

Avv. Andrea Pontecorvo

Viale Carso 77, Roma

Delegato eletto al XXXVI Congresso nazionale forense del Foro di Roma

info@andrapontecorvo.org

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»

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

la riforma dell'ordinamento forense oggi in esame contiene molte scelte di fondo condivisibili – dal richiamo al ruolo costituzionale dell'avvocato al riordino di accesso, formazione e rappresentanza (con aggiornamento dei criteri quantitativi fissati da norme risalenti a quasi un secolo addietro per il CNF) – ma arriva in Parlamento al termine di un percorso interno che presenta un *vulnus* di metodo e di reale condivisione nella categoria. I dati che porto mostrano che il confronto interno è ancora aperto e che il Congresso nazionale forense, concluso poche settimane fa, non ha potuto formulare un mandato chiaro sulle scelte più sensibili.

Intervengo come avvocato del Foro di Roma e delegato congressuale eletto, aderente al gruppo di colleghi che, in seno al XXXVI Congresso, ha chiesto che la riforma fosse discussa in modo esplicito e complessivo nella sede che lo Statuto individua come massima assise dell'Avvocatura.

Al Congresso di Torino i delegati, eletti e di diritto, erano 657. La richiesta di integrare l'ordine del giorno con un punto specifico sulla riforma è stata sottoscritta da 104 delegati, circa un sesto dell'assemblea, provenienti da associazioni nazionali e locali e da Fori che vanno da Lecce a Torino; tra loro, 21 Presidenti di Consiglio dell'Ordine, compresi i Presidenti degli Ordini distrettuali di Bari, Roma e di Firenze. **È un dato che contraddice l'idea di un consenso omogeneo: una parte significativa e trasversale dell'Avvocatura ha ritenuto necessario un confronto congressuale pieno sulla riforma, non una semplice presa d'atto.**

Nel frattempo, il processo riformatore si è svolto in un circuito molto ristretto, con un ruolo centrale – talvolta esclusivo – del Presidente del CNF e dell'Ufficio di Presidenza, composto da colleghi tutti già al secondo mandato, sia nella elaborazione dei testi sia nella loro presentazione all'esterno.

1. Limiti di mandato e quadro costituzionale

Dentro questo quadro si colloca il tema dei limiti di mandato, che incide direttamente sulle proposte normative e sui costi di governance. Nel verbale del Gruppo di lavoro n. 1 – Sistema ordinamentale del 12 febbraio 2025 si legge che, in materia di durata e limiti dei mandati, il gruppo proponeva di sottoporre alla riunione plenaria quattro opzioni, fra cui il mantenimento dell'attuale limite di due mandati; a quella data nessuna scelta era stata compiuta.

Nella bozza di legge che circola poche settimane dopo si trova invece già inserita l'ipotesi di tre mandati triennali, con possibile quarto mandato e azzeramento del pregresso. Nel mezzo non risulta che la plenaria, cui il gruppo aveva rimesso la decisione, sia mai stata posta in grado di decidere. Lo ribadisco: non esistono verbali che consacrino tale scelta in seno alla plenaria. Ho reso pubblica questa vicenda con i relativi verbali: è un caso che mostra come decisioni sensibili sulla durata dei mandati e sul ricambio degli organi siano entrate nel testo senza un passaggio deliberativo chiaro né un vero vaglio congressuale.

Non è solo la posizione del gruppo di cui faccio parte. Un documento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, Ordine distrettuale, del 15 luglio 2025 ha ricordato che nessuna mozione congressuale – né a Lecce né nella sessione ulteriore di Roma del 2023 – ha indicato una linea di riforma in senso estensivo dei mandati; che il doppio mandato è stato vissuto dall'Avvocatura come presidio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 51 Cost.; che l'assenza di una disciplina transitoria espone al rischio di arrivare fino a undici anni consecutivi in carica, con un nuovo contenzioso dietro l'angolo; e che la giurisprudenza costituzionale più recente, in particolare la sentenza n. 64 del 2025 in continuità con la n. 173 del 2019, valorizza i limiti ai mandati consecutivi come strumento per evitare la cristallizzazione delle cariche e favorire l'ingresso delle "forze fresche" nelle istituzioni rappresentative.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di contesto: la disciplina dei disegni di legge oggi all'esame, nella parte in cui estende a tre i mandati consecutivi degli organi forensi, si colloca nello stesso tempo storico in cui la riforma costituzionale ha previsto – addirittura in Costituzione – il limite di un unico mandato per i componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante, di quello requirente e dell'Alta Corte disciplinare. Per i magistrati il legislatore ritiene sufficiente un solo mandato per evitare concentrazioni di potere e possibili abusi; per gli avvocati, che pure partecipano alla funzione di giurisdizione, si arriva a prevederne tre, più un eventuale quarto, con azzeramento del passato. È una dissonanza evidente.

Non esiste, dunque, un mandato congressuale ad aumentare i mandati, mentre il quadro costituzionale invita alla prudenza e a una visione omogenea del tema nei diversi segmenti dell'ordinamento.

2. Impatto economico e sessione ulteriore

C'è poi il profilo economico: passare da mandati quadriennali a mandati triennali significa aumentare il numero delle consultazioni elettorali. Una tornata elettorale presso l'Ordine degli Avvocati di Roma, con oltre 26.000 iscritti, costa poco meno di **100.000 euro**. Riducendo la durata dei mandati, la frequenza delle elezioni cresce e la relativa voce di spesa aumenta in misura

significativa; l'esempio di Roma – che conosco dall'interno, essendo stato consigliere sino al 2022 – è paradigmatico, ma il discorso vale per ogni Foro. Sono risorse che si riflettono direttamente sui bilanci degli Ordini e, di conseguenza, sui contributi richiesti agli iscritti.

Riteniamo necessario un confronto interno vero. Lo Statuto congressuale, all'articolo 3, comma 8, prevede sessioni ulteriori da tenersi a Roma, convocate dal CNF, dall'OCF – che, per quanto emerge anche dalle audizioni già rese a questa Commissione, non sembrano intenzionati ad attivare questa possibilità – oppure su richiesta di almeno il 25% dei delegati o dei Presidenti dei COA. Lo strumento per riportare la riforma in sede congressuale, dunque, esiste.

Tale possibilità va valutata con senso di responsabilità, perché una sessione ulteriore comporta un impegno politico ed economico rilevante: il Congresso di Torino ha richiesto – pur in assenza, ad oggi, di un bilancio consuntivo pubblicato o quanto meno a me noto – spese organizzative stimate in quasi due milioni di euro, che gravano sugli Ordini e quindi sugli iscritti. Lo stesso accadrebbe per una nuova convocazione.

3. Voto telematico e democrazia interna

Su questo sfondo formulo una proposta molto concreta. L'articolo 31 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, consente agli ordini professionali vigilati dal Ministero della giustizia di svolgere le elezioni degli organi mediante voto telematico da remoto, sulla base di un regolamento adottato dal Consiglio nazionale dell'ordine e approvato dal Ministero.

Alcuni ordini – in particolare dottori commercialisti ed esperti contabili, oltre ai giornalisti – hanno già dato attuazione stabile a questa facoltà nei rispettivi regolamenti elettorali; per i giornalisti ve ne siete occupati da ultimo nel “milleproroghe” 2023/2024, concedendo al Consiglio nazionale ulteriori sei mesi per mettere a punto detto regolamento.

Per l'Avvocatura, invece, il Consiglio Nazionale Forense non ha ancora adottato una regolamentazione strutturale del voto da remoto, nonostante la richiesta diffusa dalla base. Ritengo opportuno che la legge di riforma preveda in modo esplicito che il CNF, entro un termine certo, sia tenuto ad adottare il regolamento previsto dalla ricordata norma, disciplinando il voto telematico per le elezioni forensi ed estendendo le stesse garanzie tecnologiche agli strumenti di democrazia interna, a cominciare dalle procedure di sottoscrizione delle iniziative congressuali.

La misura, per quanto raccolgo nel territorio, trova ampio favore tra gli iscritti e contribuirebbe a contrastare la costante, progressiva perdita di interesse nel recarsi ai seggi. Si tratta di utilizzare una base normativa già esistente per rendere effettiva la partecipazione degli iscritti e dei delegati.

4. Scuole forensi e accesso alla professione

Passo al tema delle scuole forensi e della formazione all'accesso.

Oggi l'ingresso in professione ruota attorno a tre elementi: tirocinio di 18 mesi, corso obbligatorio di formazione organizzato da Ordini o soggetti accreditati ed esame di Stato. Il modello è chiaro sulla carta, molto meno nei risultati: qualità e costi dei percorsi variano notevolmente tra i Fori; in molti distretti il corso obbligatorio costa diverse centinaia, spesso oltre mille euro, mentre la pratica

resta spesso non retribuita. Il praticante sostiene spese per scuola, contributi, banche dati, strumenti digitali, rinunciando nel contempo a redditi alternativi, in una professione già numerosa e con redditi medi non elevati. Qui si decide se l'accesso avvenga per merito o per disponibilità economica.

I testi oggi all'esame – in particolare il disegno di legge Pittalis e la delega governativa – confermano alle scuole forensi un ruolo centrale: corsi annuali con prova finale, possibilità di anticipare parte del tirocinio in ambito universitario, organizzazione dei corsi da parte dei Consigli dell'Ordine e di soggetti accreditati, fino alla gratuità o riduzione dei costi in base all'ISEE. È una direzione che può funzionare, a condizione che la legge fissi alcuni punti fermi e non rinvii tutto alla normazione secondaria.

5. Standard formativi, dominus e libretto di pratica

Il primo riguarda gli standard formativi. Se il corso diventa condizione di accesso, non può limitarsi a essere un contenitore di ore. Servono contenuti minimi nazionali – tecnica redazionale, strategia processuale, ADR, processo telematico, competenze digitali e uso responsabile delle nuove tecnologie – e metodi realmente pratici: simulazioni di udienza, atti su fascicoli reali o verosimili, cliniche legali.

Un “libretto di pratica” digitale dovrebbe documentare le attività svolte e le competenze acquisite, consentendo agli Ordini di verificare che il tirocinio non sia solo una permanenza in studio. La legge può e deve prevedere requisiti oggettivi per il *dominus* (anzianità, assenza di sanzioni disciplinari, adeguata organizzazione) e un limite al numero di praticanti per ogni professionista, con poteri di intervento degli Ordini quando il tutoraggio è solo formale.

6. Condizioni economiche del praticante

Il secondo profilo è economico. Formule come “il compenso può essere riconosciuto” rischiano di cristallizzare la pratica gratuita. Chi contribuisce stabilmente al lavoro di studio deve ricevere un compenso che deve essere riconosciuto, con rinvio a tabelle nazionali o alla contrattazione collettiva per la quantificazione minima.

A ciò andrebbero affiancate agevolazioni contributive mirate nei primi anni di iscrizione, bandi di sostegno per i redditi più bassi e convenzioni nazionali su banche dati, software e formazione obbligatoria. Se l'accesso resta sostenibile solo per chi può contare su risorse familiari consistenti, l'Avvocatura smette di selezionare in base al merito.

7. Governance e costi delle scuole forensi

Terzo profilo: governance e costi delle scuole. Se i corsi sono, di fatto, obbligatori, non possono essere trattati come un mercato formativo. La legge dovrebbe chiarire che i corsi sono organizzati da scuole istituite dai Consigli dell'Ordine e da soggetti accreditati sulla base di requisiti e criteri uniformi, con verifiche periodiche e pubblicità di dati essenziali – frequenza, esiti, indicatori di qualità –; che i costi sono calmierati, con gratuità o riduzioni significative per chi è sotto determinate soglie di reddito, e con il divieto che queste strutture diventino centri di profitto

scollegati dalla funzione pubblica che svolgono; e che la progettazione coinvolga stabilmente Ordini, Università e una componente tecnica nazionale, così da evitare contenuti decisi in modo opaco da pochi soggetti centrali.

8. Esame di Stato e praticante abilitato

Dentro questo impianto vanno riallineati esame di Stato e praticante abilitato. L'esame dovrebbe verificare davvero la capacità di leggere un fascicolo, redigere un atto, impostare una strategia difensiva e discutere un caso, con tracce e criteri di valutazione uniformi a livello nazionale, correzione anonimizzata e decisioni motivate, così da ridurre le disomogeneità tra distretti.

Quanto al praticante abilitato, una disciplina chiara tutela sia il tirocinante sia il cittadino: ambito di competenza definito (ad esempio reati a citazione diretta e cause civili entro una soglia di valore, compresi gli organismi ADR), obbligo di polizza assicurativa calmierata e di indicare al cliente gli estremi della copertura, in modo che l'attività svolta in autonomia diventi segmento ordinato del percorso formativo e non zona grigia.

* * *

L'idea che affido alla Commissione è che scuole forensi e tirocinio non debbano essere un costo d'ingresso scaricato sulle generazioni più giovani, ma uno dei luoghi in cui si misura la credibilità dell'Avvocatura come soggetto della giurisdizione: regole chiare, percorsi seri, tutele economiche minime e una governance non accentrata tengono insieme il tema dell'accesso e le criticità di metodo richiamate nella prima parte del mio intervento.