



Consiglio Nazionale Forense

IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE: POSIZIONE ISTITUZIONALE E FUNZIONI NELLA L. n. 247/12

1. Premessa.

Il Consiglio nazionale forense (CNF) è l'istituzione apicale del sistema ordinistico nel quale è regolamentata, in Italia, e nella maggior parte dei Paesi a tradizione continentale, l'Avvocatura. Da ultimo, la nuova legge professionale forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247) conferma – non senza significativi approfondimenti – il ruolo centrale rivestito dal CNF nell'ordinamento della professione, che è stato sempre esercitato nella piena consapevolezza della responsabilità sociale dell'Avvocatura quale sicuro presidio per la tutela dei diritti, in assidua e proficua collaborazione con gli organi di Governo e con l'ordine giudiziario.

2. Cenni storici.

L'esigenza di un organo centrale dell'avvocatura, sentita sin dal dibattito sulla legge istitutiva dell'ordine forense (1874), veniva raccolta dopo l'avvento del fascismo con la Legge 25 marzo 1926 n. 453, promossa dal nuovo Ministro della Giustizia Alfredo Rocco, che regolò in maniera organica tutta la materia professionale superando il sistema legislativo del 1874 istitutivo dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori (Legge n. 1938 dell'8 giugno 1874).

L'organo centrale, con sede in Roma presso il Ministero della Giustizia e con funzioni di giudice di secondo grado in materia di iscrizione agli albi e disciplina degli iscritti, prese il nome di “Consiglio Superiore Forense” ma non entrò in funzione nell'immediato: con il regolamento di cui al R.D. 6 maggio 1926 n. 747 il Consiglio Superiore Forense venne sostituito, provvisoriamente, con una “Commissione Reale Superiore Straordinaria” (art. 7, R. D. 747/26), di nomina interamente governativa.

In base alla Legge 25 marzo 1926 n. 453 il Consiglio Superiore Forense era composto da 32 membri, dei quali 16 eletti dalla classe forense, tra gli avvocati iscritti nell'albo speciale dei cassazionisti, e 16 nominati con decreto reale su proposta del Ministro della Giustizia sempre tra gli avvocati cassazionisti.

Il 24 maggio 1926, il Ministro Rocco nominava la prima Commissione, designando i primi 15 componenti tra i quali Vittorio Scialoja, Presidente, Cesare Vivante, Alfredo De Marsico, Francesco Carnelutti e Gaetano Grisostomi.

Con il decreto legge 22 novembre 1928 n. 2580, convertito in Legge 24 dicembre 1928 n. 2943, i componenti del Consiglio Superiore Forense da 32 furono ridotti a 24 e con Regio Decreto del 31 gennaio 1929, si provvedeva alla composizione del nuovo Consiglio Superiore Forense con un numero di 24 membri: ai 15 componenti della precedente Commissione furono aggiunti altri nove, tutti di nomina governativa. La regola della composizione rimase tale sino al R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578; con esso il Consiglio Superiore Forense

prende il nome di “Commissione Centrale per gli Avvocati ed i Procuratori” con 15 componenti che venivano nominati il 5 aprile del 1934 con Ageo Arcangeli Presidente.

Con la legge 23 marzo 1940, n. 254, l’organismo, rimasta inalterata la composizione numerica e il sistema di nomina, mutava nuovamente il proprio nome tornando alla denominazione precedente di “Consiglio Superiore Forense”.

Infine, con il D.Lgs.Lgt. 23 novembre 1944, n. 382 (concernente la riorganizzazione dei Consigli degli Ordini e dei Consigli nazionali delle professioni) l’organismo centrale dell’Avvocatura assunse l’attuale nome di “Consiglio Nazionale Forense” interamente eletto dai Consigli dell’ordine. Tale denominazione sarà sempre confermata nei riferimenti normativi successivi e da ultimo dalla Legge 31 dicembre 2012, n. 247¹.

3. *Composizione e modalità di elezione.*

L’art. 34 della nuova legge professionale interviene sulla composizione e sulle modalità di elezione del CNF, cambiandone la fisionomia al fine di assicurare rappresentatività ai distretti di Corte d’Appello con il maggior numero di iscritti negli Albi. In quest’ottica, si supera il criterio della corrispondenza tra membri del Consiglio e distretti di Corte d’Appello (un consigliere per distretto), risalente all’art. 1 del D. Lgs. C.P.S. n. 6/1946 e si opta a favore per un sistema a rappresentanza variabile: infatti, pur mantenendo il criterio della rappresentanza distrettuale, si prevede che i distretti che contano fino a diecimila iscritti eleggano un consigliere, e che i distretti che superano tale soglia ne eleggano due (art. 34, comma 2). Nell’ambito di ogni distretto, peraltro, si cerca di evitare la sovra-rappresentazione di un medesimo ordine circondariale; a tal fine, per i distretti che eleggono un solo consigliere, si prevede che uno stesso ordine circondariale non possa essere rappresentato per più di due mandati consecutivi, mentre per i distretti che eleggono due consiglieri, è stabilito che il secondo eletto venga selezionato tra i candidati più votati che non appartengano allo stesso ordine circondariale del primo eletto.

Parimenti rilevante, con riguardo alla composizione del CNF, è l’introduzione del principio di equilibrio tra i generi. Oltre alla proclamazione di principio di cui al comma 1, l’art. 34 prevede due dispositivi volti a garantire la presenza di entrambi i generi in Consiglio. Il primo, contenuto nel comma 2 dell’art. 34, consiste nella sanzione della nullità per le elezioni del Consiglio nazionale al cui esito non risultino rappresentati entrambi i generi. Il secondo dispositivo attiene ai criteri di elezione nei distretti che eleggono due candidati: a tale proposito, il comma 3 prevede che il secondo eletto – oltre a dover provenire come si è detto, da un ordine circondariale diverso rispetto al primo eletto – deve essere individuato “garantendo la rappresentanza tra i generi”.

L’art. 34, comma 1, aumenta la durata in carica del Consiglio nazionale dagli attuali due anni a quattro, coerentemente con quanto previsto per i Consigli dell’Ordine circondariali. Ai sensi del comma 5, il Consiglio nazionale elegge, al suo interno, il Presidente, due Vicepresidenti, un Segretario ed un Tesoriere, che formano il consiglio di presidenza e nomina altresì i componenti delle commissioni (di cui all’art. 37, comma 4) e degli altri organi previsti dal regolamento (il riferimento deve intendersi effettuato ai “regolamenti interni per il suo funzionamento” di cui all’art. 35, comma 1, lett. b).

¹ In approfondimento si veda F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall’Unità alla Repubblica*, Bologna, 2002; *Un progetto di ricerca sulla storia dell’avvocatura*, a cura di G. Alpa e R. Danovi, Bologna 2003; *Atti del primo Congresso giuridico italiano (25 novembre–8 dicembre 1872)*, a cura di G. Alpa, Bologna 2006; *Atti del primo Congresso nazionale giuridico forense del secondo dopoguerra (settembre–novembre 1947)*, a cura di G. Alpa, S. Borsacchi, R. Russo, Bologna 2008; A. Meniconi, *La maschia avvocatura*, Bologna, 2006, tutti della collana “Storia dell’Avvocatura in Italia” curata dal CNF; A. Morlino, *L’Avvocatura lucana tra consigli di disciplina e ordine avvocati*, Potenza, Edizioni Leucanikà, 2005; G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. 251 ss.

4. *Funzioni del CNF alla luce della legge n. 247/12: rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura, rapporti con il Ministro della Giustizia e con l'Ordine giudiziario, attuazione della legge.*

La nuova legge professionale forense riserva “in via esclusiva” al Consiglio nazionale la rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura a livello nazionale, cui consegue l'onere di promuovere i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (Art. 35, comma 1, lett. a).

Si tratta di una previsione importante, che prefigura l'essenziale funzione di coordinamento, indirizzo e controllo dei molteplici ambiti della vita della comunità professionale, desumibile da molti altri luoghi della legge. La centralità del CNF, infatti, non si traduce in una configurazione rigidamente gerarchica dell'ordinamento forense, né in una chiusura di quest'ultimo rispetto alle dinamiche di relazione e cooperazione istituzionale.

La funzione di rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura, peraltro, è direttamente connessa alla vocazione esponenziale degli interessi dell'intera categoria che il sistema elettorale prima descritto configura. D'altro canto, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 171 del 1996 ebbe modo di precisare che «*il CNF tutela un interesse pubblicistico, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione*».

In tale ottica, sembra assai significativo il forte legame di collaborazione tra il Consiglio nazionale ed il Ministero della Giustizia, cui la legge dedica diverse disposizioni.

Si pensi, anzitutto, all'importante previsione di carattere generale di cui all'art. 35, comma 1, lett. q), laddove è previsto che il CNF “esprime, su richiesta del Ministro della giustizia, pareri su proposte di legge che, anche indirettamente, interessino la professione forense e l'amministrazione della giustizia”: viene così ripresa, e ampliata, l'importante e risalente previsione di cui all'art. 14 del D.Lgs. Lgt. n. 382/44.

Parimenti rilevante è, poi, il coinvolgimento del Consiglio nazionale nei procedimenti di attuazione normativa della nuova legge professionale, affidati al Ministro della Giustizia. Da un lato, infatti, l'art.1, comma 3, prevede il Regolamento del Ministro quale fonte generale di attuazione della legge professionale, prevedendo però che tali regolamenti vengano adottati “previo parere del C.N.F.”.

D'altro canto, viene talora previsto un ruolo ancor più incisivo del Consiglio nazionale; si pensi, ad esempio, alla “proposta” nell'ambito del procedimento di adozione del Decreto legislativo sulle società tra avvocati (art. 5).

Altrettanto rilevante, in tale ottica, è la “proposta” al Ministro in tema di adozione del Decreto ministeriale recante i parametri per la determinazione del compenso dell'avvocato (art. 13, comma 6). Solo l'intervento del Consiglio nazionale forense, in collaborazione con il Ministro, può infatti assicurare l'equilibrio necessario tra le esigenze della libera concorrenza delle prestazioni professionali e la dignitosa remunerazione delle medesime, in ossequio all'art. 36 della Costituzione.

Con riferimento ai rapporti con l'ordine giudiziario nonché, più in generale, alla fondamentale funzione che l'Avvocatura svolge nell'amministrazione della giustizia, è assai rilevante l'istituzione, presso il CNF, dell'Osservatorio permanente sulla giurisdizione, che, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. r), “raccolge dati ed elabora studi e proposte diretti a favorire una più efficiente amministrazione della giustizia”.

Alla funzione consultiva nei confronti del Ministro si accompagna, peraltro, la previsione di significativi ambiti in cui l'attuazione della nuova legge professionale è direttamente affidata al CNF, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare. Particolarmente rilevanti, tra gli altri, i regolamenti in tema di esercizio della funzione

disciplinare (art. 50), quello sulla formazione continua, o ancora quello, già ricordato, relativo all'istituzione dell'osservatorio permanente sulla giurisdizione (Art. 35, comma 1, lett. r).

Inoltre, la funzione di rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura impone al Consiglio nazionale forense l'onore e l'onere di aprirsi a proficue dinamiche collaborative con gli Ordini forensi circondariali, nel perseguimento dell'obiettivo primario della qualità dell'esercizio dell'attività professionale forense, nella convinzione che solo un'Avvocatura consapevole, competente, attenta all'evoluzione della società e delle dinamiche economiche possa assicurare pienamente l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini.

Per ciò che riguarda i rapporti con gli Ordini, vale sottolineare che l'art. 35, comma 1, lett. f) espressamente attribuisce al CNF la funzione di promuovere "attività di coordinamento e di indirizzo dei Consigli dell'Ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa". Tale generale funzione di indirizzo e coordinamento si riverbera, peraltro, in una serie di ambiti che vanno dalla vigilanza sul tirocinio e sul corretto svolgimento dell'esame di Stato (artt. 41 e 46 ss.), alla formazione professionale (cfr. l'art. 11, comma 3, che affida al CNF la definizione delle modalità di assolvimento dell'obbligo formativo), alla vigilanza sull'acquisizione del titolo di specialista (cfr. art. 9), al riconoscimento delle associazioni forensi maggiormente rappresentative, fino all'adozione del Codice Deontologico forense (art. 3).

5. Segue: *funzione disciplinare ed adozione del Codice deontologico*

L'altra fondamentale funzione del CNF è quella disciplinare, che esercita in forme propriamente giurisdizionali, confermata dalla nuova legge professionale (artt. 36 e 37). Attraverso le proprie decisioni, infatti, il Consiglio nazionale contribuisce in maniera decisiva ad assicurare la correttezza dell'esercizio dell'attività professionale, con esiti di sicura rilevanza sul generale obiettivo della tutela dei diritti, fine istituzionale dell'ordinamento forense.

Il CNF giudica innanzi tutto infatti sui reclami proposti avverso i provvedimenti disciplinari adottati (in forma amministrativa) dal Consiglio dell'ordine, nonché sulle controversie in materia di elezioni dei Consigli dell'ordine. La giurisdizione speciale del CNF è stata preservata con l'entrata in vigore della Costituzione, all'esito della "revisione" delle giurisdizioni speciali imposta dall'art. 102 della Carta fondamentale e dalla VI disposizione transitoria.

Lo *status* di autorità giurisdizionale del Consiglio nazionale forense è stata ribadita nella giurisprudenza costituzionale, allorché la Corte ha a più riprese riconosciuto la sua legittimazione attiva al sollevamento di questioni incidentali di costituzionalità, sottolineando che l'ente svolge «*funzione giurisdizionale per la tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore a quello dell'interesse del gruppo professionale: il che può trovare conferma nella ricorribilità contro le decisioni del Consiglio nazionale alle Sezioni unite della Corte di cassazione*» (sent. 114 del 1970).

La funzione disciplinare riveste un'importanza fondamentale, tenendo assieme la tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione e l'autonomia dell'ordinamento professionale.

Dalla natura giurisdizionale dei giudizi del Consiglio nazionale deriva la legittimazione del Consiglio a formulare norme deontologiche, con l'emanazione di un codice deontologico che indichi i comportamenti e qualifici giuridicamente la specifica moralità richiesta all'avvocato nell'esercizio delle sue funzioni e nella sua condotta sociale.

La Corte di Cassazione, in una nota sentenza (la n. 26810 del dicembre 2007), precisa che le norme deontologiche sono «*fonti normative integrative di precetto legislativo, che attribuisce al CNF il potere disciplinare, con funzione di giurisdizione speciale appartenente*

all'ordinamento generale dello Stato, come tali interpretabili direttamente dalla corte di legittimità».

Assai significativa, in quest'ottica, è la previsione di cui agli artt. 3 e 35, comma 1, lett. d) della legge, che affida espressamente al Consiglio nazionale la competenza ad adottare il Codice deontologico forense, sentiti gli ordini circondariali. Tale strumento normativo – ed il procedimento previsto per la sua adozione – assicurano la fondamentale apertura delle regole deontologiche all'esperienza di settore senza irrigidire la previsione delle condotte rilevanti secondo un principio di stretta tipicità (cfr. art. 3, comma 3, ultimo periodo), garantendo la stessa possibilità di un loro continuo ed efficace adeguamento alle diverse declinazioni del corretto esercizio della professione che emergano dall'esperienza viva del settore e dalle concrete domande di giustizia disciplinare elevate nei confronti dei professionisti.

6. Ulteriori funzioni.

A questi pilastri fondamentali, che forgiarono la natura del CNF, si aggiungono – come si è detto – numerose ulteriori funzioni in diversi campi d'interesse per la professione forense.

Una prima consiste nella gestione dell'albo degli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori (cosiddetti “cassazionisti”).

Con l'avvento della normativa sulla libera circolazione degli avvocati nell'Unione europea, il CNF è divenuto sede di svolgimento delle prove integrative per lo svolgimento della professione in Italia da parte di avvocati provvisti di titolo in altro Stato membro.

Si aggiunge, poi, il vasto settore delle designazioni di avvocati in possesso di documentata esperienza professionale per una ampia serie di incarichi.

Una prima attribuzione, che ha un preciso riferimento costituzionale nell'art. 106 della Carta fondamentale è quella di designare ed istruire le candidature che vengono trasmesse al C.S.M. ai fini della nomina di Consiglieri di Cassazione di provenienza forense.

Il Consiglio provvede inoltre a designare avvocati per la Commissione e le sottocommissioni dell'esame di abilitazione, per i consigli direttivi delle scuole di specializzazione per le professioni legali, per la Consulta nazionale tributaria ed i comitati tributarî, per il collegio dei revisori dei conti della Cassa di previdenza forense, per le commissioni di concorso ad avvocato e procuratore dello Stato e a magistrato.

Con la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005-2006 si è aggiunta una serie di competenze di rilievo sistematico non trascurabile: il Presidente del CNF è componente di diritto del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione; inoltre spetta al Consiglio nazionale la nomina di un ulteriore membro del medesimo consesso.

A questa nomina si aggiunge quella dei componenti avvocati dei Consigli giudiziari distrettuali e di un avvocato nella commissione per il conferimento delle funzioni giudicanti di legittimità ai magistrati.

Roma, giugno 2013.