

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento giustizia
Titolo:	Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense - A.C. 3900 Elementi per l'istruttoria legislativa
Riferimenti:	AC N. 3900/XVI
Serie:	Progetti di legge Numero: 425
Data:	25/01/2011
Organi della Camera:	II-Giustizia

25 gennaio 2011

n. 425/0

Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense

A.C. 3900

Elementi per l'istruttoria legislativa

Numero del progetto di legge	3900
Titolo	Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense
Iniziativa	Parlamentare
Iter al Senato	si
Numero di articoli	66
Date:	
<i>presentazione o trasmissione alla Camera</i>	24 novembre 2010
<i>assegnazione</i>	29 novembre 2010
Commissione competente	II (Giustizia)
Sede	Referente
Pareri previsti	I (Aff. costit.), V (Bilancio), VI (Finanze) (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), VII (Cultura), X (Att. produt.), XI (Lavoro) (ai sensi dell'art. 73 reg. Camera), XIV (Pol. comun.), Questioni regionali

Contenuto

Il progetto di legge AC 3900 contiene la **riforma organica della disciplina della professione di avvocato**.

L'attuale disciplina della materia è principalmente contenuta nel r.d.l. 1578/1933 (*Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*), e nel relativo provvedimento attuativo (r.d. 37/1934).

L'**iter delle proposte di legge** confluite nel testo unificato approvato in prima lettura dal Senato il 23 novembre 2010 era iniziato il 4 febbraio 2009.

All'esame del provvedimento sono state dedicate 14 sedute della Commissione giustizia del Senato e 23 sedute di Assemblea.

Nel corso dell'esame parlamentare, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inviato una segnalazione al Parlamento (segnalazione del 18 settembre del 2009) evidenziando taluni profili critici del provvedimento suscettibili di determinare restrizioni alla concorrenza, tra i quali l'ampliamento del novero delle attività riservate agli avvocati. Tale tema ha costituito oggetto anche delle segnalazioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

(segnalazione del 20 novembre del 2009) e dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (segnalazione del 2 dicembre 2010). Su tali profili, cfr. le *Schede di lettura*.

I **principali profili di novità** contenuti nel testo consistono nei seguenti:

- ✓ l'inserimento tra le **attività riservate** in esclusiva agli avvocati delle attività di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale (art. 2);
- ✓ la nuova disciplina delle società tra avvocati e, in particolare delle **società multidisciplinari** (art. 4);
- ✓ la figura dell'**avvocato specialista** (art. 8);
- ✓ l'obbligo di **formazione continua** (art. 10);
- ✓ l'obbligo di **assicurazione per la responsabilità civile** (art. 11);
- ✓ la vincolatività dei **minimi tariffari** e il sostanziale ripristino del **divieto del patto di quota lite** (art. 12);
- ✓ l'obbligo di **esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione**, pena la cancellazione dall'albo (art. 20);
- ✓ la nuova e più rigorosa disciplina del **tirocinio professionale** e del regime di incompatibilità per il praticante.
- ✓ le modifiche alla disciplina del **procedimento disciplinare**, anche sotto il profilo degli organi competenti (artt. 49-62).

Più in dettaglio il provvedimento è composto di sei titoli per un totale di 66 articoli.

Il **Titolo I** (artt. 1-13) reca **disposizioni generali**.

L'**articolo 1** delinea in termini generali il contenuto della riforma della professione di avvocato e demanda la sua attuazione a regolamenti ministeriali. L'**articolo 2** individua il contenuto della professione, inserendo tra le attività riservate in esclusiva agli avvocati le attività di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale. L'**articolo 3** elenca i doveri dell'avvocato ed i principi cui deve ispirarsi la sua attività; esso inoltre determina in termini generali il contenuto del codice deontologico, rimettendo ad un decreto ministeriale le modalità di pubblicazione e di accesso al medesimo. L'**articolo 4** interviene in materia di esercizio della professione forense in forma associata o societaria. Esso, in particolare ammette le società e le associazioni multidisciplinari tra professionisti e conferma, invece, il divieto di costituire società di capitali per lo svolgimento di attività forense. L'**articolo 5** impone all'avvocato e ai suoi collaboratori l'osservanza del dovere di riservatezza e del segreto professionale. L'**articolo 6** dispone in ordine al domicilio professionale dell'avvocato (determinante per individuare l'albo professionale al quale lo stesso dovrà iscriversi) e prevede la pubblicazione da parte degli ordini professionali dell'elenco degli indirizzi di posta elettronica comunicati dagli avvocati iscritti. L'**articolo 7** modifica la formula del giuramento da parte dell'avvocato, prevedendo altresì che esso sia prestato innanzi al Consiglio dell'ordine, piuttosto che agli organi giudiziari. L'**articolo 8** introduce le specializzazioni; l'avvocato potrà indicare il titolo di specialista in vari rami del diritto, senza che questo comporti riserva di attività professionale, dopo aver seguito scuole e corsi di formazione di durata non inferiore a due anni e dopo aver superato un apposito esame presso il CNF. Una volta conseguito il titolo, l'avvocato potrà conservarlo solo curando il proprio costante aggiornamento. L'**articolo 9** interviene in materia di pubblicità professionale, dettando alcuni principi di ordine generale e rimettendo al CNF la determinazione dei criteri concernenti le modalità delle informazione e della comunicazione. L'**articolo 10** introduce per gli avvocati (salvo alcune categorie specificamente indicate) l'obbligo di costante aggiornamento professionale secondo regole che dovranno essere stabilite dal CNF. L'**articolo 11** introduce anche per gli avvocati l'obbligo di assicurarsi per la responsabilità civile derivante dall'esercizio della professione. L'**articolo 12** interviene sulla materia delle tariffe professionali, reintroducendo la vincolatività dei minimi tariffari e il divieto del patto di quota-lite. L'**articolo 13** interviene in tema di mandato professionale e di sostituzioni e collaborazioni, sancendo in particolare la natura personale dell'incarico e della responsabilità dell'avvocato, anche nel caso di sostituzione o di società o associazione professionale.

Il **Titolo II** (artt. 14-22) disciplina gli **albi, gli elenchi e i registri**.

L'**articolo 14** indica gli albi, elenchi e registri che devono essere istituiti da parte dei Consigli dell'ordine, rinviando ad un regolamento del Ministro della giustizia le modalità applicative per la tenuta e l'aggiornamento dei medesimi; sulla base di tali albi ed elenchi il CNF annualmente redige l'elenco nazionale degli avvocati. L'**articolo 15** novella le disposizioni di attuazione e coordinamento del codice di procedura penale in tema di elenco dei difensori d'ufficio, intervenendo sui requisiti richiesti per l'iscrizione nell'elenco. L'**articolo 16** disciplina l'iscrizione nell'albo degli avvocati e nel registro dei praticanti, dettando procedure specifiche per il caso di avvocati provenienti da altri Stati membri dell'UE o di avvocati extra-comunitari; la disposizione disciplina anche la procedura per l'eventuale cancellazione e reinscrizione all'albo. L'**articolo 17** disciplina il regime delle incompatibilità con l'esercizio della professione di avvocato, confermando, in particolare, relativamente ai lavoratori dipendenti, il divieto di iscrizione all'albo anche nel caso di attività part-time. L'**articolo 18**, in deroga a tale disciplina, prevede la compatibilità della professione di avvocato con l'insegnamento di materie giuridiche nelle scuole secondarie e nelle università, con i limiti stabiliti dall'ordinamento universitario per i docenti e i ricercatori a tempo pieno. L'**articolo 19** disciplina la

sospensione dall'esercizio dell'attività professionale su richiesta dell'avvocato o per lo svolgimento di alcune funzioni pubbliche e per la durata della carica. L'**articolo 20** richiede all'avvocato l'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione, pena la cancellazione dall'albo, e rinvia ad un regolamento ministeriale, previo parere del CNF, la definizione delle modalità di accertamento di tali requisiti. L'**articolo 21** disciplina il patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, prevedendo l'iscrizione nel relativo albo a seguito del superamento di un esame o della frequenza, valutata positivamente, della Scuola superiore dell'avvocatura. L'**articolo 22** prevede l'iscrizione obbligatoria in un elenco speciale per gli avvocati degli uffici legali specificatamente istituiti presso gli enti pubblici; a tali soggetti deve essere assicurata la piena autonomia e indipendenza da ogni altro ufficio nella trattazione degli affari legali dell'ente e un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta.

Il **Titolo III** (artt. 23-37) disciplina gli **organi e le funzioni degli ordini forensi**.

L'**articolo 23** disciplina l'ordine forense, costituito dall'insieme degli iscritti negli albi degli avvocati, prevedendo la sua articolazione nel CNF e negli ordini circondariali. L'**articolo 24** dispone in ordine agli ordini circondariali, ai quali è attribuita in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura a livello locale; gli ordini circondariali hanno sede presso ciascun tribunale (l'ordine circondariale di Roma presso la Corte di cassazione). L'**articolo 25** individua gli organi degli ordini circondariali e degli ordini circondariali del distretto. In base all'**articolo 26**, gli avvocati iscritti all'albo circondariale ed agli elenchi speciali costituiscono l'assemblea degli iscritti, organo al quale spettano, oltre che funzioni consultive, anche l'elezione dei componenti del consiglio e l'approvazione dei bilanci. L'**articolo 27** interviene in materia di consigli dell'ordine, individuandone il numero di componenti, fissandone in 4 anni la durata in carica, rinviando ad un regolamento attuativo la disciplina di dettaglio delle modalità di elezione e stabilendone l'articolazione interna. L'**articolo 28** interviene in materia di funzioni dei consigli dell'ordine; le novità più rilevanti riguardano la sottrazione a tali organi della competenza disciplinare e l'attribuzione ai medesimi di compiti ulteriori, legati in particolare alla formazione degli avvocati e ai requisiti dell'esercizio dell'attività professionale. L'**articolo 29** disciplina il collegio dei revisori, composto da avvocati iscritti al registro dei revisori contabili nominati dal presidente del Tribunale. L'**articolo 30** prevede che i consigli dell'ordine con almeno 9 componenti possano anche funzionare per commissioni. L'**articolo 31** introduce ulteriori ipotesi di scioglimento dei consigli dell'ordine e prevede che lo scioglimento sia disposto su proposta del CNF e previa diffida al consiglio. L'**articolo 32** interviene in materia di Consiglio nazionale forense, prolungandone la durata, incidendo sul numero dei componenti e disciplinandone le modalità di elezione. L'**articolo 33** elenca le funzioni attribuite al Consiglio nazionale forense; si tratta di funzioni di rappresentanza e di vertice dell'avvocatura, di natura normativa, consultive, di proposta e giurisdizionali. L'**articolo 34** disciplina l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del CNF, delineando sommariamente il procedimento e rinviando alle disposizioni contenute nel regolamento attuativo della legge professionale (R.D. 37/1934). L'**articolo 35** detta ulteriori disposizioni in materia di competenza giurisdizionale del CNF, affida il controllo contabile e di gestione al collegio dei revisori e prevede lo svolgimento dell'attività non giurisdizionale del CNF anche attraverso l'istituzione di commissioni di lavoro. L'**articolo 36** prevede l'eleggibilità al CNF degli avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, che non abbiano subito, nei 5 anni precedenti, una sanzione disciplinare più grave dell'avvertimento, e disciplina le incompatibilità. L'**articolo 37** introduce un ulteriore organo, il Consiglio nazionale forense, al quale spetta la formulazione di proposte in tema di giustizia, diritti fondamentali dei cittadini e professione forense.

Il **Titolo IV** (artt. 38-48) interviene in materia di **accesso alla professione forense**, disciplinando il tirocinio professionale e l'esame di Stato.

L'**articolo 38**, con la finalità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra consigli dell'ordine e facoltà di giurisprudenza, prevede la stipula di convenzioni da parte dei consigli circondariali e del CNF. L'**articolo 39** interviene in materia di tirocinio per l'accesso alla professione; tra i profili di maggiore novità si segnalano: l'incompatibilità della pratica con qualunque rapporto di impiego pubblico e la limitazione della possibilità di impieghi subordinati privati; l'eliminazione della possibilità di sostituire la frequenza di uno studio professionale con la frequenza alla scuola di formazione forense; la previsione di un rimborso delle spese sostenute dal praticante per conto dello studio professionale e, dopo il primo anno, di un «rimborso congruo» per l'attività svolta. L'**articolo 40** estende ai praticanti i doveri e le norme deontologiche previste per gli avvocati e la competenza disciplinare del Consiglio dell'ordine. L'**articolo 41** dispone che il tirocinio di durata biennale debba essere accompagnato da un approfondimento teorico da realizzare attraverso la frequenza obbligatoria e con profitto di appositi corsi di formazione, che spetta al CNF regolamentare. L'**articolo 42** demanda ad un regolamento del Ministero della giustizia la disciplina delle modalità di svolgimento del praticantato presso gli uffici giudiziari. L'**articolo 43** disciplina la conclusione del tirocinio, attestata dal certificato di compiuta pratica, e conferma che il praticante è ammesso a sostenere l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio. L'**articolo 44** detta disposizioni generali sull'esame di Stato, ribadendo la cadenza annuale delle prove di esame, indette con un

apposito decreto del Ministro della giustizia, sentito il CNF. L'**articolo 45** delinea la nuova articolazione dell'esame di Stato. Tra le novità più significative si segnalano: la motivazione del voto assegnato alle prove scritte; la modifica della disciplina delle prove orali; la previsione secondo cui le prove si svolgono col solo ausilio dei testi di legge, senza commenti e citazioni giurisprudenziali. La disposizione introduce anche una nuova fattispecie di reato a carico di chiunque faccia pervenire ai candidati all'interno della sede d'esame testi relativi al tema proposto. L'**articolo 46** disciplina le commissioni esaminatrici (intervenendo in particolare sulla relativa composizione) e alcuni aspetti della procedura d'esame e prevede il potere ispettivo del CNF sulla regolarità dello svolgimento delle prove. L'**articolo 47** prevede che, per i primi 5 anni dall'entrata in vigore della riforma (termine prorogabile con D.M. giustizia) sia possibile svolgere il tirocinio senza la prescritta frequenza dei corsi di formazione previsti dall'art. 41. L'**articolo 48** prevede un'applicazione graduale della nuova disciplina sull'esame di Stato.

Il **Titolo V** (artt. 49-62) interviene sul **procedimento disciplinare**.

L'**articolo 49** sottrae la competenza in materia di procedimento disciplinare al consiglio dell'ordine che ha la custodia dell'albo in cui il professionista è iscritto, per conferirla a due organismi (il consiglio istruttore di disciplina e il collegio giudicante) operanti a livello distrettuale. L'**articolo 50** detta i criteri per definire la competenza territoriale. L'**articolo 51** afferma l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Consiglio istruttore di disciplina e configura un tentativo obbligatorio di conciliazione rispetto a specifiche violazioni disciplinari. L'**articolo 52** conferma, in generale, il termine quinquennale di prescrizione dell'azione disciplinare, prevedendo invece, nel caso di condanna per reato non colposo, un termine di due anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna. L'**articolo 53** disciplina l'istruttoria disciplinare (affidata ad un collegio istruttorio nell'ambito del Consiglio istruttore di disciplina), che può durare al massimo sei mesi e concludersi con l'archiviazione, nel caso di manifesta infondatezza della notizia, o con l'apertura del procedimento. L'**articolo 54** disciplina il dibattimento e la decisione di accertamento della responsabilità disciplinare; questa fase, che avviene dinanzi al collegio giudicante, non potrà protrarsi per più di 18 mesi. L'**articolo 55** dispone in ordine alla decisione che conclude il procedimento disciplinare e individua le possibili sanzioni disciplinari (avvertimento, censura, sospensione e radiazione). L'**articolo 56**, anche attraverso rinvii alle disposizioni vigenti, disciplina l'impugnazione innanzi al CNF delle decisioni disciplinari e il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione avverso la sentenza del CNF. L'**articolo 57** sancisce in generale l'autonomia del processo disciplinare rispetto al processo penale avente ad oggetto gli stessi fatti, anche se il successivo **articolo 58** prevede ipotesi di riapertura del procedimento disciplinare in relazione agli esiti del processo penale. L'**articolo 59** prevede la sospensione del procedimento disciplinare nel caso in cui l'incolpato sia cancellato dall'albo. L'**articolo 60** individua i casi e disciplina il procedimento per la sospensione cautelare del professionista o del praticante dall'esercizio della professione; la sospensione in ogni caso non può avere durata superiore a un anno. L'**articolo 61** disciplina l'esecutorietà delle decisioni emesse in sede disciplinare, attribuendo la competenza per l'esecuzione della sentenza al consiglio dell'ordine nel quale è iscritto il professionista incolpato. L'**articolo 62** attribuisce al CNF poteri ispettivi per il controllo del regolare funzionamento dei Consigli istruttori di disciplina e in relazione ai procedimenti disciplinari in corso presso i consigli dell'ordine di appartenenza.

Il **Titolo VI** (artt. 63-66) reca infine **disposizioni transitorie e finali**.

L'**articolo 63** delega il Governo all'emanazione di un testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in tema di professione forense. L'**articolo 64** disciplina la fase transitoria in attesa della piena operatività della riforma, che si realizzerà successivamente all'entrata in vigore dei regolamenti attuativi. La medesima disposizione disciplina anche la proroga del CNF e dei consigli circondariali in carica e l'emanazione del codice deontologico nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge. L'**articolo 65** interviene in materia di previdenza forense, stabilendo che la disciplina vigente in materia di prescrizione dei contributi previdenziali non si applichi alle contribuzioni dovute alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense. L'**articolo 66** contiene, infine, la clausola di invarianza finanziaria.

Compatibilità comunitaria

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Per i profili di compatibilità comunitaria, con particolare riferimento agli articoli 12 (Conferimento del mandato e tariffe professionali) e 16 (Iscrizione e cancellazione) si rinvia alle *Schede di lettura*.

Procedure di contenzioso

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Con riferimento all'**articolo 12**, in materia di tariffe professionali degli avvocati, il 19 dicembre 2008 la Commissione ha inoltrato un **ricorso** (causa C-365/08) contro l'Italia alla Corte di Giustizia al fine di constatare che la fissazione di **tariffe massime obbligatorie per le attività giudiziali e stragiudiziali** degli avvocati costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 del Trattato sul

funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 43 del Trattato CE) e alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 56 del TFUE (ex articolo 49 del TCE).

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Con riferimento all'**articolo 10**, in materia di formazione professionale continua, in una **risoluzione** del 17 giugno 2010 il **Parlamento europeo** ha accolto con favore l'intenzione della Commissione europea di presentare un **piano d'azione in materia di formazione europea per tutte le professioni legali** e di lanciare **progetti pilota** concernenti programmi di scambio del tipo "**Erasmus**" per le autorità giudiziarie e i **professionisti del diritto**. Il PE ha inoltre esortato la Commissione, con la collaborazione degli Stati membri, ad elaborare **proposte volte alla creazione di una rete UE di istituti di formazione giuridica** abilitati a fornire corsi di familiarizzazione al diritto nazionale, comparato ed europeo su base stabile e continuativa.

Istruttoria legislativa

Per gli aspetti attinenti all'istruttoria legislativa si rinvia alle *Schede di lettura*.