

**Camera dei Deputati**  
**Commissione II – Giustizia**

**C. 2334**

**C. 2678**

***Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-legge  
27 novembre 1933, n. 1578 concernenti l'esame di Stato per l'abilitazione  
all'esercizio della professione di avvocato***

**Audizione del Consiglio nazionale forense**

**3 dicembre 2020**

**SOMMARIO:** 1. Premessa: la disciplina dell'accesso alla professione nella legge n. 247/12  
– 2. Formazione e abilitazione: un nesso da preservare – 3. I testi in discussione: profili  
critici – 3.1. *Le proposte di modifica in materia di tirocinio (C. 2334)* – 3.2. *Le proposte di  
modifiche della disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame (C. 2334 e C. 2687)*  
– 4. Rilevi conclusivi

***1. Premessa: la disciplina dell'accesso alla professione nella legge n.  
247/12***

Le proposte di legge in discussione recano una serie di modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247 in materia di "accesso alla professione forense". In particolare, esse si soffermano in maniera prevalente sulla modifica della disciplina relativa alle modalità di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione. In aggiunta, la proposta di legge C. 2334 interviene anche su alcuni aspetti della disciplina del tirocinio propedeutico allo svolgimento dell'esame.

Le disposizioni oggetto di modifica sono il risultato dell'importante innovazione recata dalla legge n. 247/2012, a sua volta esito di un lungo processo di elaborazione, che vide l'attiva partecipazione dell'Avvocatura istituzionale, in

dialogo con Parlamento e Governo. Un cambio di passo epocale, che superò l'impianto dell'ordinamento professionale di matrice precostituzionale, adeguando il quadro normativo alla fisionomia di una professione in continua evoluzione, e senz'altro significativamente mutata rispetto ai decenni precedenti. Aspetto qualificante della riforma dell'ordinamento professionale forense fu, in particolare, proprio la modifica delle disposizioni riguardanti il tirocinio, assieme a quella – ad essa correlata – di quelle relative alle modalità di svolgimento dell'esame di Stato, il quale – lo si ricorda fin d'ora – trova la sua fonte di legittimazione direttamente nell'articolo 33, comma 4, della Costituzione.

Un intervento rivolto a mettere ordine in una disciplina stratificata e non sempre adeguata alle concrete condizioni di esercizio della pratica e della professione stessa e guidato da alcuni principi cardine, che possono così essere sintetizzati:

a) garantire, nell'accesso alla professione, **elevati livelli di formazione**, consentendo al praticante avvocato di sviluppare al tempo stesso **conoscenze e competenze** finalizzate all'ingresso nella comunità professionale;

b) valorizzare, accanto al merito, **l'effettiva motivazione nell'intraprendere una scelta professionale** non semplice e dai contorni profondamente mutati rispetto al passato, sia in relazione alla consistenza numerica della comunità professionale, sia rispetto alla crescente complessità delle questioni – di merito, di metodo, di etica e deontologia professionale – che l'avvocato è chiamato ad affrontare nello sforzo quotidiano di assicurare difesa e protezione a chi a esso si rivolge.

Negli anni che ci separano dal 2012, la nuova disciplina del tirocinio è stata oggetto di un corposo processo di attuazione: dal regolamento CNF sulle Scuole forensi (Reg. n. 3/2014) ai decreti ministeriali nn. 48, 58 e 70 del 2016 – relativi rispettivamente allo svolgimento dell'esame, allo svolgimento del tirocinio in convenzione presso gli uffici giudiziari e alla disciplina generale del tirocinio – fino al recente e atteso DM n. 17/2018 in materia di corsi di formazione obbligatori per l'accesso alla professione (previsto dall'articolo 43 della legge professionale), l'Avvocatura si è data e ha ricevuto, in collaborazione costante con il Ministero vigilante, una disciplina compiuta per quel che riguarda la fase forse più delicata della vita professionale, quella della formazione all'ingresso.

## **2. Formazione e abilitazione: un nesso da preservare**

La disciplina dell'accesso alla professione forense ha **rilievo strategico** nella definizione della fisionomia dell'avvocatura in un tempo di grandi cambiamenti, come quello che stiamo attraversando. Cambiamenti che investono non soltanto i tratti fondamentali della cultura giuridica e del suo complesso rapporto con la funzione (anche) professionalizzante degli studi giuridici; ma che sono allo stesso tempo fortemente legati alle trasformazioni del lavoro autonomo e professionale e, più in generale, all'impatto della precarietà delle condizioni di lavoro sulle scelte e sulle concrete condizioni di vita dei praticanti e dei giovani avvocati.

In questa prospettiva, è fondamentale ribadire, da un lato, che **la disciplina dell'accesso alla professione non può ridursi soltanto alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame, ma deve riguardare anche il più ampio contesto della formazione del praticante e del giovane avvocato.**

D'altra parte, è allora necessario – nel rimettere mano alla disciplina dell'esame – tenere in considerazione la circostanza che l'esame è, e deve rimanere, il momento conclusivo di un percorso formativo che, lungi dal ridursi a mera "pratica", ha come obiettivo quello di formare il futuro avvocato anche dal punto di vista dello **sviluppo di conoscenze (oltre che di mere competenze)** e, soprattutto, anche dal punto di vista di una profonda sensibilità verso l'irrinunciabile rilievo costituzionale e sociale della professione forense.

Proprio in questa direzione si mosse il legislatore del 2012, ridisegnando il tirocinio in modo fortemente innovativo e, soprattutto, privilegiando la **necessaria continuità tra il percorso formativo universitario, la successiva specializzazione/professionalizzazione delle competenze e delle conoscenze e l'esame che di tale processo unitario è la fisiologica conclusione.**

Si pensi, in questa prospettiva, all'integrazione fra tirocinio e ultima fase degli studi universitari, che si esprime nella possibilità di anticipare un semestre di tirocinio già nel corso dell'ultimo anno di corso; ma anche al potenziamento – del tutto inedito – delle interazioni fra tirocinio ed altri tipi di esperienze (come il

tirocinio presso gli uffici giudiziari o l'integrazione con lo svolgimento di esperienze all'estero). Ancora, si pensi al rilievo centrale assunto dalla formazione all'interno del tirocinio, con la previsione della obbligatorietà della frequenza di corsi rivolti non solo alla preparazione dell'esame, ma alla formazione in senso più ampio: un'acquisizione importante, che non può essere messa in discussione, come ad esempio propone l'articolo 1, lettera b), n. 1) della proposta di legge C. 2334.

Tali innovazioni, peraltro, non superano – ma anzi rafforzano, integrandosi armoniosamente con esso – il rilievo centrale che, nel percorso formativo, mantengono la frequenza dello studio legale e il rapporto con il *dominus*.

Le innovazioni recate – in materia – dalla legge n. 247/12 confermano che l'obiettivo del percorso di formazione, culminante nella disciplina dell'esame di stato, è allora la formazione di avvocati non solo capaci e con un sufficiente grado di familiarità con la concreta esperienza professionale; ma anche consentire, nei limiti del possibile, che accanto allo sviluppo di conoscenze e competenze specialistiche e settoriali, il giovane avvocato resti anzitutto un giurista il più possibile colto, capace di cogliere le connessioni tra i diversi settori dell'esperienza giuridica e, soprattutto, la loro relazione profonda con le dinamiche economiche e sociali, oltre che la relazione stessa tra la professione forense e la specifica responsabilità che, per l'avvocato, deriva dall'avere a che fare quotidianamente con istanze di giustizia sostanziale e, in ultima analisi, con l'effettiva protezione dei diritti fondamentali.

### ***3. I testi in discussione: profili critici***

I testi in discussione si allontanano da questa prospettiva.

Entrambi, anzitutto, alleggeriscono molto le prove di esame, laddove in sede di riforma dell'ordinamento professionale si era perseguito il diverso obiettivo di **garantire che il momento conclusivo del percorso di formazione** – così come sopra ricostruito – potesse rappresentare una **verifica seria dei risultati del percorso di formazione stesso, oltre a richiedere uno studio rigoroso.**

Accanto all'intervento sulla disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame – comune a entrambe le proposte di legge – la proposta C. 2334 contiene anche alcune innovazioni in materia di disciplina di tirocinio.

Nell'ottica di fornire un contributo proficuo alla discussione – e anche considerando che la nuova disciplina dell'esame di Stato, prefigurata dall'articolo 46 della legge n. 247/12, ancora non ha avuto modo di essere sottoposta alla prova di una concreta applicazione – si segnalano alcune criticità delle proposte di legge in discussione.

### **3.1 Le proposte di modifica in materia di tirocinio (C. 2334)**

Quanto all'intervento sulla disciplina del tirocinio, recata in particolare dalla **proposta di legge C. 2334**, si osserva quanto segue.

**3.1.1.** L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1 della proposta di legge prevede, nel quadro di una ridefinizione del contenuto del tirocinio, che il tirocinante abbia "diritto a un compenso economico proporzionato alla quantità e alla qualità del contributo dato all'attività e, comunque, non inferiore nel minimo agli importi stabiliti annualmente con decreto del Ministro della giustizia". Conseguentemente, il numero 3) della medesima lettera a) modifica il comma 11 dell'articolo 41, prevedendo che l'indennità/compenso possa essere corrisposta dopo il primo mese di tirocinio e sopprime il riferimento alla considerazione dell'uso che il praticante faccia delle strutture dello studio.

La corresponsione di una **indennità o di un compenso per il praticante avvocato** è già prevista dall'articolo 41, comma 11, della legge n. 247/12, in termini adeguati alla peculiare natura del rapporto che si instaura tra il praticante e l'avvocato responsabile della sua formazione: in particolare, la legge n. 247/12 ha cura di precisare che il tirocinio professionale non dà luogo all'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, anche occasionale. Pur nella consapevolezza della assoluta necessità di riconoscere ai praticanti avvocati adeguate forme di remunerazione per l'attività svolta – specie quando essa, dopo un primo periodo di formazione "pura", progressivamente assume le forme di

vero e proprio esercizio di attività professionale, seppur sotto la direzione costante del *dominus* – si ritiene che la formula contenuta nella proposta di legge in esame si caratterizzi per eccessiva rigidità e, soprattutto, non sia adeguata alla peculiare natura dei rapporti cui il tirocinio dà luogo.

**3.1.2.** L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2) della proposta di legge C. 2334 introduce un comma 8-*bis* nell'articolo 41 della legge n. 247/12, prevedendo una serie di **cause che impediscono all'avvocato di accogliere presso di sé un praticante**. Pur condivisibile negli obiettivi, la norma è formulata in modo estremamente afflittivo e, in taluni passaggi, presenta accenti chiaramente condizionati da pregiudizio e sfiducia nei confronti dell'avvocato. Se, da un lato, può condividersi la preclusione imposta all'avvocato radiato, cancellato o altrimenti interdetto dall'esercizio della professione (anche perché tali categorie di avvocati, non potendo esercitare, già oggi non possono materialmente iscriversi presso di sé praticanti), solleva d'altro lato qualche perplessità l'analoga preclusione prevista per l'avvocato sottoposto a procedimento disciplinare: tale previsione, oltre ad entrare in conflitto con il principio di presunzione di innocenza, rischia di creare difficoltà per il praticante che, già iscritto, si trovi improvvisamente ad essere privato del *dominus* in assenza di apprezzabili ragioni. Egualmente sproporzionata appare la preclusione imposta all'avvocato che "sia stato oggetto di più segnalazioni **anonime**, effettuate da soggetti diversi" in relazione a comportamenti scorretti nei confronti di dipendenti, collaboratori o praticanti, soprattutto – ma non solo – in relazione al carattere anonimo. Estremamente critica, infine, l'ulteriore previsione per cui sarebbe precluso di accogliere praticanti all'avvocato membro di organi forensi – COA, CNF, CDD – o che a tali cariche intenda candidarsi: una scelta incomprensibile, priva di apprezzabili ragioni di opportunità, che priva il praticante della possibilità di confrontarsi con l'impegno nella vita della comunità professionale, che fa parte – per l'avvocato che desideri dare anche tale forma alla propria vita professionale – della vocazione professionale nel suo senso più alto. La sproporzionata afflittività di tali previsioni è resa evidente dalle conseguenze previste per la loro

violazione, con la comminazione della sanzione disciplinare della sospensione per mesi sei.

**3.1.3** L'articolo 1, comma 1, lett. b) sostituisce il comma 1 dell'articolo 43 della legge n. 247/12, per un verso affermando il principio che "Il tirocinio consiste nella pratica svolta presso uno studio professionale" e, per altro verso, **rendendo facoltativa la frequenza dei corsi di formazione** organizzati da ordini, associazioni forensi e altri soggetti previsti dalla legge.

Anche al di là dell'alternativa tra carattere obbligatorio o facoltativo della frequenza dei corsi, **l'innovazione proposta interviene sull'ispirazione di fondo del modello di tirocinio professionale** introdotto dalla legge n. 247/12, snaturandolo.

Non è un caso, infatti, che l'attuale formulazione dell'articolo 43 faccia riferimento, contestualmente e in logica di **mutua integrazione**, alla **frequenza dello studio** e all'obbligatoria **frequenza di corsi di formazione**. Come osservato in precedenza, infatti, il modello di tirocinio immaginato dal legislatore del 2012 e attuato dai regolamenti ministeriali prima ricordati unisce lo sviluppo di competenze pratiche all'acquisizione di conoscenze, per consentire al praticante – nel divenire avvocato – di avere coscienza delle profonde interazioni tra i diversi settori del diritto ed evitare che, nella eccessiva frammentazione specialistica delle conoscenze – ma anche in una formazione esclusivamente incentrata sull'acquisizione di competenze pratiche – finisca per perdersi la capacità dell'avvocato di orientarsi nell'esperienza, cogliendo anche le manifestazioni meno immediate e più complesse delle interazioni tra diritto e vita che, non di rado, sono alla base delle concrete domande di giustizia con cui è chiamato a confrontarsi nella pratica quotidiana. Formazione e abilitazione – conoscenza e competenze - non possono essere scisse arbitrariamente: si finirebbe per far nascere "**avvocati dimezzati**". Per questo, si segnala la criticità dell'innovazione proposta, la quale non solo rende facoltativo ciò che invece dovrebbe rimanere obbligatorio ma, soprattutto, **recide la componente formativa del tirocinio**.

### **3.2 Le proposte di modifiche della disciplina delle modalità di svolgimento dell'esame (C. 2334 e C. 2687)**

Entrambe le proposte di legge, come accennato, intervengono sulle modalità di svolgimento dell'esame, alleggerendo di molto le prove.

**3.2.1** Preliminarmente si osserva che l'articolo 1, comma 1, lett. c) della proposta di legge C. 2334 modifica l'articolo 45, comma 3, della legge n. 247/12, prevedendo che l'esame di Stato possa essere sostenuto – oltre che nel distretto in cui si è svolto il tirocinio – anche nel distretto in cui il praticante abbia fissato la propria residenza anagrafica almeno ventiquattro mesi prima dello svolgimento dell'esame. Non si vede, in estrema sintesi, alcuna apprezzabile ragione per tale proposta di modifica: il legame tra sede di esame e sede di svolgimento del tirocinio ha una *ratio* ben precisa, che è quella di sancire – in linea con l'unitarietà del processo di formazione e abilitazione – la continuità tra tirocinio ed esame, riferendo entrambi alla medesima comunità professionale. Tutto al contrario, il nesso rappresentato dalla residenza anagrafica – vieppiù nel caso di mancata corrispondenza tra essa e il luogo in cui effettivamente è stato svolto il tirocinio – recide la continuità di cui sopra, e consente artificialmente al tirocinante di svolgere l'esame altrove. Si tornerebbe, con ciò, alla situazione previgente e al correlato rischio di abusi e di sleale “concorrenza” tra sedi di esame, patologie alle quali la nuova legge professionale ha inteso porre fine con fermezza.

**3.2.2** Quanto alle modalità di svolgimento delle prove, si osserva quanto segue. Anzitutto, deve essere osservato che entrambe le proposte di legge ripristinano l'uso dei codici con commenti e annotazioni giurisprudenziali. La proposta di legge C. 2334, in aggiunta, prevede addirittura che per la redazione dell'atto giudiziario venga messo a disposizione dei candidati un formulario fornito dal Ministero della Giustizia.

La scelta di non consentire l'utilizzo dei cd. “codici annotati” – introdotta dall'articolo 46, comma 7, della legge n. 247/2012 e pesantemente criticata nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 2334 – va nella direzione



di rendere l'esame di stato effettivamente selettivo dei candidati migliori e più seriamente motivati. Una scelta così esigente, peraltro, si pone in linea con la legittimazione costituzionale dell'esame di Stato (cfr. art. 33, comma 4, Cost.), ripetendo da essa la necessità di assicurare il carattere rigoroso e selettivo della prova. Essa si lega infine strettamente alla sinergia – più volte rilevata nel corso di queste pagine – tra formazione e abilitazione: **un tirocinante adeguatamente formato, rigorosamente preparato e seriamente motivato nella scelta professionale è perfettamente in grado di sostenere l'esame di abilitazione sia pure nelle più esigenti modalità disciplinate dalla legge n. 247/2012**, proprio perché la stessa si muove in un'ottica del tutto innovativa con riferimento alla sinergia tra formazione e abilitazione.

Così, specie per ciò che riguarda la proposta di legge n. 2334, la scelta di ripristinare l'uso dei codici annotati (per non parlare della messa a disposizione del formulario, che finisce per rendere la prova del tutto inutile) appare perfettamente coerente con la distorsione del tirocinio in senso soltanto abilitante (e non anche formativo) e anche in relazione a tale premessa deve esserne segnalata la profonda criticità. Perché, lo si ripete ancora una volta, nel sistema di tirocinio delineato dalla legge n. 247/2012, formazione e abilitazione non possono essere scisse l'una dall'altra.

**3.2.3** Quanto all'organizzazione delle prove scritte, si segnala che – se la proposta di legge C. 2334 mantiene due delle tre prove già previste (un parere motivato e un atto giudiziario) – la proposta di legge C. 2687 riduce le prove a una soltanto (l'atto giudiziario). In entrambi i casi, non può che sottolinearsi come la riduzione del numero delle prove non consenta una accurata valutazione dei profili dei candidati in relazione alle diverse aree della cultura giuridica in cui gli stessi si sono formati e, di nuovo, privilegia una visione specializzante del tirocinio, in luogo di una visione più complessivamente formativa.

**3.2.4** Di tono minore sono le innovazioni relative allo svolgimento della prova orale. Sul punto, si segnala unicamente che – mentre il quadro delle materie previste per l'orale dalla proposta di legge C. 2687 rimane coerente con l'assetto

degli studi e con le consolidate partizioni della scienza giuridica – la proposta di legge C. 2334 si muove in una non condivisibile ottica iper-specialistica. Si registra, in particolare, l'introduzione di materie la cui autonomia scientifica è lecito indubbiare, essendo talune di esse – si pensi, solo per fare alcuni esempi, al “diritto dell'esecuzione civile” o all'esasperata frammentazione interna delle discipline penalistiche – piuttosto riconducibili a partizioni interne di più ampi ambiti materiali. Simile opzione è, ancora una volta, direttamente discendente dalle criticate premesse di fondo sulla fisionomia della formazione del giovane avvocato, eccessivamente sbilanciate verso una iper-specializzazione, a discapito di una solida preparazione a più ampio raggio.

#### **4. Rilievi conclusivi**

I progetti di legge in discussione, dunque, intervengono su un quadro normativo la cui funzionalità ed efficacia – per loro stessa natura valutabili sul medio e lungo periodo – ancora si trovano in una fase, per così dire, di avvio.

La proposta di riforma si presenta, per le ragioni esposte, del tutto inadeguata ad offrire al cittadino un difensore, un avvocato all'altezza dei compiti cui dovrà attendere.

Per quanto detto, infatti, una riforma necessaria e completa di quanto oggi soltanto sfiorato deve saper disegnare, sin dal percorso universitario, un *iter* che sia di vero e reale indirizzo e di preparazione al successivo tirocinio da svolgere. Soltanto in tale prospettiva può essere inquadrata una diversa disciplina della formazione e dell'abilitazione dell'avvocato, sia per quel che riguarda la durata del relativo percorso, sia per quel che riguarda la definitiva consacrazione abilitativa all'esercizio della professione. Illuminanti a tal riguardo sono le esperienze francesi e tedesche che prevedono percorsi seri e volti ad acquisire professionalità e capacità consone con l'importanza del ruolo del difensore quale voce qualificata delle istanze di giustizia del cittadino.

Queste considerazioni, unite alla delicatezza dell'ambito su cui si interviene, richiedono grande prudenza nel valutare ipotesi di innovazione normativa.

