

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 548

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALLEGARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 2001

—————

Riforma dell’accesso alla professione forense

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Non vi è dubbio che siano ormai maturi i tempi per operare una riforma dell'accesso alla professione forense.

La legge professionale disciplinata dal regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, non è più rispondente alla necessità dell'avvocatura così come è venuta a configurarsi nell'arco di oltre sessant'anni.

La riforma dell'accesso alla professione è quindi prioritaria rispetto alla modifica dell'intero ordinamento professionale forense.

L'*iter* di formazione professionale forense, nonostante gli interventi del legislatore con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1990, n. 101, presenta ancora notevoli lacune, particolarmente evidenziate da disparità sorte soprattutto in ordine alla selezione dell'esame di Stato.

Appare inoltre sempre più frequente la non incisività dei controlli da parte dei Consigli dell'ordine sulla pratica forense, atteso che ogni laureato in giurisprudenza può facilmente ottenere l'attestato di compiuta pratica collocandosi in un'area di parcheggio e magari svolgendo altre attività in attesa di diverse occasioni di impiego.

Ciò si ripercuote negativamente nei confronti di quei praticanti che, spesso a spese delle proprie famiglie, frequentano con assiduità uno studio legale e poi si vedono affiancati e magari superati all'esame da un numero di pseudo-praticanti dotati, quando va bene, di una preparazione meramente teorica.

Stando così le cose occorre riscrivere norme certe e trasparenti atte ad assicurare

pari opportunità e maggior tutela a chi decide di intraprendere veramente e seriamente la professione di avvocato.

Vari suggerimenti sono stati più volte avanzati dal Consiglio nazionale forense, dall'organismo unitario dell'avvocatura e da alcuni associazioni forensi.

Alcuni di questi suggerimenti sono stati accolti nel presente disegno di legge di cui sinteticamente si illustrano i dieci punti fondamentali:

- innalzamento a tre anni della pratica forense;

- istituzione della scuola forense obbligatoria in ogni sede di tribunale;

- nuove attribuzioni di funzioni ai Consigli dell'ordine ai quali è affidata la gestione delle scuole forensi, d'intesa con il Consiglio nazionale forense;

- istituzione del registro dei patrocinatori legali con funzione di formazione e tutela di quei praticanti avvocati che abbiano superato un esame composto di prova scritta ed orale presso le scuole forensi ed abbiano acquisito il diritto di vedere riconosciuta legalmente la propria qualifica di sostituti processuali dell'avvocato presso il cui studio svolgono la pratica del triennio di formazione professionale;

- abrogazione dell'articolo 8 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, modificato, da ultimo, dall'articolo 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242, con sospensione del rilascio dell'autorizzazione al patrocinio da parte dei Consigli dell'ordine per un periodo non superiore a sei anni;

- accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato solo per coloro i quali abbiano com-

pletato il triennio di formazione professionale acquisendo la qualifica di patrocinatori legali;

- svolgimento dell'esame di avvocato presso qualsiasi distretto di Corte d'appello sito nel territorio della Repubblica italiana;

- riforma sostanziale dell'attuale disciplina degli esami di avvocato con l'abrogazione delle norme introdotte dalla legge 27 giugno 1988, n. 242, ad esclusione di quelle concernenti la composizione delle commissioni di esame;

- istituzione di norme regolanti il passaggio dalle precedenti alle nuove disposizioni con particolare attenzione per tutti coloro che pur non avendo superato l'esame esercitano la professione forense con continuità da un periodo non inferiore a tre anni, in virtù del patrocinio loro concesso;

- abrogazione dell'articolo 30 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, come modificato dalla legge 23 marzo 1940, n. 254, concernente le iscrizioni di diritto, ad esclusione dei docenti universitari delle discipline giuridiche.

Come si evince, la pratica forense, innalzata dagli attuali due anni a tre, sarà rigorosa e rigidamente attinente ad un duplice percorso che il praticante avvocato dovrà intraprendere.

Nell'anno di formazione professionale consistente nella frequentazione obbligatoria della scuola forense, al candidato verranno impartiti gli insegnamenti teorico-pratici sulle materie oggetto degli esami universitari con espresso riferimento alle questioni emergenti nel corso della frequenza contestuale di uno studio legale e dei tribunali civili, penali ed amministrativi.

Nei due anni successivi il praticante affinerà la propria preparazione con la maggior frequenza di uno studio legale e degli uffici giudiziari e con lo svolgimento dell'attività di sostituto processuale.

Al termine del corso della scuola forense avverrà una prima selezione e soltanto coloro

che la supereranno saranno iscritti nell'apposito registro dei patrocinatori legali.

I non idonei verranno cancellati dal registro dei praticanti; potranno pur sempre tuttavia riproporre la domanda di iscrizione e ripercorrere dall'inizio l'annualità di studio presso la scuola forense.

Il registro dei patrocinatori legali assolve ad una duplice funzione: da una parte assicura al praticante, attesa la sua qualifica di sostituto processuale, una maggiore attenzione da parte degli studi legali nel prepararlo professionalmente e nel seguire responsabilmente la sua formazione; dall'altra evita equivoci nella clientela, in quanto il patrocinatore legale potrà svolgere soltanto l'attività di sostituto sino a che non avrà ottenuto l'abilitazione professionale di avvocato.

Si è altresì ritenuto opportuno, come già si è detto, prevedere l'abrogazione delle cosiddette iscrizioni di diritto previste dall'articolo 30 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

Per quel che concerne l'esame di abilitazione, l'attuale disciplina si è rivelata incapace di assicurare un trattamento paritario per tutti gli aspiranti, con lungaggini nella fase di correzione delle prove scritte e con evidente impossibilità di adottare criteri unici di valutazione.

Non infrequenti sono stati i casi in cui un candidato abbia dovuto affrontare una ulteriore prova scritta in attesa di conoscere l'esito di quella sostenuta l'anno precedente.

Tali difficoltà sono superate dalla prospettazione di un esame che si svolga in unica fase orale e pubblica comprendente anche la redazione di un atto giudiziario sulle principali materie professionali.

Il presente disegno di legge ha lo scopo di rivalutare una professione che non risulta più al passo con i tempi perchè disciplinata da una normativa che accusa con evidenza il peso degli anni. La normativa prospettata, nella sua rigidità e trasparenza, ha lo scopo di assicurare l'iscrizione all'albo degli avvocati di giovani preparati

la cui professionalità, assoggettata a ripetute verifiche, non potrà che rafforzare quel ruolo insostituibile della difesa dei di-

ritti e delle libertà dei cittadini che è sempre stato prerogativa e vessillo dell'avvocatura italiana.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

ACCESSO ALLA PROFESSIONE FORENSE

Art. 1.

1. Il praticante avvocato che dopo aver conseguito la laurea in giurisprudenza intenda svolgere la professione forense, e sia nel godimento dell'esercizio dei diritti civili, deve depositare apposita domanda di iscrizione presso l'Ordine degli avvocati del luogo in cui ha la residenza.

2. Il Consiglio dell'ordine, contestualmente, previa delibera di iscrizione ad apposito registro, ammette il praticante avvocato al corso annuale da tenersi presso la scuola forense del luogo, istituita ai sensi dell'articolo 2.

3. La domanda di cui al comma 1 deve essere completata dalla dichiarazione dell'avvocato, presso il cui studio il praticante inizierà il proprio tirocinio.

4. Il praticante avvocato è soggetto al potere disciplinare del Consiglio dell'ordine nel cui registro è iscritto. Il praticante avvocato è tenuto ad osservare gli stessi doveri deontologici dell'avvocato ed è soggetto alle medesime incompatibilità previste dalla legge professionale.

5. Ai Consigli dell'ordine è demandata la cura e la vigilanza circa il compimento della formazione professionale dei praticanti avvocati, sulla loro osservanza del decoro professionale e sul rispetto della loro dignità.

Art. 2.

1. In ogni distretto di Corte d'appello sono istituite le scuole forensi in numero pari alle circoscrizioni giudiziarie sedi di tribunale. Esse sono composte da rappresentanti di tutti i Consigli dell'ordine del distretto di appartenenza; tali rappresentanti nominano un direttore per ciascuna scuola forense e costituiscono le commissioni esaminatrici in relazione al numero degli eletti per ciascun Consiglio dell'ordine, nella misura specificata dall'articolo 16.

2. I programmi delle scuole forensi comprendono anche l'insegnamento della deontologia professionale e della legislazione sull'ordinamento e sulla previdenza forense. Le attività di insegnamento delle scuole forensi prevedono esercitazioni orali e scritte, anche con la redazione di atti processuali e di pareri motivati di natura civile, penale ed amministrativa. La frequenza ai corsi delle scuole forensi, che hanno durata annuale, è obbligatoria ai fini del compimento della formazione professionale, di cui all'articolo 4.

Art. 3.

1. Le scuole forensi, d'intesa con i Consigli dell'ordine, devono certificare la presenza costante del praticante avvocato comunicando le assenze ai Consigli dell'ordine di appartenenza.

Art. 4.

1. La formazione professionale del praticante avvocato ha la durata di tre anni. Essa comprende la frequentazione dei corsi di cui all'articolo 2, nonchè lo svolgimento dell'attività di tirocinio con l'ausilio di un avvocato nelle sedi giudiziarie del circondario ove il praticante avvocato ha la residenza.

2. La presenza del praticante avvocato nelle udienze penali, civili o amministrative è certificata nell'apposito libretto della pratica, rilasciato dal Consiglio dell'ordine di appartenenza.

3. Il Consiglio nazionale forense provvede alla definizione dei programmi delle scuole forensi, fissando il calendario delle prove di esame da sostenere al termine dell'anno.

Art. 5.

1. Il praticante avvocato, al termine del corso annuale presso la scuola forense, previo accertamento, a cura del Consiglio dell'ordine di appartenenza e del direttore della scuola forense, delle presenze e dell'assidua e costante frequentazione dei corsi, deve sostenere un esame, costituito da una prova scritta ed una prova orale. La prova scritta consiste nella formulazione di risposte sintetiche a quesiti su questioni di diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, diritto costituzionale. È considerato idoneo il praticante avvocato che abbia raggiunto nelle predette prove un punteggio minimo determinato nel regolamento di attuazione della presente legge, di cui all'articolo 18.

Art. 6.

1. Il praticante avvocato che al termine del corso annuale presso la scuola forense non abbia superato l'esame di cui all'articolo 5, può ripetere le prove in una sessione successiva, presentando nuovamente la domanda di iscrizione di cui all'articolo 1 e frequentando nuovamente il corso di cui all'articolo 2.

2. Il praticante avvocato, di cui al comma 1, può esclusivamente assistere allo svolgimento delle udienze penali, civili ed amministrative, al fine di ottenere la certificazione della propria presenza nell'apposito libretto della pratica e nei verbali di udienza; in nes-

sun caso, a pena di nullità degli atti del procedimento, può svolgere attività di sostituto processuale dell'avvocato presso cui compie il proprio tirocinio.

Art. 7.

1. Il praticante avvocato, superata la prova di esame di cui all'articolo 5, assume la qualifica di patrocinatore legale, ed è iscritto a cura del Consiglio dell'ordine di appartenenza nell'apposito registro dei patrocinatori legali. Il patrocinatore legale, durante il biennio di pratica forense prevista nell'ambito del triennio di formazione professionale di cui all'articolo 4, è abilitato, esclusivamente in sostituzione dell'avvocato presso il cui studio svolge l'attività di tirocinio e sotto la sua piena responsabilità, a patrocinare innanzi i giudici di pace ed i tribunali penali, civili ed amministrativi siti nella circoscrizione giudiziaria dell'ordine di appartenenza. Il patrocinatore legale assume la qualifica di sostituto processuale a tutti gli effetti di legge, con piena facoltà di intraprendere tutte le iniziative processuali che ritenga più opportune all'espletamento della difesa del cliente. Il patrocinatore legale non può in nessun caso essere titolare di un proprio studio legale.

2. Il Consiglio dell'ordine predispone le opportune iniziative per la verifica ed il controllo delle attività svolte ai sensi del comma 1, ed esercita altresì il relativo potere di vigilanza.

Art. 8.

1. Il patrocinatore legale, al termine dell'ulteriore biennio di pratica forense, di cui all'articolo 7, è ammesso, su domanda, a sostenere l'esame di abilitazione professionale all'esercizio della professione di avvocato presso qualsiasi distretto di Corte d'appello. Il Consiglio dell'ordine nel cui registro è

iscritto il patrocinatore legale, previo colloquio con l'interessato, ove non ravvisi condizioni ostative, rilascia apposita certificazione idonea all'ammissione del candidato all'esame di abilitazione.

Art. 9.

1. Il patrocinatore legale può svolgere il proprio tirocinio, per non più di un anno, presso uffici giudiziari anche esteri; la frequenza presso tali uffici deve consentire al tirocinante di ricevere ampia informazione sullo svolgimento delle relative attività giurisdizionali e sul funzionamento degli uffici.

2. Il tirocinio presso gli uffici giudiziari di cui al comma 1 è disciplinato con apposito regolamento, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro della giustizia, sentiti il Consiglio superiore della magistratura ed il Consiglio nazionale forense.

Art. 10.

1. L'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si consegue mediante il superamento dell'esame di Stato.

2. Possono accedere all'esame di Stato i praticanti avvocati che abbiano superato l'esame presso le scuole forensi di cui all'articolo 5 e che abbiano svolto il tirocinio biennale in qualità di patrocinatori legali, di cui all'articolo 7, a completamento del triennio di pratica professionale di cui all'articolo 4.

3. Per accedere all'esame di Stato, il patrocinatore legale deve presentare la domanda nei termini previsti dal relativo bando emanato dal Ministero della giustizia, allegando le attestazioni conseguite nel triennio di pratica professionale e rilasciate dal Consiglio dell'ordine di appartenenza, previa autenticazione della sottoscrizione.

Art. 11.

1. Per la nomina delle commissioni per l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si applica l'articolo 22 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni.

2. L'esame di abilitazione alla professione di avvocato si svolge sottoponendo il patrocinatore legale candidato ad una unica prova orale, la cui durata non può essere inferiore a novanta minuti nè superiore a centoventi minuti, nel corso della quale al candidato sono esposte questioni tecniche attinenti al diritto civile e processuale civile, diritto penale e processuale penale, diritto amministrativo, diritto del lavoro. Il candidato deve riferire sulle suddette materie, dimostrando di conoscere e di saper risolvere le questioni a lui sottoposte, e deve inoltre redigere apposito atto giudiziario a scelta della commissione in una delle discipline giuridiche suddette.

Art. 12.

1. L'articolo 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, è abrogato.

Art. 13.

1. Sono abrogati l'articolo 30 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, nonché le ulteriori disposizioni concernenti l'iscrizione di diritto all'albo degli avvocati. Resta fermo quanto disposto, nelle predette disposizioni, per i docenti universitari, ordinari di cattedre per l'insegnamento di discipline giuridiche, ai quali è consentito

l'esercizio dell'attività professionale, nei limiti imposti dall'ordinamento universitario, previa iscrizione ad un elenco speciale annesso all'albo.

Art. 14.

1. Coloro i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultino iscritti nel registro dei praticanti ed abbiano ottenuto l'ammissione ad esercitare il patrocinio da almeno tre anni prima della predetta data, previo accertamento del Consiglio dell'ordine di appartenenza sullo svolgimento assiduo della professione forense, ed ove non siano riscontrate condizioni ostative e di incompatibilità sopravvenute, possono essere iscritti nel registro dei patrocinatori legali. È fatto obbligo ai soggetti di cui al presente comma di comprovare la propria presenza fissa e costante presso lo studio di un avvocato regolarmente abilitato, che rilascia contestualmente dichiarazione di conformità sotto la propria responsabilità.

Art. 15.

1. Coloro i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultino iscritti nel registro dei praticanti, ma non abbiano ottenuto l'ammissione al patrocinio, ovvero l'abbiano ottenuta da meno di tre anni, previo controllo da parte del Consiglio dell'ordine di appartenenza sull'osservanza delle disposizioni del regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di procuratore legale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1990, n. 101, e ove il Consiglio medesimo non abbia ravvisato condizioni ostative sopravvenute o violazioni delle predette disposizioni, sono ammessi a sostenere l'esame di cui all'articolo 5.

2. I praticanti, di cui al comma 1, che non superano l'esame di cui all'articolo 5, sono

cancellati d'ufficio dal registro dei praticanti abilitati al patrocinio, e devono nuovamente proporre la domanda di iscrizione di cui all'articolo 1.

CAPO II

NORME DI ATTUAZIONE

Art. 16.

1. Le commissioni esaminatrici di cui all'articolo 2 sono composte da avvocati membri dei singoli Consigli dell'ordine del distretto di Corte d'appello ove hanno sede le scuole forensi e sono nominate d'intesa fra il Consiglio nazionale forense e i medesimi Consigli dell'ordine.

2. Il numero dei componenti di ciascuna commissione varia in relazione al numero degli avvocati membri di ogni Consiglio dell'ordine, e non può comunque essere inferiore a cinque.

3. I Consigli dell'ordine con un numero di iscritti superiore a cinquecento possono istituire più commissioni.

Art. 17.

1. Le commissioni procedono allo svolgimento degli esami presso le scuole forensi site in circoscrizione giudiziaria diversa da quelle di appartenenza, nell'ambito dello stesso distretto di Corte d'appello.

Art. 18.

1. Il Ministro della giustizia, con proprio decreto, sentiti il Consiglio superiore della magistratura ed il Consiglio nazionale forense, adotta il regolamento di attuazione della presente legge, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.