



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ZANETTIN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di accesso alla professione forense

ONOREVOLI SENATORI. – La figura dell'avvocato, le sue conoscenze e le sue competenze e, dunque, la sua formazione e la sua abilitazione sono ancora oggi argomenti centrali nel dibattito politico. Quella dell'avvocato è l'unica professione espressamente menzionata nella Costituzione, a riprova della specialità e della necessità della professione forense e dell'elevata considerazione che i Padri costituenti hanno avuto per l'avvocatura. Purtroppo la grave condizione di crisi che ha vissuto il nostro Paese a seguito della pandemia di COVID-19, unita alle inefficienze dell'attuale sistema di formazione e abilitazione alla professione forense, ha avuto forti ripercussioni anche sugli avvocati, che risultano tra i soggetti più colpiti dalla crisi. Nel mese di marzo 2020, per citare un solo esempio, sui circa 470.000 liberi professionisti che hanno richiesto il *bonus* da 600 euro alle rispettive casse di previdenza, gli avvocati sono stati circa 140.000: in pratica, un avvocato ogni tre professionisti. La saturazione del mercato, la concorrenza sleale al ribasso, un sistema giudiziario dai tempi « biblici » e una burocrazia soffocante e « kafkiana » hanno, di fatto, agito da detonatore per l'intera classe forense. Nonostante la crisi e le inefficienze, però, la richiesta di giustizia è ancora molto alta nel nostro Paese: dal V rapporto del Censis sull'avvocatura italiana, presentato il 5 marzo 2021, è risultato che circa 7,2 milioni di persone si sono rivolte a un avvocato nel corso del 2020 e che la domanda potenziale (relativa a chi ha rinunciato a usufruire del servizio di un avvocato) è stata pari a 2,8 milioni.

A fronte di tale situazione, la crescente complessità del livello economico-finanziario

delle questioni da trattare e la loro interdisciplinarietà, senza sottacere la « giungla » normativa e interpretativa delle fonti, richiedono competenze sempre più elevate da parte degli avvocati. L'inefficienza dell'attuale sistema di accesso alla professione forense è inoltre confermata dall'esistenza di un esame di abilitazione ormai anacronistico, non meritocratico e non idoneo a valutare la preparazione degli aspiranti avvocati, non prevedendo l'applicazione di criteri di giudizio univoci su tutto il territorio nazionale. L'esame di Stato è l'ultimo « passo » che migliaia di giovani avvocati praticanti aspettano ogni anno per iniziare la propria carriera ma, a giudizio di molti rappresentanti del settore, esso non risponde alle necessità della moderna avvocatura ed è oggetto di numerose critiche, in particolare relative alla sua struttura e ai suoi tempi di svolgimento nonché alla scarsa considerazione in merito alla specializzazione e al percorso formativo del praticante.

L'avvocatura stessa è ben consapevole della necessità di una riforma del sistema di accesso alla professione forense, a partire anche dal percorso universitario. Un simile intervento, tuttavia, produrrebbe effetti apprezzabili solo a lunghissimo termine, considerati i tempi per l'avvio e il completamento del percorso di studi.

È quindi necessario intervenire subito e in modo efficace per riqualificare la professione di avvocato, rispondendo non solo alle dinamiche privatistiche del mercato ma, soprattutto, garantendo i valori costituzionali che sono alla base della professione forense e della giurisdizione. In questo senso, il presente disegno di legge interviene sulla legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la nuova

disciplina dell'ordinamento della professione forense, e in particolare sulle modalità di accesso alla professione, al fine di renderle più aderenti alla realtà attuale e rispondenti a principi di meritocrazia, efficienza, trasparenza ed equità.

Tramite l'istituzione di un albo speciale degli ausiliari, si consente ai laureati in giurisprudenza di svolgere un'attività retribuita e qualificata, sotto la guida e la supervisione di un avvocato.

Sempre allo scopo di valorizzare il praticantato, si prevede che dopo la pratica forense e il superamento con esito positivo delle verifiche intermedie previste dall'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 9 febbraio 2018, n. 17, - adottato in attuazione dell'articolo 43 della citata legge n. 247 del 2012 - sia possibile iscriversi all'albo speciale dei consulenti legali, una figura professionale intermedia fra l'ausiliario e l'avvocato. L'istituzione di tale albo consente, al contempo, di deflazionare l'esame di Stato e di tutelare coloro che intendano operare nell'ambito giudiziario come professionisti retribuiti, ma che, valutando anche la situazione del mercato, non intendano avviare un proprio studio legale.

Il presente disegno di legge interviene anche sull'esame di Stato, temperando le esigenze meritocratiche con quelle di celerità e di semplificazione, prevedendo che l'esame sia articolato in una prova preselettiva unica nazionale, in una prova scritta e in una prova orale.

Il superamento con esito positivo della prova preselettiva costituisce il presupposto per la partecipazione alla prova scritta e, dunque, per l'accesso all'esame di Stato « vero e proprio », che deve aver inizio entro novanta giorni dalla data della prova preselettiva (prevedendo che gli esiti della preselezione siano comunicati ai candidati entro trenta giorni dalla data della prova).

La prova scritta consiste nella redazione di un atto giudiziario, a scelta del candidato fra le seguenti materie: diritto privato, diritto penale e diritto amministrativo. Tale prova, da svolgere senza l'ausilio di codici commentati, consente un'adeguata valutazione del candidato in quanto l'atto da redigere presenta aspetti di multidisciplinarietà e il candidato ha già positivamente superato le prescritte verifiche semestrali.

La prova orale verte sull'illustrazione della prova scritta e su cinque materie, tra le quali una di natura procedurale. Fra le tre materie obbligatorie, oltre a ordinamento e deontologia forense, diritto costituzionale e diritto dell'Unione europea, sono inseriti i principi di base sull'organizzazione e sulla gestione di uno studio o ufficio legale (procedure, regolamenti, disposizioni di legge e codici di condotta, norme in materia di riservatezza dei dati personali, di antiriciclaggio e di previdenza). Il candidato può scegliere, infine, una tra le seguenti materie: diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Introduzione degli articoli 21-bis e 21-ter della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di albi speciali degli ausiliari e dei consulenti legali)

1. Dopo l'articolo 21 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono inseriti i seguenti:

« Art. 21-bis. – *(Albo speciale degli ausiliari)* – 1. L'iscrizione all'albo speciale degli ausiliari può essere chiesta al consiglio dell'ordine da chi, in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, ha un rapporto di lavoro subordinato con un soggetto esercente la professione legale, in forma personale, associata o societaria.

Art. 21-ter. – *(Albo speciale dei consulenti legali)* – 1. L'iscrizione all'albo speciale dei consulenti legali può essere chiesta al consiglio dell'ordine da chi, iscritto al registro o all'elenco di cui all'articolo 15, comma 1, lettere g) e h), ha superato con esito positivo le verifiche intermedie di cui all'articolo 43 e ha un rapporto di lavoro subordinato con un soggetto esercente la professione legale, in forma personale, associata o societaria ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 46 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di esame di Stato)

1. All'articolo 46 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dai seguenti:

« 1. L'esame di Stato si articola in una prova preselettiva unica nazionale svolta in modalità telematica, in una prova scritta e in una prova orale.

1-bis. La prova preselettiva è finalizzata all'accertamento delle capacità logico-deduttive e di apprendimento delle fonti normative e dei principali orientamenti giurisprudenziali. Essa consiste nella somministrazione ai candidati di cento quesiti a risposta multipla, costituisce condizione di ammissione alla prova scritta ed è considerata superata con il punteggio minimo di settanta risposte corrette.

1-ter. L'esito della prova preselettiva è comunicato ai candidati entro trenta giorni dalla data di svolgimento della stessa ed entro i successivi sessanta giorni deve aver inizio la prova scritta. Il punteggio conseguito nella prova preselettiva non è calcolato ai fini del superamento dell'esame di Stato.

1-quater. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con l'Autorità politica delegata per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti i criteri e le modalità di svolgimento della prova preselettiva »;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. La prova scritta si svolge sui temi formulati dal Ministro della giustizia e ha per oggetto la redazione di un atto giudiziario che postuli conoscenze di diritto sostan-

ziale e di diritto processuale, su un quesito proposto, in una materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale e il diritto amministrativo »;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Nella prova orale il candidato illustra la prova scritta e dimostra la conoscenza delle seguenti materie: ordinamento e deontologia forensi, principi di base in materia di amministrazione e di gestione di uno studio o ufficio legale, diritto costituzionale, con particolare riferimento alla gerarchia delle fonti e al giudizio di legittimità costituzionale, diritto dell'Unione europea e, a scelta del candidato, diritto civile, diritto penale o diritto amministrativo »;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Per la valutazione della prova scritta, ogni componente della commissione d'esame dispone di dieci punti di merito; alla prova orale sono ammessi i candidati che abbiano conseguito un punteggio complessivo di almeno 35 punti, con voto non inferiore a 6 da parte di ciascun componente della commissione »;

e) il comma 12 è sostituito dal seguente:

« 12. Sono giudicati idonei i candidati che ottengono un punteggio minimo di 150 punti, con un punteggio non inferiore a 30 punti per ciascuna materia ».

Art. 3.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 1,00