

**BOZZE DI STAMPA**  
**21 dicembre 2012**  
**N. 1 - ANNESSO II**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

## **XVI LEGISLATURA**

---

**Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense  
(601-711-1171-1198-B)**

### **PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

#### **QP1**

PORETTI, PERDUCA, BONINO

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 601-711-1171-1198-B,

premesso che:

la previsione all'articolo 41, comma 11, reca un vero e proprio divieto di retribuzione a favore dei praticanti avvocati nei primi sei mesi di tirocinio, in violazione evidente dell'articolo 35 della Costituzione e, dato il diverso trattamento per il caso di pratica presso enti pubblici ed Avvocatura dello Stato, anche in evidente violazione dell'articolo 3 della Costituzione. In tal senso depongono, nel corso della seduta 366 del 26 novembre 2012 della Commissione Lavoro del Senato, gli interventi dei senatori Ichino, Castro, Cristina De Luca, Passoni, e del Presidente della Commissione Giuliano (i quali, inoltre, hanno rilevato la contraddizione – incostituzionalità per disparità di trattamento – con quanto stabilito in tema di apprendistato nel decreto legislativo del 14 settembre 2011 e confermato nella legge n. 92 sul mercato del lavoro), nonché il seguente parere espresso dalla Commissione Lavoro del Senato: «La Commissione lavoro, previdenza sociale, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, evidenziando tuttavia rilevanti perplessità sull'articolo 41, comma 11, modificato nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, che sembrerebbe imporre, di fatto, un divieto di erogazione di indennità o compenso ai praticanti durante il

primo semestre del tirocinio stesso. La disposizione, oltre a configgere con l'articolo 35 della Costituzione, introduce una immotivata quanto ingiusta sperequazione tra il tirocinio effettuato presso l'Avvocatura dello Stato e gli enti pubblici e gli studi legali privati. Si sollecita pertanto la Commissione di merito a tenere in considerazione quanto sopra ed a rivedere la disposizione in parola.»;

con la previsione di ingiustificabili privilegi (articolo 3 della Costituzione), in tema di prova della continuità dell'esercizio della professione e di adempimento del dovere di formazione professionale, il testo proposto opera a vantaggio dei parlamentari avvocati e dei membri degli organi legislativi rispetto a tutti gli altri avvocati. Mentre la Corte di giustizia europea, con indirizzo ben consolidato, «si è espressa sempre contro norme che individuano nella continuità di un'attività professionale il requisito cui venga subordinato il riconoscimento di un qualsiasi beneficio, la possibilità di accesso a uno *status* determinato, una qualifica o un trattamento, e ciò lo ha fatto a tutela della dignità del professionista poiché ravvisava in tali norme possibilità di discriminazione anche indiretta a scapito delle donne e dei soggetti deboli in genere» (così scriveva Lilla Laperuta in un articolo del 17 aprile 2012 su [www.diritto.it](http://www.diritto.it)) il testo in esame prevede che un avvocato sia cancellato dall'albo per mancato esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione. Eppure, di tale principio non si fa applicazione nei confronti dei parlamentari avvocati (il comma 6 dell'articolo 21 prevede: «La prova dell'effettività, continuità, abitualità e prevalenza non è richiesta durante il periodo della carica, per gli avvocati componenti di organi con funzioni legislative o componenti del Parlamento europeo»). Una sottocategoria la cui maggioranza, nei due rami del Parlamento, si è squalificata, in questa legislatura, avallando la costituzione in giudizio delle Camere dinanzi alla Corte costituzionale contro la magistratura per conflitti di attribuzione palesemente infondati (vedansi le sentenze della Corte costituzionale nn. 87 ed 88 del 2012), rivendica così la possibilità per i suoi aderenti di continuare, durante il loro mandato, ad essere iscritti negli albi degli avvocati e ad esercitare la professione senza limiti, nonostante sia evidente e sacrosanto che la democrazia elettiva impone che il parlamentare deve alla Nazione un effettivo, continuativo, abituale e prevalente esercizio del mandato parlamentare al quale va sacrificato l'effettivo, continuativo, abituale e prevalente esercizio della professione di avvocato;

la previsione, all'articolo 19, di un divieto di iscrizione all'albo forense per gli insegnanti delle scuole elementari, rappresenta una violazione evidente degli articoli 33 e 3 della Costituzione. Non a caso la Suprema Corte di Cassazione (sentenza n. 226236 del 2010) statuiva che «secondo quanto afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2006, l'eccezione al regime di incompatibilità stabilita dall'articolo 3, comma 4, lettera a), regio decreto-legge n. 1578 del 1933, deve essere considerata «principio costituzionale della libertà di insegnamento (articolo 33 della Costituzione), dal quale discende che il rapporto di impiego (ed il vincolo di subordinazione da esso derivante), come non può incidere sull'insegnamento (che costituisce la prestazione lavorativa), così, ed a fortiori, non

può incidere sulla libertà richiesta dall'esercizio della professione forense». Se questa è la *ratio* d'ogni possibile eccezione all'incompatibilità tra professione forense e attività di insegnamento, allora appare evidente la incostituzionalità della norma dell'articolo 19, che limita l'eccezione all'incompatibilità per rapporto di lavoro, tra i docenti, solo a «l'insegnamento o la ricerca in materie giuridiche nell'università, nelle scuole secondarie pubbliche o private parificate e nelle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione pubblici», escludendo dalla possibilità di esercitare la professione di avvocato, tra gli altri, gli insegnanti elementari. Gli articoli 33 e 3 della Costituzione impongono che sia consentito a tutti gli insegnanti, di ogni ordine e grado, di poter esercitare la professione di avvocato;

delibera

di non passare all'esame del disegno di legge, stante la sua incostituzionalità.

---

## QP2

PERDUCA, PORETTI, BONINO

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 601-711-1171-1198-B,

premessi che:

l'istituzione legislativa del CNF come giudice speciale «nuovo» (per snaturamento della precedente attribuzione giurisdizionale) opera in violazione dell'articolo 102 della Costituzione (che al secondo comma prevede che non possono essere istituiti giudici speciali); infatti, la Corte costituzionale insegna che la modificazione dell'oggetto della giurisdizione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione è consentita solo se non «snaturati» la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice speciale (si vedano, tra altre, le sentenze n. 130 del 2008 e n. 64 del 2008), cosa che nella fattispecie indubbiamente avviene quando l'articolo 37, al comma 2, stabilisce: «I provvedimenti del CNF su impugnazione di delibere dei Consigli distrettuali di disciplina hanno natura di sentenze». I provvedimenti dei Consigli distrettuali di disciplina non erano certo, sino ad oggi, soggetti alla giurisdizione precostituzionale del CNF, per il semplice fatto che non esistevano tali consigli distrettuali di disciplina. Né si può sostenere che non sia snaturata la precedente attribuzione di giurisdizione del CNF che riguardava e tuttora riguarda, in materia disciplinare, solo «le decisioni assunte all'esito dei procedimenti disciplinari». La novità della attribuzione di giurisdizione è evidentemente incostituzionale, perché «snatura» le materie precedentemente attribuite, mercé la trasformazione del CNF da giudice dei provve-

dimenti disciplinari a giudice della disciplina *tout court*, e cioè anche dell'apparato disciplinare e della sua organizzazione;

nonostante si realizzi un integrale ammodernamento della regolazione della professione forense, permane una grave carenza di terzietà e imparzialità del giudice speciale CNF (aggravata dal fatto che viene confermata nel CNF la promiscuità di ruoli) di natura amministrativa e giurisdizionale, rivestiti da tutti i singoli consiglieri, mentre tale promiscuità viene meno nei Consigli nazionali delle professioni che non hanno natura di giudici della disciplina): con ciò si viola sia l'articolo 111, comma 2, della Costituzione (per cui «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale»), sia la VI disposizione transitoria della Costituzione (che prevede che si debba procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione precostituzionali – tra i quali, appunto, il CNF – rispettando la Costituzione). In effetti, è incostituzionale (perché non garantisce il livello essenziale di terzietà del giudice CNF) non prevedere – in una legge di riforma che continui ad attribuire all'unitario CNF sia funzioni amministrative sia funzioni giurisdizionali – che i membri del CNF debbano essere soggettivamente distinti in due gruppi: quelli che svolgono solo le funzioni amministrative del CNF, da una parte, e quelli che svolgono solo le funzioni giurisdizionali del CNF dall'altra. Per evitare tale promiscuità di ruoli – da ultimo riconosciuta dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, con sentenza n. 325 del 2012, depositata l'8 ottobre 2012 – è essenziale introdurre, proprio con la legge che ridisciplina nel suo complesso l'ordinamento forense, una separatezza soggettiva, con l'individuazione dei soggetti chiamati a svolgere solo la funzione giurisdizionale e altri soggetti chiamati a svolgere solo le (molteplici e di grande portata economica) attività amministrative attribuite CNF, le quali potrebbero (se non generare in concreto) di certo far sospettare sussistenti dei gravissimi conflitti di interesse. Del resto, già il decreto del Presidente della Repubblica n. 137 del 2012, di riforma di tutte le professioni regolamentate (e col quale la legge di riforma della professione forense si deve coordinare in via di specialità ma non di eccezionalità della regolazione), all'articolo 8, comma 8, ribadisce addirittura per i consigli nazionali non giurisdizionali di tutte le professioni l'incompatibilità tra funzioni amministrative e funzioni disciplinari. Anche il Consiglio di Stato, con parere n. 3169 del 2012 (reso sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica di riforma di tutte le professioni regolamentate poi divenuto decreto del Presidente della Repubblica n. 137 del 2012), ha chiarito che è urgente per il giudice speciale CNF, l'introduzione di garanzie di terzietà e differenziazione soggettiva tra titolari del potere amministrativo e titolari del potere giurisdizionale in materia di disciplina. Vengono disattese anche le affermazioni importantissime in tema di livelli minimi di terzietà, indipendenza e imparzialità del giudice speciale si leggono nella ordinanza n. 6529 del 17 marzo 2010 delle Sezioni Unite della Cassazione, che si incentra sull'analisi di costituzionalità delle previsioni normative che istituiscono giudici estranei al novero dei «giudici comuni» (vedasi il commento di Nicola Occhiocupo, «Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussem-

burgo e a Roma, domani, forse») in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2010, secondo cui il diritto fondamentale della tutela giurisdizionale trova ormai riconoscimento e garanzia, oltre che nelle Costituzioni dei paesi membri dell'Unione e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, negli articoli 8 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del 10 dicembre 1948, nell'articolo 14, n. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, nell'ordinamento comunitario ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed ora nell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000). Va anzi ricordato, in proposito, che la Corte di giustizia (Grande Sezione), con sentenza pronunciata il 19 settembre 2009 nella causa C-506/04, ha espresso un principio, in tema di composizione degli organi competenti a esaminare i ricorsi, che di necessità deve portare sia gli amministratori che i giudici italiani a negare il ruolo di «giudice» al C.N.F., in quanto composto da soli avvocati e abilitato a emettere sentenze impugnabili innanzi al giudice supremo (Sezioni Unite della Cassazione) con ricorso che consente solo un controllo in diritto e non in fatto;

nella previsione implicita che il CNF giudice dovrebbe operare sempre con la compresenza di tutti i suoi membri, si riscontra un'evidente irragionevolezza (articolo 3 della Costituzione) per la sua concreta impossibilità di funzionamento, dato l'elevato numero di componenti del CNF;

nella realizzazione di una organizzazione corporativa della professione di avvocato assommando in unico ente pubblico non economico, il CNF, la rappresentanza istituzionale degli avvocati e il potere giurisdizionale, amministrativo e legislativo di settore – viola gli articoli 4, 41, 97, 101, 102, 108, 111, 113, 138 della Costituzione. L'attribuzione al CNF della qualità di giudice speciale con una certa «provvista di giurisdizione» poteva ritenersi giustificata dalla sopravvivenza, sino ad oggi, d'un ordinamento complessivo precostituzionale della professione forense, ma non dovrebbe sopravvivere ancora nel momento in cui l'ordinamento forense viene rinnovato integralmente. La giurisdizione speciale del CNF (che, a rigore, ben prima delle altre peculiarità del cosiddetto «ordinamento forense» sarebbe dovuta cadere coll'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) dovrebbe finalmente cadere, lasciando semmai al CNF solo un potere amministrativo e normativo;

delibera

di non passare all'esame del disegno di legge, stante la sua incostituzionalità.

---

## EMENDAMENTI

### Art. 21.

#### 21.13

D'AMBROSIO LETTIERI

#### **Ritirato**

*Sostituire il comma 9 con il seguente:*

«9. La Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, con proprio regolamento, determina, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'esenzione dovuta nel caso di soggetti iscritti senza il raggiungimento di parametri reddituali ed eventuali condizioni temporanee di esenzione o di diminuzione dei contributi per soggetti in particolari condizioni e l'eventuale applicazione del regime contributivo».

---

### Art. 43.

#### 43.8

D'AMBROSIO LETTIERI

#### **Ritirato**

*Al comma 2, lettera d), dopo la parola: «formazione» aggiungere le seguenti: «senza maggiori oneri o costi».*

---

## ORDINE DEL GIORNO

### **G45.100**

D'AMBROSIO LETTIERI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge AS 601-711-1171-1198-B, recante nuova disciplina dell'ordinamento forense,

premesso che:

si rende necessario introdurre misure volte alla regolamentazione in tema di esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di adottare iniziative volte a:

prevedere che l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato possa essere sostenuto soltanto dal praticante avvocato che abbia effettuato il tirocinio professionale;

stabilire che l'esame di stato si svolga con periodicità semestrale o annuale nelle date fissate e nelle sedi di corte d'appello determinate con apposito decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Nazionale Forense, nonché prevedere che nel decreto venga stabilito il termine per la presentazione delle domande di ammissione.

---

## EMENDAMENTI

### **Art. 45.**

#### **45.0.1**

D'AMBROSIO LETTIERI

#### **Ritirato**

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

#### **«Art. 45-bis.**

1. L'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato può essere sostenuto soltanto dal praticante avvocato che abbia effettuato il tirocinio professionale.

2. L'esame di Stato si svolge con periodicità semestrale o annuale nelle date fissate e nelle sedi di corte d'appello determinate con apposito decreto del Ministro della giustizia, sentito il CNF. Nel decreto è stabilito il termine per la presentazione delle domande di ammissione».

---

**Art. 46.**

**46.10**

D'AMBROSIO LETTIERI

**Ritirato**

*Al comma 7 sostituire le parole: «senza commenti» con la seguente: «annotati».*

---