

## **Disegno di legge n. 134/S sull'ordinamento della professione di avvocato.**

*(Parere approvato dal Consiglio nella seduta del 29 ottobre).*

Il Consiglio, fermando la sua attenzione soltanto sui punti qualificanti del disegno di legge, valuta positivamente:

— la natura di «libera professione» riconosciuta alla attività di avvocato;  
— il particolare risalto attribuito dall'art. 1 del testo alla funzione pubblicistica dell'avvocatura, chiamata a cooperare con i giudici e gli altri organi di giustizia per rendere effettiva la conoscenza e l'applicazione dell'ordinamento giuridico vigente;

— l'indipendenza della professione e l'autonomia degli Ordini forensi, rafforzata dall'esplicito riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico;

— la limitazione dei compiti degli Ordini forensi alla tutela degli interessi spiccatamente pubblicistici della professione, integrata dal riconoscimento del diritto degli avvocati di costituire liberamente associazioni o organizzazioni sindacali, cui attribuire la difesa degli interessi economici della categoria;

— la distinzione degli organi forensi in locali, distrettuali e nazionali, pur rilevando l'esigenza che vengano meglio precisati i compiti spettanti a norma dell'art. 19, lett. b, alle assemblee distrettuali, oltre quella della elezione dei rappresentanti negli organismi centrali, di cui ai successivi artt. 22 e 59;

— l'adozione del sistema delle candidature di lista per l'elezione dei componenti degli organi forensi;

— la norma contenuta nell'art. 22 che, in difformità dal precedente disegno di legge ed adeguandosi al parere espresso dal Consiglio Superiore, prevede che i componenti del Consiglio Nazionale Forense non debbano essere necessariamente eletti fra gli avvocati iscritti nell'albo speciale delle Giurisdizioni Superiori;

— il superamento della distinzione fra le professioni di procuratore legale e di avvocato, rilevatasi da lungo tempo del tutto inoperante nella pratica; a questo riguardo deve, peraltro, ribadirsi l'esigenza di adeguare sul punto la normativa dei codici di rito;

— l'esplicito riconoscimento della possibilità di svolgere la professione forense in forma societaria, che deve essere tuttavia integrato con una precisa disciplina del problema delle responsabilità nei confronti del cliente;

— l'affermazione del diritto degli avvocati esercenti nei Paesi della Comunità Europea ad esercitare la professione in Italia nonché l'analoga possibilità concessa agli avvocati degli altri Paesi, previa verifica della esistenza di condizioni di reciprocità (ma senza, peraltro, attribuire discrezionalità al Consiglio Nazionale Forense);

— la disciplina del rapporto fra titolari dello studio legale ed i loro sostituti o collaboratori, qualora non sussista un rapporto societario secondo legge, salva la necessità di una migliore definizione del rapporto stesso;

— l'eliminazione della norma contenuta nell'art. 25 del disegno di legge decaduto, sulla limitazione del potere di rappresentanza dei propri clienti in sede civile o in sede penale a favore della parte civile al solo ambito del distretto;

— l'indirizzo eminentemente funzionale impresso dall'art. 40 agli esami di abilitazione alla professione forense;

— l'esenzione da tale esame prevista, conformemente al precedente parere di questo Consiglio, a favore sia di coloro che abbiano svolto per cinque anni le funzioni di magistrato o di avvocato erariale, sia dei professori ordinari di ruolo di materie giuridiche con cinque anni d'insegnamento universitario;

— il riconoscimento ai praticanti avvocati del diritto ad un compenso adeguato per il lavoro utile svolto e del diritto ad esercitare il patrocinio dinanzi alle Preture ed agli Uffici di conciliazione.

Per quanto attiene, infine, alla regolamentazione della funzione disciplinare, si valutano positivamente alcune sostanziali modifiche che il disegno di legge in esame ha introdotto rispetto alla normativa contenuta nel testo decaduto adeguando

dosi ai suggerimenti formulati nel precedente parere del Consiglio Superiore. Si cita, in particolare, l'art. 96, che prevede il costante carattere pubblico dell'udienza dibattimentale e l'art. 50, secondo cui la sospensione di diritto dall'esercizio della professione può essere accertata, dal Consiglio forense competente, soltanto dopo che l'interessato sia stato invitato a formulare le proprie osservazioni scritte od orali.

Vengono, tuttavia, avanzati dubbi, riserve e proposte che si sottopongono all'attenzione dell'on. Ministro:

1) si segnala la necessità di sopprimere l'ultima parte dell'ultimo comma dell'art. 4 in quanto la norma può ingenerare equivoci sulla reale natura di rapporti di collaborazione professionale;

2) al secondo comma dell'art. 7, si esprime perplessità sulla competenza esclusiva dei Consigli dell'Ordine ad irrorare le sanzioni previste, per il caso di abbandono della difesa. Tale norma, che modifica gli artt. 129 e 130 c.p.p., appare ispirata da un'ottica troppo marcatamente corporativa e potrebbe essere fonte nella pratica di gravi inconvenienti;

3) all'art. 8, secondo comma, in relazione all'art. 15, terzo comma, sembra opportuno che fra i comportamenti dichiarati espressamente contrari alla dignità dell'Ordine forense dalla prima delle citate disposizioni venga incluso anche quello menzionato nel cit. art. 15, consistente nel trattenere, sulle somme ricevute nell'interesse dei clienti e senza il consenso di costoro, gli importi corrispondenti alle spettanze già maturate in favore dei difensori. Siffatta menzione, invero, varrebbe a rafforzare il divieto di cui all'art. 15, ponendone in luce la gravità sotto il profilo disciplinare; tra le specifiche infrazioni disciplinari si dovrebbe inserire il compimento di attività professionale in contrasto con le norme di incompatibilità di cui agli artt. 12 e 13;

4) all'art. 9, 1° comma, accanto al caso degli avvocati investiti da mandato parlamentare andrebbe considerato quello degli avvocati eletti dal Parlamento a componenti del Consiglio Superiore della Magistratura;

5) all'art. 11, l'esigenza di evitare la dequalificazione professionale degli avvocati abilitati alla difesa dinanzi alle Giurisdizioni Superiori consiglierebbe di fissare in otto anni (analogamente a quanto disposto dall'art. 1 legge 28 maggio 1936, n. 1003) il periodo di iscrizione nell'albo circondariale necessario per ottenere l'iscrizione nell'albo speciale e la medesima esigenza induce a conservare accanto all'iscrizione nell'albo speciale per anzianità anche l'iscrizione anticipata per esame. Occorrerebbe poi prevedere che sia consentita l'iscrizione diretta nell'albo speciale delle Magistrature Superiori ai magistrati ordinari ed amministrativi e agli avvocati dello Stato cessati dalle rispettive professioni dopo almeno quindici anni di servizio;

6) si sottolinea inoltre la necessità di prevedere una regolamentazione delle nomine e dell'esercizio della professione forense degli ex magistrati appartenenti alle Magistrature Superiori (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti);

7) all'art. 13, ribadendo l'avviso espresso in un precedente parere, si segnala l'opportunità di contenere i termini dell'incompatibilità per i magistrati dell'ordine giudiziario, riducendoli alla sede in cui sono state esercitate le funzioni ed alla durata di tre anni di esercizio effettivo delle funzioni nella sede stessa.

Il Consiglio dà atto che il secondo comma della norma in esame — secondo cui gli avvocati eletti componenti del C.S.M. non soltanto sono sospesi di diritto dall'esercizio della professione, ma vengono anche iscritti nell'albo degli avvocati non esercenti — si coordina con l'art. 33 legge 24 marzo 1958, n. 195, meglio di quanto non lo facesse l'art. 18 del precedente disegno di legge, il quale prevedeva per i soli componenti soltanto la sospensione dall'esercizio della professione. Segnala, però, la necessità di chiarire se, una volta cessato l'incarico che giustifica la sospensione automatica dei soggetti indicati nel secondo comma del cit. art. 13, tale sospensione e la reinscrizione dei medesimi nell'albo ordinario debba avvenire di diritto o su domanda.

Si segnala ancora l'opportunità di prevedere, quale ulteriore causa di incompatibilità relativa o parziale, il rapporto di parentela, entro il secondo grado, o di affinità, entro il primo grado, con magistrati che già svolgano le loro

funzioni nella sede giudiziaria nel cui albo circondariale l'avvocato chiede di essere iscritto; tale innovazione mira ad evitare che, secondo il sistema di cui all'art. 18 Ord. giud., le conseguenze negative della incompatibilità vengano a ripercuotersi a carico dei magistrati in ogni caso, e cioè anche quando la causa di incompatibilità insorga per fatto loro non addebitabile, dopo che i medesimi abbiano preso possesso della sede loro assegnata;

8) si dovrebbe prevedere all'art. 20 che le assemblee straordinarie devono essere convocate su richiesta di una certa percentuale degli iscritti (es. 1/10 degli iscritti);

9) il Consiglio manifesta, inoltre, l'opinione che il sistema proporzionale puro per l'elezione del Consiglio dell'Ordine meglio garantirebbe la rappresentanza delle categorie e, di conseguenza, si dovrebbe regolare secondo il criterio della rappresentabilità la scelta dei delegati del Consiglio Nazionale Forense;

10) all'art. 25, il Consiglio, rilevato che il secondo comma, lett. C, di tale norma, ripetendo la formula di cui all'art. 69, lett. A, del precedente testo, assegna al Consiglio dell'Ordine il compito di vigilare «sul mantenimento dell'indipendenza e del decoro professionale da parte degli iscritti», ribadisce il timore che tale formula possa essere interpretata in senso restrittivo di inderogabili libertà civili e politiche, quali, ad esempio, la libertà di opinione, di associazione e di appartenenza a partiti politici;

11) all'art. 33, quarto comma, il Consiglio, come già rilevato nel suo precedente parere, non ritiene opportuno che il diritto di reinscrizione all'albo possa essere riconosciuto all'avvocato soltanto per una volta, e ciò anche in considerazione del rilievo che le circostanze produttive della cancellazione possono ben essere incolpevoli;

12) all'art. 36, sembra opportuno, per la già indicata esigenza di favorire la qualificazione professionale dell'avvocatura, condizionare l'iscrizione nel registro dei praticanti al superamento, nel corso degli studi universitari, dell'esame di diritto civile e non soltanto di quello, certamente più facile, di istituzioni di diritto privato;

13) all'art. 38, si segnala l'eccessiva genericità del primo comma di tale disposizione secondo cui il Consiglio dell'Ordine accerta «nei modi opportuni» la sufficienza del tirocinio. Al fine di evitare abusi e di rendere più penetrante il controllo da parte dell'organo competente, potrebbero prevedersi strumenti di indagine tipizzati, quali, ad esempio, un attestato di avvenuto tirocinio da rilasciarsi a cura del titolare dello studio legale presso cui il praticante ha prestato la sua opera, ovvero della cancelleria degli uffici giudiziari frequentati dal medesimo e l'istituzione presso le cancellerie di un particolare registro di presenza che i praticanti sono tenuti a firmare ogni qual volta assistano alle udienze;

14) all'art. 39, il secondo comma di tale norma esclude la partecipazione di magistrati alle commissioni d'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense. Questa disposizione, che si allontana da quanto previsto dalla normativa vigente e dal disegno di legge decaduto, esprime una comprensibile esigenza di autonomia dell'Ordine forense. Essa, però, mal si concilia con la aspirazione degli avvocati (recepita negli artt. 5 e 15 del disegno di legge n. 2558 approvato dal Senato il 18 gennaio 1979) di avere propri rappresentanti nelle commissioni di concorso per uditore giudiziario. Ed, invero, i motivi addotti a sostegno di tali aspirazioni possono essere invocate, a maggior ragione, anche in favore del mantenimento di magistrati nelle commissioni di esame per gli avvocati. Qualunque sia la scelta politica il legislatore vorrà fare al riguardo è indispensabile che il problema relativo alla composizione delle cennate commissioni sia risolto in modo razionale e consapevole sulla base di una visione globale di tutti i suoi aspetti;

15) all'art. 40, ultimo comma, si suggerisce che le norme regolamentari per la garanzia di segretezza nelle prove scritte e per lo svolgimento uniforme degli esami di abilitazione vengano emanate con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, trattandosi di materia che trascende l'interesse di categoria, attenendo invece all'interesse pubblico generale dello Stato ed alla regolarità dell'accesso ad una professione, di cui l'art. 1 del disegno di legge riconosce la funzione pubblica;

16) all'art. 41, si segnala l'opportunità di prevedere espressamente il potere dell'autorità giudiziaria di fornire, anche di sua iniziativa, agli organi investiti dalla potestà disciplinare, oltre che le informazioni sulla pendenza di procedimenti penali o sull'avvenuta emanazione di provvedimenti giudiziari suscettibili di dar luogo a procedimenti disciplinari, anche informazioni sulla violazione, da parte dell'avvocato, di norme deontologiche;

17) all'art. 43, sembra necessario un chiarimento in ordine alla utilizzabilità nel procedimento disciplinare del materiale probatorio eventualmente raccolto nel corso dell'indagine preliminare prevista dal secondo comma della citata norma;

18) all'art. 45, si propone che, ove per ingiustificata assenza dell'incolpato il procedimento disciplinare debba essere celebrato in contumacia, si nomini un difensore di ufficio;

19) agli artt. 47 e 48, queste norme non prevedono, fra le sanzioni disciplinari, l'avvertimento. Tuttavia il quarto comma dell'art. 47 stabilisce che, se l'infrazione disciplinare risulti lieve e scusabile, la decisione deve essere di assoluzione, ma il presidente può essere incaricato «riservatamente» di rivolgere all'accusato, nel suo ufficio o dinanzi al Collegio, un «richiamo verbale». Questo sistema, diverso in alcune sue parti da quello descritto nel disegno di legge decaduto, può dar luogo a qualche perplessità sotto il profilo sia dell'abolizione dell'avvertimento quale sanzione disciplinare, sia della previsione di un richiamo verbale, inteso quale misura non disciplinare, conseguente ad una sentenza di assoluzione; infine, non è chiaro se l'incarico di infliggere il richiamo e l'applicazione di tale misura debbano essere, o meno, oggetto di un'apposita verbalizzazione ed inoltre in quale modo, ove quest'ultima non sia necessaria, possa essere accertata — specialmente a distanza di tempo — la recidiva menzionata nel quarto comma dello stesso art. 47;

20) all'art. 52, comma terzo, lett. A), ribadendo quanto affermato nel precedente parere, si reputa eccessivamente rigorosa la previsione di radiazione dall'albo dell'avvocato condannato per delitto non colposo punito dalla legge con la reclusione sola o congiunta con altra pena, superiore nel massimo a due anni;

21) all'art. 55, si segnala l'opportunità di prevedere espressamente che le decisioni disciplinari dei Consigli dell'Ordine siano impugnabili, così come stabilito dal successivo art. 62 per le decisioni del Consiglio Nazionale Forense, oltre che dall'accusato, anche dal P.M. Si segnala, infine, che il primo comma della norma in esame venga chiarito nel senso che il ricorso possa essere presentato dall'incolpato personalmente o a mezzo del difensore;

22) all'art. 57, l'ultimo comma di questa disposizione andrebbe corretto nel senso che per la prescrizione dell'azione disciplinare si osservano, in quanto applicabili, le norme del codice penale in materia di prescrizione dei reati, e non già — come erroneamente affermato — dell'azione penale.