

Avv. Luigi Pansini  
Via Dante Alighieri n. 87, 70122 Bari (BA)  
70122 Bari (BA)

CAMERA DEI DEPUTATI  
Commissione Giustizia  
AUDIZIONE INFORMALE del 2 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*»

\*\*\*

**MEMORIA ILLUSTRATIVA**

Onorevoli Deputate e Deputati,

preliminarmente vi ringrazio per la possibilità accordatami di partecipare alle audizioni informali sul disegno di legge delega governativo di riforma dell'ordinamento professionale forense e sui progetti di legge ad esso collegati.

Le considerazioni che condivido con voi muovono sia dalla mia qualità di delegato congressuale che ha partecipato all'ultimo Congresso Nazionale Forense sia dall'aver partecipato attivamente, nella qualità di Segretario Generale dell'ANF Associazione Nazionale Forense, associazione maggiormente rappresentativa, dal 2015 al 2021, per due mandati, firmatario, nella qualità e in proprio, di gran parte dei ricorsi dei quali riferirò in seguito, alla fase successiva alla promulgazione della legge 31.12.2012, n. 247, caratterizzata dall'emanazione dei decreti attuativi e dal rilevante contenzioso ordinario e amministrativo che ne è seguito.

Alcune considerazioni sul metodo, sui quali in molti si soffermano e si sono soffermati anche nel corso delle audizioni sino ad oggi tenutesi.

In data 13 ottobre 2025, il Consiglio Nazionale Forense, in una nota indirizzata a tutti i delegati congressuali, che si allega alla presente memoria, comunica (pag. 2) che *“ai sensi del comma 6 dell'art. 3 (Convocazione del Congresso e svolgimento dei lavori), sono pervenute n. 104 richieste di integrazione del giorno aventi ad oggetto la riforma della legge professionale forense. In particolare, sono state avanzate 21 richieste da delegati di diritto (Presidenti degli Ordini degli Avvocati) e da n. 83 delegati eletti. Non è stato raggiunto il quorum di cui al comma 6 dell'art. 3 cit.”*.

La comunicazione è importante non solo per la richiesta di integrazione dell'ordine del giorno del Congresso in sé, pervenuta da semplici iscritti, ma delegati ed eletti dal foro di

appartenenza, ma anche per il fatto che detta richiesta sia stata sottoscritta e formulata anche da ventuno Presidenti degli Ordine degli Avvocati, che, nella qualità, rappresentano istituzionalmente altrettante comunità territoriali di Avvocati. Bari, quarto ordine d'Italia, è tra questi. Firenze è tra questi.

Altrettanto importante è la circostanza che il Consiglio Nazionale Forense formalmente abbia comunicato la ricezione di tali richieste: cioè, ha preso atto e comunicato l'esigenza, manifestata da Avvocati appartenenti a fori diversi, di confronto e discussione sull'annunciata proposta di un disegno di legge di riforma dell'ordinamento professionale forense.

Questo è un fatto che non può essere smentito né cancellato né taciuto e che sicuramente non coincide con l'idea di unanimità di vedute e orientamenti e decisioni che molti hanno sbandierato e continuano a sbandierare.

Poi, ho richiamato la mia partecipazione attiva nella fase immediatamente successiva, l'approvazione della legge 247 e all'emanazione dei decreti attuativi. Il richiamo è solo per ricordare il contenzioso che ne è seguito:

- sul sistema elettorale dei COA, con più ricorsi dinanzi al Tar, le pronunce del Consiglio di Stato, l'intervento della Corte Costituzionale n. 173 del 2019 che ha bocciato la lettura e l'interpretazione del Consiglio Nazionale forense sul limite del doppio mandato, il giudizio di ottemperanza nei confronti del Ministero della Giustizia che poi ha portato all'approvazione della legge 117 che è quella che attualmente regola il sistema elettorale degli ordini circondariali forensi;
- sulle specializzazioni, sulle scuole forensi, sul regolamento di formazione e aggiornamento professionale, sulla determinazione del gettone in favore dei componenti del Consiglio nazionale forense, sui corsi per cassazionisti, con ricorsi dinanzi al TAR;
- sulla formazione, con le indagini conoscitive dell'Autorità Garante per la Concorrenza;
- sul limite del doppio mandato per il Consiglio Nazionale Forense che, dopo la pronuncia del 2021 della Corte di Appello di Roma, ha investito la massima istituzione forense nella persona del suo presidente e di molti suoi componenti;
- sull'esito delle elezioni per il rinnovo dei COA, con le pronunce del Consiglio Nazionale Forense riformate da quelle delle SSUU della Corte di Cassazione.

Insomma, dieci anni travagliati per l'Avvocatura; ciò nonostante, a molti è sembrato che, dopo questo lungo periodo, fosse stata raggiunta una stabilizzazione, sia pure con le storture presenti e non eliminate e/o affrontate, nell'applicazione e interpretazione della Legge 31.12.2012, n. 247.

L'espressione "è sembrato" si impone perché con questo disegno di legge delega, che, peraltro, non sembra risolvere le questioni critiche che caratterizzano tuttora la L. 247/12, fatta eccezione forse per un miglioramento del procedimento disciplinare, si torna all'anno zero; cioè, non si tiene conto del vissuto appena trascorso.

E non si vuole tenere conto della verosimile possibilità che una nuova e lunga stagione di ricorsi sia destinata a ripetersi per il riproporsi, con questo disegno di legge delega, di molte delle questioni che hanno generato quella situazione di travaglio e difficoltà in precedenza segnalata.

Di qui la necessità, se si vuole realmente procedere ad una seria revisione della L. 247/12, di operare con una legge ordinaria, che permette un migliore approfondimento delle questioni più delicate, e non con lo strumento della legge delega.

Peraltro, il disegno di legge delega per, come è strutturato, sembra prevedere - secondo un'espressione efficacemente adoperata nel corso delle presenti audizioni - un sistema di "deleghe" a cascata.

In particolare: i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Nazionale Forense (art. 1, comma 2).

Poi, l'art. 2, comma 1, lettera v), n. 6, riconosce un potere regolamentare in capo al Consiglio Nazionale Forense su numerose materie; altrettanto numerosi sono i regolamenti del CNF contenuti in altre norme specifiche; infine, ci sono i decreti del Ministero della Giustizia che richiedono il parere del CNF (art. 2, comma 3, secondo periodo).

Il delegato che a sua volta delega; quest'ultimo, magari, che a sua volta demanda a un regolamento. Un eccesso di normazione secondaria che può rivelarsi tutt'altro che efficace.

Due brevi considerazioni, inoltre, sul punto.

La prima si pone in termini di partecipazione e coinvolgimento di ordini territoriali circondariali e associazioni forensi.

L'art. 2 comma 3, prevede, al primo periodo, che "qualora i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, facciano rinvio a disposizioni di attuazione, devono prevedere, di preferenza, che le stesse siano adottate mediante regolamenti del Consiglio nazionale forense".

Al secondo periodo, invece, è prevista la necessità di un parere del Consiglio Nazionale Forense quando l'esercizio del potere regolamentare è demandato al Governo o al Ministro della Giustizia

Per i decreti legislativi indicati nel primo periodo della disposizione, è prevista una

consultazione del tutto generica di ordini territoriali degli avvocati e delle associazioni forensi maggiormente rappresentative; per quelli previsti nel secondo periodo, è completamente assente qualsiasi forma di consultazione di ordini circondariali e associazioni forensi.

Appare necessario che, per le entrambe le ipotesi, siano previste forme reali ed effettive di coinvolgimento dei COA e delle associazioni forensi, trattandosi regolamenti che impattano sulla professione.

La seconda riflessione è la seguente.

La formulazione della lettera v) dell'art. 2, comma 1, del disegno di legge delega sembra far discendere il potere regolamentare del CNF dalla circostanza che il CNF, come recita la disposizione, ha la rappresentanza esclusiva dell'Avvocatura.

Purtroppo così non è e si cade nel solito equivoco o nella solita svista.

Rappresentare "qualcuno" significa che quel "qualcuno" ti ha eletto. I rappresentanti sono tali solo in quanto il rappresentato li ha votati e li ha eletti; questa è la rappresentanza.

Nel caso del Consiglio Nazionale Forense, nessuno dei suoi componenti è eletto dagli Avvocati.

Il sistema elettivo, che rimane quello degli anni 30, così come richiamato dal disegno di legge delega all'art. 2, comma 1, lettera v), è quello del Consiglio Nazionale Forense quale giudice disciplinare di secondo grado.

Cioè, trattasi di elezione di secondo grado ad opera dei COA, con il fine di garantire e assicurare terzietà e distanza tra il giudice disciplinare e l'incolpato.

Questo sistema elettivo, quindi, non ha nulla a che fare con la rappresentanza, tanto meno con la rappresentanza esclusiva del CNF.

Questa distonia, questo corto circuito è stato confermato nella 247 e, dopo 10 anni di contenzioso, anche elettorale, questo legislatore intende trascurarlo e ignorarlo.

E a chi ritiene che il sistema elettorale dei COA e del CNF sia "poca cosa" rispetto ad altre questioni, ritenute più importanti, che impattano sulla professione, trascura che alla stortura elettiva e rappresentativa presente tanto nella L. 247/12 quanto nel disegno di legge delega in commento è imputabile gran parte dei travagli che, dalla rappresentanza alle scuole forensi, passando per specializzazioni e scuole per cassazionisti, ha investito, per dieci anni l'Avvocatura e le sue istituzioni, delegittimando quest'ultime.

Questo è un altro buon motivo per procedere con legge ordinaria e, con legge ordinaria, prevedere, da un lato, un sistema elettivo del CNF che legittimi la sua rappresentatività e, dall'altro, un sistema elettivo per il CNF quale giudice disciplinare di secondo grado.

Avv. Luigi Pansini  
Via Dante Alighieri n. 87, 70122 Bari (BA)  
70122 Bari (BA)

Da ultimo: nel 2023, a Milano, per le elezioni per il rinnovo del COA, hanno votato 5198 avvocati su 21.307 aventi diritto; a Roma hanno votato in 7282 su 25871.

È legittimo aspettarsi che Governo e Politica diano un segnale, prestino attenzione alla disaffezione che caratterizza anche i momenti elettivi in seno all'Avvocatura; eliminare il voto di lista e la possibilità di un terzo mandato dal disegno di legge delega, sicuramente sarebbe un primo passo.

Vi ringrazio per l'attenzione e vi auguro buon lavoro.

Si allega: comunicazione del Consiglio Nazionale Forense del 13 ottobre 2025.

Bari, 2 dicembre 2025.

Avv. Luigi Pansini

**Da:** Congresso Nazionale Forense - Segreteria (PEC)  
<congressonazionaleforense@pec.cnf.it>  
**Inviato:** lunedì 13 ottobre 2025 23:33  
**A:** avluigipansini@legalmail.it  
**Oggetto:** Comunicazione esito riunioni Commissione deliberati congressuali e statuto (ordine votazione mozioni) e informazioni utili  
**Allegati:** Comm. proposte di deliberato - III riunione (8-13.10.2025)\_VERBALE.pdf; Allegato A - Mozioni ammesse alla votazione - sezioni 1-3.pdf; Allegato B - Mozioni Parzialmente Ammesse - sezioni 1-3.pdf; Allegato C - Verbale riunioni 8-13.10.2025\_Temi\_1\_2\_Raggruppamenti\_Motivati\_FINAL.pdf

Gentili Delegate e Delegati,

con la presente si informa che in data odierna la *Commissione proposte di deliberato e statuto* ha terminato il riesame delle proposte di deliberato ammesse alla votazione allo scopo di procedere, ai sensi del comma 8 dell'art. 5 (*Deliberati congressuali*) del vigente Statuto congressuale, ad eventuali accorpamenti/assorbimenti o votazioni congiunte.

La *Commissione proposte di deliberato e statuto*, nel prendere atto che ognuna delle proposte di deliberato presentate ha una sua autonoma dignità e validità giuridica che condurrebbe a ritenerle tutte meritevoli di votazione singola, ha considerato che l'elevato numero delle mozioni da votare (241, escluse le proposte di deliberato di cui al tema 3) non consentirebbe che le stesse, per modalità e tempi di votazione (almeno 3 minuti ciascuna), venissero tutte sottoposte all'Assise congressuale nei tempi programmati: sabato 18 è previsto che le votazioni si svolgano a partire dalle ore 9.00 sino alle ore 13,30. Al fine, dunque, di salvaguardare l'autonomia di ogni singola proposta di deliberato, la Commissione ha ritenuto di procedere, ove possibile, a votazioni congiunte che consentano di sottoporre con unica votazione più mozioni afferenti alla medesima macro area di uno stesso tema.

La *Commissione proposte di deliberato e statuto* ha, pertanto, deliberato come da verbale che opportunamente si allega e che risulta pubblicato sul sito web del Congresso, sezione "*Mozioni*", sotto-sezione "*Mozioni ammesse alla votazione – Ordine di votazione*".

Si riporta il link per la consultazione:

**<https://congressonazionaleforense.it/mozioni/ordine-votazione-mozioni/>**

\*\*\*

Considerato il numero complessivo delle votazioni, contestuali e singole, non sarà

possibile illustrare le proposte di deliberato al momento della votazione.

Al contempo, si informa che i Componenti della *Commissione proposte di deliberato e statuto* provvederanno ad illustrare i criteri in ragione dei quali si procederà alle votazioni congiunte di più proposte di deliberato, criteri che peraltro sono già diffusamente motivati nel verbale allegato e che risulta pubblicato sul sito web del Congresso, sezione “*Mozioni*”, sotto-sezione “*Mozioni ammesse alla votazione – Ordine di votazione*”.

Le mozioni oggetto di votazione congiunta, raggiunto il quorum deliberativo, risulteranno tutte approvate.

\*\*\*

Si sottolinea che in sede congressuale (Centro Congressi Lingotto), in occasione dello svolgimento dei lavori, saranno affissi dei cartelli che indicheranno il link

<https://congressonazionaleforense.it/mozioni/mozioni-ammesse-alla-votazione/>

e un QR code dedicato per facilitare l’accesso alla pagina contenente le mozioni ammesse alla votazione.

\*\*\*

Si segnala che, ai sensi del comma 6 dell’art. 3 (*Convocazione del Congresso e svolgimento dei lavori*), sono pervenute n. 104 richieste di integrazione del giorno aventi ad oggetto la riforma della legge professionale forense. In particolare, sono state avanzate 21 richieste da delegati di diritto (Presidenti degli Ordini degli Avvocati) e da n. 83 delegati eletti. Non è stato raggiunto il quorum di cui al comma 6 dell’art. 3 cit.

\*\*\*

Si informa che è possibile consultare il programma dei lavori congressuali accedendo al seguente link:

[https://congressonazionaleforense.it/content/uploads/2025/10/AIM\\_CNF\\_programma-definitivo.pdf](https://congressonazionaleforense.it/content/uploads/2025/10/AIM_CNF_programma-definitivo.pdf)

\*\*\*

Si informa, altresì, che ad ora non è più possibile prenotare un intervento da svolgersi durante i lavori congressuali della giornata di venerdì 17 essendo stato raggiunto il numero massimo. Sarà, tuttavia, consentita la prenotazione in loco: le richieste di intervento sopraggiunte saranno sottoposte all’Ufficio di presidenza del

Congresso che, compatibilmente con in tempi congressuali, valuterà l'inserimento nella lista delle prenotazioni.

\*\*\*

Si informa, inoltre, che è possibile consultare l'elenco delle sale in cui si svolgeranno i lavori complementari (elezioni Componenti OCF, riunioni ed incontri vari) al seguente link:

**[https://congressonazionaleforense.it/content/uploads/2025/10/Sale-congresso\\_13102025aggiornato.pdf](https://congressonazionaleforense.it/content/uploads/2025/10/Sale-congresso_13102025aggiornato.pdf)**

\*\*\*

Si informa, infine, che è possibile consultare l'elenco degli eventi (ed i relativi programmi) che si svolgeranno nella giornata di venerdì 17 ottobre al seguente link:

**<https://congressonazionaleforense.it/benvenuti/eventi-17-ottobre/>**

\*\*\*

Si ricorda che tutte le informazioni utili sono reperibili al seguente link:

**<https://congressonazionaleforense.it/benvenuti/informazioni-utili/>**

Con i saluti più cordiali,

la Segreteria