

Audizione di Confprofessioni presso la II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati, sul disegno di legge C. 2629 e abbinati recanti: “Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento forense”

1° dicembre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

il disegno di legge oggi al Vostro esame si inserisce in una più ambiziosa iniziativa di riforma degli ordinamenti professionali, che coinvolge anche le altre professioni regolamentate in forma ordinistica.

Confprofessioni – che raccoglie al suo interno le libere associazioni di tutte le professioni ordinistiche, e che svolge la funzione di parte sociale rappresentativa dei professionisti nell’ambito del CCNL di categoria – non può che accogliere con entusiasmo un’iniziativa di così vasta portata, che testimonia l’attenzione di Governo e Parlamento per il nostro mondo.

Non vi è dubbio, infatti, che gli ordinamenti professionali necessitino di essere revisionati e periodicamente manutenuti per adeguarli alle trasformazioni sociali, tecnologiche e del mercato. E questa esigenza è tanto più avvertita dopo una stagione di selvaggia deregolamentazione, ispirata da malintese letture della disciplina europea della concorrenza, inaugurata con i decreti Bersani e poi consolidatasi durante il Governo Monti. Con la riforma del 2012, in particolare, la massima parte della normativa sugli ordinamenti professionali è stata delegificata e portata a livello di fonti secondarie: anche simbolicamente, un declassamento inopportuno e pericoloso, visto il rilievo fondamentale dei diritti e degli interessi che i cittadini e lo Stato affidano, quotidianamente, ai liberi professionisti.

In quanto Confederazione generale della categoria, siamo in costante contatto con tutte le aree del lavoro professionale e raccogliamo le domande provenienti dai singoli professionisti, dalle associazioni e dagli organismi rappresentativi: nessuno più di noi può dunque comprendere e sostenere l’esigenza di adeguare gli ordinamenti professionali, sanando lacune e incongruenze.

E tuttavia, i disegni di legge che si sono fatti veicolo di questa nuova fase di riforma – tra i quali il ddl di riforma dell’ordinamento forense e le proposte di legge abbinate che sono

qui in esame – presentano anche numerosi problemi, che non possiamo trascurare, e sui quali si stanno ora levando le voci e le opinioni di tante associazioni del nostro mondo.

A cominciare dalla impostazione di metodo, di veicolare la riforma degli ordinamenti professionali in quattro diverse leggi delega: si rischia infatti di suscitare conflitti normativi, confusione e disparità di trattamento tra professioni. In particolare, qualora ogni professione dovesse definire in maniera autonoma i propri modelli aggregativi senza un quadro normativo comune e aggiornato, si creerebbe un sistema frammentato e privo di coerenza, incapace di supportare i professionisti nella crescita dimensionale e nella sfida competitiva a livello europeo. Soprattutto, parcellizzare la disciplina metterebbe in crisi il vero valore aggiunto dello strumento delle Stp, ovvero la possibilità di costituire Società multiprofessionali. Sarebbe certamente preferibile innestare la disciplina specifica relativa alle singole professioni in una cornice normativa comune di riforma organica del settore. O quantomeno discutere la riforma in un’unica sede, nell’ottica di tutelare al meglio le competenze di ciascuna delle professioni coinvolte. Tenendo anche presente il fatto che il cannibalismo di competenze genera spostamenti di fatturato, e quindi di reddito, da una categoria all’altra, con un riverbero in materia di mancanza di entrate nelle rispettive casse di previdenza e con un conseguente aggravio rispetto alle tenute previdenziali che portano rischi di ricaduta per il bilancio dello Stato.

Molte perplessità suscitano anche le modalità di elaborazione di queste proposte di legge, che non sono mai state sottoposte ad un reale confronto preliminare con il mondo dei corpi intermedi. Nel caso della riforma forense, in particolare, i tavoli presso il CNF non hanno rappresentato una modalità effettiva di condivisione dei contenuti. La fretta di licenziare questi testi ha inficiato anche la correttezza procedurale: basti pensare che nessuno dei disegni di legge è stato sottoposto all’analisi di impatto sulla proporzionalità delle misure in tema di servizi professionali e al vaglio preliminare dell’Antitrust, che è invece imposto dal d.lgs. 142/2020, di recepimento della direttiva (UE) 2018/958. Una violazione di legge stupefacente, di fronte a riforme tanto vaste, come lo stesso *dossier* dei Vostri uffici studi ha messo in evidenza.

Anche per questo, i provvedimenti in cui si articola questa riforma delle professioni, e tra questi il disegno di legge al Vostro esame, non appaiono al passo con i tempi. Se il Parlamento desidera investire sulla crescita delle professioni italiane, accompagnandole e supportandole nell’impegnativo sforzo di adeguamento alle grandi sfide poste dai mercati, la direzione da intraprendere è quella di una modernizzazione delle forme e dei processi organizzativi delle attività professionali, su cui tanto spesso abbiamo già in altre occasioni richiamato l’attenzione delle istituzioni.

Deve poi osservarsi che la proposta di riforma non contiene alcuna disposizione, neanche in forma indiretta, che affronti il tema dell’uso di strumenti di intelligenza

artificiale nella professione forense. Oggi, anche alla luce del recente “Regolamento sull’intelligenza artificiale” (UE) n. 2024/1689 del 13 giugno 2024 (cosiddetto “*AI Act*”), l’esigenza è ancora più avvertita, stante la velocità esponenziale evolutiva e di utilizzo dei sistemi di intelligenza

artificiale, in relazione alle implicazioni giuridiche, etiche e sociali che ne conseguono, soprattutto con maggiore riguardo al loro impatto sull’esercizio della professione forense e sulla protezione dei dati personali. Vi è l’esigenza di identificare e prevenire i rischi, le sfide e le implicazioni etiche, sociali e legali dell’intelligenza artificiale. Pertanto, è necessario stabilire e applicare dei principi che sono ritenuti cardini imprescindibili per il suo utilizzo nel comparto giustizia, quali: il rispetto dei diritti fondamentali, l’antropocentrismo, la conoscenza e l’uso consapevole dell’intelligenza artificiale, la lealtà, la trasparenza e l’informazione, la *privacy* e la *cybersecurity*, e la responsabilità; nonché delle regole e delle linee guida, che assicurino la presenza dell’essere umano come centro di ogni decisione e di qualsiasi risultato derivante dai suddetti sistemi di intelligenza artificiale.

Sulle società tra professionisti

La disciplina prevista dalla lettera h) dell’art. 2, in tema di forme aggregative è solo apparentemente aperta a modalità di collaborazione. In realtà, l’intento che si persegue è quello di sottoporre gli avvocati che intendono costituire società interdisciplinari, magari supportate da investitori privati interessati a promuovere studi a forte capacità competitiva sul mercato internazionale, a divieti, condizioni e vincoli, disomogenei rispetto a quelli previsti per gli altri professionisti, così da scoraggiare lo sviluppo di queste realtà aggregative.

Si punta, non a caso, su forme proprie dell’avvocatura, come le associazioni professionali forensi – una modalità organizzativa che già oggi esiste, ma che non presenta alcun vantaggio in termini di apporti interdisciplinari, ampliamento di segmenti di mercato, sviluppo tecnologico e competitività internazionale. Mentre si conferma il divieto di esercitare la professione nell’ambito di Società tra professionisti, salvo che per l’attività di consulenza: un divieto che non ha alcun senso e che non è compatibile con il diritto europeo e con la Costituzione.

Voi tutti siete perfettamente consapevoli che la transizione verso modalità aggregative dei professionisti in strutture organizzative ampie ed articolate è l’unico ed imprescindibile canale attraverso cui salvaguardare le potenzialità di un settore professionale competitivo su scala europea e prettamente italiano. Conservare le attuali strutture monoprofessionali o i microstudi, che sono ancora oggi la realtà prevalente nella nostra realtà economica, significa accettare il tendenziale declino delle nostre professioni, nonostante la straordinaria competenza di cui sono portatrici nel mondo, di fronte alla penetrazione incisiva di capitali stranieri e di studi agguerriti in un mercato come quello italiano, che fa gola a molti.

È davvero di lampante evidenza che la disciplina dell’esercizio della professione in forma societaria, e in particolare nella forma di società con apporto di capitali e a carattere

interdisciplinare, dovrebbe essere attratta in una disciplina unitaria per tutte le professioni, e non frammentata in una miriade di condizioni e vincoli, che difendono soltanto l’isolazionismo professionale.

Senza contare che l’introduzione di un modello organizzativo *ad hoc*, per i soli avvocati, disomogeneo dai modelli prevalenti in Europa, rischia di impedire agli studi italiani una competizione ad armi pari con i *competitor* europei, mentre nulla impedirà ai grandi gruppi organizzati europei di penetrare nel mercato dei servizi legali nel nostro Paese.

La lettera h) andrebbe dunque espunta dal disegno di legge, e sostituita con un principio che imponga il rinvio ad una disciplina generale, così come dovrebbe accadere negli altri disegni di legge che compongono la materia – eccezion fatta, si intende, per le professioni dell’area sanitaria, per le quali esistono esigenze diverse.

Sulla pubblicità

Riteniamo che la previsione di cui alla lettera e) dell’art. 2 in materia di pubblicità sia in contrasto con il diritto degli avvocati di offrire informazioni sull’esercizio della loro attività professionale, uniformemente riconosciuto da molteplici norme negli ultimi venti anni e, in particolare, dall’attuale legge professionale (legge n. 247/2012, art. 10, comma 2).

Il disegno di legge delega dovrebbe, piuttosto, riconoscere espressamente il diritto di promuovere l’attività professionale forense, ricorrendo alla pubblicità quale strumento promozionale e di corretto funzionamento del mercato, purché essa rispetti requisiti di trasparenza, veridicità e correttezza.

Sulle incompatibilità

Il disegno di legge ripropone il medesimo regime di incompatibilità previsto dall’attuale legge professionale, con alcune modeste estensioni. Si mantiene, quindi, un’impostazione estremamente restrittiva, che vieta agli avvocati di svolgere qualunque funzione diversa, salvo alcune eccezioni limitate e puntuali: una zavorra non più tollerabile per una categoria che ha necessità di differenziare ed aprirsi ad ambiti, attività e competenze nuovi.

L’incompatibilità andrebbe limitata alle sole attività di impresa e di lavoro che comportino un reale pregiudizio per l’indipendenza e l’autonomia dell’avvocato, eventualmente elencando, in modo puntuale, quelle attività specifiche che si presumono in conflitto con tale indipendenza e autonomia. Occorre, invece, eliminare il divieto di esercizio di attività di lavoro autonomo, al fine di consentire agli avvocati di accedere a nuovi settori di attività interprofessionali ed espandere le loro possibilità di competizione nel mercato.

Sull’equo compenso

La materia dell’equo compenso è, per definizione, di interesse trasversale a tutte le professioni, e implica regole e condizioni sul contratto di prestazione d’opera che coinvolgono tutte le professioni. Non si vede dunque perché la materia dovrebbe essere affrontata con interventi parcellizzati nelle diverse leggi professionali.

Quanto ai contenuti, si dovrebbe andare nella direzione di revisionare la disciplina introdotta nel 2023, la quale, pur pienamente condivisibile nella sua impostazione ideale, non sta dando frutti. Perché, come avevamo sin da subito segnalato, è da un lato troppo stretta e dall’altro troppo larga.

Troppo stretta, dove riduce l’ambito di applicazione dell’equo compenso ai soli rapporti di natura convenzionale con committenti con più di 50 dipendenti o 10 milioni di fatturato, lasciando così fuori la stragrande maggioranza delle committenze dei professionisti italiani; dall’altro troppo larga, laddove ha basato l’effettività della norma sui poteri disciplinari degli ordini professionali nei confronti dei professionisti stessi.

Anche la previsione dell’art. 6 della legge 49, che prevede la possibilità delle imprese di concordare modelli *standard* di convenzioni con i Consigli nazionali degli ordini, manifesta l’infatuazione per un ormai tramontato potere di fissazione di tariffe vincolanti. A ben vedere, l’idea di convenzioni vincolanti stabilite dagli ordini professionali è del tutto incongruente con i principi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’UE, che ha sempre negato poteri di condizionamento del mercato agli ordini. Il testo al Vostro esame valorizza questa potestà dei Consigli degli ordini, invece di abolirla.

Sul preventivo

Suscita molte perplessità anche la circostanza per cui non si ravvede alcuna traccia del principio oggi vigente di obbligo di sottoporre al cliente il preventivo in forma scritta. Introdotto nel 2014, l’obbligo del preventivo (dal 2017 in forma scritta) rappresenta un’importante garanzia per i clienti, cui i professionisti si sono nel tempo adeguati, riuscendo a trovare le modalità più idonee per garantire la dovuta trasparenza informativa.

Se qui si intendesse varare una controriforma, si farebbe bene a dirlo, soprattutto ai cittadini. Se invece si trattasse solo di una dimenticanza si potrebbe correggere il testo.

Sulla natura e le funzioni dei Consigli degli ordini

Un altro esempio emblematico della curvatura del tutto parziale di questo testo si evince dalla lettera v) dell’art. 2, ove si definisce, appunto, la funzione del Consiglio Nazionale Forense a cui sarebbe riservata «*in via esclusiva* la rappresentanza istituzionale dell’avvocatura a livello nazionale, europeo ed inter-nazionale».

Quel che va sottolineato è che la delega si dimentica di risolvere una volta per tutte le dispute e le incongruenze oggi esistenti sulla natura degli ordini professionali, sulla loro

soggezione ai vincoli imposti alle amministrazioni pubbliche, e sulla preclusione di esercitare attività di rappresentanza della categoria a fini politici.

Siamo ormai tutti assuefatti all’idea che i Consigli degli ordini professionali siano soggetti di rappresentanza degli interessi dei propri iscritti. Ma questo è falso. Gli ordini professionali sono enti costituiti per la tutela degli interessi della collettività al corretto esercizio delle attività professionali. Conseguentemente, la funzione rappresentativa degli ordini professionali è limitata, soggetta al controllo del Ministero vigilante e circoscritta dalle leggi a funzioni specifiche di interesse della collettività.

La rappresentanza istituzionale svolta dagli ordini ha limitatissimi margini di rappresentanza sui temi della politica generale, perché l’appartenenza obbligatoria all’ordine e la sua unicità implica l’inevitabile sacrificio del principio del pluralismo, che è invece il corollario essenziale della vita associativa e della politica democratica nel modello costituzionale.

Al contrario, l’attività di libera rappresentanza associativa svolta dalle associazioni riveste carattere generale e non subisce vincoli legali, se non quelli previsti in via generale per le libere associazioni.

Diversamente da quanto accade per l’adesione agli ordini professionali, che è obbligatoria e pertanto sacrifica il pluralismo associativo, la libera rappresentanza associativa si fonda sulla scelta del professionista di aderire ad una associazione, in un ambiente connotato dal pluralismo associativo.

Sulle scuole forensi

Desta preoccupazione il tema della formazione degli avvocati e delle scuole forensi: vengono di fatto intestate agli ordini le scuole di formazione forense, la cui frequenza consente la riduzione del periodo di praticantato, sottraendo questi programmi alle Università, che le avevano istituite. Salvo poi ritrovarsi costretti, quasi ovunque, a convenzionarsi con le Università per assicurare i contenuti didattici.

Oggi si torna su questo tema, senza tenere conto che sono allo studio riforme del Ministero dell’Università e della Ricerca. Del tutto ai margini restano le associazioni dei professionisti, a danno del pluralismo formativo, che dovrebbe essere un valore costituzionale; mentre le Università sono confinate in un ruolo ancillare: riempire le attività didattiche delle scuole degli ordini, mettendo a rischio l’autonomia culturale e formativa dei nostri Atenei e dei loro docenti. Un monopolio sulla formazione degli avvocati, che appare incomprensibile nelle sue intenzioni.

Sui mandati dei consiglieri degli ordini

Riteniamo che l’introduzione di un nuovo sistema elettorale per l’elezione dei consigli dell’ordine, che eleva il numero di mandati esperibili a tre rispetto ai due previsti dalla attuale

legge professionale, sia una misura non necessaria. Essa, in particolare, contrasta con la necessità di garantire un fisiologico ricambio democratico delle cariche, anche nell’ottica del rinnovamento di genere e generazionale, sia nei consigli dell’ordine sia nel Consiglio Nazionale Forense.

Con riferimento al CNF, riteniamo altresì inopportuno mantenere l’attuale modello che concentra in esso indistintamente tutte le funzioni di *governance* dell’avvocatura (giurisdizionali, regolamentari, amministrative e finanche di rappresentanza) in violazione del principio costituzionale di separazione dei poteri e delle relative garanzie richieste a livello europeo. In particolare, è necessario separare nettamente la funzione giurisdizionale speciale e la funzione amministrativa, al fine di tutelare l’autonomia, l’indipendenza, l’imparzialità e la terzietà del Consiglio Nazionale Forense e dei suoi componenti nell’esercizio della giurisdizione disciplinare.