Camera dei deputati – II Commissione Giustizia

Audizione informale del 3 novembre 2026

Unione delle Camere Penali Italiane

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento forense (Atto del Governo n. 450), in attuazione della legge 28 luglio 2026, n. 137

Premessa

L'Unione delle Camere Penali Italiane ringrazia la Commissione per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sullo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ordinamento forense, adottato in attuazione della legge 28 luglio 2026, n. 137. L'Unione ha già partecipato ai lavori sulla legge delega con le note depositate in audizione il 9 dicembre 2025 e con il documento della Giunta del giugno 2026. La presente memoria prosegue quel percorso e prende in esame lo schema nella sua interezza.

Il giudizio complessivo è positivo. Lo schema aderisce a molte delle richieste dell'avvocatura: la libertà e l'indipendenza come principio di apertura, il ritorno del giuramento, il segreto professionale qualificato come inviolabile e indisponibile, la riserva di attività davanti a tutte le giurisdizioni, la nullità dei patti di compenso con soggetti non iscritti all'albo, la disciplina della monocommittenza a tutela dei colleghi più giovani, la riabilitazione disciplinare. Proprio perché l'impianto è condivisibile, l'avvocatura penalista ha il dovere di segnalare i punti in cui il testo rischia di tradire quelle stesse premesse. Sono soprattutto tre: il segreto professionale, che lo schema protegge nei rapporti dell'avvocato con i terzi ma non nei confronti dei poteri investigativi; i requisiti di iscrizione, che fanno dipendere la permanenza nell'albo da misure cautelari non definitive; il procedimento disciplinare, nel quale restano margini di compressione del contraddittorio e una riapertura in danno dell'incolpato che la delega non autorizza.

Sui principi generali della professione (artt. 1-6)

L'art. 1 attua fedelmente la lett. a), n. 1, della delega e colloca la libertà e l'indipendenza dell'avvocato a fondamento dell'intero ordinamento, collegandole al giusto processo e allo Stato di diritto. Condividiamo la proposta del Consiglio

nazionale forense di sostituire, al comma 2, il riferimento alla "dignità sociale" con quello alla "funzione sociale" della professione, che a noi piace definire con un ulteriore aggettivo, "alta funzione sociale". La dignità è un attributo di ogni attività lavorativa; la funzione sociale esprime invece il ruolo costituzionale del difensore, che l'art. 24 della Costituzione rende necessario e non soltanto meritevole di rispetto.

L'art. 2 non solleva rilievi. L'art. 3 merita due osservazioni. La prima riguarda il comma 5, che riconosce alle istituzioni forensi il diritto di voto negli organi di gestione dell'organizzazione giudiziaria «nei casi previsti dalla legge». La formula è corretta ma rischia di restare una petizione di principio: occorre che il legislatore delegato colleghi la previsione alle norme di ordinamento giudiziario che già oggi disciplinano la partecipazione degli avvocati ai consigli giudiziari, così da renderla immediatamente operativa. La seconda riguarda il comma 7, che sancisce l'obbligo di prestare la difesa d'ufficio e il patrocinio dei non abbienti per chi è iscritto nei relativi elenchi. La norma va letta insieme al comma 4, che riconosce all'avvocato il diritto a un compenso equo e proporzionato. Sul punto torneremo nella sezione dedicata al patrocinio a spese dello Stato; qui basti osservare che l'obbligo di difesa e il diritto al compenso equo devono avere la stessa forza, altrimenti il primo finisce per gravare sul difensore a vantaggio esclusivo dell'Erario.

L'art. 4 recepisce la lett. a), n. 3, della delega. Esprimiamo pieno apprezzamento per i commi 3, 4 e 6, che definiscono la riserva di attività e sanciscono la nullità dei compensi pattuiti in favore di soggetti non iscritti per l'assistenza connessa all'attività giurisdizionale. Il rilievo riguarda il comma 1, lett. a), che consente agli ex magistrati di iscriversi all'albo senza esame con il solo divieto, per tre anni, di esercitare nel distretto in cui hanno prestato servizio negli ultimi quattro anni. Per l'avvocatura penalista il tema è delicato: il pubblico ministero che diventa difensore nello stesso distretto in cui ha condotto le indagini, a distanza di soli tre anni, porta con sé conoscenze di fascicoli, rapporti con la polizia giudiziaria e relazioni con i colleghi magistrati che alterano la parità delle parti. Proponiamo di estendere il periodo di divieto ad almeno cinque anni e di riferirlo a tutti i distretti in cui il magistrato ha esercitato funzioni penali, requirenti o giudicanti, nell'ultimo decennio. La modifica rientra nella lett. o), n. 5, della delega, che rimette al decreto la disciplina dei requisiti di iscrizione.

L'art. 5 ripristina il giuramento, come chiede la lett. a), n. 6. La formula è sobria e condivisibile. Suggeriamo di integrarla con un richiamo espresso alla Costituzione («giuro di essere fedele alla Costituzione e di osservare con lealtà, onore e diligenza…»), perché il riferimento ai «principi del nostro ordinamento» è generico e il difensore, nel processo penale, è prima di tutto custode delle garanzie costituzionali dell'imputato. L'art. 6 non solleva rilievi.

Sul segreto professionale e sui limiti delle deroghe (art. 7)

È la norma più importante dello schema per l'avvocatura penalista. La lett. b) della delega impone di "rafforzare" la disciplina del segreto professionale, garantendone "l'inviolabilità e l'indisponibilità". Il segreto è il presupposto del rapporto fiduciario fra difensore e assistito e quindi dell'effettività del diritto di difesa. Lo schema compie un passo avanti importante quando, al comma 1, riconosce il diritto al segreto anche in capo all'assistito e quando, al comma 3, lo estende a qualsiasi supporto materiale o immateriale. Il testo presenta però quattro lacune che, se non corrette, svuotano la portata della riforma.

La prima lacuna riguarda i destinatari della tutela. L'art. 7 disciplina il dovere dell'avvocato di non rivelare il segreto ai terzi (comma 2) e il diritto di non deporre (comma 6), ma tace sul punto più critico della prassi: le intrusioni dell'autorità inquirente nel rapporto difensivo. Perquisizioni negli studi legali, sequestri di dispositivi informatici del difensore, acquisizione di corrispondenza e chat, intercettazioni che captano le conversazioni fra difensore e assistito sono oggi governate dall'art. 103 c.p.p., la cui applicazione giurisprudenziale ha mostrato più di un cedimento. Un segreto "inviolabile" che non sia opponibile allo Stato è un segreto dimezzato. Proponiamo di aggiungere un comma del seguente tenore: "Le comunicazioni tra l'avvocato e l'assistito, su qualunque supporto e con qualunque mezzo, nonché gli atti, i documenti e i dati formati o detenuti dall'avvocato in ragione del mandato, non possono essere acquisiti né utilizzati in alcun procedimento, salvo che l'avvocato sia indagato per il medesimo fatto o costituiscano corpo del reato; resta fermo quanto previsto dall'articolo 103 del codice di procedura penale". La proposta non eccede la delega in quanto rafforzare l'inviolabilità significa proprio renderla opponibile a chiunque e l'art. 2, comma 2, della legge n. 137 del 2026 consente le disposizioni di coordinamento con la normativa non abrogata. La Commissione sta

peraltro esaminando, nella stessa settimana, il progetto di legge C. 1822 in materia di sequestro di dispositivi e memorie digitali, appare opportuno coordinare i due testi.

La seconda lacuna riguarda la deroga del comma 4, lett. b), che consente all'avvocato di rivelare il segreto "per impedire la commissione di un delitto per il quale è previsto l'arresto in flagranza". La formula è molto più ampia di quella dell'art. 28 del codice deontologico forense, che ammette la deroga soltanto per impedire un reato "di particolare gravità". Il richiamo all'arresto in flagranza comprende anche l'arresto facoltativo e quindi un catalogo vastissimo di delitti, compresi molti reati contro il patrimonio. Una norma che pretende di rafforzare il segreto finisce così per allargarne le eccezioni rispetto al diritto vigente, in contrasto con la lett. b) della delega. Proponiamo di limitare la deroga ai delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza e che pongano in pericolo la vita o l'incolumità delle persone.

La terza lacuna riguarda il comma 6, che esclude l'obbligo di deporre "salvi i casi previsti dalla legge". La clausola di salvezza rinvia a qualunque legge, anche futura e consente così di introdurre eccezioni con norme ordinarie, rendendo l'inviolabilità cedevole. Proponiamo di sostituirla con il richiamo espresso all'art. 200 c.p.p. e alle corrispondenti norme del codice di procedura civile, così da cristallizzare l'attuale perimetro e rendere necessaria una modifica dell'ordinamento forense per ogni ulteriore deroga. Nella stessa prospettiva la lett. a) del comma 4, che consente la divulgazione "quando indispensabile alla tutela o all'esercizio di un diritto", va precisata, indicando che deve trattarsi del diritto di difesa dell'assistito oppure di quello dell'avvocato in un procedimento che lo riguardi personalmente, non di qualunque diritto.

La quarta lacuna riguarda l'estensione soggettiva. Il comma 5 estende gli obblighi a dipendenti, collaboratori e praticanti; il comma 7 agli associati, ai soci e agli avvocati che condividono i locali. Mancano però i soggetti che nel processo penale operano su incarico del difensore e accedono alle informazioni più riservate, quali i consulenti tecnici di parte, gli investigatori privati autorizzati ai sensi dell'art. 327-bis c.p.p., gli interpreti e i fornitori di servizi informatici, compresi quelli che gestiscono archivi in cloud o strumenti di intelligenza artificiale utilizzati dallo studio. Proponiamo di includerli espressamente nel comma 5. Il comma 3 dello schema già estende il segreto a ogni supporto immateriale; sarebbe incoerente lasciare fuori chi quei supporti gestisce.

Su deontologia, assicurazione e informazione (artt. 8-10)

L'art. 8 attua la lett. c) della delega. Apprezziamo il richiamo, al comma 3, al principio di tipizzazione delle condotte e all'indicazione della sanzione applicabile, che avvicina l'illecito disciplinare al principio di legalità in ambito penale. Proponiamo di prevedere che il Consiglio Nazionale Forense, prima di emanare o aggiornare il codice, senta anche le associazioni forensi maggiormente rappresentative e le associazioni specialistiche iscritte negli elenchi dell'art. 58, comma 1, lett. s) e t). Le regole deontologiche del difensore penale, dai rapporti con la stampa all'attività di investigazione difensiva, richiedono una competenza specifica che l'Unione, così come altre associazioni rappresentative, sono in grado di offrire.

L'art. 9 attua la lett. d) della delega e non solleva rilievi. L'art. 10 attua la lett. e). La norma regola la pubblicità informativa e va condivisa. Chiediamo soltanto di chiarire, anche nella relazione, che il limite del comma 3 (le informazioni offerte devono essere limitate alla natura e ai contenuti dell'obbligazione professionale) riguarda la promozione dell'attività e non le dichiarazioni pubbliche con cui il difensore, nel rispetto del segreto e delle regole deontologiche, replica alle rappresentazioni mediatiche di un processo in corso. Nei processi celebrati prima sui giornali che in aula la parola del difensore è spesso l'unico contrappeso alla narrazione dell'accusa.

Sul compenso e sul mandato professionale (artt. 11-12)

L'art. 11 attua la lett. g) della delega. Sono positive la libera pattuizione nei limiti dell'equo compenso, l'obbligo solidale delle parti in caso di definizione transattiva (comma 7) e il parere di congruità del consiglio dell'ordine con la possibilità di ottenere l'esecuzione provvisoria del decreto ingiuntivo (comma 10), che rende più rapido il recupero dei crediti professionali. Il comma 3 consente compensi parametrati agli obiettivi perseguiti. Nel processo penale la norma va maneggiata con cautela. Un compenso legato all'assoluzione o a un determinato risultato in punto di pena rischia di compromettere l'indipendenza dell'avvocato, specie quando si tratta di consigliare un rito alternativo. Suggeriamo di precisare che nelle materie penali gli obiettivi non possono consistere nell'esito del giudizio.

Il comma 5 prevede che i parametri si applichino, tra l'altro, "in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge". È una previsione

di grande rilievo per il patrocinio a spese dello Stato e per la difesa d'ufficio, che riprenderemo più avanti.

Sulle forme di esercizio della professione e sul conferimento dell'incarico da parte di terzi (artt. 13-17)

Gli artt. 13, 14 e 15 attuano la lett. h), nn. 1-7, della delega e non sollevano rilievi di conformità. Una precisazione è però necessaria per il processo penale. L'art. 14, comma 2, consente a ciascun associato indicato nella procura alle liti di stare in giudizio per l'associazione e l'art. 16, comma 3, affida al cliente la designazione del socio che esegue la prestazione. Nel processo penale la difesa si fonda sulla nomina personale del difensore ai sensi dell'art. 96 c.p.p. e il limite numerico dei difensori è fissato dalla legge processuale. Suggeriamo di chiarire che le norme sulle associazioni, sulle reti e sulle società lasciano ferme le disposizioni del codice di procedura penale sulla nomina, sul numero e sull'incompatibilità dei difensori.

L'art. 16 attua la lett. h), nn. 8-13. Condividiamo la riserva dei due terzi in favore dei soci avvocati e le garanzie dei commi 10 e 11 contro l'influenza dominante del socio di capitale. Per il penale c'è un rischio specifico che va prevenuto: la società tra avvocati partecipata da un socio investitore potrebbe trovarsi a difendere un imputato in un procedimento in cui il socio, o una società da lui controllata, è persona offesa, parte civile, responsabile civile o coimputato. Proponiamo di aggiungere al comma 3 il dovere della società e del socio professionista di rifiutare l'incarico in questi casi. L'art. 17 attua la lett. i) della delega ed è di grande attualità nel penale d'impresa, dove l'ente paga spesso la difesa del dipendente indagato. Proponiamo di precisare che il terzo che conferisce l'incarico o ne sostiene il costo non ha diritto di accedere alle informazioni coperte dal segreto né di ricevere notizie sulla linea difensiva senza il consenso espresso dell'assistito e che il difensore deve verificare l'assenza di conflitti di interesse con il terzo, anche alla luce dell'art. 106 c.p.p.

Sulla monocommittenza e sulla collaborazione continuativa (artt. 18-19)

Gli artt. 18 e 19 attuano la lett. l) della delega. L'Unione ha già espresso apprezzamento per una disciplina che tutela i colleghi più giovani con forma scritta, compenso minimo, preavviso e sospensione del rapporto per gravidanza, maternità, paternità, malattia e infortunio. Una correzione si impone sul patto di non concorrenza (art. 18, commi 9 e 10), che vieta al collaboratore di assistere i clienti del committente

per due anni e qualifica come concorrenza sleale la “sollecitazione dei clienti”. Nel processo penale il diritto dell'imputato di scegliere il proprio difensore è presidiato dall'art. 24 della Costituzione e dall'art. 6, par. 3, lett. c), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Un patto fra avvocati non può impedire all'imputato di nominare il difensore che segue il suo processo da anni. Proponiamo di aggiungere: “Il patto di non concorrenza non può in alcun caso limitare la libertà dell'assistito di scegliere il proprio difensore né impedire la prosecuzione della difesa nei procedimenti penali in corso”.

Segnaliamo inoltre una disarmonia fra i due articoli. L'art. 18, comma 6, prevede che gli accordi verbali siano nulli e sostituiti da clausole conformi; l'art. 19, comma 3, colpisce di nullità solo gli accordi «adottati in violazione» delle sue disposizioni. Poiché anche il contratto di collaborazione continuativa deve essere provato per iscritto, è opportuno uniformare le due formule.

Sulla formazione continua (artt. 20-24)

Gli artt. 20-24 attuano la lett. m) della delega. L'art. 21, comma 1, contiene un difetto di coordinamento: esenta dalla formazione “l'avvocato sospeso dall'esercizio professionale ai sensi dell'articolo 30… limitatamente al periodo in cui ricopre la carica”, ma l'art. 30 comprende anche la sospensione volontaria del comma 2, che non è legata ad alcuna carica. Il rinvio va riferito all'art. 30, comma 1. Gli artt. 22 e 23 riconoscono il ruolo delle associazioni forensi maggiormente rappresentative, anche specialistiche, nell'organizzazione della formazione, con il principio della tendenziale gratuità: la previsione è conforme alla lett. m), nn. 4 e 6 e valorizza l'esperienza che l'Unione ha maturato con le proprie scuole territoriali.

L'art. 22, comma 2, attribuisce al Consiglio nazionale forense il parere motivato sui provvedimenti relativi ai corsi che abilitano gli avvocati all'iscrizione in elenchi tenuti da autorità amministrative o giurisdizionali, in attuazione della lett. m), n. 5. La norma ha una ricaduta immediata sugli elenchi del patrocinio a spese dello Stato e della difesa d'ufficio, che il disegno di legge di bilancio intende subordinare a nuovi corsi di formazione: ne diremo nella sezione dedicata.

L'art. 24 prevede la sospensione amministrativa con effetto immediato dell'avvocato che non abbia recuperato la formazione nel primo quadrimestre dell'anno successivo. L'effetto immediato è imposto dalla lett. m), n. 1, ma la norma ignora la posizione

degli assistiti. Il difensore sospeso da un giorno all'altro abbandona processi con detenuti, termini di impugnazione in scadenza, udienze di convalida. Proponiamo tre correttivi compatibili con la delega: che la diffida indichi espressamente la data dalla quale la sospensione opererà; che il consiglio dell'ordine comunichi senza ritardo il provvedimento agli uffici giudiziari del circondario; che l'avvocato sospeso abbia l'obbligo di informare gli assistiti e di designare un sostituto per gli atti urgenti. Va chiarito, infine, se il ricorso al Consiglio nazionale forense abbia effetto sospensivo, come accade per la cancellazione ai sensi dell'art. 28, comma 17.

Sul titolo di avvocato specialista e sul ruolo delle associazioni specialistiche (art. 25)

La specializzazione è da sempre una battaglia dell'Unione, che ha contribuito alla nascita del sistema vigente e organizza, in convenzione con il Consiglio nazionale forense e con le università, i percorsi formativi per il titolo di specialista in diritto penale. L'art. 25 presenta un primo problema di conformità alla delega. La lett. n) stabilisce che il titolo sia attribuito dal Consiglio nazionale forense «secondo modalità stabilite con regolamento dello stesso Consiglio». Il comma 1 dello schema rimette invece le modalità di conseguimento e di mantenimento del titolo a un «decreto del Ministro della giustizia su proposta del Consiglio nazionale forense». La fonte è diversa da quella voluta dal legislatore delegante e il comma va riformulato.

Il secondo problema riguarda il comma 3, lett. a), secondo cui i corsi sono organizzati «dagli ordini territoriali di intesa con le associazioni forensi specialistiche». La formula riprende la lett. n) della delega, ma nella pratica rischia di ridurre l'associazione specialistica a un soggetto che presta un assenso a corsi altrui. Già nel giugno 2026 l'Unione aveva chiesto di preservare il modello che ha dato buona prova. Nel rispetto della delega, che menziona anche “convenzioni o collaborazioni con le università”, proponiamo di precisare che l'intesa comporta la progettazione e la gestione congiunta dei corsi e che le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative possono organizzarli in convenzione con le università e con gli ordini, ferma l'attribuzione del titolo da parte del Consiglio nazionale forense.

Il terzo problema riguarda il comma 6, che consente ai professori universitari e ai ricercatori di conseguire il titolo nel settore scientifico di afferenza senza alcuna verifica dell'esercizio effettivo della professione e ai dottori di ricerca di conseguirlo con tre anni di attività prevalente. L'avvocato specialista in diritto penale è un

difensore che conosce le aule, i riti, i tempi e le prassi del processo; la competenza scientifica è un pregio ma non sostituisce l'esperienza difensiva. Proponiamo che anche i professori e i ricercatori dimostrino un esercizio effettivo dell'attività difensiva nel settore, sia pure per un periodo ridotto. Segnaliamo infine che, sempre al comma 6, il riferimento ai dottori di ricerca che abbiano conseguito il titolo «negli ultimi cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del regolamento» non ha un significato univoco e va riscritto.

Sugli albi, sulle schede personali e sull'archivio centrale (artt. 26-27)

L'art. 26 attua la lett. o), nn. 1-3, della delega e non solleva rilievi. L'art. 27 istituisce l'archivio centrale telematico delle decisioni disciplinari e delle decisioni su iscrizioni e cancellazioni, conformemente alla lett. o), n. 4. Il Consiglio nazionale forense propone di inserirvi anche le citazioni a giudizio disciplinare, per evitare che l'iscritto si cancelli e si reiscriva per sottrarsi al procedimento. L'esigenza è comprensibile, ma la soluzione proposta va oltre il bisogno: la citazione a giudizio è un atto di accusa, non una decisione e iscriverla in un archivio centrale significa schedare un incolpato non ancora giudicato, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza che l'ordinamento disciplinare deve rispettare. Se la Commissione intende accogliere la proposta, suggeriamo di limitare l'annotazione al solo caso in cui l'iscritto si sia cancellato dopo la comunicazione della notizia dell'illecito, che è l'unica ipotesi che l'art. 72, comma 5, rende rilevante. Sulla stessa linea, il richiamo verbale, che l'art. 75 qualifica espressamente come provvedimento non avente carattere di sanzione, non dovrebbe essere trasmesso all'archivio centrale come prevedono invece l'art. 27, comma 2 e l'art. 90, comma 3.

Sui requisiti di iscrizione, sulle misure cautelari e sulla cancellazione d'ufficio (art. 28)

L'art. 28 contiene due previsioni che l'avvocatura penalista non può condividere. La prima è il comma 1, lett. f), che pone fra i requisiti per l'iscrizione il «non essere sottoposto ad esecuzione di pene detentive, di misure cautelari o interdittive». Il riferimento generico alle misure cautelari comprende anche le misure non custodiali, come l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, applicate in un procedimento non definito, sulla base di gravi indizi e non di una prova. La previsione diventa ancora più grave se letta con il comma 9, lett. a), che impone la cancellazione d'ufficio «quando viene meno uno dei requisiti indicati nel presente articolo». Ne risulta che un

avvocato sottoposto a una qualsiasi misura cautelare potrebbe essere cancellato dall'albo dal consiglio dell'ordine, con una procedura amministrativa, prima di qualsiasi accertamento e senza le garanzie della sospensione cautelare disciplinare.

La contraddizione con il resto dello schema è evidente. L'art. 88 consente la sospensione cautelare solo per misure detentive o interdittive «non impugnate o confermate in sede di impugnazione», previa audizione, per non più di un anno e con perdita di efficacia se entro sei mesi non segue la sanzione. La lett. cc), n. 9.9, della delega ha voluto proprio questo equilibrio. L'art. 28 consentirebbe di aggirarlo con un risultato ben più afflittivo della sospensione: la cancellazione. La previsione viola la presunzione di non colpevolezza dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione e il principio di proporzionalità. Proponiamo di sopprimere, nella lett. f), il riferimento alle misure cautelari e interdittive, che trovano già la loro sede nell'art. 88 e di precisare al comma 9, lett. a), che la cancellazione per il venir meno dei requisiti delle lett. f) e g) presuppone una condanna irrevocabile.

La seconda previsione è il comma 1, lett. g), che esclude dall'albo chi abbia riportato condanne per i reati dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. e per un elenco di delitti contro l'amministrazione della giustizia. L'esigenza di tutela è comprensibile, ma la norma non distingue fra condanne irrevocabili e non irrevocabili, non tiene conto della gravità della pena e soprattutto rende l'esclusione perpetua, anche dopo la riabilitazione penale. Una preclusione a vita, insensibile alla riabilitazione, contrasta con la finalità rieducativa della pena dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione e con la stessa logica dello schema, che all'art. 91 introduce la riabilitazione disciplinare proprio per consentire il recupero del professionista. Proponiamo di riferire la lett. g) alle sole condanne irrevocabili e di fare salvi gli effetti della riabilitazione. Condividiamo invece la proposta del Consiglio nazionale forense di limitare il richiamo all'art. 615-ter c.p. alle ipotesi aggravate. La lett. h), che richiede una condotta «irreprensibile secondo i canoni previsti dal codice deontologico», va infine coordinata con la lett. u), n. 4, della delega, che per le candidature parla di condotta «specchiata»: è opportuno chiarire che la mera pendenza di un procedimento penale non integra di per sé difetto di condotta irreprensibile.

Le altre disposizioni dell'art. 28 sono conformi alla lett. o), n. 5, della delega. Apprezziamo in particolare il contraddittorio preventivo del comma 12 e l'effetto sospensivo del ricorso contro la cancellazione previsto dal comma 17.

Su incompatibilità, sospensione ed esercizio effettivo della professione (artt. 29-31)

L'art. 29 riproduce fedelmente la lett. p) della delega. L'art. 30 riproduce la lett. o), n. 6. L'art. 31 presenta invece due difetti. Il primo è di conformità: la lett. o), n. 8, della delega impone l'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione «salvi i casi di cui alla lettera p), numero 2.6)», cioè facendo salvi i docenti e i ricercatori. Lo schema omette la clausola di salvezza e, letto alla lettera, renderebbe incompatibile con l'albo chi insegna in via prevalente. Il secondo è sistematico: la rubrica annuncia la «revisione degli albi, degli elenchi e dei registri», ma l'articolo non disciplina alcuna procedura di revisione, né i criteri per accertare l'esercizio effettivo, né le garanzie dell'iscritto. Una verifica di questo tipo incide sul diritto al lavoro e deve essere regolata in modo trasparente, con il contraddittorio previsto in generale dalla lett. o), n. 5.

Sull'albo speciale, sugli avvocati degli enti pubblici e sui consulenti in diritto estero (artt. 32-34)

L'art. 32 attua la lett. o), n. 9, della delega e non solleva rilievi. L'art. 33 attua la lett. q), ma al comma 5 parla di avvocati «iscritti nell'elenco», mentre il comma 1 li iscrive nell'albo: la terminologia va uniformata. L'art. 34 istituisce il registro dei consulenti legali in diritto estero e consente loro, al comma 3, la consulenza sul diritto dello Stato di origine «anche se connessa all'attività giurisdizionale». Suggeriamo di chiarire che la consulenza non può tradursi in assistenza o rappresentanza in procedimenti penali italiani, né nell'accesso alle persone detenute riservato al difensore.

Sugli ordini circondariali e sul sistema elettorale (artt. 35-56)

Gli artt. 35-37 attuano le lett. r) e s) della delega. L'art. 36, comma 1, riserva all'ordine circondariale «in via esclusiva» la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello locale, come l'art. 58, comma 1, lett. a), la riserva al Consiglio nazionale forense a livello nazionale. La formula è nella delega. Chiediamo soltanto che la relazione chiarisca ciò che l'art. 62, comma 2, già lascia intendere: la rappresentanza istituzionale non esclude la rappresentanza politica e associativa delle associazioni forensi, comprese quelle specialistiche, che resta espressione della libertà associativa dell'art. 18 della Costituzione.

Gli artt. 38 e 41, comma 3, escludono dall'assemblea e dalla convocazione elettorale «i sospesi di cui agli articoli 30, commi 1 e 3, e 52, comma 6». Il comma 3 dell'art. 30 non prevede alcuna sospensione ma solo l'annotazione nell'albo; il rinvio corretto è al comma 2. Più in generale la lett. u), n. 2, della delega esclude dall'elettorato attivo gli avvocati sospesi «a qualsiasi titolo o per qualsiasi causa», mentre lo schema non menziona i sospesi in via disciplinare, cautelare o per inadempimento dell'obbligo formativo: la norma va allineata alla delega. L'art. 39, comma 6, impone la pubblicazione degli incarichi giudiziari conferiti ai consiglieri dell'ordine: è una misura di trasparenza che apprezziamo e che suggeriamo di estendere ai componenti dei consigli distrettuali di disciplina.

Gli artt. 40-50 disciplinano il procedimento elettorale in conformità alla lett. u) della delega. Apprezziamo le garanzie di trasparenza e la possibilità del voto elettronico prevista dall'art. 47, comma 15. Quanto all'art. 51, comma 3, la delega rimette al decreto la durata del periodo dopo il quale è possibile ricandidarsi; il termine di sei anni è una scelta discrezionale e la proposta del Consiglio nazionale forense di ridurlo a tre anni appare ragionevole. Gli artt. 52-56 attuano la lett. s) della delega.

Sulla composizione del Consiglio nazionale forense e sul Congresso (artt. 57-62)

L'art. 57, comma 3, non è conforme alla lett. v), n. 2, della delega. La delega prevede «almeno un componente in rappresentanza di ciascun distretto» e «ulteriori consiglieri… in numero pari a uno per ogni diecimila iscritti», fino a tre. Lo schema dispone invece che i distretti con almeno diecimila iscritti eleggano «un consigliere ogni diecimila iscritti»: letto alla lettera, un distretto con dodicimila iscritti eleggerebbe un solo consigliere anziché due. La norma va riformulata nel senso indicato dal Consiglio nazionale forense: un componente per ogni distretto, un secondo oltre i diecimila iscritti, un terzo oltre i ventimila. Va inoltre corretta la regola sulla parità di genere, che lo schema riferisce al terzo eletto: perché la composizione sia equilibrata, come vuole la delega, il secondo eletto deve appartenere a un genere diverso dal primo.

L'art. 58 attua la lett. v), n. 6. Le lett. s) e t) del comma 1 affidano al Consiglio nazionale forense gli elenchi delle associazioni forensi e specialistiche maggiormente rappresentative. Chiediamo che i regolamenti fissino criteri oggettivi e verificabili, in modo che l'iscrizione non dipenda da valutazioni discrezionali.

Gli artt. 60, 61 e 62 non sollevano rilievi; apprezziamo in particolare il riconoscimento, all'art. 62, comma 2, dell'identità e dell'autonomia delle componenti associative nel Congresso nazionale forense.

Sul tirocinio, sul patrocinio dei praticanti e sull'esame di Stato (artt. 63-70)

Gli artt. 63-68 attuano la lett. aa) della delega. L'Unione ha già condiviso il superamento dell'equipollenza fra tirocinio forense e tirocinio presso gli uffici giudiziari, che l'art. 6, comma 3 e l'art. 65 confermano. Il rilievo principale riguarda l'art. 65, commi 7 e 8, sul patrocinio dei praticanti nel processo penale. Il comma 8, lett. b), consente al praticante abilitato di difendere da solo nei procedimenti per delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni. Il catalogo è molto ampio e comprende procedimenti con imputati detenuti o sottoposti a misure cautelari, riti speciali che comportano l'applicazione di una pena, processi con persone offese vulnerabili. La lett. aa), n. 7, della delega rimette al decreto l'individuazione dei "limiti di pena e il tipo di controversia". Proponiamo di escludere dall'abilitazione i procedimenti nei quali l'imputato è sottoposto a misura cautelare personale.

L'art. 68, comma 1, lett. f), elenca gli ambiti disciplinari dei corsi per i praticanti. Proponiamo di aggiungere, per il settore penale, le investigazioni difensive, l'esecuzione penale e l'ordinamento penitenziario, le misure di prevenzione, la difesa d'ufficio e il patrocinio a spese dello Stato. Sono materie che il giovane difensore incontra dal primo giorno e che gli studi universitari trattano in modo marginale. Sul diritto ecclesiastico condividiamo l'osservazione del Consiglio nazionale forense.

L'art. 69 attua la lett. bb) della delega e merita apprezzamento per la redazione degli elaborati con strumenti informatici e per la presenza di magistrati scelti prioritariamente fra quelli in pensione. L'art. 70 contiene un errore materiale: il comma 2 stabilisce che le norme previgenti si applicano ai tirocini iniziati «alla data di cui al comma 1», mentre deve leggersi «prima della data di cui al comma 1». Il comma 5 applica il nuovo esame dalla sessione 2027: considerati i tempi di adozione del decreto, occorre garantire ai candidati un congruo preavviso sulle nuove modalità.

Sui consigli distrettuali di disciplina e sulla competenza (artt. 71-72)

Il titolo V è la parte dello schema sulla quale l'Unione si è concentrata fin dall'esame della legge delega. Il procedimento disciplinare è un procedimento di natura punitiva, che incide sul diritto al lavoro e sulla reputazione del professionista; le sue garanzie

devono quindi ispirarsi al modello del giusto processo. L'art. 71 attua la lett. cc), nn. 1 e 2 e non solleva rilievi.

L'art. 72, comma 1, rende competente sia il consiglio del distretto di iscrizione sia quello del luogo del fatto, con il criterio della prevenzione. La delega lo consente, ma la doppia competenza lascia al segnalante la scelta del giudice disciplinare. Suggeriamo di prevedere che il criterio del luogo del fatto operi solo quando la notizia sia acquisita per prima da quel consiglio a seguito di segnalazione dell'autorità giudiziaria. Il rilievo principale riguarda però il comma 4, che obbliga l'autorità giudiziaria a dare notizia al consiglio di disciplina quando nei confronti di un iscritto «sono effettuati perquisizioni o sequestri». La norma riprende la lett. cc), n. 9.1, ma va chiarita: deve riferirsi alle perquisizioni e ai sequestri disposti nei confronti dell'avvocato indagato, non a quelli eseguiti nello studio del difensore per acquisire elementi su fatti del cliente. In quest'ultimo caso l'avvocato non è destinatario di alcuna accusa e la comunicazione al consiglio di disciplina sarebbe una lesione ingiustificata della sua reputazione oltre che una violazione del segreto investigativo. Proponiamo di scrivere «nei confronti di un iscritto sottoposto a indagini».

Sulle sanzioni, sul richiamo verbale e sulla prescrizione (artt. 73-76)

Gli artt. 73 e 74 attuano la lett. cc), n. 6. La riduzione a un mese della durata minima della sospensione rende la scala sanzionatoria più graduata e quindi più proporzionata. L'art. 74, comma 4, consente al radiato di chiedere la reiscrizione decorsi sei anni, «ma non oltre l'anno successivo alla scadenza di tale termine». La seconda parte della norma non ha giustificazione: trasforma la possibilità di reiscrizione in una finestra di dodici mesi, decorsa la quale la radiazione diventa perpetua. Proponiamo di sopprimerla.

L'art. 75 introduce il richiamo verbale come rito semplificato, secondo la lett. cc), n. 7. Al comma 1 il provvedimento è deliberato dall'«assemblea» del consiglio distrettuale, mentre gli artt. 81 e seguenti parlano di «adunanza plenaria»: la terminologia va uniformata. L'art. 76 attua la lett. cc), n. 5 e non solleva rilievi, salvo quanto diremo sulla disciplina transitoria.

Sul rapporto con il processo penale e sulla riapertura in danno dell'incolpato (art. 77)

L'Unione ha chiesto, in sede di delega, che fra procedimento disciplinare e processo penale sui medesimi fatti si stabilisse un rapporto di pregiudizialità. La legge n. 137 del 2026 ha scelto invece il principio di autonomia, con la «motivata sospensione» fino alla sentenza di primo grado e la «riapertura del procedimento in ipotesi di conflitto di giudicati» (lett. cc), n. 4). Nel perimetro della delega restano due correzioni necessarie.

La prima riguarda il comma 2, che rende la sospensione meramente facoltativa. Quando l'addebito disciplinare coincide con il fatto di reato, decidere prima della sentenza penale significa giudicare lo stesso fatto senza le garanzie del dibattimento penale e con il rischio concreto di decisioni contrastanti. Proponiamo che in questo caso la sospensione sia la regola, salvo che l'incolpato chieda di procedere.

La seconda riguarda il comma 3, lett. b), che impone la riapertura d'ufficio del procedimento concluso con il proscioglimento «qualora nel corso del procedimento disciplinare non siano state acquisite le prove che hanno fondato la condanna penale». La norma va oltre la delega. Il conflitto di giudicati presuppone due decisioni inconciliabili sul medesimo fatto, non la semplice circostanza che il processo penale abbia acquisito prove diverse. Così formulata, la disposizione consente di riaprire senza limiti di tempo un procedimento chiuso con il proscioglimento, a danno dell'incolpato, sulla base di un materiale probatorio che il giudice disciplinare non ha mai valutato. È una revisione in *peius* che contrasta con il principio del ne bis in idem, che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea estende ai procedimenti di natura sostanzialmente punitiva. Proponiamo di riformulare la lett. b) limitandola al caso in cui la condanna penale irrevocabile accerti un fatto storico inconciliabile con quello posto a base del proscioglimento disciplinare, di subordinare la riapertura all'iniziativa del procuratore della Repubblica o del consiglio dell'ordine entro un termine breve dalla irrevocabilità della sentenza penale e di escluderla quando l'azione disciplinare sia prescritta. Simmetricamente, la lett. a) va estesa all'assoluzione perché il fatto non costituisce reato, quando la decisione disciplinare si fondi sulla rilevanza penale della condotta.

Su comunicazioni e poteri ispettivi (artt. 78-79)

L'art. 78 attua la lett. cc), n. 9.7 e non solleva rilievi. L'art. 79, comma 3, consente al Consiglio nazionale forense di dichiarare la decadenza dei consiglieri di disciplina per «scarsa laboriosità, se abituale». La formula è troppo generica per un provvedimento che incide su un mandato elettivo: occorre indicare parametri oggettivi e prevedere il contraddittorio con l'interessato.

Sulla notizia di illecito, sull'adunanza plenaria e sulla formulazione dell'incolpazione (artt. 80-84)

L'art. 80 disciplina l'avvio del procedimento. La lett. cc), n. 9.2, della delega impone «ampie garanzie difensive per l'incolpato fin dalla fase di comunicazione della notizia dell'illecito, compresa la facoltà di nominare un proprio difensore». Il comma 2 dello schema prevede la notifica all'iscritto con l'invito a presentare deduzioni entro venti giorni, ma non contiene l'avviso della facoltà di nominare un difensore né quello del diritto di accedere agli atti. Il difetto di attuazione va colmato.

L'art. 81 disciplina l'adunanza plenaria. Il comma 6 prevede che, se non si procede all'archiviazione o al richiamo verbale, il presidente «nella medesima seduta assegna il procedimento alla sezione e nomina il consigliere istruttore». La lett. cc), n. 2.1, della delega esige che l'assegnazione avvenga «secondo principi di automaticità, rotazione e trasparenza». Lo schema li omette e rimette di fatto la scelta della sezione e dell'istruttore alla discrezionalità del presidente. È il cuore della garanzia del giudice precostituito nel procedimento disciplinare e la norma va integrata. Il comma 4 va poi corretto secondo le indicazioni del Consiglio nazionale forense, perché menziona fra i destinatari della notifica la procura generale, che l'art. 87 non legittima all'impugnazione.

L'art. 82 attribuisce al consigliere istruttore la conduzione della fase preliminare, la formulazione del capo di incolpazione e la citazione a giudizio. Già in sede di delega l'Unione aveva segnalato che la soppressione dell'approvazione collegiale del capo di incolpazione concentra in un solo soggetto indagine e accusa, secondo un modello di impronta inquisitoria. La delega ha confermato quella scelta (lett. cc), n. 2.2) e il rimedio va quindi cercato nella fase successiva. Proponiamo che alla prima udienza la sezione verifichi preliminarmente, anche d'ufficio, la regolarità della citazione, la sufficienza del capo di incolpazione e l'eventuale prescrizione, con la possibilità di

dichiarare non luogo a procedere prima del dibattimento. Va inoltre chiarita la conseguenza del mancato rispetto del termine di sei mesi del comma 2: senza una conseguenza il termine resta una raccomandazione.

L'art. 83, comma 1, consente alla sezione di accogliere la proposta di archiviazione «da questi formulata»: il pronome non ha un antecedente e va sostituito con «dal consigliere istruttore». L'art. 84 elenca il contenuto della citazione a giudizio «a pena di inammissibilità». L'inammissibilità è una sanzione propria degli atti di parte con cui si chiede qualcosa al giudice; la citazione che difetta dei requisiti essenziali è nulla e la nullità va dichiarata dalla sezione con restituzione degli atti all'istruttore. Il comma 1, lett. g), concede all'incolpato un termine perentorio di cinque giorni prima del dibattimento per indicare i propri testimoni: considerato che l'istruttore indica i suoi già nella citazione, notificata trenta giorni prima, suggeriamo di portare il termine a dieci giorni.

Sul dibattimento disciplinare, sull'utilizzabilità delle dichiarazioni e sulla riqualificazione del fatto (art. 85)

L'art. 85, comma 3, stabilisce che gli esposti e i verbali di dichiarazioni testimoniali raccolti nella fase istruttoria e non confermati in dibattimento «sono utilizzabili per la decisione soltanto ove la persona dalla quale provengono sia stata citata per il dibattimento». Basta dunque la citazione, anche se il testimone non compare o non viene esaminato. In questo modo l'esposto del cliente insoddisfatto o del collega in lite può fondare la condanna senza che l'incolpato abbia mai potuto porre una domanda al suo accusatore. La regola contraddice il principio del contraddittorio nella formazione della prova, che la lett. cc), n. 9.5, della delega richiama attraverso l'applicazione suppletiva del codice di procedura penale. Proponiamo di sostituire le parole «sia stata citata per il dibattimento» con «sia stata esaminata in dibattimento, ovvero l'incolpato abbia consentito all'acquisizione o l'esame sia divenuto impossibile per fatti non prevedibili».

Il comma 8 consente alla sezione di riqualificare il fatto riconducendolo a canoni deontologici diversi, «anche se più gravi» e prevede che in questo caso il presidente ne dia avviso all'incolpato e gli assegni, a richiesta, un termine per memorie. Il Consiglio nazionale forense propone di sopprimere questa garanzia, ritenendola asistematica. L'Unione esprime una posizione opposta e chiede che la garanzia sia mantenuta e anzi estesa. Il diritto dell'accusato di conoscere non solo il fatto ma anche la qualificazione

giuridica che gli si attribuisce e di difendersi su di essa, è principio consolidato della giurisprudenza europea sull'art. 6 della Convenzione, a partire dalla sentenza Corte EDU, Drassich c. Italia, 11 dicembre 2007, ric. n. 25575/04. Il procedimento disciplinare forense, per la natura delle sanzioni, rientra nell'ambito di quella garanzia. Che il codice deontologico non preveda sanzioni specifiche per la violazione dei principi generali non elimina il problema: è proprio la riconduzione del fatto a un canone diverso a cambiare la prospettiva difensiva. Proponiamo quindi di estendere l'avviso e il termine a difesa a ogni riqualificazione, anche quando non comporti una sanzione più grave.

Il comma 7 assegna la parola, nella discussione, al «pubblico ministero». La figura non è altrimenti definita nel procedimento davanti al consiglio distrettuale, dove la procura della Repubblica ha solo facoltà di partecipare (art. 84, comma 1, lett. h): la terminologia va coordinata. Resta ferma la riserva dell'Unione, già espressa in sede di delega, sulla presenza dell'organo dell'accusa penale nel procedimento disciplinare forense.

Sull'astensione e sulla ricusazione (art. 86)

L'art. 86 attua la lett. cc), n. 9.6 e introduce finalmente la ricusazione dei componenti delle sezioni disciplinari. Due correzioni sono necessarie. Il comma 4 impone di proporre l'istanza «prima dell'inizio del dibattimento», senza prevedere il caso in cui la causa di ricusazione sorga o sia conosciuta dopo: va aggiunta, sul modello dell'art. 38 c.p.p., la possibilità di proporla entro un breve termine dalla conoscenza. Il comma 2 attribuisce la decisione ad altra sezione «ovvero al consiglio distrettuale viciniore»: la formula va corretta sul piano sintattico e va precisato quando operi l'una o l'altra competenza.

Su impugnazione, sospensione cautelare, esecuzione e riabilitazione (artt. 87-91)

L'art. 87 porta a sessanta giorni il termine per il ricorso al Consiglio nazionale forense e ne conferma l'effetto sospensivo, in attuazione della lett. cc), n. 9.8: la norma è pienamente condivisibile. Proponiamo soltanto di precisare che il ricorso incidentale del procuratore della Repubblica non può proporsi quando questi non abbia partecipato al giudizio di primo grado, per evitare che la sola impugnazione dell'incolpato apra la strada a una riforma in peggio.

L'art. 88 attua la lett. cc), n. 9.9 e contiene garanzie apprezzabili, fra cui l'audizione preventiva e la perdita di efficacia della misura se entro sei mesi non segue la sanzione. Il comma 1, lett. d), consente però la sospensione cautelare in caso di condanna in primo grado «per reati propri del difensore» senza indicare quali siano. Per evitare incertezze applicative proponiamo di individuarli espressamente, con il rinvio agli artt. 380 e 381 c.p. Va inoltre previsto che la sospensione cautelare non sia un effetto automatico della misura penale ma richieda una motivazione sulla gravità dei fatti e sull'esigenza concreta di impedire l'esercizio della professione.

Gli artt. 89 e 90 attuano la lett. cc), nn. 9.10 e 9.11. L'art. 90, comma 6, impone la pubblicazione nell'albo telematico anche della sospensione cautelare: trattandosi di una misura provvisoria, applicata prima dell'accertamento, la pubblicità dovrebbe limitarsi all'indicazione della sospensione e del suo termine, senza riferimenti al procedimento penale. L'art. 91 introduce la riabilitazione disciplinare secondo la lett. cc), n. 8. Apprezziamo in particolare il comma 4, che la estende alle sanzioni già definitive.

Sulla prescrizione dei contributi alla Cassa forense e sulle disposizioni transitorie e finali (artt. 92-95)

L'art. 92 stabilisce che la prescrizione dei contributi previdenziali prevista dall'art. 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335, non si applica alle contribuzioni dovute alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense. La disposizione non trova riscontro in alcuno dei criteri direttivi dell'art. 2 della legge n. 137 del 2026 e non è riconducibile al coordinamento consentito dal comma 2. Il rischio di eccesso di delega è concreto. Il tema, inoltre, non è astratto: il disegno di legge di bilancio 2027 prevede, all'art. 56, la rivalutazione del tetto reddituale e la richiesta di maggiori contributi agli iscritti «nei limiti della prescrizione». Se l'art. 92 dello schema venisse approvato, quel limite verrebbe meno e la richiesta potrebbe estendersi a periodi molto risalenti. Chiediamo che la Commissione inviti il Governo a sopprimere la norma o quantomeno a valutarne gli effetti in coordinamento con la manovra.

L'art. 93, comma 1, applica il nuovo procedimento disciplinare ai procedimenti pervenuti dopo l'adozione dei regolamenti e a quelli pendenti nei quali non sia stato approvato il capo di incolpazione: la soluzione è ragionevole. Il comma 2 rende irretroattiva soltanto la disciplina della sospensione della prescrizione prevista dall'art. 76, comma 2. Proponiamo di estendere la regola all'intero art. 76, perché ogni

modifica peggiorativa della prescrizione dell'azione disciplinare deve valere solo per gli illeciti commessi dopo l'entrata in vigore del decreto. Al comma 5 condividiamo la proposta del Consiglio nazionale forense di estendere il computo dei mandati ai consigli distrettuali di disciplina. Gli artt. 94 e 95 non sollevano rilievi, salvo osservare che la clausola di invarianza finanziaria ha per effetto di porre a carico degli iscritti ogni nuova funzione degli ordini.

Sul patrocinio a spese dello Stato, sulla difesa d'ufficio e sulle modifiche contenute nel disegno di legge di bilancio 2027

Il patrocinio a spese dello Stato e la difesa d'ufficio sono gli istituti attraverso i quali l'art. 24, terzo comma, della Costituzione assicura ai non abbienti «i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione». Nel processo penale la difesa d'ufficio è necessaria e il patrocinio è spesso l'unica garanzia di una difesa effettiva. Lo schema li richiama in più punti: l'art. 3, comma 7, sancisce l'obbligo dell'avvocato iscritto nei relativi elenchi di assicurare la difesa d'ufficio e il patrocinio; l'art. 3, comma 4 e l'art. 11, comma 5, riconoscono il diritto a un compenso equo e l'applicazione dei parametri alle liquidazioni giudiziali e alle «prestazioni officiose previste dalla legge»; l'art. 22, comma 2, affida al Consiglio nazionale forense il parere sui corsi che abilitano all'iscrizione negli elenchi; l'art. 26, comma 3, impone di annotare nella scheda personale l'iscrizione agli elenchi.

Queste norme vanno lette nel contesto in cui verranno applicate. Il compenso del difensore della persona ammessa al patrocinio è ridotto di un terzo nel processo penale (art. 106-bis del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115) e della metà nel processo civile (art. 130). I tempi di pagamento si misurano in anni. Dal 15 giugno 2026, per effetto dell'art. 48-bis, comma 1-ter, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, introdotto dall'art. 1, comma 725, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, l'amministrazione verifica la posizione del professionista anche per i compensi del patrocinio e trattiene le somme fino a concorrenza dei debiti iscritti a ruolo. L'Unione aveva già segnalato, durante l'esame della manovra 2026, il rischio che questi meccanismi allontanino gli avvocati dagli elenchi, a danno dei cittadini più fragili. Su questo quadro interviene ora il disegno di legge di bilancio per il triennio 2027-2029, che all'art. 135, commi 8 e 9, nel testo trasmesso alle Camere, modifica il testo unico in materia di spese di giustizia all'interno di una norma dedicata alla revisione e alla razionalizzazione della spesa.

La nuova lett. a-bis dell'art. 79 impone di indicare nell'istanza, a pena di inammissibilità, «le ragioni poste a fondamento della pretesa o della difesa e della ammissibilità processuale della domanda». L'art. 79 è una norma generale e si applica quindi anche al processo penale, nel quale oggi l'ammissione dipende soltanto dalle condizioni di reddito. L'indagato e l'imputato sarebbero costretti ad anticipare per iscritto la propria linea difensiva per ottenere il difensore pagato dallo Stato. La previsione contrasta con l'art. 24 della Costituzione, con il diritto di non collaborare alla propria incriminazione e con il principio per cui nessuno deve dimostrare di avere buone ragioni per difendersi da un'accusa. Nei processi diversi da quello penale, del resto, l'esigenza è già soddisfatta dall'art. 122 del testo unico, che richiede le enunciazioni utili a valutare la non manifesta infondatezza della pretesa.

Si aggiunge all'art. 81 un nuovo requisito per l'iscrizione negli elenchi del patrocinio: la «formazione mediante attestata partecipazione a corsi di aggiornamento altamente qualificati per specifiche materie». La norma non dice chi organizzi e accrediti i corsi, quali siano i criteri della qualificazione, come si coordinino con la formazione continua obbligatoria e quale sorte abbiano gli avvocati già iscritti. Essa incide sull'ordinamento forense e si sovrappone alle norme dello schema in esame: all'art. 22, comma 2, che attribuisce al Consiglio nazionale forense il parere sui corsi abilitanti all'iscrizione negli elenchi e alla lett. m), n. 5, della legge delega, che quel parere ha voluto. Il nuovo requisito andrebbe comunque coordinato con la formazione continua obbligatoria, oggi disciplinata dall'art. 11 della legge n. 247 del 2012 e che il decreto in esame trasferisce negli artt. 20-24.

Il comma 9 dello stesso art. 135, infine, istituisce un tavolo tecnico presso il Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, per introdurre l'ISEE come parametro di accesso, semplificare le procedure e rafforzare i controlli. L'ISEE considera il patrimonio e l'intero nucleo familiare: il suo impiego ridurrebbe la platea degli ammessi.
Il disegno di legge di bilancio non è oggetto del parere sull'atto in esame e il testo potrà essere modificato nel corso dell'esame parlamentare. La Commissione, tuttavia, è chiamata a pronunciarsi su un decreto che riscrive l'ordinamento forense nelle stesse settimane in cui la manovra interviene su istituti che a quell'ordinamento appartengono. L'Unione chiede quindi che nel parere sull'Atto n. 450 la Commissione inviti il Governo a garantire la coerenza dei due interventi e in particolare: a chiarire, nell'art. 11, comma 5, dello schema, che i parametri si applicano alle liquidazioni del

patrocinio a spese dello Stato e della difesa d'ufficio in modo da assicurare il compenso equo dell'art. 3, comma 4, nel rispetto della lett. g), n. 2, della delega; a ricondurre ogni requisito formativo per l'iscrizione negli elenchi del patrocinio e della difesa d'ufficio al sistema dell'art. 22 dello schema e al regolamento del Consiglio nazionale forense, con una disciplina transitoria per gli iscritti; a sottrarre la materia del patrocinio alla legge di bilancio, nella quale le norme di natura ordinamentale non dovrebbero trovare posto (art. 21, comma 1-quinquies, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
Nel merito delle modifiche al testo unico l'Unione chiede alla Commissione, nella sede competente, di sostenere: l'esclusione del processo penale dalla nuova lett. a-bis dell'art. 79, o meglio la sua soppressione; la conservazione dei commi 2 e 3 dell'art. 126; la partecipazione dell'avvocatura istituzionale e associativa, compreso l'Osservatorio sul patrocinio a spese dello Stato dell'Unione, al tavolo tecnico del comma 9; una norma transitoria che sottragga alle nuove regole le istanze già presentate. L'Unione segnala infine due interventi attesi da tempo e coerenti con il disegno della riforma forense: la decorrenza del termine per l'opposizione al decreto di pagamento dalla comunicazione del decreto stesso, con la definitività del provvedimento decorsi trenta giorni senza opposizioni, così da ridurre i tempi dei pagamenti; il riconoscimento al difensore della parte ammessa e vittoriosa del diritto di ottenere il compenso dalla parte soccombente nella misura piena, senza le riduzioni previste quando paga lo Stato.

Conclusioni e sintesi delle proposte

Lo schema merita un giudizio favorevole e va approvato rapidamente, perché la professione attende da anni una disciplina moderna. L'Unione chiede però alla Commissione di condizionare il parere favorevole ad alcune correzioni che ritiene essenziali per la tutela del diritto di difesa.

Sul segreto professionale (art. 7): renderlo opponibile all'autorità inquirente con una norma di coordinamento con l'art. 103 c.p.p.; limitare la deroga del comma 4, lett. b), ai delitti che pongono in pericolo la vita e l'incolumità delle persone e per i quali è previsto l'arresto obbligatorio; sostituire la clausola «salvi i casi previsti dalla legge» con il richiamo all'art. 200 c.p.p.; estendere il segreto ai consulenti tecnici, agli investigatori autorizzati e ai fornitori di servizi informatici.

Sui requisiti di iscrizione (art. 28): eliminare le misure cautelari dai requisiti e dalle cause di cancellazione d'ufficio, che restano governate dall'art. 88; riferire le preclusioni penali alle sole condanne irrevocabili e fare salvi gli effetti della riabilitazione.

Sul procedimento disciplinare: prevedere l'avviso della facoltà di nominare un difensore fin dalla notizia dell'illecito (art. 80); inserire i criteri di automaticità, rotazione e trasparenza nell'assegnazione dei procedimenti (art. 81); limitare l'utilizzabilità delle dichiarazioni a quelle rese in contraddittorio (art. 85, comma 3); conservare ed estendere la garanzia sulla riqualificazione del fatto (art. 85, comma 8); limitare la riapertura d'ufficio in danno dell'incolpato al vero conflitto di giudicati (art. 77, comma 3, lett. b); circoscrivere la comunicazione di perquisizioni e sequestri al caso dell'avvocato indagato (art. 72, comma 4).

Sulla conformità alla delega: ricondurre la disciplina del titolo di specialista al regolamento del Consiglio nazionale forense e valorizzare il ruolo delle associazioni specialistiche (art. 25); reintrodurre la salvezza dei docenti nell'art. 31; sopprimere l'art. 92.

Sul patrocinio a spese dello Stato e sulla difesa d'ufficio: assicurare la coerenza fra lo schema e il disegno di legge di bilancio, garantire il compenso equo anche nelle prestazioni officiose, ricondurre la formazione per gli elenchi al sistema della riforma forense e sostenere la soppressione della lett. a-bis dell'art. 79 del testo unico nella parte in cui si applica al processo penale.

Roma, 3 novembre 2026

La Giunta
dell'Unione delle Camere Penali Italiane