

XVI legislatura

Disegno di legge
A.S. n. 601-711-1171-
1198-B

Nuova disciplina
dell'ordinamento della
professione forense

novembre 2012
n. 406



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Nota di sintesi sull'Atto Senato n. 601-711-1171-1198-B
"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"

Il disegno di legge A.S. n. 601-711-1171-1198-B contiene la riforma organica della disciplina della professione di avvocato.

I disegni di legge AA.SS. n. 601, 711, 1171 e 1198 sono stati approvati in testo unificato il 23 novembre 2010 dal Senato con il nuovo titolo "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense". Il testo risultante è divenuto alla Camera il progetto di legge A.C. n. 3900, il cui esame è iniziato in Commissione Giustizia il 26 gennaio 2011. Il progetto di legge è stato esaminato congiuntamente con gli AA.CC. n. 420, 1004, 1447, 1494, 1545, 1837, 2246, 2419, 2512, 4505, 4614. L'esame alla Camera si è concluso il 31 ottobre 2012 con l'approvazione dell'A.C. n. 3900-BIS, derivante da stralcio.

L'A.S. n. 601-711-1171-1198-B è stato assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato in sede referente il 6 novembre 2012.

Il **Titolo I** (articoli 1-14) reca disposizioni generali.

L'**articolo 1** delinea in termini generali il contenuto della riforma della professione di avvocato e demanda la sua attuazione a regolamenti del Ministro della giustizia da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. **In seguito a modifica apportata dalla Camera**, i suddetti regolamenti del Ministro della giustizia devono essere adottati entro due anni (anziché un anno) dalla data di entrata in vigore della legge e le disposizioni integrative o correttive dovranno essere adottate entro quattro anni (anziché due) dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti di attuazione. **Rispetto al testo licenziato dal Senato in prima lettura**, inoltre, è stato espunta una procedura prevista nei casi in cui il Ministro della giustizia non avesse inteso uniformarsi ai principi contenuti nei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari; è stato altresì inserito un nuovo comma con la clausola di invarianza finanziaria.

Ad una prima lettura parrebbe opportuno valutare i rapporti fra le previsioni di cui all'articolo 1 e quelle di cui all'articolo 64 del disegno di legge in esame. Se infatti le previsioni regolamentari cui fa riferimento il comma 2 del citato articolo 64 includessero quelle di cui ai regolamenti previsti dall'articolo 1, dovrebbe rilevarsi una mancanza di coordinamento fra i termini previsti per l'emanazione dei regolamenti predetti e quelli previsti per l'emanazione del testo unico di cui all'articolo 64 (il termine sarebbe in entrambi i casi di due anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge). Se invece le previsioni regolamentari contenute nei regolamenti di cui all'articolo 1 non dovessero confluire nel richiamato testo unico, sarebbe allora preferibile che ciò venisse esplicitato, in quanto l'attuale formulazione dell'articolo 64, facendo in generale

riferimento alle disposizioni regolamentari vigenti, farebbe propendere sul piano letterale per la prima soluzione prospettata.

L'**articolo 2** individua il contenuto della professione, inserendo tra le attività riservate in esclusiva agli avvocati le attività di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale. Si segnala che nella **nuova formulazione derivante da modifiche apportate dalla Camera** l'attività professionale in materia stragiudiziale è ascritta alla competenza degli avvocati "ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato".

L'**articolo 3** elenca i doveri dell'avvocato ed i principi cui deve ispirarsi la sua attività; esso inoltre determina in termini generali il contenuto del codice deontologico che dovrà essere emanato dal Consiglio nazionale forense ai sensi di quanto previsto dai successivi articoli 35 e 65, rimettendo ad un decreto ministeriale le modalità di pubblicazione e di accesso al medesimo.

L'**articolo 4** interviene in materia di esercizio della professione forense in forma associata. Esso, tra l'altro, ammette le associazioni multidisciplinari tra professionisti. **Rispetto al testo licenziato dal Senato in prima lettura, sono state espunte le disposizioni riferite alle società di avvocati.** In relazione a tale aspetto, **la Camera ha inserito un nuovo articolo 5 recante delega al Governo per la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria,** mediante l'emanazione di un decreto legislativo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Tra i principi e criteri direttivi della delega si ricorda qui solamente la previsione secondo la quale l'esercizio della professione forense in forma societaria deve essere consentito esclusivamente a società di persone, di capitali o cooperative, i cui soci siano avvocati iscritti all'albo.

Il testo dell'articolo 5 specifica che la delega al Governo deve tenere conto di quanto previsto dall'articolo 10 della legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183). Tale articolo 10, come novellato dall'articolo 9-bis del decreto-legge n. 1 del 2012 (cosiddetto "decreto liberalizzazioni"), prevede la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate, secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. In particolare, il comma 3 consente ai professionisti iscritti ad ordini professionali di esercitare la professione in forma societaria o cooperativa. E' dunque consentito alla società tra professionisti di assumere anche la forma di società di capitali¹.

¹ Si ricorda che il progetto di legge A.C. 3900 vietava invece, al comma 7 dell'articolo 4, la costituzione di società di capitali che indicassero l'esercizio dell'attività professionale forense tra quelle previste nel proprio oggetto sociale (sancendo anche la nullità dei relativi atti costitutivi e di modifica dei patti sociali, oltre dei contratti stipulati con i terzi). **Tale previsione è stata espunta durante l'esame alla Camera insieme alle altre che si riferivano alle società nel citato articolo 4.** Si ricorda inoltre che, per quanto riguarda la professione forense, il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, agli articoli 16 e

Per quanto riguarda la definizione dei principi e criteri direttivi di delega di cui al medesimo articolo 5, si rileva che il rinvio all'articolo 10 della legge n. 183 citata deve presumibilmente intendersi come residuale, considerato che alcuni dei predetti principi e criteri direttivi sono incompatibili con le previsioni di cui al predetto articolo 10. Ciò vale in particolare per quel che concerne la disciplina della compagine sociale. La lettera a) del comma 2 dell'articolo 5 prevede infatti che i soci non possano che essere avvocati iscritti all'albo, mentre l'articolo 10, comma 4, lettera b), della legge n. 183, ammette, seppur in misura minoritaria, la partecipazione di soci non professionisti per prestazioni tecniche e finalità di investimento. Sul punto parrebbe forse auspicabile una formulazione normativa più esplicita.

L'**articolo 6** impone all'avvocato e ai suoi collaboratori l'osservanza del dovere di riservatezza e del segreto professionale.

L'**articolo 7** dispone in ordine al domicilio professionale dell'avvocato (determinante per individuare l'albo professionale al quale lo stesso dovrà iscriversi) e prevede la pubblicazione da parte degli ordini professionali dell'elenco degli indirizzi di posta elettronica comunicati dagli avvocati iscritti. **Rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura** è stata introdotta una previsione esplicita relativa alla permanenza dell'obbligo del versamento del contributo annuale per l'iscrizione all'albo da parte degli avvocati italiani che risiedono e esercitano all'estero.

L'**articolo 8** modifica la formula del giuramento da parte dell'avvocato, prevedendo altresì che esso sia prestato innanzi al Consiglio dell'ordine, piuttosto che agli organi giudiziari.

L'**articolo 9, incisivamente modificato durante l'esame alla Camera**, introduce le specializzazioni, demandando la definizione della relativa disciplina ad un regolamento del Ministro della giustizia, nel rispetto di quanto previsto dalla stessa disposizione. L'avvocato potrà indicare il titolo di specialista in vari rami del diritto all'esito positivo di percorsi formativi o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai percorsi formativi e dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale, spetta in via esclusiva al CNF. **Rispetto al testo licenziato dal Senato in prima lettura, sono state espunte alcune disposizioni relative alle associazioni specialistiche di avvocati.**

seguenti, prevede che l'attività professionale di rappresentanza, assistenza e difesa in giudizio possa essere esercitata in forma comune esclusivamente secondo il tipo della società tra professionisti (s.t.p.), disciplinata dallo stesso decreto legislativo e, ove non diversamente disposto, dalle norme che regolano la società in nome collettivo.

L'**articolo 10** interviene in materia di pubblicità professionale, dettando alcuni principi di ordine generale. **Rispetto al testo licenziato dal Senato in prima lettura**, è stata espunta la disposizione che rimetteva al CNF la determinazione dei criteri concernenti le modalità delle informazioni e della comunicazione.

L'**articolo 11** introduce per gli avvocati (salvo alcune categorie specificamente indicate) l'obbligo di costante aggiornamento professionale secondo regole che dovranno essere stabilite dal CNF. **Rispetto al testo licenziato dal Senato**, è stata espunta la categoria degli avvocati specialisti tra quelle esentate dagli obblighi di aggiornamento (tale modifica è connessa alla riformulazione dell'articolo 9 che non reca più alcuni riferimenti a tali obblighi) ed è stata inserita una disposizione che prevede il **superamento dell'attuale sistema dei crediti formativi** nella predisposizione, a cura del CNF, dei criteri e delle modalità dell'aggiornamento stesso.

L'**articolo 12** introduce anche per gli avvocati l'obbligo di assicurarsi per la responsabilità civile derivante dall'esercizio della professione. **Rispetto al testo licenziato dal Senato in prima lettura**, è stato inserito anche l'obbligo di stipulare, anche per il tramite delle associazioni e degli enti previdenziali forensi, apposita **polizza a copertura degli infortuni** derivanti a sé e ai propri collaboratori, anche al di fuori dei locali dello studio legale.

L'**articolo 13, incisivamente modificato rispetto al testo licenziato dal Senato**, interviene sulla materia dei compensi (dicitura utilizzata in luogo di "tariffe professionali" **in seguito a modifica**) e del conferimento dell'incarico. Secondo il presente articolo, il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale. La pattuizione dei compensi è libera e sono vietati patti con i quali l'avvocato percepisca come compenso in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa. L'articolo introduce, inoltre, alcuni obblighi di comunicazione da parte dell'avvocato all'atto del conferimento dell'incarico e disposizioni relative ai casi di mancato accordo tra cliente ed avvocato.

L'**articolo 14** interviene in tema di mandato professionale e di sostituzioni e collaborazioni, sancendo in particolare la natura personale dell'incarico e della responsabilità dell'avvocato, anche nel caso di sostituzione o di società o associazione professionale.

Il **Titolo II** (articoli 15-23) reca disciplina sugli albi, gli elenchi e i registri.

L'**articolo 15** indica gli albi, elenchi e registri che devono essere istituiti da parte dei Consigli dell'ordine, rinviando ad un regolamento del Ministro della giustizia le modalità applicative per la tenuta e l'aggiornamento dei medesimi;

sulla base di tali albi ed elenchi il CNF annualmente redige l'elenco nazionale degli avvocati.

L'**articolo 16** dispone una delega al Governo per il riordino della disciplina della difesa d'ufficio. **Esso sostituisce completamente l'articolo 15 del testo licenziato dal Senato in prima lettura** che recava novelle all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di elenchi e tabelle dei difensori d'ufficio. In attuazione della delega, il Governo è chiamato ad emanare un decreto legislativo, sottoposto a parere delle competenti commissioni parlamentari, sui criteri e sulle modalità di accesso ad una lista unica, con la conseguente abrogazione delle norme vigenti incompatibili.

L'**articolo 17** disciplina l'iscrizione all'albo degli avvocati e al registro dei praticanti, dettando procedure specifiche per il caso di avvocati provenienti da altri Stati membri dell'UE o di avvocati extra-comunitari. La disposizione disciplina anche la procedura per l'eventuale cancellazione e reinscrizione. **Rispetto al testo licenziato dal Senato**, si segnala l'inserimento dell'ulteriore requisito del non aver subito condanne per talune fattispecie di reato ai fini dell'iscrizione all'albo, nonché della previsione del raddoppio (da trenta a sessanta giorni) del termine entro cui presentare ricorso contro la cancellazione dall'albo.

In ordine alla procedura per la cancellazione, si segnala che non risultano di immediata evidenza le ragioni per cui al comma 9 dell'articolo 17 si faccia riferimento alla figura del Procuratore generale, visto che la procedura considerata è di competenza dell'ordine circondariale.

L'**articolo 18** disciplina il regime delle incompatibilità con l'esercizio della professione di avvocato, confermando, in particolare, relativamente ai lavoratori dipendenti, il divieto di iscrizione all'albo anche nel caso di attività *part-time*. **Con modifica apportata dalla Camera**, è stata introdotta una disposizione circa l'incompatibilità con l'attività di notaio, mentre è consentita l'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro. L'**articolo 19**, in deroga a tale disciplina, prevede la compatibilità della professione di avvocato con l'insegnamento di materie giuridiche nelle scuole secondarie e nelle università - con i limiti stabiliti dall'ordinamento universitario per i docenti e i ricercatori a tempo pieno - e, **con modifica introdotta dalla Camera**, con l'insegnamento o la ricerca nelle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione pubblici.

L'**articolo 20** disciplina la sospensione dall'esercizio dell'attività professionale su richiesta dell'avvocato o per lo svolgimento di alcune funzioni pubbliche e per la durata della carica. **Rispetto al testo licenziato dal Senato la**

Camera ha previsto che l'avvocato iscritto all'albo può sempre chiedere la sospensione dall'esercizio professionale.

L'**articolo 21** richiede all'avvocato l'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione, pena la cancellazione dall'albo, e rinvia ad un regolamento ministeriale, previo parere del CNF, la definizione delle modalità di accertamento di tali requisiti. **Con disposizioni aggiunte nel corso dell'esame presso la Camera**, si è previsto che l'iscrizione all'albo implichi quella alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense.

L'**articolo 22** disciplina il patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, prevedendo l'iscrizione al relativo albo a seguito del superamento di un esame o della frequenza, con valutazione positiva, della Scuola superiore dell'avvocatura. **Rispetto al testo licenziato dal Senato**, è stata introdotta una norma transitoria secondo la quale possono chiedere l'iscrizione coloro che maturino i requisiti secondo la previgente normativa entro tre anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge.

L'**articolo 23** prevede l'iscrizione obbligatoria in un elenco speciale per gli avvocati degli uffici legali specificatamente istituiti presso gli enti pubblici; a tali soggetti deve essere assicurata la piena autonomia e indipendenza da ogni altro ufficio nella trattazione degli affari legali dell'ente e un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta.

Il **Titolo III** (articoli 24-39) disciplina gli organi e le funzioni degli ordini forensi.

L'**articolo 24** disciplina l'ordine forense, costituito dall'insieme degli iscritti negli albi degli avvocati, prevedendo la sua articolazione nel CNF e negli ordini circondariali.

L'**articolo 25** dispone in ordine agli ordini circondariali, ai quali è attribuita in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura a livello locale; gli ordini circondariali hanno sede presso ciascun tribunale. **Durante l'esame presso la Camera dei deputati** è stata soppressa la disposizione secondo la quale l'ordine circondariale di Roma ha sede presso la Corte di cassazione.

L'**articolo 26** individua gli organi degli ordini circondariali; **rispetto al testo licenziato dal Senato** in prima lettura è stata espunta la disposizione relativa agli ordini circondariali del distretto in relazione al nuovo assetto della materia disciplinare. In base all'**articolo 27**, identico alla corrispondente disposizione del testo licenziato dal Senato in prima lettura, gli avvocati iscritti all'albo circondariale ed agli elenchi speciali costituiscono l'assemblea degli iscritti,

organo al quale spettano, oltre che funzioni consultive, anche l'elezione dei componenti del consiglio e l'approvazione dei bilanci.

L'**articolo 28** interviene in materia di consigli dell'ordine, individuandone il numero di componenti, fissandone in 4 anni la durata in carica, rinviando ad un regolamento attuativo la disciplina di dettaglio delle modalità di elezione e stabilendone l'articolazione interna. **Con modifiche apportate dalla Camera**, sono state introdotte modifiche tese a favorire la parità di rappresentanza di genere e in materia di rieleggibilità dei componenti (non più di due mandati in luogo di tre come nel testo approvato dal Senato in prima lettura: la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato). L'**articolo 29** interviene in materia di funzioni dei consigli dell'ordine. Le novità più rilevanti riguardano l'attribuzione ai medesimi di compiti ulteriori, legati in particolare alla formazione degli avvocati e ai requisiti dell'esercizio dell'attività professionale. L'**articolo 30, inserito durante l'esame alla Camera**, prevede che ciascun consiglio istituisca lo sportello per il cittadino, il cui accesso è gratuito ed è regolato con regolamento del CNF, volto a fornire informazioni e orientamento ai cittadini per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia.

L'**articolo 31** disciplina il collegio dei revisori, composto da avvocati iscritti al registro dei revisori contabili nominati dal presidente del Tribunale. **Con modifica della Camera** è stata soppressa una disposizione che parametrava il compenso del revisore alle tariffe professionali.

L'**articolo 32**, che ha subito modifiche di carattere meramente formale, prevede che i consigli dell'ordine con almeno nove componenti possano anche funzionare per commissioni. L'**articolo 33** introduce ulteriori ipotesi di scioglimento dei consigli dell'ordine e prevede che lo scioglimento sia disposto su proposta del CNF e previa diffida al consiglio.

L'**articolo 34** interviene in materia di Consiglio nazionale forense, prolungandone la durata, incidendo sul numero dei componenti e disciplinandone le modalità di elezione. **Le modifiche introdotte dalla Camera** sono finalizzate all'equilibrio della rappresentanza tra i generi.

Si richiama l'attenzione sulla previsione di cui al comma 4 del citato articolo 34, la cui portata non appare chiaramente individuabile ad una prima lettura.

L'**articolo 35** elenca le funzioni di rappresentanza e di vertice dell'avvocatura, di natura normativa, consultive, di proposta e giurisdizionali attribuite al Consiglio nazionale forense. **Le modifiche introdotte dalla Camera** prescrivono, tra l'altro, l'espressione di pareri da parte delle associazioni

specialistiche più rappresentative ai fini dell'adozione dei regolamenti relativi alla materia delle specializzazioni.

L'**articolo 36** disciplina l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del CNF, delineando sommariamente il procedimento e rinviando alle disposizioni contenute nel regolamento attuativo della legge professionale (Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37).

Con riferimento al comma 2 dell'articolo 36 si segnala - pur trattandosi di una questione presumibilmente risolvibile anche in via interpretativa - che la formula "magistrato, con grado non inferiore a consigliere di Corte di cassazione" non sembra tener conto del nuovo assetto della carriera di magistratura conseguente alle modifiche introdotte con la legge n. 111 del 2007.

L'**articolo 37** detta ulteriori disposizioni in materia di competenza giurisdizionale del CNF, affida il controllo contabile e di gestione al collegio dei revisori e prevede lo svolgimento dell'attività non giurisdizionale del CNF anche attraverso l'istituzione di commissioni di lavoro.

Tale disposizione sembrerebbe implicare che le attività del CNF aventi natura giurisdizionale siano riservate al plenum del medesimo. La portata di tale disposizione andrebbe quindi valutata anche in riferimento a quanto previsto dall'articolo 61, che attribuisce ad una sezione disciplinare - le cui modalità di costituzione non risultano peraltro disciplinate né direttamente, né indirettamente - la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti in materia disciplinare dei consigli distrettuali di disciplina, attività questa che ha senz'altro natura giurisdizionale.

L'**articolo 38** prevede l'eleggibilità al CNF degli avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, che non abbiano subito, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare più grave dell'avvertimento, e disciplina infine le cause di incompatibilità.

L'**articolo 39** disciplina un nuovo organo, il Congresso Nazionale Forense, massima assise dell'avvocatura italiana, al quale spetta la formulazione di proposte in tema di giustizia, diritti fondamentali dei cittadini e professione forense.

Il **Titolo IV** reca norme sull'accesso alla professione forense, disciplinando il tirocinio professionale e l'esame di Stato.

Si rammenta che il D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 ("Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge

14 settembre 2011, n. 148") reca norme in materia di tirocinio forense per l'accesso (art. 10).

L'**articolo 40**, con la finalità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra consigli dell'ordine e facoltà di giurisprudenza, prevede la stipula di convenzioni con le facoltà stesse da parte dei consigli circondariali e del CNF.

L'**articolo 41, modificato in alcune parti nel corso dell'esame alla Camera dei deputati**, disciplina i contenuti e le modalità di svolgimento del tirocinio. Tra i profili di maggiore novità si segnalano le norme sull'incompatibilità: a questo riguardo **la Camera ha apportato delle modifiche al testo approvato dal Senato in prima lettura** - che disponeva l'incompatibilità assoluta con qualunque rapporto di impiego pubblico - prevedendo ora che il tirocinio possa essere svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato non solo privato ma anche pubblico, purché con modalità e orari idonei a consentirne l'effettivo e puntuale svolgimento e in assenza di specifiche ragioni di conflitto di interesse. **La Camera ha inoltre diminuito il periodo obbligatorio di svolgimento continuativo del tirocinio** da ventiquattro a diciotto mesi. L'articolo elenca le modalità, con riferimento alle sedi e alla durata, con cui il tirocinio può essere validamente svolto; **la Camera le ha ampliate notevolmente**, ad esempio prevedendo che esso possa essere svolto per non più di sei mesi anche dallo studente regolarmente iscritto all'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento del diploma di laurea in giurisprudenza, nel caso siano state stipulate le convenzioni di cui all'articolo 40.

Altra novità di rilievo è la previsione dell'obbligo di un rimborso delle spese sostenute dal praticante per conto dello studio professionale privato e, dopo il primo semestre (**prima delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati era previsto dopo un anno**), e, secondo ulteriore modifica, **in base ad un contratto**, un'indennità o un compenso per l'attività svolta (e non più un "rimborso"). **In base alle modifiche introdotte alla Camera** gli enti pubblici e l'Avvocatura dello Stato sono tenuti invece a riconoscere al praticante avvocato un rimborso per l'attività svolta, ove previsto dai rispettivi ordinamenti e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. L'articolo infine stabilisce i limiti entro i quali il praticante può esercitare attività professionale (solo se in possesso di laurea in giurisprudenza, in sostituzione dell'avvocato presso il quale svolge la pratica e comunque sotto il controllo e la responsabilità dello stesso e anche se si tratta di affari non trattati direttamente dal medesimo, **così come risulta dalle modificazioni intervenute durante l'esame alla Camera dei deputati**).

L'**articolo 42** estende ai praticanti i doveri e le norme deontologiche previste per gli avvocati e la competenza disciplinare del Consiglio dell'ordine.

L'**articolo 43** dispone che il tirocinio di durata biennale debba essere accompagnato da un approfondimento teorico concluso con profitto da realizzare attraverso la frequenza obbligatoria di diciotto mesi (**e non più di ventiquattro come prevedeva il testo approvato dal Senato in prima lettura**) di appositi corsi di formazione, che spetta al Ministro della giustizia regolamentare, sentito il CNF (**che nel testo approvato dal Senato in prima lettura era invece l'unico organo deliberante in materia**).

L'**articolo 44** demanda ad un regolamento del Ministero della giustizia la disciplina delle modalità di svolgimento del praticantato presso gli uffici giudiziari.

L'**articolo 45** disciplina la conclusione del tirocinio, attestata dal certificato di compiuta pratica, e stabilisce che il praticante è ammesso a sostenere l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio.

L'articolo che dettava disposizioni generali sull'esame di Stato, ribadendo la cadenza annuale delle prove di esame, **è stato soppresso nel corso dell'esame alla Camera dei deputati**.

L'**articolo 46** delinea la nuova articolazione dell'esame di Stato.

Tra le novità più significative si segnalano: la motivazione del voto assegnato alle prove scritte; la modifica della disciplina delle prove orali; la previsione secondo cui le prove si svolgono col solo ausilio dei testi di legge, senza commenti e citazioni giurisprudenziali. La disposizione introduce anche una nuova fattispecie di reato a carico di chiunque faccia pervenire ai candidati all'interno della sede d'esame testi relativi al tema proposto. **La Camera è intervenuta modificando la disposizione relativa agli oneri**, prima a carico dei partecipanti all'esame, mentre nel testo ora all'esame si provvede nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ferma restando la tassa da corrispondersi all'Erario per la partecipazione agli esami forensi.

L'**articolo 47, in parte modificato dalla Camera dei deputati**, disciplina le commissioni esaminatrici (intervenendo in particolare sulla loro composizione) e alcuni aspetti della procedura d'esame, e prevede il potere ispettivo - anche su richiesta del CNF - del Ministro della giustizia (**nel testo approvato dal Senato in prima lettura unico organo competente a nominare gli ispettori**) sulla regolarità dello svolgimento delle prove, il quale può annullare gli esami in cui siano state compiute irregolarità.

L'**articolo 48 è stato modificato nel corso dell'esame parlamentare alla Camera dei deputati**, e prevede che, fino al secondo anno successivo alla data

di entrata in vigore della legge in esame, l'accesso all'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato resti disciplinato dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della stessa, fatta salva la riduzione a diciotto mesi del periodo di tirocinio.

L'**articolo 49** prevede un'applicazione graduale della nuova disciplina sull'esame di Stato, stabilendo che per i primi due anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si effettua, sia per quanto riguarda le prove scritte e le prove orali, sia per quanto riguarda le modalità di esame, secondo le norme previgenti. **La Camera dei deputati ha soppresso la disposizione** che prevedeva che, per i successivi tre anni ai primi due dall'entrata in vigore della legge, le modalità delle prove, sia scritte sia orali, fossero disciplinate dalle norme previgenti. Inoltre prevedeva che l'ammissione alle prove orali fosse subordinata al raggiungimento del punteggio non inferiore a trenta punti per ciascuna prova scritta e che, per le prove orali, l'idoneità fosse subordinata al raggiungimento del punteggio non inferiore a trenta punti per ciascuna materia.

Il **Titolo V** reca disposizioni sul procedimento disciplinare, ed è stato **ampiamente modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, laddove le disposizioni contenute nel testo approvato dal Senato in prima lettura sono state in parte soppresse e in parte riformulate in articoli diversi.**

Si rammenta che il D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, ("Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148") reca norme sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie (art. 8).

L'**articolo 50** sottrae la competenza in materia di procedimento disciplinare al consiglio dell'ordine che ha la custodia dell'albo in cui il professionista è iscritto, per conferirla ai consigli distrettuali di disciplina (**e non più al Consiglio istruttore di disciplina e al Collegio giudicante come nel testo approvato dal Senato in prima lettura**).

L'**articolo 51** detta norme sul procedimento disciplinare e sulla notizia del fatto, e sottopone le infrazioni ai doveri e alle regole di condotta dettati dalla legge o dalla deontologia al giudizio dei suddetti consigli distrettuali di disciplina. La notizia dei fatti suscettibili di valutazione disciplinare infatti è comunque acquisita e l'autorità giudiziaria è tenuta a darne immediata notizia al consiglio dell'ordine competente, quando nei confronti di un iscritto è esercitata l'azione penale, ovvero quando è disposta l'applicazione di misure cautelari o di

sicurezza, ovvero quando sono effettuati perquisizioni o sequestri o sono emesse sentenze che definiscono il grado di giudizio.

L'**articolo 52** dispone sul contenuto della decisione che conclude il procedimento disciplinare e individua le possibili sanzioni disciplinari: avvertimento, censura, sospensione (**per un periodo la cui durata è stata aumentata dalla Camera dei deputati**), radiazione. **Introdotta dalla Camera**, è previsto ora anche il richiamo verbale, non avente natura disciplinare.

L'**articolo 53** elenca le sanzioni e - **rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura che le definiva soltanto** - collega la loro applicazione alle diverse fattispecie di infrazione. **E' stata invece soppressa la disposizione** che stabiliva che, nella determinazione della sanzione, si dovesse tener conto della gravità dell'infrazione, del grado di responsabilità, dei precedenti dell'incolpato, del suo comportamento successivo al fatto e dell'eventuale reiterazione di comportamenti illeciti.

L'**articolo 54** disciplina il rapporto fra procedimento disciplinare e processo penale, sancendone in generale l'autonomia quando hanno ad oggetto gli stessi fatti, anche se il successivo articolo prevede ipotesi di riapertura del procedimento disciplinare in relazione agli esiti del processo penale.

In questa sede si dispone che se, agli effetti della decisione, è indispensabile acquisire atti e notizie appartenenti al processo penale, il procedimento disciplinare può essere a tale scopo sospeso per un periodo che non può superare complessivamente i due anni. **Nel testo approvato dal Senato in prima lettura tale facoltà era comunque attribuita ai due organi competenti**, indipendentemente dalla indispensabilità o meno di acquisire tali atti e notizie.

L'**articolo 55** prevede ipotesi di riapertura del procedimento disciplinare in conseguenza agli esiti del processo penale alla conclusione del quale l'autorità giudiziaria abbia emesso sentenza di assoluzione ovvero di condanna.

Con riferimento alle previsioni di cui di cui agli articoli 54 e 55, si ritiene opportuno ricordare che, in materia di procedimento disciplinare a carico degli avvocati, secondo la normativa attualmente vigente la contemporanea pendenza, nei confronti del medesimo professionista e per gli stessi fatti, di un processo penale e di un procedimento disciplinare, non comporta la necessaria sospensione di quest'ultimo, a norma dell'articolo 295 del codice di procedura civile, sia perché la sospensione non è imposta da una specifica disposizione di legge, sia perché la definizione del processo penale non costituisce l'indispensabile antecedente logico-giuridico della decisione che deve essere resa in sede disciplinare, la quale si fonda sul diverso presupposto della violazione di regole deontologiche e non di norme penali (Cass. civ. Sez. Unite, sent. n. 6215 del 23 marzo 2005). Inoltre nei procedimenti disciplinari a carico

di avvocati trovano applicazione l'articolo 653 del codice di procedura penale², concernente l'efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare, nonché l'articolo 445 dello stesso codice, che esclude il giudizio disciplinare dal principio secondo cui il patteggiamento non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi (Cass. civ. Sez. Unite, sent. n. 13975 del 26 luglio 2004). L'articolo 653 richiamato stabilisce poi, in particolare, al comma 1, che la sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso. Lo stesso articolo, al comma 1-bis, dispone quindi che la sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Alla luce di tale ricostruzione del quadro normativo vigente, la disciplina della riapertura del procedimento contenuta nell'articolo 55 suscita alcune incertezze e perplessità, in particolare per quanto concerne il disposto della lettera b) del comma 1, laddove si fa riferimento ad una libertà di valutazione che sembrerebbe - ma il punto non è del tutto chiaro - derogatoria rispetto ai vincoli derivanti dall'efficacia extrapenale prevista dal ricordato articolo 653, comma 1-bis, del codice di procedura penale.

L'**articolo 56** reca norme sulla prescrizione dell'azione disciplinare e le cause della sua eventuale interruzione, **anch'esse parzialmente modificate nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati** (in particolare essa ha aumentato da cinque a sei anni la prescrizione dell'azione disciplinare).

La Camera dei deputati ha introdotto una nuova disposizione (articolo 57) che vieta la cancellazione dall'albo durante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina.

L'**articolo 58** reca disposizioni relative alla notizia di illecito disciplinare e alla fase istruttoria pre-procedimentale, che può durare al massimo sei mesi e concludersi con l'archiviazione, nel caso di manifesta infondatezza della notizia, o con l'apertura del procedimento susseguente all'approvazione del capo di incolpazione. Ricevuti gli atti relativi all'illecito disciplinare il presidente del

² Si riporta il testo dell'articolo 653: "653. *Efficacia della sentenza penale nel giudizio disciplinare*

1. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso.

1-bis. La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso".

consiglio distrettuale di disciplina provvede a iscrivere in un apposito registro riservato il ricevimento stesso. **Nel testo approvato dalla Camera dei deputati è stato soppressa la possibilità di impugnare davanti al CNF il provvedimenti di apertura del procedimento e quello di rinvio a giudizio.**

Il procedimento disciplinare è regolato dall'**articolo 59**, che disciplina il dibattimento e la decisione di accertamento della responsabilità disciplinare. Sono qui indicati i principi cui deve essere improntato il procedimento (obblighi di comunicazioni all'incolpato, diritto di accesso ai documenti del fascicolo, termini per le notifiche, presentazione di testimoni, diritto di difesa e di presentazione e interrogazione di testimoni, termini per il deposito della motivazione). Rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura, **la Camera ha soppresso nel corso dell'esame parlamentare il riferimento al limite massimo del procedimento.**

Ad una prima lettura, parrebbe da approfondire la struttura complessiva del procedimento disciplinare come definita nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati. Non risulta in primo luogo del tutto chiaro l'assetto della fase istruttoria, laddove sembrerebbe venir attribuita al Consiglio distrettuale di disciplina la funzione di approvare il capo di incolpazione. Parrebbe infatti preferibile che gli adempimenti relativi alla fase istruttoria - che si sostanziano nello sciogliere l'alternativa fra archiviazione e formulazione del capo di incolpazione - fossero attribuiti ad un organo distinto da quello al quale competono le funzioni giudicanti. Così era nel testo originariamente approvato dal Senato e così farebbe pensare l'articolo 50 del testo in esame, laddove prevede l'articolazione in sezioni del Consiglio distrettuale di disciplina, facendo tra l'altro riferimento specifico anche a sezioni giudicanti (anche se non si fa alcun espresso riferimento a sezioni aventi funzioni istruttorie). In questa prospettiva non si capisce però perché sia la decisione sull'archiviazione, sia quella sulla incolpazione siano attribuite dall'articolo 58 al "Consiglio distrettuale", e quindi letteralmente a questo organo nel suo plenum, che ovviamente comprende anche i componenti che saranno chiamati a giudicare sul merito dell'incolpazione. A ciò si aggiunga poi che la formulazione dell'articolo 59, in rapporto a quella di cui al precedente articolo 58, solleva ulteriori incertezze. Infatti mentre l'articolo 58 fa riferimento ad una commissione - non più sezione - che deve giudicare, l'articolo 59 configura una fase decisoria che - testualmente - sembrerebbe doversi svolgere di fronte al "Consiglio distrettuale", e ciò, ancora una volta, farebbe piuttosto pensare all'organo nel suo plenum.

Le incertezze interpretative che parrebbero emergere dalle disposizioni citate rendono conclusivamente auspicabile un ulteriore approfondimento dei profili in questione nel corso dell'esame parlamentare.

Un altro aspetto sul quale si ritiene di dover richiamare l'attenzione è poi quello relativo al rinvio, contenuto nella lettera n) del comma 1 dell'articolo 59, alle norme del codice di procedura penale per quanto non specificamente

disciplinato dal medesimo articolo 59 in ordine alle norme procedurali da applicarsi davanti al consiglio distrettuale di disciplina. In proposito si rammenta che invece davanti al Consiglio nazionale forense, anche quando lo stesso decide sui reclami avverso i provvedimenti disciplinari, si osservano - ai sensi del precedente articolo 37 - le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37, applicando, se necessario, le norme ed i principi del codice di procedura civile. Avverso le decisioni del Consiglio nazionale forense - e quindi anche in questo caso ivi incluse quelle in materia disciplinare - gli interessati e il pubblico ministero possono proporre ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 36, comma 6, del disegno di legge. L'articolo 36 non richiama le disposizioni contenute nel citato Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37, relative al procedimento davanti alle sezioni unite. La mancanza di tale rinvio potrebbe suscitare incertezze nell'interprete, se non altro in considerazione del fatto che per il Consiglio nazionale forense invece il rinvio è presente. Ma a voler ritenere superabile questa incertezza interpretativa, la conseguenza è che, ove continuassero a trovare applicazione le disposizioni di cui agli articoli 66, 67 e 68 del predetto regio decreto, anche davanti alle sezioni unite, ove non diversamente disposto, si osserverebbero le disposizioni sul procedimento davanti alla Corte di cassazione in materia civile. Qualora si condividesse la sopra esposta ricostruzione del quadro normativo considerato, parrebbe opportuno che, in sede di esame parlamentare, si valutasse se il rinvio, limitatamente alla materia disciplinare, a corpi normativi diversi - nella fase davanti ai consigli distrettuali di disciplina, da un lato, e per le fasi successive davanti al Consiglio nazionale forense e davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione dall'altro - possa comportare difficoltà applicative. Si rammenta al riguardo che questa differenziazione non era rinvenibile nel testo approvato dal Senato in prima lettura in cui, per ognuna delle fasi sopra considerate, si faceva uniformemente rinvio al codice di procedura civile, per quanto non diversamente disposto circa la disciplina del procedimento disciplinare.

Sul punto in questione, per quanto riguarda l'assetto normativo vigente, va rammentato inoltre che nei procedimenti disciplinari a carico degli avvocati che si svolgono davanti al Consiglio nazionale forense trovano attualmente applicazione, quanto alla procedura, innanzitutto le norme particolari che per ogni istituto sono dettate dalla legge professionale e, in mancanza, in via integrativa - salvo espresso rinvio alle norme del codice di procedura penale - le norme del codice di procedura civile (Cass. Sez. Unite 18 novembre 2010, n. 23287; Cass. Sez. Unite 7 ottobre 2010, n. 20773; Cass. Sez. Unite 4 maggio 2010, n. 10692). Alle decisioni degli Ordini locali invece, avendo il procedimento disciplinare che si svolge dinanzi ad essi natura amministrativa, (ex multis Cass. Sez. Unite 28 luglio 2007, n. 20360; Cass. Sez. Unite 28 ottobre 2005, n. 20997; Cass. Sez. Unite 14 aprile 2005, n. 7765), non sono applicabili

le norme del codice di procedura civile, ma la specifica normativa dettata al riguardo dalla legge e i principi propri del diritto amministrativo.

Può forse essere utile, al fine di sottolineare ulteriormente l'opportunità di una riflessione sul tema sopra evidenziato, riferirsi ad una specifica problematica procedimentale in relazione alla quale parrebbe porsi l'esigenza di una più attenta individuazione dei rinvii normativi utilizzati dal testo in esame. L'articolo 59, comma 1, lettera i), prevede che in sede di giudizio disciplinare davanti al consiglio distrettuale, conclusa la discussione, il consiglio distrettuale deliberi il provvedimento a maggioranza, senza la presenza del pubblico ministero, dell'incolpato e del suo difensore, procedendo alla votazione sui temi indicati dal presidente; in caso di parità, prevale il voto di quest'ultimo. Ove avverso il provvedimento così adottato venga presentato ricorso al Consiglio nazionale forense, questo decide però ai sensi degli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37; fra questi l'articolo 63 rinvia a sua volta all'articolo 473 del vecchio codice di procedura penale - corrispondente all'articolo 527 del nuovo codice di procedura penale - il quale sancisce tra l'altro il principio della prevalenza, in caso di parità, della soluzione più favorevole all'incolpato. Ora l'adozione di due regole diverse per la deliberazione in caso di parità, la prima per le deliberazioni dei consigli distrettuali e la seconda per le deliberazioni del Consiglio nazionale forense sui ricorsi allo stesso presentati (relativi alla materia disciplinare), implica evidentemente un rischio di decisioni difformi fra i consigli distrettuali di disciplina e il Consiglio nazionale forense determinate solo dalla evidenziata diversità procedurale che, a parità di tutte le altre condizioni, ovviamente non giustifica una diversa decisione di merito. Le considerazioni che precedono trovano del resto conferma nel vigente assetto normativo, in quanto il regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 prevede il rinvio al ricordato articolo 473 del codice di procedura penale sia all'articolo 51 - per quanto riguarda il procedimento davanti ai consigli dell'ordine - sia al già citato articolo 63, per quanto riguarda il procedimento davanti al Consiglio nazionale forense.

L'articolo 60 individua i casi e disciplina il procedimento per la sospensione cautelare del professionista o del praticante dall'esercizio della professione; la sospensione in ogni caso non può avere durata superiore a un anno. Si segnala che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, sono state apportate alcune modifiche: in particolare la sospensione non è più un atto dovuto, nei casi elencati, bensì una possibilità, che può essere deliberata dal consiglio distrettuale di disciplina, previa audizione dell'interessato. Inoltre la sospensione cautelare perde efficacia qualora, nel termine di sei mesi dalla sua irrogazione (non più nel termine di due anni come prevedeva il testo approvato in prima lettura), il consiglio distrettuale di disciplina non deliberi il provvedimento sanzionatorio.

L'**articolo 61** disciplina l'impugnazione innanzi al CNF delle decisioni disciplinari da parte dell'incolpato, nel caso di affermazione di responsabilità, e, per ogni decisione, da parte del consiglio dell'ordine presso cui l'incolpato è iscritto, del procuratore della Repubblica e del procuratore generale del distretto della corte d'appello ove ha sede il consiglio distrettuale di disciplina che ha emesso la decisione.

L'**articolo 62** disciplina l'esecutorietà delle decisioni emesse in sede disciplinare dal consiglio distrettuale, attribuendo la competenza per l'esecuzione della sentenza al consiglio dell'ordine nel quale è iscritto il professionista incolpato. **L'articolo è stato parzialmente modificato durante l'esame alla Camera dei deputati, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di notificazione e di comunicazione.** In caso di radiazione, il professionista può chiedere di essere nuovamente iscritto decorsi cinque anni dall'esecutività del provvedimento, ma non oltre un anno successivamente alla scadenza di tale termine.

L'**articolo 63** attribuisce al CNF poteri ispettivi per il controllo del regolare funzionamento dei Consigli distrettuali di disciplina (**non più anche ai consigli dell'ordine come previsto nel testo approvato in prima lettura dal Senato**). Analoghi poteri ispettivi possono essere esercitati per quanto riguarda i procedimenti in corso presso i consigli dell'ordine di appartenenza per la previsione transitoria di cui all'articolo 49.

Il **Titolo VI** contiene una disposizione di delega al governo e le disposizioni transitorie e finali.

L'**articolo 64** delega il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi contenenti un testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia di professione forense, secondo alcuni criteri e principi direttivi (accertare la vigenza attuale delle singole norme, indicare quelle abrogate, anche implicitamente, per incompatibilità con successive disposizioni, e quelle che, pur non inserite nel testo unico, restano in vigore; allegare al testo unico l'elenco delle disposizioni, benché non richiamate, che sono comunque abrogate; procedere al coordinamento del testo delle disposizioni vigenti apportando, nei limiti di tale coordinamento, le modificazioni necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della disciplina, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo).

L'**articolo 65** disciplina la fase transitoria in attesa della piena operatività della riforma, che si realizzerà successivamente all'entrata in vigore dei regolamenti attuativi. La medesima disposizione disciplina anche la proroga del CNF e dei consigli circondariali in carica e l'emanazione del codice deontologico

nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge. **La Camera dei deputati ha soppresso la disposizione che dava facoltà ai consigli locali di indire nuove elezioni alla scadenza naturale del mandato.**

Anche se si tratta di problematiche che possono essere affrontate applicando i principi generali in materia procedimentale e processuale, si invita comunque a considerare l'opportunità di introdurre una disciplina transitoria ad hoc per quanto riguarda la sorte dei procedimenti disciplinari pendenti alla data di entrata in vigore della nuova legge. Si ricorda al riguardo che una simile previsione era contenuta nell'articolo 49, comma 15, del testo approvato in prima lettura dal Senato.

L'**articolo 66** interviene in materia di previdenza forense, stabilendo che la disciplina vigente in materia di prescrizione dei contributi previdenziali non si applichi alle contribuzioni dovute alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense.

L'**articolo 67** contiene, infine, la clausola di invarianza finanziaria.