

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 647 di lunedì 11 giugno 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE

La seduta comincia alle 15.

Omissis

(Discussione sulle linee generali - A.C. [3900-A](#))

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Cassinelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

ROBERTO CASSINELLI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, un'occasione molto importante si presenta dopo oltre ottant'anni per riformare la disciplina della professione di avvocato, risalente all'ormai lontano 1933. Dopo un lungo iter parlamentare, arriva in Aula la proposta di legge A.C. [3900-A](#), frutto di un serrato lavoro parlamentare qui alla Camera dei deputati e prima ancora al Senato della Repubblica. Giova, infatti, ricordare che confluiscono in questo testo molte iniziative di legge, a testimonianza dell'assoluta urgenza di dotare la professione forense di un ambito normativo più adeguato all'evoluzione del sistema giudiziario e alle continue trasformazioni del mercato.

È dunque condivisa largamente, in questo Parlamento, l'esigenza di riformare la professione forense, a prescindere dalle appartenenze politiche. I lavori che si stanno concludendo dimostrano un'ampia convergenza anche nel merito: al Senato si è lavorato sulla base di un testo già Pag. 12elaborato dal Comitato ristretto, che ha tenuto conto dei disegni di legge n.n. 601, 711, 1171 e 1198, ma l'impianto fondamentale è essenzialmente quello dei disegni di legge n. 711, primo firmatario il senatore Casson e n. 1198, primo firmatario il senatore Mugnai che, pur nella diversità di alcune formulazioni, appaiono ispirati ad impostazioni nel complesso molto simili. Non è mai mancato, inoltre, il serrato confronto con le associazioni rappresentative della professione forense e con il Consiglio nazionale forense. L'idea fondamentale che pervade l'articolato è quella per cui, anziché puntare ad una deregolamentazione selvaggia, risulta più produttivo mirare ad una regolamentazione migliore che si ponga a garanzia degli interessi del cittadino-cliente e del superiore interesse al funzionamento del «servizio giustizia».

Il settore delle professioni è coinvolto da un processo di riforma avviato con la manovra di agosto dell'estate 2011 e poi accelerato con i decreti-legge «salva Italia» e «cresci Italia»: quest'ultimo ha in particolare anticipato una parte della riforma, riducendo immediatamente il periodo di tirocinio e introducendo l'obbligo dell'accordo sul compenso e l'obbligo del preventivo, in funzione di assicurare la trasparenza nella relazione tra cliente e professionista (articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2012). I lavori della II Commissione (Giustizia) qui alla Camera sono dunque consistiti soprattutto nel mettere in linea il testo della riforma forense con i principi generali elaborati dal Governo per tutte le professioni, e possiamo dire senz'altro che l'obiettivo è stato pienamente raggiunto, grazie al contributo dei deputati sia di centrodestra che di centrosinistra della Commissione tutta. Molte delle soluzioni affermate in via generale per la riforma delle professioni

erano peraltro già fatte proprie e anticipate dall'A.C. 3900-A, innanzitutto con riferimento all'opzione di fondo e di sistema che è quella della distinzione tra impresa e professione. Sono ribaditi i principi di autonomia ed indipendenza come caratteri distintivi del professionista. È salvaguardato l'esame di Stato per l'accesso e l'eventuale anticipo del tirocinio durante gli studi universitari è concesso dai consigli nazionali tramite convenzioni. È imputato direttamente ai consigli nazionali il potere di regolamentare sulla formazione permanente, quindi la manovra spinge nel senso della devoluzione ai consigli nazionali del potere regolamentare, perno dell'A.C. 3900, pur attenuato nel passaggio parlamentare. È introdotta l'assicurazione obbligatoria. È riaffermata la possibilità di comunicazioni pubblicitarie, pur nei limiti del codice deontologico, che tuttavia devono essere ragionevoli e non arbitrari. A proposito delle tariffe, abrogate com'è noto dal decreto-legge n. 1 del 2012, il testo qui presentato è adeguato, a seguito degli emendamenti all'articolo 12, approvato dalla Commissione nella seduta del 6 giugno ultimo scorso, al nuovo concetto di parametri, che devono restare un riferimento soprattutto per i giudizi, come è stato ampiamente dimostrato dal caos generato dall'abrogazione immediata compiuta pochi mesi or sono e poi sanata in sede di conversione del menzionato decreto-legge.

A proposito del procedimento e della potestà disciplinare, il principio di cui alla manovra è chiaramente nel senso di porre la distinzione fra funzioni amministrative e funzioni disciplinari ed anche a livello nazionale, tranne che per i consigli nazionali costituiti in forma di giudici speciali come i CNF. Trattandosi di giudici la materia è soggetta a riserva di legge assoluta e dunque non può ricadere e non ricade tra quelle delegificate. Ecco perché il nostro testo prevede proprio questa distinzione a livello locale, ma lascia integra la composizione e la funzione disciplinare del CNF, per salvaguardarne la natura giuridica di giudice speciale, che consente la sollevazione di questioni di legittimità costituzionale. Attualmente ogni distretto di corte d'appello elegge un rappresentante al Consiglio nazionale forense e la composizione dell'organo riflette la geografia giudiziaria italiana, il che è assolutamente indispensabile, avuto riguardo Pag. 13 alle attribuzioni del consiglio nazionale stesso in materia di amministrazione della giustizia. La natura di giudice speciale del CNF consente all'organo di adire la Corte costituzionale per far valere le eventuali incostituzionalità di norme applicabili ai procedimenti disciplinari, salvaguardando l'interesse generale alla corretta attuazione dell'ordinamento giuridico e rappresenta simbolicamente e funzionalmente il legame inscindibile tra avvocatura e giurisdizione.

La riforma del settore in corso non osta dunque ad una regolamentazione specifica, dettata con leggi, della professione forense, unica professione espressamente menzionata nella nostra Carta costituzionale perché volta a garantire alla società in cui opera l'avvocato il rispetto dei diritti fondamentali, lo Stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge.

Il testo, come dicevo, è stato oggetto di un ampio dibattito in Commissione, conclusosi con l'approvazione di una serie di proposte emendative tutte largamente condivise. Vale la pena sottolineare, in particolare, che la Commissione è stata mossa, tra l'altro, dall'intento di assicurare la piena conformità della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense ai principi e alle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea ed in particolare al testo della direttiva n. 98/5/CE in materia di libera circolazione di avvocati e soprattutto della direttiva in materia di libera prestazione di servizi, la cosiddetta direttiva Bolkestein, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Orbene, va sottolineato a tale proposito che è forte e presente, nel diritto dell'Unione, la coscienza di una necessità di operare un continuo e ragionevole bilanciamento tra il principio di libera concorrenza, così come più in generale le libertà economiche, e la tutela di interessi altrettanto rilevanti per l'equilibrato sviluppo del processo di integrazione europea, ed in primo luogo la tutela dei diritti fondamentali, di cui l'Unione assicura l'osservanza attraverso l'articolo 6 del trattato dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali.

La disciplina delle professioni regolamentate, secondo un modello ordinistico, rappresenta in questo senso - come riconosce il diritto dell'Unione e non si mancherà di sottolineare nel corso di questa relazione - il punto di equilibrio tra istanze solo apparentemente contrapposte: la tutela della concorrenza, principio cardine del diritto dell'Unione, già da tempo è sottoposta infatti a

ragionevole bilanciamento con la tutela di diritti fondamentali; e la specialità della professione forense - che è alla base della specifica regolamentazione di quest'ultima secondo il modello ordinistico - rappresenta un irrinunciabile strumento di garanzia dell'effettività del diritto alla difesa. L'*incipit* dell'articolato normativo (articolo 1) provvede a collocare la professione forense nell'attuale complesso quadro ordinamentale, ribadendo gli obiettivi di indipendenza e competenza dell'avvocato, funzionali alla realizzazione dei diritti che ai cittadini sono conferiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario e dalle leggi.

Diviene così necessario esplicitare, nell'ambito della medesima disposizione, l'obiettivo dell'ordinamento forense: coniugare gli obiettivi di organizzazione dell'attività professionale con gli strumenti di garanzia della collettività circa l'indipendenza e la qualità della prestazione forense. Si provvede, poi, alla caratterizzazione dell'attività forense, indicando la rappresentanza dei singoli dinanzi a tutte le giurisdizioni, ma anche la funzione fondamentale di informazione giuridica al cittadino.

All'articolo 2, comma 6, si introduce la previsione secondo cui le attività di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale sono riservate agli avvocati, con l'eccezione delle attività specificatamente riservate ad altre professioni (notai, commercialisti) e facendo salva l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato ovvero la stipulazione di contratti di prestazione d'opera continuativa e coordinata nell'interesse esclusivo del datore di lavoro o del destinatario dell'opera. Tale previsione appare pienamente conforme - oltre che alla Pag. 14 consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (in questo senso, le sentenze n. 1151 del 2002 e n. 9237 del 2007) che ha considerato riservata ai legali l'attività di consulenza legale svolta in modo abituale e professionale - alle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea. Si pensi, in particolare, alla cosiddetta direttiva Bolkestein, la quale annovera la riserva di consulenza legale agli avvocati iscritti in albi tra le eccezioni consentite al principio di libera prestazione di servizi, ove questa sia prevista in conformità al diritto comunitario.

All'individuazione di queste alte funzioni corrisponde la conferma e il rafforzamento dei doveri di moralità e onorabilità che risultano coesenziali al decoro del patrocinatore. In questo senso, l'articolo 3: si dà finalmente una copertura legislativa alla normazione deontologica forense e alla necessità di un codice deontologico, pilastri fondamentali dell'etica professionale, riconosciuti da decenni dalla giurisprudenza, ma mai fissati in modo chiaro in un contesto normativo primario. Con tale innovazione, peraltro, la legge professionale forense si pone in linea con le indicazioni provenienti dall'Unione europea e, in particolare, con il considerando n. 114 della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva servizi), il quale espressamente prevede che gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente, da parte di ordini, professionisti o associazioni professionali.

Tra l'altro, va sottolineato che la normativa deontologica è esplicitamente collegata all'obiettivo di garantire anche una corretta e leale concorrenza, valore ormai acquisito anche alle comunità professionali. Il pieno ed effettivo controllo sull'esercizio della professione - attraverso la fissazione di regole deontologiche e la sanzione disciplinare delle violazioni di esse - rappresenta, infatti, uno strumento volto a garantire il miglioramento della qualità della prestazione e, dunque, la migliore tutela del consumatore nell'ottica di una competitività sana e pienamente attenta alla tutela dei fondamentali interessi e dei diritti coinvolti.

Il testo di tale articolo, peraltro, deve essere corretto per evitare che il richiamo al principio di tassatività dell'illecito disciplinare possa ingessare eccessivamente l'autonomia deontologica che, proprio per sua natura, deve poter accompagnare l'evoluzione della professione in modo dinamico. Irrigidire le previsioni secondo un principio di stretta tipicità - eliminando il necessario carattere elastico delle previsioni del codice deontologico - mette, infatti, a repentaglio la fondamentale apertura delle regole deontologiche all'esperienza di settore, e la stessa possibilità di un loro continuo ed efficace adeguamento alle diverse declinazioni di un corretto esercizio della professione che emergono dall'esperienza viva del settore e dalle concrete domande di giustizia disciplinare elevate nei confronti dei professionisti.

L'attuazione del provvedimento è demandata a successivi regolamenti del Ministro della giustizia, da adottarsi previo parere del Consiglio nazionale forense nonché della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense per le sole materie di suo interesse. È previsto, poi, che gli schemi di regolamento siano trasmessi alle Camere, al fine di ottenere il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

A proposito dell'esercizio in forma societaria della professione, il testo presenta gli opportuni correttivi affinché, pur adeguandosi alle novità introdotte nell'ordinamento, queste non stravolgano i principi di indipendenza ed autonomia dell'avvocato. In considerazione della specialità della professione forense, unica professione espressamente menzionata in Costituzione, la Commissione, infatti, ha responsabilmente ritenuto di disciplinare il ricorso all'istituto societario per l'esercizio della professione di avvocato attraverso l'approvazione di una delega legislativa al Governo. Nell'introdotta articolo 4-*bis*, peraltro, si opera un espresso richiamo all'articolo 10 della legge n. 183 del 2011: Pag. 15 nella posizione dei principi e dei criteri direttivi della delega, di tale norma è stato mantenuto lo spirito, specie sotto il profilo dell'introduzione della società di capitali per l'esercizio della professione forense. Sempre in considerazione della specialità della professione forense e della necessaria piena garanzia dell'indipendenza dell'avvocato, ed anche tenuto conto delle assicurazioni fornite dallo stesso Ministro della giustizia con riferimento ai preoccupanti rilievi dell'organo europeo di rappresentanza dell'avvocatura, si è ritenuto di escludere la presenza del socio di capitale non professionista.

Tali disposizioni appaiono necessarie al fine di garantire il diritto di difesa dell'individuo, nonché l'indipendenza dell'avvocato, in modo che l'esercizio in forma societaria della professione forense non vanifichi il principio di personalità della prestazione, il diritto del cliente di scegliere il proprio difensore e, allo stesso tempo, in modo da mantenere ferma la responsabilità personale dell'avvocato, da consentire la soggezione della società professionale a un concorrente regime di responsabilità e al regime di deontologia specifico della professione forense. Anche il particolare rilievo del segreto professionale dell'avvocato, valore riconosciuto a più riprese anche dall'Unione europea, depone nel senso dell'opportunità di escludere soci non avvocati; il socio di investimento, infatti, non sarebbe soggetto al dovere di mantenere il segreto, né appare sufficiente, al riguardo, la formale opponibilità del segreto nei suoi confronti da parte dei soci avvocati. Per le medesime ragioni si considera adeguata l'esclusione delle società tra avvocati dall'ambito di applicazione della disciplina del fallimento e delle altre procedure concorsuali. Occorre inoltre evitare che l'attività professionale venga diretta da soggetti esterni interessati solamente alla remunerazione del capitale investito onde ridurre il rischio di conflitto di interessi con il cliente e di infiltrazioni criminali nella proprietà degli studi legali. L'avvocato deve essere indipendente come il magistrato; la libertà dell'avvocato è condizione della libera interpretazione del diritto oggettivo, il più prezioso fattore di trasformazione in senso evolutivo delle forme giuridiche di tutela dei diritti e degli interessi degli assistiti.

Gli articoli successivi dettano norme rispettivamente sul segreto professionale, sul domicilio, sul giuramento. Una significativa novità rispetto alla normativa vigente è introdotta dall'articolo 8 che disciplina il conseguimento e il riconoscimento del titolo di specialista. Il compito di stabilire le modalità per l'ottenimento del titolo di specializzazione viene attribuito al CNF. Il relativo regolamento del CNF dovrà prevedere, tra l'altro, che i percorsi formativi e professionali necessari per il conseguimento dei titoli di specializzazione abbiano durata almeno biennale e che ad essi possano accedere soltanto gli avvocati che, alla data di presentazione della domanda di iscrizione, abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'albo di avvocato ininterrottamente e senza sospensioni per almeno quattro anni. Le scuole e corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista non possono avere durata inferiore a due anni, per un totale di almeno centocinquanta ore di formazione complessiva. All'esito della frequenza l'avvocato sostiene un esame di specializzazione presso il CNF, il cui esito positivo è condizione necessaria per l'acquisizione del titolo. La commissione d'esame è designata dal CNF e composta da suoi membri, da avvocati indicati dallo stesso CNF, da docenti universitari e da magistrati a riposo. Il titolo di

specialista è attribuito esclusivamente dal CNF. Si prevede, poi, che gli avvocati specialisti siano tenuti, per mantenere tale titolo, a curare il proprio aggiornamento professionale secondo modalità stabilite con regolamento del Consiglio nazionale forense, pena la revoca dello stesso titolo di specialista. I soggetti che, ai sensi del regolamento, organizzano scuole e corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista devono organizzare, altresì, corsi di formazione continua con cadenza annuale nella materie specialistiche. Pag. 16 Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale.

È infine fornita una copertura legislativa alle associazioni specialistiche. L'articolo 9 disciplina i limiti e le caratteristiche delle informazioni sull'esercizio della professione, da un lato attribuendo al CNF la determinazione dei modi e dei mezzi d'informazione e della comunicazione professionale e dall'altro prevedendo che l'inosservanza dei limiti e delle caratteristiche previsti per l'informazione comportino illecito disciplinare. Tale previsione, in linea con l'articolo 3, comma 5 della legge n. 138 del 2011, appare altresì pienamente rispettosa del dettato dell'articolo 24, comma 2, della cosiddetta direttiva servizi, il quale testualmente subordina le comunicazioni commerciali relative alle attività professionali alla salvaguardia dell'indipendenza, della dignità, dell'integrità della professione, nonché del segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione.

PRESIDENTE. Onorevole Cassinelli, la prego di concludere.

ROBERTO CASSINELLI, *Relatore*. Signor Presidente, io sarei alla metà della mia relazione, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. Onorevole Cassinelli, la Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SALVATORE MAZZAMUTO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, preferirei intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Palomba. Ne ha facoltà.

FEDERICO PALOMBA. Signor Presidente, il Parlamento si è dotato di una buona dose di coraggio nell'affrontare un tema di così grande complessità e nello stesso tempo delicatezza. La professione di avvocato è forse l'unica o, comunque, una delle pochissime alle quali si attribuisce rilievo costituzionale, per il ruolo che la difesa esercita nei processi. È una professione considerata nobile, perché affonda le sue radici nella difesa dei cittadini per l'affermazione del diritto, della legge, delle nostre regole, e che, quindi, è munita per principio di una aspettativa di grande credibilità, oltre che di capacità professionale. Infatti, le doti necessarie per svolgere correttamente ed efficacemente la professione forense sono doti importanti, la mancanza delle quali può determinare delle conseguenze molto gravi per i clienti, che sulla base dell'*intuitus personae* affidano loro, se non la loro vita, molto spesso una grande parte delle loro relazioni sociali.

Quindi è da considerare positivamente il fatto che, su un tema di così grande delicatezza, il Senato prima e la Camera poi abbiano sentito il bisogno di addentrarsi nell'ambito di tutta una serie di problematiche connaturate all'esercizio di una così rilevante funzione. È così che sono nati questi 66 articoli divisi in tre capi, che esaminano le questioni più importanti, che sono le più delicate attinenti alla professione forense. Sono sempre esaurienti e soddisfacenti le soluzioni accolte.

Qualcuno potrebbe anche pensare che sotto taluni profili e per taluni aspetti la soluzione non sia ottimale, ma ritengo che, comunque, le soluzioni sono state ricercate con grande competenza, con grande serietà, con profonda onestà.

Quindi, il fatto stesso che il testo del Senato sia stato sottoposto ad una revisione abbastanza

approfondita segnala una responsabilità che i due rami del Parlamento si sono assunti nel disciplinare una così delicata funzione che è funzione privata, perché esercitata da privati, ma è, come dicevamo, di rilievo costituzionale.

Non è di secondaria importanza il fatto che, rispetto al testo del Senato, siano state apportate modifiche importanti. I principali profili di novità li voglio segnalare, Pag. 17 sia pure molto sinteticamente. Inizio dall'inserimento, tra le attività riservate in esclusiva agli avvocati, delle attività di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale.

Ricordo che questo tema è stato uno dei più delicati per la contiguità di talune espressioni, esplicitazioni, estrinsecazioni della professione legale o della cultura legale forense con altre professioni (da quella del commercialista a quella del notaio), perciò bisognava mantenersi in un ambito di tutela dell'esclusività della professione forense senza però escludere che altre professioni, ugualmente legali, sotto alcuni aspetti potessero a loro volta occuparsi degli stessi problemi o degli stessi ambiti o degli stessi settori.

Lo ripeto: era una questione delicata di confini che poteva rischiare di coinvolgere anche altri settori del mondo legale che non gradivano di essere a loro volta «espropriati», così come la professione forense non gradiva che talune sue attribuzioni, anche esclusive, potessero essere attribuite ad altri cultori delle scienze legali.

Quindi, questo articolo 2 è stato frutto di una delicata e difficile - secondo me assunta anche con senso di responsabilità - opera di mediazione che il Senato prima e la Camera poi con alcune modifiche hanno saputo esercitare. C'è la nuova disciplina delle società tra avvocati e, in particolare, delle società multidisciplinari.

Anche questo è un tema di grande delicatezza, perché rischiava di trasformare le società professionali in società per la gestione di grandi affari, come si verifica in altri ordinamenti giuridici (pensiamo ad una società professionale in cui siano inseriti i medici o gli ingegneri o dei ricercatori farmaceutici).

Tali situazioni avrebbero potuto comportare uno snaturamento delle società professionali in funzione del perseguimento di interessi commerciali che sono esclusi e sono estranei all'attività forense. Dunque, su questo pure ci si è interrogati e mi pare che il compromesso trovato possa essere abbastanza soddisfacente, nel senso che è stato limitato l'apporto di professionalità estranee alla disciplina forense, nel senso che devono avere prevalenti funzioni di consulenza (di arricchimento) rispetto ad una professione legale che però rimane essa prevalente, anzi esclusiva.

Vi è poi la figura dell'avvocato specialista che andava anch'essa disciplinata. Penso che con l'articolo 8 si sia trovata una formula corretta. Vi è, inoltre, l'obbligo di formazione continua.

A questo proposito, forse avremmo fatto bene, e forse facciamo ancora in tempo, a prevedere che, insieme alle esclusioni dell'obbligo formativo per alcune categorie di soggetti, possa essere prevista però un'agevolazione nei confronti di coloro che accedono alla professione legale o che vi sono acceduti da poco, di coloro che sono alle prime armi e di coloro per i quali le capacità professionali non siano quelle che si può pensare appartenere a chi ha una più lunga esperienza. Perciò il problema della formazione continua, se fosse essa stessa produttiva di oneri per chi la fa e per chi è obbligato a farla, potrebbe essere di delicata sopportazione per coloro che, per la prima volta o che comunque da poco, sono entrati nell'esercizio della professione forense.

Allo stesso modo *nulla quaestio* sull'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile. Credo che aver disposto per legge una pratica, una prassi che ormai è abbastanza diffusa tra tutti gli esercenti le professioni forensi, sia stato positivo, anche se - lo ripeto - molti degli avvocati, così come molti degli altri professionisti, contraggono tali assicurazioni già da sé. Tuttavia era importante prevedere l'obbligo dell'assicurazione, perché esso tende anche a creare delle forme di tutela nei confronti dei clienti.

Il problema della vincolatività dei minimi tariffari e, in sostanza, il ripristino del divieto del patto di quota lite, si inserisce profondamente in una modifica che era stata considerata non dico con sospetto, ma che non era stata accolta con grande soddisfazione dagli avvocati, in quanto l'esclusione dei vincoli dei minimi tariffari, comportava degli adempimenti, Pag. 18 degli oneri,

delle prospettazioni di preventivi, ossia - appunto - una serie di adempimenti anche di difficile attuazione. Per questo credo che, anche in tal caso, l'attenzione che è stata dedicata a questo aspetto, a partire dal divieto del patto di quota lite, che è una cosa la cui esclusione era prevista in precedenti comportamenti, sia una cosa assolutamente intuitiva. Non sarebbe possibile altrimenti. Sarebbe come se il medico dicesse: se però tu guarisci, mi dai più di quello che mi devi dare. Sarebbe una cosa assurda. La prestazione, la funzione, viene prestata per quello che vale e deve essere assolutamente indipendente dall'esito, deve essere esercitata con il massimo senso di responsabilità e con la massima professionalità, però poi, se il cliente a buon diritto vince la causa anche per indicazione dell'avvocato, vuol dire che aveva diritto a quelle prestazioni, indipendentemente da chi abbia esercitato.

Quindi credo che ciò sia stato importante, che abbia risolto una difficoltà grossa che vi era all'interno della professione. Naturalmente parlo nel presupposto che questo provvedimento giunga a conclusione, a maturazione definitiva, cioè ad approvazione definitiva, nel corso di questa legislatura. Pertanto le mie considerazioni sono svolte come se fossimo già in una situazione di *de iure condito*.

Anche sulla nuova e più rigorosa disciplina del tirocinio professionale e del regime di incompatibilità per il praticante, vi è stato un intervento importante, in modo particolare la previsione della necessità del compenso per chi svolge il tirocinio. È un compenso che deve essere adeguato all'attività effettivamente svolta. Il concetto di adeguatezza può risultare non molto chiaro, ma c'è un riferimento importante a non meno del 30 per cento di quanto è previsto in generale per gli apprendisti negli studi professionali.

Comunque, vi è la riaffermazione di un principio riguardante chi svolge una attività professionale qualificata, anche se come tirocinante e anche se presso professionisti che a loro volta gli danno conoscenze e competenze. Credo che sia un atto molto importante e una scelta di dignità, così come pure le modifiche alla disciplina del procedimento disciplinare, anche sotto il profilo degli organi competenti.

Infine, voglio ricordare lo sportello per il cittadino, che è stato introdotto con un emendamento proposto da Italia dei Valori, e ringrazio il relatore e la Commissione per avere farlo proprio, dandovi un parere positivo.

Non mi voglio dilungare ulteriormente. Nell'attività emendativa dell'Assemblea è possibile che vengano apportati dei miglioramenti. Spero che le modifiche siano migliorative e non peggiorative, ma ritengo che il testo arrivato in Assemblea, anche grazie all'azione importante dei componenti della Commissione, sotto la guida del relatore, sia già una buona base di partenza per portare all'approvazione del Parlamento un buon testo, come si confà alla dignità della funzione forense.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ria. Ne ha facoltà.

LORENZO RIA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, la riforma dell'ordinamento forense è un provvedimento, come è stato ricordato, che si attende da anni e che si pone come fondamentale se pensiamo alla necessità di aggiornare una normativa ormai superata e non più in linea con le esigenze attuali. Mi riferisco soprattutto all'importanza di coordinare i molteplici interventi normativi che incidono sulla stessa materia, e non posso non rilevare come il provvedimento di oggi presenti profili problematici proprio sotto tale aspetto.

Partendo dalla proposta di legge approvata dal Senato il 23 novembre 2010, diretta a riformare la disciplina dell'ordinamento forense, con l'obiettivo, certamente condivisibile sul piano dei principi, di assicurare una avvocatura più specializzata, più indipendente e più qualificata professionalmente, l'*iter* che ha seguito il provvedimento in seno alla II Commissione (Giustizia) della Camera, ha conosciuto non poche vicissitudini, segnate, come è intuibile, anche dal lungo periodo Pag. 19di tempo trascorso: quasi un anno e mezzo dall'approvazione della proposta al Senato. Si tratta di un tempo durante il quale si sono avvicinati numerosi passaggi politici e normativi che hanno inciso sull'argomento in maniera determinante.

È chiaro che la riforma di un settore come quello dell'avvocatura deve avere come sfondo prima di tutto la garanzia della pienezza del diritto di difesa dei cittadini. È noto, infatti, che il ruolo dell'avvocatura si caratterizzi come duplice, stante la sua rilevanza sia privata che pubblica. Lo sforzo del legislatore non può non tenere conto di entrambi gli aspetti, ed è necessario, al contempo, uno sforzo da parte dei professionisti interessati, che dovrebbero evitare il rischio di chiudersi in una difesa corporativa cieca.

Simultaneamente, è opportuno rilevare che qualche nodo deve essere ancora sciolto, e non tutte le doglianze sollevate dalla categoria possono ritenersi infondate. Il punto a mio avviso che attrae maggiori dubbi e che rappresenta obiettivamente un motivo di riflessione, è quello relativo alla intersezione tra la proposta di legge oggi in discussione e due diversi parametri normativi. Il primo è costituito dalla delega al Governo contenuta nella manovra finanziaria risalente ad agosto 2011 (decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148).

L'articolo 3, comma 5, del citato decreto-legge prevede che gli ordinamenti professionali siano riformati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento di riferimento, in base a determinati principi, tra cui: in primo luogo, la libertà di accesso alla professione, fermo restando l'esame di Stato; poi, la libera concorrenza nell'esercizio dell'attività; ancora, la diffusione dei professionisti su tutto il territorio nazionale; l'effettiva possibilità per gli utenti di essere informati e di scegliere tra una pluralità di servizi ben differenziati; l'obbligo, per il professionista, di seguire percorsi di formazione continua permanente; infine, la disciplina del tirocinio, secondo precisi parametri di durata e di modalità di attuazione.

Il secondo parametro normativo con cui dobbiamo confrontarci, è costituito dal decreto-legge n. 1 del 2012, il noto «decreto liberalizzazioni», che dedica l'articolo 9 alle professioni regolamentate, prevedendo l'abolizione delle tariffe, l'obbligo di fornire al cliente un preventivo di massima sulla misura del compenso al momento del conferimento dell'incarico professionale e, infine, una disciplina del tirocinio, relativa all'obbligo di riconoscere al tirocinante un rimborso spese dopo i primi sei mesi di pratica e alla durata del tirocinio medesimo, che deve essere pari a diciotto mesi, con la possibilità di svolgerlo, per i primi sei mesi, *ante lauream*.

Le disposizioni contenute nell'articolo del citato decreto-legge sulle liberalizzazioni, aprirono il dibattito sull'effettiva applicabilità di un regime privo di tariffe e basato sull'obbligo di preventivo da parte del professionista, argomento, quest'ultimo, che nonostante la riluttanza delle organizzazioni di categoria, non poteva, a mio avviso, essere risolto con una netta soppressione delle relative disposizioni, poiché ciò avrebbe condotto ad un nulla di fatto. Se l'obiettivo è liberalizzare, è necessario agire sul tema, nonostante le critiche, tentando di conciliare il più possibile le esigenze dei professionisti con quelle del mercato.

Naturalmente, i lunghi tempi di giacenza della riforma dell'ordinamento forense, hanno permesso di emendare il testo, adeguandolo alle nuove norme in tema di liberalizzazione delle professioni. Il vero problema è attualmente rappresentato, dunque, dalla delega stabilita dalla manovra finanziaria, contenuta nella legge del settembre 2011, delega non ancora esercitata dal Governo. Il Ministro della giustizia si è espresso in merito, dichiarando di voler procedere, quanto prima, all'emanazione del decreto legislativo corrispondente. Possiamo, quindi, dire che ben presto interverrà, sulla stessa materia di cui discutiamo oggi, un nuovo provvedimento normativo, salvo paventare l'ipotesi Pag. 20 di una repentina abrogazione delle norme in vigore allo scadere del termine di delega, fissato per il 13 agosto 2012.

Per quanto mi riguarda, signor Presidente, era indispensabile dare notizia delle problematiche finora esposte, poiché incidono direttamente sul provvedimento di oggi e non possiamo non tenerle in conto se vogliamo che l'azione legislativa sia organica, sistematica ed efficace. Non possiamo permetterci di non utilizzare al meglio i tempi che ci sono concessi e sarebbe opportuno, a mio avviso, coordinare la riforma di oggi con il decreto legislativo delegato al Governo, per evitare una potenziale sovrapposizione di disciplina ed eventuali discrasie.

Ritengo opportuno richiamare, peraltro, quanto previsto dai commi 6 e 7 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, disposizioni immediatamente successive al comma 5 che contiene i criteri di

delega. Tali disposizioni statuiscono che l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa e che le relative norme devono garantire tale libertà insieme alla concorrenza.

Alla luce di queste disposizioni, è d'obbligo segnalare la presenza, nel provvedimento che stiamo esaminando, di alcune parti controverse come la disciplina delle società professionali, le tariffe professionali e tutto il capitolo che regola l'accesso alla professione. La nostra attenzione dovrà essere catalizzata su questi argomenti per evitare il rischio di approvare una riforma già destinata ad essere sostituita, e dovrà tener conto del fatto che quella dell'avvocato, garante del diritto alla difesa, rappresenta prima di tutto una funzione costituzionale. Trascurare questo presupposto, significherebbe non solo mortificare la professione, ma anche ledere un principio fondamentale della Carta.

Ferma restando la necessità di una svolta liberale in seno alla professione forense, questo alto profilo costituzionale va salvaguardato anche attraverso l'adozione di seri criteri di accesso alla categoria. Com'è noto il numero degli avvocati è in costante aumento, un aumento che non sempre ha un riscontro in termini di qualità e validità della prestazione, occorre dunque selezionare i nuovi professionisti verificando con scrupolo la loro preparazione secondo un principio squisitamente meritocratico e questa verifica non dovrebbe venir meno durante tutto il corso della carriera. Solo un aggiornamento adeguato e continuo consentirà di garantire i doverosi standard di trasparenza, correttezza e qualità della professione.

Ciò detto, anch'io procedo ad evidenziare i punti salienti dell'atto normativo in discussione, indicando preliminarmente che l'articolo 12, rubricato «Conferimenti dell'incarico e tariffe professionali», è da considerarsi un buon esempio di integrazione tra riforma forense e decreto-legge sulle liberalizzazioni. Il testo dell'articolo 12 è stato oggetto infatti di emendamenti diretti proprio ad inserire l'abolizione delle tariffe nell'ordinamento professionale, sostituendovi i parametri; si prevede infatti la redazione di un preventivo da parte dell'avvocato, da presentare al cliente in vista di un accordo sulla prestazione, ma i parametri in fase di redazione da parte del Ministero avranno uno scopo di supplenza per la liquidazione della parcella.

La riforma concede poi ampio spazio - come è stato già ricordato - alle specializzazioni, con l'articolo 8 che prevede la possibilità di acquisire titoli per effetto di incontestabili esperienze nel settore, permettendo in questo modo l'attribuzione del titolo ai professionisti di lungo corso, da tempo in attività, a regime con la frequenza di percorsi di formazione specifici. Spetta al Consiglio nazionale forense esaminare il professionista al termine del percorso formativo di specializzazione e stabilire le modalità con cui annualmente ha luogo l'aggiornamento professionale, che è condizione per il mantenimento del titolo.

Abbastanza indicativa mi pare la scelta di delegare al Governo la disciplina delle società tra professionisti; l'articolo 4 infatti disciplina solamente le associazioni, ed è Pag. 21 seguito dall'articolo 5 che contiene i criteri di delega relativi alle società. L'argomento delle società è tra i più pregnanti ed è stato terreno di scontro e anche di numerose critiche; l'esercizio della professione forense in forma societaria per noi rappresenta un cambiamento del modo di vedere la figura del professionista, un mutamento culturale che tende sempre di più ai sistemi di oltreoceano. Ci sono però dei paletti entro i quali contenere tali forme societarie proprio al fine di evitare contrasti con l'emananda normativa in tema di società tra professionisti. Le società tra avvocati infatti rientrano nella più ampia categoria delle società tra professionisti ma, dato il rilievo costituzionale dell'Avvocatura in relazione al diritto di difesa - articolo 24 della Costituzione - e considerata la necessità di garantire autonomia e indipendenza intellettuale al professionista in questo settore, l'articolo 5, comma 2, lettera a) prevede prima di tutto che tutti i soci debbano essere avvocati. Non ci saranno dunque soci di capitale, la società tra avvocati non si svolgerà come attività imprenditoriale - lettera b) - e l'organo di gestione non potrà essere composto da terzi estranei alla compagine sociale. La previsione più caratterizzante, pensando alla particolare morfologia che abbiamo avuto intenzione di conferire alle società in questione, è quella relativa al doveroso rispetto da parte di questi enti del codice deontologico e la loro conseguente soggezione alla potestà

disciplinare dell'ordine di appartenenza in caso di illecito.

Oltre alle sanzioni previste dall'ordinamento professionale forense, nei confronti delle società tra avvocati potrà essere irrogata una sanzione pecuniaria il cui importo sarà graduato in base alla gravità dell'illecito commesso. Altro argomento di rilievo è quello del tirocinio, trattato dagli articoli 38 e 39, che sarà svolto nella forma breve di diciotto mesi, invece di ventiquattro, e sei di questi diciotto mesi potranno essere svolti in università prima del conseguimento del titolo di studio. Un'importante previsione è inoltre quella del compenso per i giovani praticanti, che non potrà essere di misura inferiore al 30 per cento dei contratti di apprendistato.

Sul punto mi permetto di porre in evidenza il mio personale favore alla norma in questione. Sin dai tempi dell'articolo 9 del cosiddetto decreto-legge liberalizzazioni, infatti, gli emendamenti proposti dal mio gruppo portavano proprio a questo risultato, avendo come obiettivo lo snellimento delle procedure di accesso alla professione e la contrazione dei tempi dell'inserimento medesimo. Quanto al procedimento disciplinare, la riforma prova a rafforzare le esigenze di autonomia ed indipendenza, stabilendo all'articolo 49 l'istituzione dei consigli distrettuali di disciplina, dei quali sono chiamati a far parte gli avvocati del distretto e non quelli dell'ordine locale. Quanto agli emendamenti presentati questa mattina dal gruppo dell'Unione di Centro, mi soffermo su quelli relativi all'articolo 2.

Il primo ha ad oggetto l'inserimento, tra le attività riservate in esclusiva agli avvocati, di quelle di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale. L'emendamento in questione stabilisce la riserva esclusivamente nel caso in cui l'attività di consulenza legale e di assistenza stragiudiziale sia finalizzata a valutare l'opportunità di introdurre un giudizio o resistervi. L'assistenza e la consulenza stragiudiziale sarebbero consentite anche ai non iscritti all'albo degli avvocati se finalizzate alla conciliazione o alla stipula di accordi transattivi. Il secondo degli emendamenti è diretto invece ad ovviare al contrasto in cui incorrerebbe l'articolo 2, comma 6, seconda parte, con una sentenza della Cassazione a sezioni unite del 2008, non consentendo l'esercizio dell'attività di consulenza legale ed attività stragiudiziale ai soggetti in possesso della licenza di cui all'articolo 115 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Si tratta della licenza necessaria per aprire o condurre agenzie di prestito su pegno, altre agenzie di affari e per l'esercizio del mestiere di sensale o di intromettitore. La Corte di cassazione civile a sezioni unite, con sentenza n. 28658 del 3 dicembre 2008, prevede che la riserva Pag. 22sia destinata agli iscritti agli albi forensi solo nei limiti della rappresentanza, assistenza e difesa delle parti in giudizio, consentendo la prestazione d'opera intellettuale all'ambito dell'assistenza legale nei casi esterni a tali limiti. L'attuale formulazione del comma 6 consente invece, con una ingiustificabile discriminazione, di svolgere attività di consulenza legale e assistenza stragiudiziale in modo autonomo soltanto agli avvocati e ai professori universitari, mentre è possibile svolgerla sotto forma di lavoro dipendente per aziende, enti esponenziali, associazioni di categoria e dei consumatori.

Il tutto in forte contrapposizione con l'evoluzione del diritto verso rami più specialistici e verticali, cui consegue il formarsi di un'intera generazione di lavoratori frutto di una simbiosi tra tecnica e giuridicità. Le proposte modificative, dunque, sono il frutto dell'intenzione di voler mantenere un sistema di riconoscimento delle professioni che annulli la creazione di nuovi albi, consentendo alle professioni che si sono nel tempo affermate per diritto e per tendenze di mercato di continuare a svolgere legittimamente le proprie attività.

Tornando ad un discorso più generale, mi avvio a concludere dicendo che il provvedimento mi sembra, sembra a noi del gruppo dell'Unione di Centro abbastanza condivisibile, salvo le osservazioni e le perplessità che ho sollevato prima relative al metodo, più che al merito.

Il mio gruppo sollevò perplessità ben più radicate in sede di approvazione del provvedimento al Senato, dove, oltre al metodo, si criticava il merito della proposta. Da allora, sono stati compiuti molti passi in avanti e il testo attuale ha recepito gran parte di quelle che ai tempi erano alcune delle richieste delle stesse associazioni di categoria.

Ad oggi assistiamo ancora a nuove critiche, anche a scioperi annunciati, che, però, mi sembrano per lo più ricollegabili alle perplessità che io stesso ho anteposto nel discorso di oggi. Invito, dunque,

tutti noi, nel lavoro che ancora potremo fare in Aula, a razionalizzare l'attività legislativa della Camera dei deputati e l'esercizio della delega da parte del Governo, perché è l'unico mezzo che abbiamo per non andare incontro ai pericoli che ho citato e per dimostrarci aperti nei confronti dei professionisti che annunciano nuove proteste.

Bisogna, infatti, sottolineare che la cornice normativa che disciplina alcune professioni e ne lascia scoperte altre non è più adeguata ai tempi attuali e penalizza fortemente lo sviluppo in senso liberale dell'avvocatura. Al contrario, l'intero comparto va sostenuto e riformato, da un lato, all'insegna di una maggiore tutela della dignità e della professionalità dei suoi protagonisti, dall'altro, favorendo una svolta nel senso liberale indicato per tutte le professioni.

Dunque, se quella forense deve rappresentare, come ci auguriamo, la riforma pilota cui seguirà una revisione legislativa di tutto il mondo delle libere professioni, sentiamo oggi il dovere di manifestare forti perplessità sull'opportunità di procedere ad una riforma così settoriale, sapendo già che il Governo eserciterà la delega conferitagli nella più ampia e generale materia delle professioni. La fase storica attuale richiede la predisposizione di strumenti efficaci ad incentivare la competitività, promuovere lo sviluppo e conformare la legislazione alla realtà sociale ed economica del Paese, in continuità con quanto accade nel resto d'Europa.

Il testo della proposta di legge oggi in esame, per quanto sia stato limato e migliorato rispetto a quello licenziato dal Senato un anno e mezzo fa, manca ancora di quella prospettiva lungimirante e di largo respiro che non può prescindere dal confronto con la più ampia riforma sulle professioni, ed è quello che noi ci auguriamo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cavallaro. Ne ha facoltà.

MARIO CAVALLARO. Signor Presidente, credo che noi, poiché giungiamo in Aula soltanto nella fase finale di questa Pag. 23 legislatura - peraltro in una fase contrassegnata dall'emergenza, nella quale l'intento riformatore, in ogni campo e settore, in qualche modo è condizionato e subordinato alle necessità contingenti - dobbiamo dare un quadro realistico della categoria forense. Credo che alcuni dati e alcuni numeri che citerò consentano di lanciare non un grido d'allarme, ma un segnale di inquietudine che è lo stesso che le associazioni e le rappresentanze della categoria, non sempre in maniera ordinata e convergente, consegnano comunque al mondo della politica. Ignorare questo significa non tenere conto del problema reale che qui, come in ogni buon Parlamento che si rispetti, dovremmo - il condizionale purtroppo è d'obbligo - essere chiamati a regolare.

I dati più recenti di cui dispongo sono quelli relativi al 2010. Vi sono circa 156 mila iscritti alla Cassa forense, ma 216.728 sono iscritti agli albi degli avvocati, ivi compresi i praticanti che esercitano attività perché patrocinatori. Questo dato è preoccupante intanto perché abbiamo un avvocato ogni circa 280 italiani, quindi ogni grande condominio ha un avvocato a disposizione, ma soprattutto perché abbiamo un improbabile, incomprensibile e divergente dato tra coloro che svolgono un'attività professionale coperta anche da un'attività previdenziale e quelli che, invece, non la hanno. Tuttavia, questo lascia perplessi perché vigendo il principio della esclusività dell'esercizio della professione, si dovrebbe ipotizzare che i 216.728 iscritti agli albi non fanno altro. Quindi, non fanno altro, fanno gli avvocati, ma o non raggiungono il reddito minimo, invero abbastanza basso, per l'iscrizione alla Cassa, o sono fra quelle categorie che devono essere esentate per ragioni contingenti, ma sono poche centinaia, forse poche migliaia, di persone.

In più, sappiamo che la Cassa, nei giorni scorsi, ha mandato circa 57 mila avvisi di sanzioni a vario titolo e non tutte sono state comminate per inadempimenti gravi. Questo denota che ci troviamo di fronte ad una categoria che ha un grave disagio non di carattere previdenziale, ma di carattere socio-economico.

Il quotidiano *Il Sole 24 Ore*, credo all'inizio di quest'anno, ricordava che è la seconda volta che il reddito medio degli avvocati italiani scende sotto i 50 mila euro, per l'esattezza 47 mila euro, ma, soprattutto, che non cresce dal 1991! Quindi, siamo in presenza di una categoria che, come ha dichiarato il presidente della Cassa forense, ha perso 20 anni.

Soprattutto, questi dati - perdonerete la facezia molto arata della «scienza del pollo» - non sono veritieri perché gli stessi dati dimostrano che soltanto la fascia di età avanzata della categoria, i sessantenni, dichiara un reddito intorno ai 100 mila euro, mentre i giovani viaggiano addirittura intorno ai 15 mila euro. Ancora peggio, questo dato è divergentemente spalmato sul territorio nazionale perché, mentre gli iscritti alla Cassa sono circa il 90 per cento nel Trentino o nella circoscrizione milanese, sono invece il 50 per cento a Reggio Calabria. Questo vale anche per i dati relativi al reddito che è, al Sud, largamente al di sotto della già non altissima media nazionale. Abbiamo di fronte questo stato della categoria, tant'è che - ripeto qui ciò che ho già detto più volte in varie occasioni, non solo in quelle istituzionali in cui ci siamo occupati del provvedimento in oggetto, ma anche in sede di dibattiti che spesso si affastellano su questo tema - siamo tutti consapevoli che la risposta ordinamentale, che viene data attraverso il provvedimento in oggetto, è necessaria, ma non sufficiente, occorrono anche risposte sociali. Uno dei temi sui quali mi soffermerò è proprio quello del rapporto tra previdenza e attività professionale, che considero uno dei pilastri dell'attività e della dignità dell'attività professionale, non più eludibile attraverso forme di elusione, di disinteresse o di distacco.

Credo che anche e soprattutto di questo noi ci dovremmo occupare, se vogliamo dare ai giovani un futuro ed una prospettiva anche nell'esercizio dell'attività professionale. Pag. 24

Quindi, se questo è il punto - e questo è il punto fondamentale - è chiaro che alcune cose che abbiamo rilevato le dobbiamo fare. Probabilmente non è questa la sede e non è questo lo strumento, ma altre forme di attività normativa devono concorrere a dare una risposta. Abbiamo detto che occorre una riforma del gratuito patrocinio e della difesa d'ufficio, perché si concorre a rendere effettiva la tutela dei diritti. Ciò - tema che è stato ricordato - legittima la posizione costituzionale dell'avvocato e, per converso, rende anche più sostanzioso e sostanziale l'impegno degli avvocati in questa direzione.

Dobbiamo sicuramente intervenire rapidamente nella magistratura onoraria e nella media conciliazione e in genere nella riaffermazione della giurisdizione pubblica, dando agli avvocati quello spazio di ausiliarità non munifica, non onoraria, come poteva essere nell'Ottocento, ma con un dignitoso corrispettivo e con una limpidezza di incompatibilità, che a questa categoria renda possibile il concorrere in maniera attiva all'esercizio della giurisdizione, cosa che, invece, in questo Paese - diciamoci la verità - per un malinteso senso della libertà e della liberalizzazione dell'economia stiamo abbandonando rispetto alle lusinghe dell'attività negoziale.

Dobbiamo fare delle norme sulla trasparenza degli incarichi, dovunque vi sono delle pubbliche amministrazioni e soprattutto in presenza di denaro pubblico, non necessariamente incarnato nelle pubbliche amministrazione. Dobbiamo - perché non dirlo - di fronte a questi dati, che segnalano comunque un'enorme quantità di persone che esercitano l'attività professionale, anche trovare delle vie laterali dignitose, nelle attività delle pubbliche amministrazioni e in altre attività forensi, che in questo momento di crisi appaiono difficili da prospettare, ma sono una delle esigenze vive del rilancio economico del nostro Paese.

Questo è il quadro nel quale si innesta il principio e la discussione sulla necessità o meno di questa riforma. Tale riforma, a mio giudizio ed a giudizio del Partito Democratico, è necessaria. Non è necessaria perché si incastra o non si incastra con le leggi di delega, ma lo è perché non è pensabile e non è ipotizzabile, in nessun ordinamento occidentale compiuto, che la regolazione dell'attività forense - cioè dell'attività che costituzionalmente rilevante presiede alla tutela dei diritti in giudizio - non sia oggetto di una regolazione normativa attraverso un atto che abbia forza e forma di legge. Questo è un principio che, sebbene non scritto in maniera chiarissima nella Costituzione, si ricava tanto nitidamente che noi abbiamo dato per scontato il fatto che altre professioni - e mi riferisco a quelle sanitarie - sono esentate da ogni regolazione collettiva e, addirittura, hanno una riserva di legge specifica, perché appunto si tratta di una delle materie nelle quali si sostanzia un altro principio costituzionale (il diritto alla salute, di cui all'articolo 32).

Quindi mi pare che, sotto questo aspetto, non sia un problema di «inseguimento» della legge delega, che fra l'altro, avendola fatta il Parlamento, indica pur sempre un'attività che viene svolta dal

Governo in quanto interprete della volontà parlamentare. Qui si tratta semplicemente di stabilire che questa professione ed i principi ai quali essa si deve conformare debbono essere oggetto di disposizioni legislative. Tutto qua. Se poi queste disposizioni legislative devono coordinarsi con un, direi, come minimo confuso e abbastanza farraginoso sistema di normazione - che peraltro non il Partito Democratico, perché queste deleghe non hanno la nostra firma, ma diciamo il Parlamento ha ritenuto di fare - questo sarà l'oggetto di una discussione, che non a caso è quest'Aula che deve condurre e non altri: non i giornali di opinione oppure, per così dire, associazioni forensi o amicali cenacoli nei quali si possa discutere se stiamo spuntando questa o quella regolazione normativa. Questo è, quindi, il punto e da questo punto dobbiamo partire.

Peraltro, sappiamo bene che, fuori di qui, quegli stessi che, due anni fa, dicevano che la riforma del Senato era fin troppo avanzata, adesso tuonano perché sarebbe troppo evoluta, così come quelli che dicevano Pag. 25 che era poco evoluta e adesso dicono che è riduttiva. Spesso, fra l'altro, alcuni lo dicono, dimostrando di non averla letta fino in fondo e senza considerare il fatto che abbiamo svolto un lavoro che tiene conto di tutti i principi giuridici che il Parlamento fino ad oggi ha approvato, o direttamente o come leggi delega, proprio perché non volevamo fare un provvedimento legislativo che, come dire, nascesse morto o fosse «passatista» o arretrato, ma volevamo dare un contributo positivo che ancora possiamo arricchire rispetto alla regolazione di questa materia; ciò, tenendo conto del fatto che, di certo, questo modello dell'avvocato ottocentesco, di quell'avvocato retore ed abile nella discussione, non esiste più: non esiste più nella realtà, nell'economia e nella società, non esiste in Italia, non esiste in nessuna parte dell'Occidente. Non esistono più i professionisti in generale e ciò che veramente inquieta è che, invece, in altri campi - mi riferisco sempre al campo sanitario perché è quello più immediatamente percepibile - abbiamo largamente compreso che l'attività professionale, nella sua ontologia, nella sua natura, non dipende dall'esercizio liberale o liberista di un'attività ma da elementi quali la professionalità, la previdenza, la qualità e la deontologia, unici elementi distintivi di una professione rispetto ad un'attività pur di alto profilo e di alta qualità intellettuale ma sottoposta a regole diverse. Questa è la verità, perché nessuno si sogna di dire che un professionista medico, solo perché opera in una clinica privata o in una ASL, è soggetto ad un vincolo che gli impedisce l'esercizio della professione: costui eserciterà la professione liberamente nei limiti in cui nessuno gli potrà ordinare di compiere un atto contrario alla deontologia, alla scienza, a ciò che gli è stato impresso, e questo vale anche per il professionista avvocato. Lo dico anche per sdrammatizzare e per rendere molto più problematico *de futuro* il dibattito sul rapporto tra l'avvocato inteso in senso tradizionale, l'avvocato che svolge la sua attività in forma societaria e l'avvocato - è una domanda che proviene oramai dalla società - che ha «un solo cliente», lo dico tra virgolette, talvolta anche un solo cliente privato; forse dovremmo e potremmo cominciare a valutare, se vogliamo dare modernità e vogliamo ricomprendere in un quadro nuovo molti professionisti, alcuni emendamenti in tal senso presentati in Commissione che non abbiamo approvato.

Credo che questo sia il punto generale che dobbiamo cominciare a comprendere e ciò vale anche per la competenza. Sono convintissimo che non serva la retorica della difesa della competenza a trecentosessanta gradi dell'avvocato, giungendo poi all'affermazione ridicola che, se andiamo da un architetto per farci fare una finestra, dovremmo sospendere la committenza per andare dall'avvocato per sapere se questa finestra è a distanza legale o meno. Credo che dobbiamo affermare, proprio se vogliamo un'alta qualità professionale dell'avvocatura, il principio che la qualità professionale è garantita intanto nella difesa in giudizio ed io aggiungo anche in tutte quelle attività che sono funzionali anche prognosticamente, *de futuro*, alla difesa in giudizio e laddove c'è comunque un conflitto, dove c'è una relazione, non necessariamente la prognosi è da intendersi negativa e ovviamente ampliando anche a competenze specifiche. Io, per esempio, mi rammarico che una delle nostre proposte, quella di riconoscere un potere di autentica delle scritture private anche aventi effetto traslativo, si stia perdendo nelle nebbie della legislatura e continui ad «esitare» anche per l'evidente ostilità di chi questa attività svolge in via esclusiva. Credo che questa, per esempio, invece che discettare accademicamente di liberalizzazioni, sia la linea che dobbiamo seguire:

costruire delle competenze professionali qualificanti e qualificate da affidare in via esclusiva o comunque in via concorrente ed esclusiva agli stessi avvocati che ora invece hanno difficoltà a svolgere questo ruolo, perché le attività che peraltro in punto di fatto compiono, quali la redazione di scritture, non avendo poi la possibilità di essere formalmente Pag. 26 oggetto di traslazione, diventano atti inutili e quindi reiterativi di competenze di altri professionisti.

Su questo punto fra l'altro vorrei solo un altro minuto per concludere: non riesco a capire quale sarebbe il conflitto o quale potrebbe essere l'intersezione nefasta con l'esercizio della delega. Il Governo intanto, da quello che abbiamo letto, non vuole fare un provvedimento che regoli la professione forense, ma - così stiamo leggendo - dovrebbe fare un provvedimento in generale, il quale addirittura affida agli ordini o alle categorie la potestà di autoregolarsi. Può essere anche una buona idea. Credo che fra l'altro, se facciamo la distinta analitica dei campi nei quali la delega opera, tutto quello che dovrebbe essere oggetto di questa delega per quanto riguarda la professione forense o è già stato fatto o è contenuto appunto nel testo del provvedimento in esame, perché per la verità l'accesso non è regolato dalla delega. Si parla di accesso libero o di esame di Stato, ma non si dice come l'esame di Stato vada regolato. Secondo noi, secondo il PD, per esempio, è ora di inserire un esame di Stato nazionale, un esame di Stato dove valga una professionalità non «iterativa» di competenze generali, ma specifiche. Proprio oggi abbiamo in corso di pubblicazione i dati degli scritti dell'annualità dell'esame: continua questo strano sistema della «peripateticità» dei compiti che vengono scritti, da una parte, e corretti, da un'altra, e continua anche quello che adesso si chiamerebbe lo *spread* fra percentuali di correzione, per cui sappiamo che alla Corte di Brescia il 29,6 per cento è stato dichiarato idoneo, mentre a Campobasso il 49 per cento e il 39 per cento a Messina. Io credo che tutto questo non possa continuare. Questa per esempio è sicuramente una delle urgenze e delle emergenze. Non mi pare che il Governo ancora possa esercitare nitidamente una delega normando, come crede, l'esame di Stato. Credo che questa sia la sede - se quello che abbiamo fatto finora non è convincente lo rifacciamo - per farlo.

Lo stesso vale per il tirocinio: che altro dobbiamo dire? Lo abbiamo già detto: sono 18 mesi, di cui 6 si fanno. Il Ministero, mi permetto di dire, l'unica cosa che ha fatto su questo argomento è solo confusione, perché l'ufficio legislativo ha espresso un parere che alcuni ordini hanno recepito come non applicativo in questa fase temporanea ed altri invece sì. Quindi devo dire che se vuole o se vorrà non esercitare la delega, ma fare chiarezza, forse la cosa migliore che dovrebbe fare è non fare niente. Infatti, senza che abbia fatto niente tutti gli ordini si stavano già avviando. Bisogna semmai fare una convenzione quadro con la conferenza dei presidi di giurisprudenza per stabilire in quale modalità ciò va fatto. Aggiungo che questo è un principio generale, che non riguarda solo il tirocinio ma in generale la formazione. Noi per esempio riteniamo che debba essere dato un ruolo forte alle università nella formazione e soprattutto che a loro volta le università debbano cominciare a ridiscutere sui piani di studio e sull'organizzazione degli studi. Infatti, l'obsolescenza evidente dei corsi di insegnamento giuridico ormai è una delle forme di arretratezza dell'attività professionale, assai più che il dogma accademico se siamo liberali o liberi o se invece siamo non si capisce poi schiavi di che cosa.

Aggiungo che lo stesso discorso vale per quel che riguarda il testo sulle società. Il Governo ha la delega effettivamente ed entro il primo luglio dovrebbe esercitare la delega. Quindi, è una delega che non è compresa in quella generale, ma è un'altra delega. Bene, il Governo ci dica, se lo ritiene, quali sono i principi sulla base dei quali intende esercitare la delega in materia di società di capitali. Noi - e qui dico non «noi» in genere, parlo del Partito Democratico - abbiamo proposto una prudente ma saggia attività di modernizzazione. Non siamo contrari alle società di capitali. Diciamo due cose: che la partecipazione non può mai essere maggioritaria, questo anche perché ovviamente avrebbe luogo uno snaturamento della società professionale e diciamo che quello che conta sono soprattutto le norme sulla Pag. 27 *governance* delle società. In altre parole, quello che è importante è che il cuore della società, la sua amministrazione, il suo controllo di gestione, la sua attività di organizzazione siano in mano a professionisti iscritti all'albo. Questo mi sembra molto più rilevante,

perché fra l'altro può anche essere utile - pensiamo persino a fini successori, di trasferimento di studi - che una quota di studio sia affidata non più ad una società di tutti professionisti, ma anche ad una società non necessariamente di professionisti.

Tuttavia, il testo attuale prevede semplicemente una delega al Governo; si può discutere: al momento, esso non consente la partecipazione, se non di soci professionisti. È possibile, in ogni caso, ipotizzare che, in modo specifico per la professione forense, dove effettivamente non c'è bisogno di grandi capitali per l'esercizio dell'attività, tale limitazione possa essere sensata.

Io credo che sia l'unico tema di cui dobbiamo discutere, auspicando che il Governo voglia darci una mano e ragionare insieme a noi su questi argomenti, sulle forme di *governance* e sulle tipologie di società. È molto interessante, si era parlato di società cooperative, di società in accomandita: si possono ampliare i limiti e le possibilità. Questo deve essere lo scopo dell'introduzione delle società nel nostro sistema.

Noi teniamo molto a che vi sia una corsia duale nell'ingresso per quanto riguarda sia le specializzazioni sia le giurisdizioni superiori. Crediamo che i testi, sostanzialmente, siano coerenti con questo nostro impianto, perché, in particolare, da un lato, si prevede, che chi ha poca esperienza possa fare un percorso valutativo ponderoso, all'esito del quale diviene cassazionista - chiamiamolo così per brevità, e ci comprendiamo - oppure, in questo caso, specializzato; dall'altro lato, viceversa, si vuole dare anche spazio, sempre nell'ambito di regole predeterminate dal Consiglio nazionale forense, all'attività professionale concreta svolta. Io penso che chi abbia seguito decine o centinaia di ricorsi al TAR non sia un «abusivo», se troveremo il sistema di farlo fregiare del titolo di specialista in diritto amministrativo.

Dunque, tutto ciò mi sembra non solo sano realismo, ma mi sembra anche utile a far crescere la professione, individuando - magari, con il concorso delle associazioni e, in questo caso, delle università - percorsi di qualificazione ulteriore, che sono oramai indispensabili, proprio a fronte della massa e della quantità dei procedimenti. A tal riguardo, ho diviso il numero degli avvocati per i procedimenti pendenti. Attualmente, il dato sarebbe inaccettabile, perché il numero dei procedimenti penali, civili e amministrativi - quelli amministrativi sarebbero, addirittura, 2,48 per ciascun avvocato - è chiaramente insufficiente ad alimentare uno studio professionale degno di questo nome. Inoltre, si tratta di iscrizioni, di cause che, come sappiamo tutti, spesso non sono, in realtà, oggetto di una vera trattazione.

Quindi, anche sotto questo profilo, si tratta non tanto di preclusione, quanto di un percorso di merito selettivo, privo di aspetti economici. Questo è un altro dei punti a cui teniamo: l'assoluta e totale gratuità dei percorsi formativi, a qualunque livello, può essere una delle condizioni di riarticolazione. Allo stesso modo, abbiamo riproposto la soppressione dell'articolo 20, lo dico perché erano nate delle incomprensioni. Ebbene, noi non siamo per una valutazione censuaria dell'attività prevalente, ma per collegare, a questo punto, l'attività professionale - proprio per quel dato emergenziale di cui ho parlato - all'iscrizione alla cassa forense.

A questo punto, sarà il caso che la cassa forense passi al regime ordinariamente contributivo, che, del resto, è quello a cui si ispirano gran parte degli italiani; e sarà il caso che tale regime sia determinato, prevedendo eccezioni, categorie - come i giovani e le donne - ed alcuni aspetti specifici dell'attività e della vita. In generale, però, dobbiamo riaffermare il principio che non può esistere un professionista che, come una cicala, non si occupa del suo futuro, perché questa è Pag. 28 una forma, quantomeno, di elusione, ma, soprattutto, di concorrenza sleale fra il professionista che onora, onerosamente, i suoi beni con le attività fiscali e previdenziali, e quelli che, invece, non lo fanno.

Con riferimento alla *governance*, concludo dicendo che, in merito alla disciplina, anche in questo caso, il testo - possiamo discutere più o meno ampiamente - prevede quanto è oggetto della delega. Io credo che per quanto attiene alla disciplina dobbiamo solo affermare il principio che non bastano i contenitori, ma occorrono i contenuti e la volontà della categoria. Noi siamo per la riaffermazione del principio di autodichia e ci siamo opposti all'ingresso di figure terze nel giudizio disciplinare, perché riteniamo che il giudizio disciplinare, essendo improntato al principio deontologico, debba

essere delibato da appartenenti alla categoria. È chiaro, tuttavia, che gli appartenenti alla categoria - ora che, tra l'altro, sono concentrati in corti autonome - dovranno dimostrare la loro libertà e indipendenza, la loro serietà e severità.

In ultimo mi riferisco ai molti dibattiti che si fanno anche in maniera surrettizia e non sempre nitida sulla *governance* dell'avvocatura; quindi, a geometria variabile, a seconda della composizione e scomposizione dei rapporti, si sceglie questo o quel modello. Noi abbiamo scelto, al momento, il modello ordinistico perché non ci pare ci sia un'altra possibilità, sebbene debbano essere introdotti elementi di maggiore democraticità; inoltre, abbiamo proposto l'inserimento di regole che tutelino le condizioni di genere e a questo teniamo moltissimo perché, nonostante il 45 per cento degli avvocati siano ormai donne, non esiste un consiglio dell'ordine che abbia una percentuale così adeguata; rare, credo siano un paio, sono le donne presidenti dei consigli dell'ordine; credo, non vorrei sbagliare, che nessuna, addirittura, sia componente del Consiglio nazionale forense. Quindi, è chiaro che dobbiamo, anche qui, agire con saggia prudenza e realismo, ma anche con un percorso condiviso - noi proporremo, se occorre, una delega al Governo - e quindi in uno spirito di collaborazione, affinché l'intero sistema dell'organizzazione ordinistica venga riassegnato e riaffermato attraverso queste nuove regole che sono poi quelle che presiedono a tutti gli altri ordinamenti professionali e che, del resto, sono tipiche di un sistema continentale. Anche qui, infatti, è stato ricordato, e ringrazio di ciò il relatore Cassinelli della cui relazione conosciamo, per voce, solo la metà, poi la leggeremo, che tutte le vecchie diatribe che erano nate nel rapporto conflittuale fra sistema ordinistico e sistema associativo non hanno ragione di esistere. Fra l'altro segnalo, come si dice «a noi stessi», come facciamo anche in tribunale, che proprio qui in quest'Aula, attraverso un provvedimento legislativo, abbiamo recentemente legittimato il sistema delle professioni non ordinistiche; ci mancherebbe che poi «ci negassimo» di fronte alla regolazione, attraverso la legge, del sistema delle professioni ordinistiche. Ovviamente, gli ordini non possono e non devono essere dei contenitori rigidi; sono degli strumenti organizzativi dell'attività professionale che servono, certamente, all'erogazione dei servizi legali. Tuttavia, anche qui, sciogliamo questo nodo di apparente equivoco: il servizio legale non è lo scopo, non è la finalità, è la modalità, è lo strumento, è quello che l'avvocato fa, è l'organizzazione che egli dà, ma quello che è più importante della figura dell'avvocato è la sua figura di custode e di tutore dei diritti dei cittadini.

Quindi, e con ciò mi avvio a concludere, è a questo che noi dobbiamo richiamarci e riportarci, e ciò non si può fare che attraverso un organico sistema normativo. Questo, del resto, lo aveva già percepito il legislatore del 1933 che, fra l'altro, aveva fatto una legge mirabile perché ha resistito, comunque, nella regolazione dell'attività forense. Fra l'altro, pochi ricordano che quando è nata, e fino al 1944, anche la professione forense era regolata nel numero; fu il decreto luogotenenziale del 1944 che, soppresse la regolazione attraverso un numero predeterminato di professionisti, per intenderci, al modo dei notai, perché le vicende belliche, Pag. 29 ovviamente, avevano fatto venire a mancare un numero notevole di professionisti stessi; c'è chi ricorderà che anche per la magistratura ci furono i famosi «togliattini» cioè coloro che furono nominati magistrati per ragioni di emergenza.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

MARIO CAVALLARO. Quindi, credo che partendo da ciò, ovviamente senza volere con questo richiamare i vecchi fasti tra il 1933 e il 1944, assestarsi su una regolazione saggia, intelligente e prudente ma anche moderna della professione forense è ciò che, non solo l'avvocatura, ma anche il Paese si aspetta da noi, altrimenti ogni volta parliamo delle riforme necessarie per rilanciare l'economia e poi però, quando le dobbiamo fare, ognuno guarda dietro di sé e non davanti o al proprio futuro.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Lussana. Ne ha facoltà.

[CAROLINA LUSSANA](#). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il progetto di legge oggi in discussione ha l'ambiziosa e complessa volontà di giungere alla formulazione di un testo in una materia delicata, in un contesto complesso e per una categoria cruciale. Infatti, si tratta di una normativa che si inserisce in un contesto dove viva, forte e articolata è la contrapposizione.

Il contesto è quello dell'ordine giudiziario in senso lato e della riforma della giustizia. Quindi, senza nulla togliere alla funzione delle altre professioni, sottolineo che l'avvocato è titolare di diritti delegati dal proprio assistito e dalla sua difesa; la sua non è solo una prestazione professionale, ma è anche la tutela di uno spazio e di diritti costituzionalmente sanciti rispetto sia alla materia penale che a quella civile, tributaria e amministrativa. Per questo non si può pensare ad una riforma della professione forense che non sia inserita in una più ampia riforma della giustizia.

Vediamo le condizioni da cui partiamo, da cui si arriva a questa riforma. Siamo sicuramente in un momento particolarmente critico, di profonda crisi della professione di avvocato, e quindi bisogna affrontare con serietà il futuro di una professione alle prese con un costante e crescente aumento degli iscritti e purtroppo una sostanziale contrazione dei redditi. Per tale motivo la riforma insiste sulla rilevanza sociale ed economica dell'avvocato, di cui rivendica l'indipendenza e l'autonomia come condizioni imprescindibili per l'effettività della difesa e la tutela del diritto.

Nel corso dei decenni passati la professione ha subito molti mutamenti in relazione ai cambiamenti sociali e di sviluppo del Paese, ma in molti aspetti - bisogna avere il coraggio di dirlo - l'avvocatura non è stata capace di organizzare la professione forense secondo nuove forme che richiedevano di ottenere risultati rapidi ed efficienti attraverso l'azione professionale. Ciò perché, forse a partire dal periodo post industriale, si poneva ormai anche per le professioni liberali il problema dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione, a differenza di altre attività con un maggior carattere di burocratizzazione. Di fatto l'acquisizione dei risultati veniva rallentata e talvolta paralizzata nell'attività forense dall'inerzia e scarsa flessibilità dell'apparato giudiziario, dal quale, in ultima analisi, dipendevano le decisioni sulle domande del pubblico. Quindi, l'avvocato si trovava di fronte una struttura incapace di emettere giudizi in tempo rapido. L'avvocatura paga, quindi, colpe anche non sue, colpe che derivano da come è amministrato e organizzato il sistema giustizia nel nostro Paese. Tutto ciò è costato caro agli avvocati italiani, già di per sé in ritardo nell'organizzazione delle proprie strutture, e colpevolizzati ulteriormente, anche sotto il profilo dell'opinione pubblica, perché incapaci di offrire al pubblico i risultati che questi voleva e per ottenere i quali si induceva a promuovere le cause.

A questo si aggiungeva anche la perdita da parte dell'avvocato della possibilità di svolgere pronte ed efficaci funzioni di consulenza: l'importante settore passava a figure professionali più agili e più vicine alle imprese, in primo luogo a quelle di dottore commercialista. Infatti, proprio questa giovane professione è riuscita, soprattutto attraverso l'assistenza al cliente in un settore delicato come quello delle imposte, a stabilire con le imprese rapporti organici di tipo consulenziale e contrattualistico, lasciando in pratica agli avvocati solo il settore giurisdizionale, il contenzioso, le cause dibattute nei tribunali, quelle che per lunghezza, aleatorietà e carico di spese gravavano poi, in termini di immagine e di ricaduta negativa, proprio sulla professione forense.

A questi fattori certo non favorevoli si aggiunge poi - è stato già ricordato negli interventi precedenti - un aumento abnorme del numero degli avvocati, per cui la professione è diventata negli ultimi decenni una sorta di «parcheggio» per individui aventi in origine altre aspirazioni, magari il desiderio di entrare in magistratura, di fare il notaio o di avere un posto nel sistema amministrativo pubblico, oppure di tentare la carriera universitaria. Ciò si è rivelato, purtroppo, per l'avvocatura italiana, un *handicap* molto serio, i cui riflessi sono stati sofferti da numerosi avvocati che non riescono ad acquistare una clientela sufficiente per aprire o tenere aperto uno studio. Vi è poi il problema della crisi economica scoppiata nel 2008, che ha inferto alla professione forense un colpo molto pesante, per l'accresciuta esitazione da parte dei clienti di avventurarsi nelle cause e per la semplice ragione che la professione si è vista prosciugare la liquidità necessaria per pagarne i conti. In conclusione, la professione di avvocato in Italia sta diventando non dico un problema nazionale,

ma sicuramente un problema al quale vanno date delle pronte e rapide soluzioni. Per salvare la professione occorre dare agli avvocati una base economica più forte e ai giovani i supporti necessari perché possano farsi notare per entrare nel foro con la speranza di un guadagno sufficiente.

È vero, noi ci stiamo provando con questa riforma che ha luci ed ombre, ma non dobbiamo illuderci: tutto questo non potrà essere fatto in pochi anni. La caduta, purtroppo, della professione è stata pesante, quindi uno sforzo di tipo meramente legislativo e istituzionale non sarà sufficiente a produrre gli effetti sperati nell'ambito della professione.

Occorre anche un cambiamento di mentalità, di organizzazione e di cultura, appoggiato da una comprensione realistica di quella realtà che porta il nome di capitalismo immateriale. Il Governo Monti ha pensato bene di varare alcune riforme improntate alla massima liberalizzazione nella convinzione che lasciare fare al mercato possa produrre questi effetti salvifici, ma una professione, che non può dare un risultato immediato per i tempi lunghi - purtroppo - della giustizia, non riesce ad entrare seriamente nel mercato.

Per gli avvocati, nelle condizioni attuali, essere nel mercato è cosa che dipende in larga parte non da se stessi, ma da altri, da meccanismi che non sono in grado di gestire. Per questo, per poter disincagliare l'avvocato dalle difficoltà in cui attualmente si trova, è necessario prima di tutto preoccuparsi di ottenere o creare per la professione nuove funzioni, togliendole, ad esempio, dal corpo stesso della giurisdizione e dall'amministrazione.

Questi due ambiti mastodontici e poco operosi potrebbero essere oggi notevolmente migliorati attraverso l'intervento di forze qualificate, come quello appunto del mondo degli avvocati, per poter entrare nella struttura, rimanerne estranei, ma essere capaci di gestirne alcuni meccanismi.

Se l'assetto protetto della professione è ormai al tramonto, bisogna essere capaci di individuare altre strade da cui possano venire le risorse che agli avvocati ormai mancano, perché ad essi è stata lasciata solo la parte più difficile ed onerosa del lavoro legale. Ci vorrà molto tempo, ma forse la professione di avvocato potrà essere riportata ad assolvere la sua nobile funzione. Pag. 31

Riteniamo, infatti, come Lega Nord, che la presenza di un'avvocatura preparata, autorevole, indipendente ed autonoma, sottratta ai vincoli di condizionamento e sudditanza di qualunque genere non assicura solo una prestazione professionale adeguata e competente, ma rappresenta un elemento indispensabile a garantire una attività che si ponga come effettivo presidio di legalità in un Paese democratico.

Fatte queste considerazioni a premessa del testo che abbiamo oggi in discussione, vorrei esprimere anche alcune considerazioni di merito. Il testo al nostro esame, lo ripeto, si inserisce anche nell'esigenza più ampia e più generale di rivedere le normative sugli ordini professionali.

Credo si possa affermare, pur vivendo nella consapevolezza che il testo proposto non ha l'ambizione di riassumere in sé e di sintetizzare tutto il dibattito svolto - anzi, sono consapevole di come il testo del provvedimento abbia escluso molte problematiche e non abbia fornito tutte le risposte che purtroppo erano sul tavolo - che si tratta, comunque, di un testo che tutto sommato risulta essere equilibrato.

Come sappiamo, e come si è registrato anche dal dibattito, permangono differenze di opinioni che speriamo possano essere ricondotte a sintesi quando tradurremo, anche in questa fase chiaramente di dibattito in Aula, ulteriori tesi in emendamenti, cioè quando si potrà ridiscutere il testo ed entrare nel vivo degli emendamenti e delle questioni che sono rimaste ancora aperte.

Tuttavia, mi sento comunque di poter tranquillamente dire che non si tratta di un testo molto sbilanciato nel difendere le prerogative della categoria.

In questo mi conforta l'articolo 1 di questo progetto di legge, dove si affida, per quanto riguarda appunto i regolamenti attuativi dei principi contenuti nella norma, proprio al Ministero della giustizia e, dopo la modifica del testo proveniente dal Senato, al parere vincolante delle Commissioni parlamentari. Come accennato, nella proposta che stiamo esaminando vi è anche di più e questo di più credo non appartenga neppure alla consuetudine e alla generalità della produzione normativa di questo o dell'altro ramo del Parlamento.

Si tratta della riserva in virtù della quale lo schema di regolamento proposto dal Ministro della

giustizia dovrà semplicemente ricevere un parere dal Consiglio nazionale forense o, per le sole materie di interesse di questa, dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, che non avrà carattere vincolante. Il Ministero dovrà invece sentire - e questo è il passo, secondo me, fondamentale ed importante di questa riforma - la Commissione parlamentare competente e questa, sì, avrà potere vincolante.

La Commissione, quindi, avrà un ruolo centrale in rapporto ai regolamenti che il Ministero della giustizia metterà in campo, in altri termini sulla storia e le questioni che sono state sollevate, atteso che i regolamenti dovranno disciplinare buona parte delle materie in quanto il testo è fatto di notevoli rinvii alla materia di cui ci stiamo occupando. Ci sarà comunque una nuova attività che resta appunto ancora aperta e sulla quale il Parlamento e il Governo potranno dire la propria. Quindi, non credo assolutamente, al di là delle battute che sono circolate durante la fase di discussione, che questo testo sia una riedizione di un testo di legge del 1934. In coscienza non mi sento di aderire a questa idea, non solo perché il contesto normativo è fortemente mutato, ma perché noto un'impostazione esigente persino rispetto all'ordine. Verificheremo, avremo modo anche di verificare in seguito se abbiamo conseguito fino in fondo gli obiettivi generali di un ordine, di un regolamento, meglio ancora di una normativa che, come è stato nel nostro spirito, per l'approccio che abbiamo avuto e per la fatica messa in campo, non è assolutamente rivolta ad ampliare le prerogative corporative degli avvocati.

Ci siamo messi al centro, com'era giusto che fosse, e questo testo si pone proprio nel centro del tutelare gli interessi di un'utenza, gli assistiti, che prima di ogni altra cosa devono sapere di rivolgersi ad Pag. 32una categoria di professionisti che è in condizione di garantire qualità professionali e responsabilità nell'esercizio delle proprie funzioni. Poi, naturalmente, affinché questi obiettivi vengano conseguiti, il lavoro fatto ha dovuto mettere in campo uno schema normativo che tuteli non le prerogative economiche dell'avvocato, bensì la sua funzione, la qualità del suo lavoro. È, infatti, dalla qualità del lavoro che discende un pezzo di buona giustizia anche nel nostro Paese. Non a caso si dà un'importanza centrale e nel testo c'è proprio la centralità dell'elemento e dell'aspetto della formazione. La ritroviamo come obbligo e non come alternativa secondaria ed eventuale per chi entra nella professione, per chi vuole iscriversi ad una giurisdizione superiore o speciale. Si configura, cioè, come obbligo permanente della propria attività. Proprio la consapevolezza della delicatezza del compito e della sua funzione meritano e reclamano questo supplemento di impegno che per le altre categorie professionali non è stato messo in campo o, comunque, è marginale e non centrale come per la professione forense.

È evidente che poi vi sono delle discrasie tra il testo al nostro esame oggi e, dall'altro lato, l'esercizio della delega di riforma complessiva delle professioni affidata al Governo sia con la manovra dell'estate scorsa, in modo particolare l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito poi dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e anche con i principi dettati dall'Esecutivo in materia di professionisti, di cui al decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che investono materie oggetto della delega relativa agli ordinamenti professionali.

Anche su questo si dovrà procedere ad una serie di riflessioni al fine di stabilire quale strada effettivamente si intenda seguire. Ci sono delle questioni che restano aperte, come ho sentito anche nel dibattito dei colleghi che sono intervenuti in precedenza.

Ci sono, quindi, le seguenti questioni: la questione delle società tra professionisti e partecipazioni di soci di capitale, le tariffe professionali (che poi in questa riforma sono diventati parametri professionali di riferimento), l'estensione ai liberi professionisti della possibilità di partecipare al patrimonio dei confidi, il tirocinio per i primi sei mesi che potrà essere svolto in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea.

Noi del gruppo Lega Nord intendiamo tutelare i giovani, ad esempio, meritevoli di poter accedere alla professione forense. C'è già un buon passo. Ci sono già delle buone soluzioni in questa riforma, però bisogna andare oltre. Per questo abbiamo presentato anche una serie di emendamenti che vanno proprio in questa direzione ed è chiaro che, quando si parla di giovani e di accesso alla

professione, non ci si può porre il problema dei limiti reddituali. Su questo noi chiediamo che nel corso del dibattito in Assemblea ci sia una riflessione da parte di tutte le forze politiche e del Governo.

La professione consiste nel far accedere i giovani meritevoli e ciò non può in alcun modo essere legato all'aver o meno un certo reddito economico. Inoltre, la norma che dovesse anteporre un reddito per l'esercizio della professione, oltre ad introdurre una diseguaglianza in base all'articolo 3 della nostra Costituzione sia formale che materiale (desta parecchi dubbi di incostituzionalità), potrebbe precludere l'esercizio della professione a tanti giovani meritevoli, ma non per questo economicamente sopra la soglia che si andrebbe a definire. Noi temiamo che questo limite reddituale potrebbe rappresentare ancora una volta una fuga dei nostri cervelli.

È vero che la selezione, anche in un'ottica liberale, la dovrebbe fare il mercato. Però stiamo attenti, anche perché siamo in una fase di crisi e, quindi, un giovane, pur meritevole, che debba aprire uno studio e che non ha alle spalle magari una famiglia (e quindi un portafoglio di clienti) potrebbe avere delle difficoltà. Non vorremmo che per questo, per esercitare la sua professione, dovesse magari andare a rivolgersi all'estero. Pag. 33

I giovani debbono essere stimolati a poter svolgere una professione che, per le sue peculiarità, consente di portare le proprie capacità in ambiti in cui si valorizzano le competenze e il merito, non in un ambito dove il reddito la deve fare da padrone. Aiutiamo i giovani, non disincentiviamoli. Inoltre, in questo modo si affronta anche il problema di chi oggi ha difficoltà economiche legate ad eventuali situazioni contingenti come la malattia oppure necessità di assistenza di un parente. Ne abbiamo parlato in Commissione e c'è stato il ritiro di un emendamento da parte dell'onorevole Cavallaro, mi sembra per una riproposizione in Assemblea. Questo è un tema che deve essere affrontato e chiarito. Non possiamo portare in situazioni di questo genere la malattia o l'incapacità di esercitare la professione per l'assistenza a un parente o altre condizioni che dobbiamo comunque disciplinare, regolamentare e comunque prevedere. Non possiamo costringere i giovani a giustificare il proprio stato economico, altrimenti a rischio di essere cancellati dall'albo professionale.

Sempre nell'ottica, quindi, di consentire un accesso rapido e veloce alla professione crediamo che sia utile collocare il periodo di tirocinio all'interno dell'ultimo biennio dell'università, cosicché, terminato il periodo universitario contestualmente al periodo di pratica all'interno del percorso universitario, possano da subito accedere all'esame di Stato, al fine di verificare con immediatezza se la strada intrapresa sia quella giusta o meno.

Questo secondo me è un altro aspetto fondamentale: oggi si parla tante volte di un mondo universitario e della scuola più in generale che è a sé stante o separato o distinto da quella che poi sarà l'attività professionale. Quindi, anticipare il periodo di tirocinio già al momento dell'università può essere un valore aggiunto per le università italiane e può effettivamente aiutare tantissimi giovani a capire anche meglio quello che dovrà essere il loro percorso futuro. Infatti, magari un conto è leggere sui libri di testo ed essere esperti dei vari diritti, un conto poi è l'esercizio della professione.

Allora perché rimandare in una fase successiva magari attorno ai trent'anni (perché poi la media in cui si arriva a terminare il tirocinio è quella), ma facciamo anche 27-28? Cerchiamo di anticipare la scelta dei giovani, anche perché poi potrebbe agevolarne immediatamente l'ingresso del mondo del lavoro con una canalizzazione in quello che è il percorso che vogliono effettivamente svolgere.

Accorgersene prima, invece che poi, sicuramente può essere, appunto, un fattore molto importante. Fatte queste piccole considerazioni resta, chiaramente, l'auspicio che si possa giungere a un testo condiviso, nonostante le criticità, le luci e le ombre, perché sarebbe effettivamente strano, dopo tanti anni e anche dopo un lungo dibattito che si è avuto all'interno del Parlamento, che su una materia come questa non si conseguisse l'obiettivo di una valutazione condivisa e di un testo comune.

Quindi, questo è l'auspicio: che i nostri lavori possano chiaramente indirizzarsi in questa direzione. Questa riforma dell'avvocatura è - lo ripeto - un piccolo tassello che dovrà andare sicuramente ad inserirsi nel più ampio riassetto delle libere professioni, ma è anche - e torno a dirlo, rifacendomi

ancora alle considerazioni iniziali - una riforma dell'ordinamento forense, dell'attività e della funzione dell'avvocato, che si inserisce, appunto, in un quadro più generale della riforma della giustizia. Mi auguro che anche in questo settore si possa, al di là delle polemiche, arrivare ad un percorso comune, anche se la strada risulta ancora essere complessa e difficile.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Frassinetti. Ne ha facoltà.

PAOLA FRASSINETTI. Signor Presidente, rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la riforma forense, come è stato già detto in questa sede, finalmente - dopo un lungo e faticoso *iter*, prima al Pag. 34 Senato, dove è stata approvata ormai nel lontano 23 novembre 2010, e poi in II Commissione (Giustizia), dove è stata ferma per molto tempo - approda in quest'Aula. Quindi, il testo approvato, che viene dalla Commissione giustizia, contiene disposizioni importanti e innovative, ed ha soprattutto, a mio avviso, la pretesa di restituire alla categoria la dignità professionale troppo spesso minacciata negli ultimi anni.

Voglio ringraziare il relatore, onorevole Cassinelli, tutti i membri della Commissione giustizia, grazie al lavoro della quale è stato possibile licenziare il provvedimento - che è stato per molto tempo all'esame della Commissione stessa - anche in considerazione del fatto che sono stati presentati moltissimi emendamenti. Consentitemi, in particolare, di evidenziare come questa veloce calendarizzazione sia stata anche merito dei colleghi del Popolo della Libertà presenti in Commissione giustizia. Mi preme anche ricordare che questo testo è stato elaborato anche ascoltando le associazioni di categoria, che hanno dato un contributo fondamentale all'*iter* formativo della riforma, sia in Commissione al Senato sia anche alla Camera. Va ricordata anche l'attenzione che nei tribunali le associazioni interessate hanno espresso, con un dibattito continuo, che ha testimoniato, appunto, una grande attenzione a questo provvedimento.

Una riflessione mi impone di sgombrare il campo da equivoci, perché spesso si dice che vi è stato un eccesso di corporativismo nell'approcciarsi a questo provvedimento. Penso invece che tutelare la professione legale non sia frutto di un eccesso di corporativismo ma, al contrario, equivalga a garantire i cittadini che hanno la necessità di avere avvocati preparati, incentivati alla specializzazione e obbligati ad una formazione continua.

Prima di entrare nel merito dei contenuti più rilevanti di questa riforma, come hanno già fatto anche i miei colleghi, voglio fare una premessa, ribadendo che una materia così importante e delicata è giusto che venga trattata dal Parlamento. Sarebbe assurdo che venisse modificata da una fonte normativa secondaria quale, per esempio, un regolamento governativo, attesa la rilevanza costituzionale che riveste l'avvocatura, il tipo di attività d'interesse pubblico che essa svolge, nonché la sua secolare tradizione all'interno dell'ordinamento dello Stato. Al riguardo, permettetemi di constatare con soddisfazione che il mio ordine del giorno, presentato all'Atto Camera n. 4829-A, che impegnava il Governo ad attuare la riforma della professione forense con atto normativo di rango primario, è stato recepito.

Speriamo quindi che sia proprio una legge del Parlamento a dover mettere mano ad una materia così delicata. Questa riforma ha inoltre il merito, a mio avviso - e secondo anche il Popolo della Libertà - di aver temperato alcune forzature contenute nelle recenti disposizioni legislative come il decreto-legge cosiddetto «salva-Italia» e la legge di stabilità, in cui sono contenute delle liberalizzazioni che in alcuni casi tentavano, in nome di un'emergenza economica, di mortificare la funzione dell'avvocatura asservendola a logiche di mercato.

Io penso che in ogni caso, nonostante la crisi economica e le esigenze di sviluppo, il diritto debba sempre essere prevalente sul mercato, oltre a recepire - in modo troppo ideologico in alcuni casi - il diritto comunitario. Mi riferisco in particolare - e questo è stato al centro del dibattito - alla possibilità di fare entrare negli studi soci di puro capitale, che avrebbero sconvolto la natura intellettuale della professione dell'avvocato, che è una delle sue caratteristiche, ed è stato opportuno a mio avviso, e ad avviso del Popolo della Libertà, escludere questi soci non avvocati dalle società, anche in relazione alla tutela del segreto professionale, importante sia - soprattutto - negli studi

penali, ma anche in quelli civili.

Inoltre è di assoluto buon senso vietare che l'attività professionale venga diretta da soggetti esterni, interessati soltanto alla Pag. 35 remunerazione del capitale investito, onde ridurre il rischio di conflitto di interessi con il cliente e di infiltrazioni criminali.

È altresì importante aver previsto un preventivo di massima, solamente se richiesto dalle parti, in quanto il preventivo obbligatorio avrebbe falsato anche il rapporto avvocato-cliente, sarebbe stato, a mio avviso, un modo sbagliato per iniziare un rapporto così fondamentale di fiducia, come quello fra cliente ed avvocato, ed aver comunque stabilito la necessità di ricorrere ai parametri ministeriali in caso di disaccordo sulla determinazione del compenso.

Per quanto riguarda i giovani, tema anche al Popolo della Libertà molto caro, credo che mantenere l'esame di Stato sia proprio stata una garanzia per i giovani avvocati, e questo in considerazione del fatto che in Italia sono iscritti all'albo circa 230 mila professionisti - lo dicevano anche prima alcuni miei colleghi - e pertanto semmai esiste un problema opposto a quanto sostenuto da chi auspica l'abolizione delle barriere all'ingresso della professione; il problema - sono d'accordo con la collega Lussana che mi ha preceduta - deve essere affrontato già all'università con misure anche restrittive, talvolta, ma atte ad eliminare le difficoltà di inserimento dei giovani laureati, in un settore che ora è saturo e spesso purtroppo con poche prospettive.

In ogni caso il punto cruciale per tutelare i giovani che si affacciano alla professione è proprio il controllo che all'esame possano partecipare solamente i candidati che abbiano svolto effettivamente la professione; abbiamo purtroppo, all'esame da avvocato, dei numeri gonfiati da candidati che si presentano senza avere eseguito una pratica e magari hanno in mente di svolgere altre professioni, ma tentano l'esame, tanto tentar non guasta. Naturalmente questo numero così gonfiato va proprio a penalizzare chi invece svolge questa professione e vuole rischiare tutto e mettersi in gioco per poter diventare avvocato.

Quindi la pratica è la fase sicuramente più delicata, e infatti in questo provvedimento, per fortuna, esiste la possibilità di svolgere il praticantato presso gli uffici giudiziari, oltre alla riduzione della sua durata da 24 a 18 mesi, e oltre al fatto che sia stato previsto un equo compenso, anche se non inferiore alla misura del 30 per cento dei contratti di apprendistato. Il lavoro del praticante è un lavoro prezioso, di studio. L'avvocato deve spendersi per insegnare la professione al praticante e il praticante non può essere svilito facendogli compiere mansioni che non siano previste proprio dalla sua posizione di praticante, cioè di persona che deve imparare a svolgere una professione così importante.

Gli altri punti chiave del provvedimento sono a mio avviso tutti centrati sulla tutela del cittadino, per questo non si tratta - come dicevo nella parte introduttiva - di un bieco corporativismo, ma tutelando la figura dell'avvocato si tutela anche quella del cittadino e dell'assistito; questo lo si dimostra anche in questo provvedimento dove nell'epoca della specializzazione estrema trovo che sia una garanzia per il cittadino avere la possibilità di incontrare professionisti che possono acquisire titoli specialistici a fronte di comprovate esperienze nel settore.

Va sempre, a mio avviso, nella direzione di offrire servizi al consumatore, l'istituzione dello sportello presso gli ordini professionali, al quale i cittadini si possono rivolgere per avere informazioni, anche riguardo ai costi e alla durata dei procedimenti che vorranno instaurare. In un periodo nel quale le norme cambiano con estrema velocità, ed esiste una stratificazione normativa anche di natura internazionale, risulta particolarmente corposo e gravoso lo studio delle nuove norme. Quindi, anche l'obbligo per il professionista ad un aggiornamento costante e ad una formazione continua, è una garanzia per l'assistito. Perciò gli avvocati hanno l'obbligo di curare costantemente l'aggiornamento delle proprie competenze professionali, Pag. 36 al fine di assicurare la qualità delle prestazioni e di contribuire al migliore esercizio della professione, proprio nell'interesse dell'assistito.

Anche l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa va sempre nel senso di tutelare il cittadino, in quanto l'avvocato deve, in base a questo provvedimento, stipulare una polizza assicurativa a copertura della responsabilità civile derivante dall'esercizio della sua professione.

Un altro aspetto importante contenuto in questo provvedimento, come già si è detto, è la riforma della materia del procedimento disciplinare, che creando un organo terzo ed imparziale all'interno del distretto, vede rafforzate le esigenze di autonomia e di indipendenza della professione. Anche il Popolo della Libertà è ovviamente contro l'ingerenza di terzi nell'ambito di un procedimento disciplinare, che deve essere peculiare e formato da professionisti.

Per concludere, intendo ribadire ancora una volta come il Popolo della Libertà abbia mostrato sensibilità e attenzione verso la professione forense, per rilanciare la figura del professionista, evitando che venisse snaturata da eccessive liberalizzazioni, che l'avrebbero solo destrutturata senza migliorarla, nocendo al decoro e all'indipendenza della stessa. Ora in quest'Aula abbiamo una sfida, quella di riuscire a concludere nel più breve tempo possibile questa riforma per rinnovare e modernizzare la professione legale, adeguandola ai tempi, ma nello stesso tempo riuscendo a conservare i principi e i valori che affondano le radici nella nostra gloriosa tradizione giuridica.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del relatore e del Governo - A.C. [3900-A](#))

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissioni in sede referente*(ore 17,58)*.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge, che è assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, in sede referente, alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio):

S. 3284 - «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» *(Approvato dal Senato) (5273) - Parere delle Commissioni VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VIII (ex articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento), X (ex articolo 73, comma 1-bis, del Regolamento), XI, XII e XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, è altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

Omissis

La seduta termina alle 18.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO ROBERTO CASSINELLI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 3900-A

[ROBERTO CASSINELLI](#), *Relatore*. Onorevoli deputati! Un'occasione molto importante si presenta dopo oltre ottant'anni per riformare la disciplina della professione di avvocato, risalente all'ormai lontano 1933. Dopo un lungo iter parlamentare, arriva in Aula il disegno di legge A.C. [3900](#), frutto di un serrato lavoro parlamentare qui alla Camera dei deputati e prima ancora al Senato della Repubblica. Giova infatti ricordare che confluiscono in questo testo molte iniziative di legge, a testimonianza della assoluta urgenza di dotare la professione forense di un abito normativo più adeguato all'evoluzione del sistema giudiziario ed alle continue trasformazioni del mercato. È dunque condivisa largamente, in questo Parlamento, l'esigenza di riformare la professione forense, a prescindere dalle appartenenze politiche. Ed i lavori che si stanno concludendo dimostrano un'ampia convergenza anche nel merito: al Senato si è lavorato sulla base di un testo elaborato dal Comitato ristretto, che ha tenuto conto dei disegni di legge nn. 601, 711, 1171 e 1198, ma l'impianto fondamentale è essenzialmente quello dei disegni di legge n. 711, primo firmatario Casson, e n. 1198, primo firmatario Mugnai che, pur nella diversità di alcune formulazioni, appaiono ispirati ad impostazioni nel complesso molto simili. Non è mai mancato inoltre il serrato confronto con le associazioni rappresentative della professione forense e con il Consiglio nazionale forense (CNF). L'idea fondamentale che pervade l'articolato è quella per cui, anziché puntare ad una deregolamentazione selvaggia, risulta più produttivo mirare ad una regolamentazione migliore, che si ponga a garanzia degli interessi del cittadino-cliente e del superiore interesse al funzionamento del «servizio giustizia».

Il settore delle professioni è coinvolto da un processo di riforma avviato con la manovra di agosto dell'estate del 2011, e poi accelerato con i decreti legge salva Italia e cresci Italia: quest'ultimo ha in particolare anticipato una parte della riforma riducendo immediatamente il periodo di tirocinio, ed introducendo l'obbligo dell'accordo sul compenso e l'obbligo del preventivo, in funzione di assicurare la trasparenza della relazione cliente-professionista (articolo 9, d.l. 1/2012). I lavori della Commissione giustizia qui alla Camera sono dunque consistiti soprattutto nel mettere in linea il testo della riforma forense con i principi generali elaborati dal Governo per tutte le professioni, e possiamo dire senz'altro che l'obiettivo è stato pienamente raggiunto, grazie al contributo di deputati sia del centrodestra che del centrosinistra.

Molte delle soluzioni affermate in via generale per la riforma delle professioni erano peraltro già fatte proprie dall'A.C. 3900: innanzi tutto con riferimento all'opzione di fondo e di sistema, che è quella della distinzione tra impresa e professione: sono ribaditi i principi di autonomia e indipendenza come caratteri distintivi del professionista; è salvaguardato l'esame di Stato per l'accesso e l'eventuale anticipo Pag. 39 del tirocinio durante gli studi universitari è connesso a convenzioni con il Consiglio nazionale; è imputato direttamente ai CN il potere regolamentare sulla formazione permanente, quindi la manovra spinge nel senso della devoluzione ai Consigli nazionali del potere regolamentare, perno del ddl AC 3900, pur attenuato nel passaggio parlamentare; è introdotta l'assicurazione obbligatoria; è riaffermata la possibilità di comunicazioni pubblicitarie, pur nei limiti del codice deontologico, che tuttavia devono essere ragionevoli e non arbitrarie. A proposito delle tariffe, abrogate com'è noto dal decreto legge 1/2012, il testo qui presentato è adeguato - a seguito degli emendamenti all'articolo 12 approvati dalla Commissione nella seduta del 6 giugno u.s. - al nuovo concetto di parametri, che debbono restare un riferimento soprattutto per i giudizi, come è stato ampiamente dimostrato dal caos generato dall'abrogazione immediata compiuta pochi mesi or sono, e poi sanata in sede di conversione del menzionato decreto legge. A proposito del procedimento e della potestà disciplinare, il principio di cui alla manovra è chiaramente nel senso di imporre la distinzione tra funzioni amministrative e funzioni disciplinari, ed anche a livello nazionale, tranne che per i Consigli nazionali costituiti in forma di giudice speciale, come il CNF. Trattandosi di giudici, la materia è soggetta a riserva di legge assoluta, e

dunque non può ricadere e non ricade tra quelle delegificate. Ecco perché il nostro testo prevede proprio questa distinzione a livello locale, ma lascia integra la composizione e la funzione disciplinare del CNF per salvaguardarne la natura giuridica di giudice speciale, che consente la sollevazione di questione di legittimità costituzionale. Attualmente ogni distretto di Corte d'appello elegge un rappresentante al CNF, e la composizione dell'organo riflette la geografia giudiziaria italiana, il che è assolutamente indispensabile, avuto riguardo alle attribuzioni del Consiglio stesso in materia di amministrazione della giustizia. La natura di giudice speciale del CNF consente all'organo di adire la Corte costituzionale per far valere la eventuale incostituzionalità di norme applicabili ai procedimenti disciplinari, salvaguardando l'interesse generale alla corretta attuazione dell'ordinamento giuridico, e rappresenta simbolicamente e funzionalmente il legame inscindibile tra avvocatura e giurisdizione.

La riforma del settore in corso non osta dunque ad una regolamentazione specifica dettata con legge della professione forense, unica professione espressamente menzionata in Costituzione, perché volta a garantire alla società in cui opera l'avvocato il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nella applicazione della legge (così la Risoluzione del Parlamento europeo P6-TA(2006)0108 del 23 marzo 2006).

Il testo - come dicevo - è stato oggetto di un ampio dibattito in Commissione, conclusosi con l'approvazione di una serie di proposte emendative, tutte largamente condivise.

Vale sottolineare, in particolare, che la Commissione è stata mossa, tra l'altro, dall'intento di assicurare la piena conformità della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense ai principi ed alle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea, ed in particolare al testo della Direttiva 98/5/CE, in materia di libera circolazione degli avvocati e soprattutto della Direttiva 2006/123/CE, in materia di libera prestazione dei servizi (cd. Direttiva Bolkenstein), nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Orbene, va sottolineato a tale proposito che è forte e presente, nel diritto dell'Unione, la coscienza della necessità di operare un continuo e ragionevole bilanciamento tra il principio di libera concorrenza - così come, più in generale, le libertà economiche - e la tutela di interessi altrettanto rilevanti per l'equilibrato sviluppo del processo di integrazione europea, ed in primo luogo la tutela dei diritti fondamentali di cui l'Unione assicura l'osservanza attraverso l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. La disciplina delle professioni regolamentate secondo il modello ordinistico rappresenta in questo Pag. 40senso - come riconosce il diritto dell'Unione e non si mancherà di sottolineare nel corso della relazione - il punto di equilibrio tra istanze solo apparentemente contrapposte. La tutela della concorrenza - principio cardine del diritto dell'Unione - già da tempo è sottoposta, infatti, a ragionevole bilanciamento con la tutela dei diritti fondamentali (cfr. la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, ed in particolare la sentenza 19 maggio 2009, nella causa C-531/06); e la specialità della professione forense - che è alla base della specifica regolamentazione di quest'ultima secondo il modello ordinistico - rappresenta un irrinunciabile strumento di garanzia dell'effettività del diritto alla difesa.

L'*incipit* dell'articolato normativo (articolo 1) provvede a collocare la professione forense nell'attuale complesso quadro ordinamentale, ribadendo gli obiettivi di indipendenza e competenza dell'avvocato, funzionali alla realizzazione dei diritti che ai cittadini sono conferiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario e dalle leggi.

Diviene così necessario esplicitare, nell'ambito della medesima disposizione, l'obiettivo dell'ordinamento forense: coniugare gli obiettivi di organizzazione dell'attività professionale con gli strumenti di garanzia della collettività circa l'indipendenza e la qualità della prestazione professionale forense.

Si provvede poi alla caratterizzazione dell'attività forense, indicando la rappresentanza dei singoli dinanzi a tutte le giurisdizioni ma anche la fondamentale funzione di informazione giuridica al cittadino (articolo 2, comma 5).

All'articolo 2, comma 6, si introduce la previsione secondo cui le attività di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale sono riservate agli avvocati, con l'eccezione delle attività

specificamente riservate ad altre professioni (notai, commercialisti) e facendo salva l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato ovvero la stipulazione di contratti di prestazione di opera continuativa e coordinata nell'interesse esclusivo del datore di lavoro o del destinatario dell'opera. Tale previsione appare pienamente conforme - oltre che alla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. sentenze nn. 1151/02 e 9237/07) che ha considerato riservata ai legali l'attività di consulenza legale svolta in modo abituale e professionale - alle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea: si pensi, in particolare, al considerando n. 88 della Direttiva 2006/23/CE (Cd. Direttiva Bolkenstein) il quale annovera la riserva di consulenza legale agli avvocati iscritti in albi tra le eccezioni consentite al principio di libera prestazione di servizi, (ove questa sia prevista in conformità al diritto comunitario).

All'individuazione di queste alte funzioni corrisponde la conferma ed il rafforzamento dei doveri di moralità e onorabilità che risultano coesenziali al decoro del patrocinatore. In questa sede (articolo 3) si dà finalmente una copertura legislativa alla normazione deontologica forense e alla necessità di un codice deontologico, pilastri fondamentali dell'etica professionale, riconosciuti da decenni dalla giurisprudenza ma mai fissati in modo chiaro in un contesto normativo primario. Con tale innovazione, peraltro, la legge professionale forense si pone in linea con le indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione europea, ed in particolare con il considerando n. 114 della Dir. 2006/123/CE (cd. Direttiva servizi) il quale espressamente prevede che «Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali».

Tra l'altro va sottolineato che la normativa deontologica è esplicitamente collegata all'obiettivo di garantire anche una corretta e leale concorrenza, valore ormai acquisito anche alle comunità professionali. Il pieno ed effettivo controllo sull'esercizio della professione - attraverso la fissazione di regole deontologiche e la sanzione disciplinare delle violazioni di esse - rappresenta infatti uno strumento volto a garantire il miglioramento della qualità della prestazione e dunque la miglior tutela del consumatore, nell'ottica di una competitività sana e pienamente attenta alla tutela dei fondamentali interessi e diritti coinvolti. Pag. 41

Il testo di tale articolo, peraltro, deve essere corretto per evitare che il richiamo al principio di tassatività dell'illecito disciplinare possa ingessare eccessivamente l'autonomia deontologica, che proprio per sua natura deve poter accompagnare l'evoluzione della professione in modo dinamico. Irrigidire le previsioni secondo un principio di stretta tipicità - eliminando il necessario carattere elastico delle previsioni del codice deontologico - mette infatti a repentaglio la fondamentale apertura delle regole deontologiche all'esperienza di settore, e 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.

L'attuazione del provvedimento è demandata a successivi regolamenti del Ministro della giustizia, da adottarsi previo parere del CNF nonché della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense per le sole materie di suo interesse. È previsto poi che gli schemi di regolamento siano trasmessi alle Camere, al fine di ottenere il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

A proposito dell'esercizio in forma societaria della professione, il testo presenta gli opportuni correttivi affinché, pur adeguandosi alle novità introdotte nell'ordinamento, queste non stravolgano i principi di indipendenza ed autonomia dell'avvocato. In considerazione della specialità della professione forense - unica professione espressamente menzionata in Costituzione - la Commissione ha infatti responsabilmente ritenuto di disciplinare il ricorso all'istituto societario per l'esercizio della professione di avvocato attraverso l'approvazione di una delega legislativa al Governo.

Nell'introdotta articolo 4-bis, peraltro, si opera un espresso richiamo all'articolo 10 della legge n. 183 del 2011: nella posizione dei principi e dei criteri direttivi della delega, di tale norma è stato mantenuto lo spirito, specie sotto il profilo dell'introduzione della società di capitali per l'esercizio della professione forense. Sempre in considerazione della specialità della professione forense e

della necessaria piena garanzia dell'indipendenza dell'avvocato - ed anche tenuto conto delle rassicurazioni fornite dallo stesso Ministro della Giustizia con riferimento ai preoccupati rilievi del CCBE (organo europeo di rappresentanza dell'Avvocatura) - si è ritenuto di escludere la presenza del socio di capitale non professionista.

Tali disposizioni appaiono necessarie al fine di garantire il diritto di difesa dell'individuo nonché l'indipendenza dell'avvocato, in modo che l'esercizio in forma societaria della professione forense non vanifichi il principio di personalità della prestazione, il diritto del cliente di scegliere il proprio difensore e, allo stesso tempo, in modo da mantenere ferma la responsabilità personale dell'avvocato, da consentire la soggezione della società professionale ad un concorrente regime di responsabilità ed al regime di deontologia specifico della professione forense. Anche il particolare rilievo del segreto professionale dell'avvocato - valore riconosciuto a più riprese anche dal diritto dell'Unione europea (direttiva 2006/123/CE, cons. 114, nonché artt. 24 e 25) depone nel senso dell'opportunità di escludere soci non avvocati: il socio di investimento, infatti, non sarebbe soggetto al dovere di mantenere il segreto, né appare sufficiente, al riguardo, la formale opponibilità del segreto nei suoi confronti da parte dei soci avvocati.

Per le medesime ragioni si considera adeguata l'esclusione delle società tra avvocati dall'ambito di applicazione della disciplina del fallimento e delle altre procedure concorsuali. Occorre inoltre evitare che l'attività professionale venga diretta da soggetti esterni, interessati solamente alla remunerazione del capitale investito, onde ridurre il rischio di conflitto di interessi con il cliente e di infiltrazioni criminali nella proprietà degli studi legali.

L'avvocato deve essere indipendente come il magistrato: la libertà dell'avvocato è condizione della libera interpretazione del diritto oggettivo, il più prezioso fattore di trasformazione in senso evolutivo delle forme giuridiche di tutela dei diritti e degli interessi degli assistiti. Pag. 42

Gli articoli successivi dettano norme rispettivamente sul segreto professionale, sul domicilio e sul giuramento.

Una significativa novità rispetto alla normativa vigente è introdotta dall'articolo 8, che disciplina il conseguimento e il riconoscimento del titolo di specialista. Il compito di stabilire le modalità per l'ottenimento del titolo di specializzazione viene attribuito al CNF. Il relativo regolamento del CNF dovrà prevedere, tra l'altro, che i percorsi formativi e professionali necessari per il conseguimento dei titoli di specializzazione abbiano durata almeno biennale e che ad essi possano accedere soltanto gli avvocati che alla data della presentazione della domanda di iscrizione abbiano maturato una anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati, ininterrottamente e senza sospensioni, per almeno quattro anni. Le scuole e i corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista non possono avere durata inferiore a due anni per un totale di almeno centocinquanta ore di formazione complessive. All'esito della frequenza l'avvocato sostiene un esame di specializzazione, presso il CNF, il cui esito positivo è condizione necessaria per l'acquisizione del titolo. La commissione d'esame è designata dal CNF e composta da suoi membri, o da avvocati indicati dallo stesso CNF, da docenti universitari, da magistrati a riposo. Il titolo di specialista è attribuito esclusivamente dal CNF. Si prevede, poi, che gli avvocati specialisti siano tenuti, per mantenere tale titolo, a curare il proprio aggiornamento professionale secondo modalità stabilite con regolamento del CNF, pena la revoca dello stesso titolo di specialista. I soggetti che, ai sensi del regolamento, organizzano scuole e corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista devono organizzare altresì corsi di formazione continua con cadenza annuale nelle materie specialistiche. Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale. È infine fornita una copertura legislativa alle associazioni specialistiche.

L'articolo 9 disciplina i limiti e le caratteristiche delle informazioni sull'esercizio della professione, da un lato attribuendo al CNF la determinazione dei modi e mezzi dell'informazione e della comunicazione professionale e dall'altro prevedendo che l'inosservanza dei limiti e delle caratteristiche previsti per l'informazione comportino illecito disciplinare. Tale previsione, in linea con l'articolo 3, comma 5, della legge n. 138/2011, appare altresì pienamente rispettosa del dettato dell'articolo 24, comma 2, della Direttiva. 2006/123/CE (cd. Direttiva servizi), il quale testualmente

subordina le comunicazioni commerciali relative alle attività professionali alla salvaguardia dell'indipendenza, della dignità e dell'integrità della professione nonché del segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione.

L'articolo 10 introduce l'obbligo per ogni avvocato di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, in conformità ad un regolamento approvato dal CNF. La norma contiene l'elencazione degli avvocati che sono esentati dall'obbligo di formazione continua. Le regioni, nell'ambito delle potestà ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione, disciplinano l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale per avvocati.

Di particolare rilievo è poi l'articolo 11, concernente l'assicurazione per la responsabilità civile. Tale disposizione prevede l'obbligo per ogni avvocato di stipulare una polizza assicurativa a copertura della responsabilità civile derivante dall'esercizio della professione, obbligo la cui violazione configura illecito disciplinare. Tali polizze assicurative possono essere stipulate anche attraverso convenzioni sottoscritte dal CNF, da ordini territoriali, da associazioni ed enti previdenziali forensi. La norma prevede poi che le condizioni di polizza siano stabilite dal Ministro della giustizia sentito il CNF.

L'articolo 13 reca, secondo la rubrica, la disciplina delle sostituzioni e delle collaborazioni. In realtà, il comma 1 ha piuttosto ad oggetto le modalità di perfezionamento del mandato professionale, mentre i commi successivi disciplinano in maniera più compiuta Pag. 43la disciplina delle sostituzioni e delle collaborazioni, fondata in particolare sui principi della natura personale dello svolgimento dell'attività professionale, anche da parte del componente di un'associazione o società, responsabilità che non viene meno neanche in caso l'avvocato si faccia sostituire o coadiuvare, e della collaborazione tra avvocati che, anche se continuativa, non dà luogo a rapporto di lavoro subordinato: a tale proposito, peraltro, la Commissione ha introdotto l'obbligo per l'avvocato che si avvalga di tale collaborazione di corrispondere al collega o ai colleghi un compenso adeguato all'opera svolta. Mentre la sostituzione processuale fra avvocati può essere conferita anche verbalmente, nel caso di praticante abilitato è necessaria la delega scritta. L'articolo 14 elenca gli albi, gli elenchi e i registri che devono essere istituiti presso ciascun consiglio dell'ordine. La tenuta e l'aggiornamento dell'albo, degli elenchi e dei registri, le modalità di iscrizione e di trasferimento, i casi di cancellazione e le relative impugnazioni dei provvedimenti dei consigli dell'ordine in materia sono disciplinati con un regolamento emanato dal CNF. L'albo, gli elenchi e i registri sono a disposizione del pubblico e sono pubblicati nel sito internet dell'ordine. La norma prevede la trasmissione annuale al CNF, ai fini della redazione del nuovo «elenco nazionale degli avvocati». Con l'articolo 15 è introdotto tra i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei difensori d'ufficio quello di far parte dell'elenco degli avvocati specialisti in diritto penale.

L'articolo 16 reca la disciplina delle iscrizioni e cancellazioni. La disposizione in questione, oltre ad elencare i requisiti necessari per l'iscrizione all'albo degli avvocati e al registro dei praticanti, disciplina il procedimento di iscrizione ed elenca le cause e gli effetti della cancellazione dagli albi, dagli elenchi e dai registri. Rispetto a quanto previsto attualmente dall'articolo 37 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, la cancellazione avviene anche quando viene accertata la mancanza del requisito dell'esercizio continuativo della professione, nonché, per gli avvocati dipendenti di enti pubblici, quando sia cessata l'appartenenza all'ufficio legale dell'ente. L'iscrizione all'albo forense è condizionata sempre al superamento dell'esame di Stato.

L'articolo 17 disciplina le incompatibilità. Si tratta di una norma che si è rivelata sicuramente di difficile definizione, in particolare per quanto riguarda le incompatibilità con attività di impresa, in quanto nella complessa realtà delle imprese gestite in forma societaria non appare sempre univoca l'individuazione delle figure che rivestono effettive funzioni imprenditoriali e gestionali. È stata adottata una formulazione, in cui risulta incompatibile, oltre al socio illimitatamente responsabile, all'amministratore di società di persone aventi quali finalità l'esercizio di attività di impresa commerciale e all'amministratore o consigliere delegato di società di capitali, anche il presidente di consiglio di amministrazione con effettivi poteri individuali di gestione. L'incompatibilità per

l'esercizio di attività di impresa, o per funzioni relative a società che svolgono attività di impresa, è comunque stata limitata all'attività di impresa commerciale, con esclusione quindi di quella agricola.

In deroga poi all'incompatibilità con qualsiasi attività di lavoro subordinato pubblico o privato, l'articolo 18 ha stabilito eccezioni in favore degli insegnanti universitari o medi in materie giuridiche e, con le limitazioni di cui all'articolo 22, per gli avvocati che esercitano attività legale per conto degli enti pubblici.

Una significativa novità è stata poi introdotta dall'articolo 20, il quale prevede che la permanenza dell'iscrizione all'albo sia subordinata all'esercizio della professione. Le modalità di accertamento sono state rimesse ad un successivo regolamento emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF. La norma prevede come meramente facoltativa la cancellazione dall'albo nel caso di mancato continuativo ed effettivo esercizio della professione.

L'articolo 21 disciplina l'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, introducendo criteri più rigorosi per l'accesso all'albo dei patrocinanti in Cassazione. Esso riduce da dodici a otto il numero di anni di esercizio dell'attività professionale necessari per iscriversi all'albo Pag. 44speciale senza avere superato l'apposito esame, ma elimina l'automatismo dell'iscrizione. In questo caso, infatti, sarà necessario avere frequentato lodevolmente e proficuamente la Scuola superiore dell'avvocatura del CNF, che dovrà essere istituita e disciplinata con regolamento dello stesso CNF. Tale regolamento potrà prevedere specifici criteri e modalità di selezione per l'accesso e per la verifica finale di idoneità. La verifica finale di idoneità sarà eseguita da una commissione d'esame designata dal CNF e composta da suoi membri, avvocati, professori universitari e magistrati, con un esame incentrato prevalentemente sui settori professionali esercitati dal candidato. Coloro che alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame sono iscritti nell'albo dei patrocinanti dinanzi alle giurisdizioni superiori conservano l'iscrizione. Allo stesso modo possono chiedere l'iscrizione coloro che alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame abbiano maturato i requisiti per detta iscrizione secondo la normativa attualmente vigente. Di particolare rilievo sono le disposizioni relative agli avvocati degli enti pubblici, di cui all'articolo 22. Analogamente a quanto attualmente previsto, la disposizione suddetta prevede l'iscrizione obbligatoria ad un elenco speciale degli avvocati degli uffici legali specificatamente istituiti presso gli enti pubblici, anche se trasformati in società per azioni, sino a quando siano partecipati esclusivamente da enti pubblici, che si occupano, con autonomia e indipendenza da ogni altro ufficio, esclusivamente della trattazione degli affari legali dell'ente. La norma prevede poi che la responsabilità degli uffici legali degli enti pubblici sia affidata ad un avvocato iscritto nell'elenco speciale. Ai fini dell'iscrizione nell'elenco gli interessati presentano la deliberazione dell'ente dalla quale risulti la stabile costituzione di un ufficio legale con specifica ed esclusiva attribuzione della trattazione e degli affari dell'ente stesso e l'appartenenza a tale ufficio del professionista incaricato in forma esclusiva di tali funzioni. Anche al fine di assicurare un trattamento economico adeguato, la norma introduce per gli avvocati una contrattazione separata del pubblico impiego.

Il titolo III disciplina gli organi e le funzioni degli organi forensi.

In particolare, gli ordini territoriali sono disciplinati dal capo I (articoli dal 23 al 31), mentre i capi II e III (articoli dal 32 al 37) disciplinano il CNF e il Congresso nazionale forense.

Ai sensi dell'articolo 23 l'ordine forense è costituito dall'insieme degli iscritti negli albi degli avvocati, e le sue articolazioni sono il CNF e gli ordini circondariali. Tali soggetti sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono sottoposti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia.

L'articolo 24 regola l'ordine circondariale forense, del quale fanno parte gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario. La norma stabilisce inoltre che l'ordine circondariale di Roma, Capitale d'Italia, abbia sede presso la Corte di cassazione. Presso ogni consiglio dell'ordine è costituito il collegio dei revisori dei conti, nominato dal presidente del tribunale.

L'articolo 25 elenca gli organi dell'ordine circondariale e degli ordini distrettuali. In particolare sono indicati quali organi dell'ordine: l'assemblea degli iscritti; il consiglio; il presidente, che rappresenta l'ordine; il segretario; il tesoriere; il collegio dei revisori. L'articolo 26 reca la disciplina relativa all'assemblea degli iscritti, mentre gli articoli 27 e seguenti disciplinano, fra l'altro, la composizione, i compiti e le modalità di scioglimento dei consigli dell'ordine.

La Commissione, con proprio emendamento, ha altresì introdotto l'obbligo per ciascun Ordine forense di istituire uno «Sportello per il cittadino» volto a fornire informazioni e orientamento ai cittadini per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia, nell'ottica di favorire la piena effettività del diritto costituzionale di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione. Pag. 45

Gli articoli da 32 a 36 recano la disciplina relativa al CNF. È fissata in quattro anni la durata in carica, con un limite però di due elezioni consecutive. È stata prevista una integrazione rispetto all'attuale composizione dell'organo, volta ad assicurare una maggiore rappresentatività agli Ordini compresi nei distretti di Corte d'Appello più popolosi: per i distretti di Corte d'appello con più di diecimila avvocati si eleggerà infatti un consigliere nazionale in più: due invece che uno solo (articolo 32, comma 2). Rimane confermato dunque il principio organizzatore fondamentale, che è quello di dare alla rappresentanza istituzionale dell'avvocatura una conformazione speculare alla geografia giudiziaria italiana, conformata nei 26 distretti di Corte d'appello. La modifica non incide sulla struttura fondamentale dell'organo e sulle sue funzioni, per cui il Consiglio nazionale forense resta un giudice speciale ai sensi e per gli effetti del combinato disposto della VI disposizione transitoria della Costituzione e dell'articolo 102 della Costituzione.

Il Capo I del Titolo IV (artt. 38 a 43) disciplina il tirocinio per l'accesso alla professione. L'articolo 38 prevede la possibilità di disciplinare convenzioni-quadro di collaborazione tra università e ordini forensi, anche nell'ottica di assicurare piena attuazione all'articolo 9, comma 6 del decreto-legge n. 1/2012 che, come noto, ha introdotto la possibilità di svolgere parte del tirocinio durante il corso di laurea. Gli articoli 39 e seguenti disciplinano lo svolgimento del tirocinio professionale, che deve avere durata continuativa di diciotto mesi in conformità a quanto disposto dall'articolo 9, comma 6 del decreto-legge n. 1/2012: la riduzione della durata a diciotto mesi, prevista dall'articolo 9, comma 6 del decreto-legge 1/2012, è stata recepita in via di principio con emendamento all'articolo 47: ad esso debbono essere coordinate le disposizioni del capo in esame (eventuali interruzioni della continuità non possono superare i sei mesi) e deve essere svolto presso un avvocato con almeno cinque anni di iscrizione all'albo o presso l'Avvocatura dello Stato o un ufficio legale di ente pubblico o anche presso un ufficio giudiziario per non più di dodici mesi. Le modalità di espletamento della pratica presso gli uffici giudiziari sono rimesse, dall'articolo 42, ad un successivo regolamento ministeriale da emanarsi previo parere del CSM e del CNF. Lo svolgimento della pratica forense risulta incompatibile con ogni rapporto di lavoro pubblico. In linea con quanto previsto dall'articolo 9, comma 4 del decreto-legge 1/12, è stato introdotto anche nella legge professionale l'obbligo di corrispondere al tirocinante un adeguato compenso commisurato all'attività svolta, sinora previsto dal Codice Deontologico Forense (articolo 26, can. I). Sono introdotte limitazioni dell'ambito di attività professionale proprio del tirocinante abilitato, il quale può esercitare attività professionale soltanto in sostituzione dell'avvocato presso cui svolge la pratica e per i procedimenti civili e penali di minore entità. L'articolo 41 impone poi ai praticanti l'obbligo di frequentare, in contemporanea con il tirocinio, dei corsi di formazione.

Come è noto, una delle questioni maggiormente dibattute è quella della difficoltà che si è fino ad oggi incontrata nell'elaborazione di un modello di esame di Stato rigoroso e che garantisca criteri omogenei di valutazione su tutto il territorio nazionale. Al fine di far fronte a tali esigenze sono state apportate dagli articoli da 44 a 49 significative modifiche alla disciplina dell'esame di Stato. L'articolo 45 prevede un modello di esame, articolato in tre prove scritte aventi ad oggetto la redazione di due pareri e un atto giudiziario che postuli la conoscenza di diritto sostanziale e processuale in materia civile, penale o amministrativa, e in una prova orale durante la quale il candidato deve illustrare la prova scritta e dimostrare la conoscenza in una serie di materie, in parte

obbligatorie, in parte facoltative.

Con un apprezzabile ritorno al passato, si è stabilito che la prova scritta si svolga con il solo ausilio dei testi di legge, senza commenti o citazioni giurisprudenziali.

Allo stesso tempo, si è previsto l'esonero dalle prime due prove scritte per Pag. 46 coloro che abbiano frequentato i corsi di formazione di cui all'articolo 41. L'articolo 46 disciplina la composizione delle commissioni esaminatrici. Si prevede in particolare una commissione nazionale unica, composta da cinque membri di cui rispettivamente tre avvocati, un professore universitario o ricercatore confermato in materie giuridiche e un magistrato in pensione, e l'istituzione di sottocommissioni presso le corti d'appello per la correzione delle prove scritte e lo svolgimento della prova orale. Gli articoli 47 e 48 recano disposizioni transitorie rispettivamente sul tirocinio e sugli esami. Come accennato, l'articolo 47 recepisce, anche per il periodo transitorio, la riduzione della durata del tirocinio a diciotto mesi.

Il titolo V (articoli 49-61) regola il procedimento disciplinare. In Commissione sono state apportate modifiche notevoli rispetto all'originario testo del ddl AC 3900, al fine di recepire i principi introdotti dall'articolo 3, comma 5, lett. f), in ordine alla separazione tra funzioni amministrative e funzioni giudicanti a livello territoriale. In particolare, il potere disciplinare è ora affidato a Consigli distrettuali di disciplina, eletti dai Consigli degli Ordini circondariali compresi nel distretto, che decidono al termine di apposito procedimento disciplinare disciplinato dalla legge professionale e da apposito regolamento approvato dal Consiglio nazionale forense, sentiti gli Ordini circondariali. Ai sensi degli artt. 57 e seguenti, il procedimento si articola in una fase istruttoria pre-procedimentale, che si conclude con l'archiviazione o con l'approvazione del capo di incolpazione. A seguito di quest'ultima, si apre il procedimento disciplinare a mezzo di citazione a giudizio. Il procedimento si svolge nel pieno rispetto del principio del contraddittorio con l'incolpato, ai sensi dell'articolo 58. Nel corso del procedimento può essere pronunciata, ai sensi dell'articolo 59, la sospensione cautelare dell'incolpato dall'esercizio della professione. Viene altresì espressamente previsto che non possa far parte del Consiglio giudicante un membro del Consiglio dell'Ordine di iscrizione dell'incolpato (articolo 49). Avverso le decisioni disciplinari adottate dai Consigli distrettuali di disciplina è ammesso ricorso al Consiglio nazionale forense; il ricorso sospende l'esecuzione della decisione.

L'articolo 62 riconosce al Consiglio nazionale forense poteri ispettivi per il controllo del regolare funzionamento degli organi disciplinari.

Il titolo VI, infine, reca una delega al Governo nonché disposizioni transitorie e finali. L'articolo 63 prevede la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi contenenti un testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia, l'articolo 64 reca disposizioni transitorie, mentre l'articolo 65 stabilisce che alle contribuzioni dovute alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense non si applichi la disciplina della prescrizione dei contributi previdenziali di cui all'articolo 3 della legge n. 335 del 1995. L'articolo 66 reca la clausola di invarianza finanziaria.