo del CNF neoeletto.

Avv. Sergio Paparo