

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

Roma, 10 dicembre 2020

Spett.le  
Commissione Giustizia  
Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
00100 Roma (RM)

**Oggetto: audizione A.N.F. in Commissione Giustizia della Camera del 10.12.2020  
Disegni di legge AC 2334 e AC 2687: riforma del sistema di accesso alla  
professione di avvocato, modifiche alla L. 31.12.2012, n. 247**

Illustrissimi Onorevoli Deputati,  
componenti della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati,

preliminarmente l'Associazione Nazionale Forense ringrazia per l'audizione in oggetto e si dichiara sin da ora disponibile a rendere eventuali chiarimenti, ove richiesti.

Sempre preliminarmente, con le presenti note **ci si sofferma unicamente** sui disegni di legge AC 2334 e A2687 e sul loro contenuto, **convinti però della necessità ineludibile** di affrontare una qualsiasi ipotesi di riforma del sistema di accesso alla professione forense muovendo da una **concomitante riforma del relativo percorso universitario**.

## **1. TIROCINIO PROFESSIONALE ED ESAME DI ABILITAZIONE: LE NORME, LE PROROGHE, LE DISPOSIZIONI EMERGENZIALI DA COVID-19**

Nel merito, alla luce anche dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, appare opportuno richiamare **le principali norme che regolano il tirocinio forense e l'esame di abilitazione:**

- il tirocinio forense è regolato dagli artt. 40-45 della L. 31.12.2012, n. 247, e dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 70 del 17.3.2016 e dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 58 del 17.3.2016 (tirocinio presso gli uffici giudiziari);
- le scuole forensi obbligatorie ai fini del tirocinio forense sono regolate, in particolare,

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

dall'art. 43 della L. 31.12.2012, n. 247, e dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 133 del 5.11.2018;

- l'esame di abilitazione è regolato dagli art. 46-49 della L. 31.12.2012, n. 247, dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 48 del 25.2.2016 e dal Regio Decreto-legge 27.11.1933, n. 1578;
- il decreto del Ministero della Giustizia n. 80 del 9.6.2020 (dopo quello del 5.11.2018, n. 133) ha rinviato al 1° aprile 2022 la decorrenza degli effetti del DM 17/2018 (impugnato dinanzi al TAR Lazio dalla sede ANF di Bari) che disciplina le modalità di istituzione e di iscrizione dei corsi obbligatori di formazione ai fini della pratica forense;
- il decreto-legge n. 162 del 30.12.2019, convertito con L. 28.2.2020, n. 8, ha rinviato al 2022 (modificando l'art. 49 della L. 247/12) lo svolgimento dell'esame di abilitazione secondo le nuove disposizioni previste dalla legge ordinamentale 31.12.2012, n. 247.

Inoltre, **in piena emergenza sanitaria da Covid-19, il decreto-legge 8.4.2020, n. 22**, art. 6, comma 3, convertito in L. 6.6.2020, n. 41, ha stabilito che:

- il semestre di tirocinio professionale all'interno del quale ricade il periodo di sospensione delle udienze dovuto all'emergenza epidemiologica è da considerarsi svolto positivamente anche nel caso in cui il praticante non abbia assistito al numero minimo di udienze di cui al DM 17.3.2016, n. 70;
- per coloro che hanno conseguito laurea entro il 15 giugno 2020, ossia entro il termine di proroga dell'anno accademico 2019-2020 come previsto nel decreto-legge 18/2020, la durata del tirocinio professionale è ridotta a 16 mesi.

2

## 2. IL TAVOLO TECNICO MINISTERIALE

Imminente, a quanto ci risulta, è l'istituzione di un tavolo tecnico tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Consiglio Nazionale Forense, avente ad oggetto un progetto di riforma, a partire dal percorso universitario, del sistema di accesso alla professione forense.

## 3. I NUMERI DELL'AVVOCATURA E DELL'ABILITAZIONE ALLA PROFESSIONE

Il rapporto del Consiglio Nazionale Forense presentato a Roma il 27 maggio 2019 indica

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

che al 31.12.2018 il numero degli avvocati era pari a 250.013 unità (di cui 1479 sono professori universitari, 4534 fanno parte di enti pubblici e 3626 sono iscritti nella sezione stabiliti).

Invece, il rapporto del CNF del 9 febbraio 2018 è l'unico documento noto che contiene le statistiche relative all'esame di abilitazione che qui di seguito si riportano:

Anno	Domande presentate	Ammessi agli orali	Idonei
2014	34883 (presenti agli scritti 32123)	13651	11005
2015	31279 (28897)	11893	9496
2016	29990 (27605)	13058	non indicati
2017	27031 (24867)	non indicati	non indicati

Per gli anni 2018 e 2019 non sono disponibili i dati sulle domande presentate e sul numero di candidati risultati complessivamente idonei, ma le notizie riportate sulla stampa specializzata registrano, per le prove scritte di dicembre 2019, un numero di candidati presenti pari a 22.200 unità.

I dati a disposizione evidenziano un costante calo del numero dei candidati, fenomeno che si osserva concretamente nei vari Fori dove, senza distinzione tra Nord, Sud, Centro e Isole, il numero dei praticanti – tra effettivi e non effettivi – è drasticamente diminuito negli ultimi cinque anni almeno; è un campanello d'allarme sul quale occorre avviare una seria riflessione allorché si discute di riforma del sistema di accesso alla professione.

E il campanello d'allarme suona anche per la legge ordinamentale del 2012 che, sulla carta, avrebbe dovuto (e dovrebbe) favorire l'accesso dei giovani e che, nella realtà, li ha invece inesorabilmente allontanati. Se i dati continueranno a registrare una costante diminuzione del numero di aspiranti, lo scenario al quale dovremmo prepararci è simile a quanto già accaduto per la professione medica, con numeri ridotti e un ceto professionale che andrà inesorabilmente invecchiando.

#### 4. LE MAGGIORI CRITICITÀ ATTUALI DELL'ESAME DI STATO

Sicuramente, due sono le principali criticità che oggi caratterizzano - in negativo - l'esame di abilitazione:

- **l'assenza di garanzie** che la correzione degli elaborati scritti e lo svolgimento delle prove orali avvengano con **criteri omogenei a livello nazionale;**

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

- modalità di svolgimento delle prove anacronistiche e del tutto inefficaci a valutare la preparazione del giovane professionista.

L'esame per l'abilitazione deve rappresentare il momento in cui il giovane aspirante è chiamato a dimostrare, attraverso prove a carattere teorico-pratico, le abilità professionali acquisite durante il periodo (formativo universitario legale-forense e quello) di tirocinio.

La legge di riforma del 2012, invece, non ha innovato in alcun modo l'esame per l'abilitazione, ma si è limitata a rendere più difficile e, probabilmente, assai più costoso il periodo di tirocinio.

Il sistema delineato dalla L. 247/12 non è per nulla favorevole alle nuove generazioni: non solo è stato integralmente confermato il meccanismo (non ancora in vigore) delle Scuole Forensi obbligatorie (con ciò da una parte limitando gravemente la libertà del singolo, obbligato a formarsi esclusivamente in Italia in un mondo che ha sempre meno confini, e dall'altra aggravando economicamente l'accesso alla professione, poiché è evidente che le scuole, se di qualità, non potranno essere gratuite), ma sono state confermate, pari pari, le attuali modalità di svolgimento dell'esame di Stato (tre prove scritte e una orale), con ciò riproponendo modalità di selezione che hanno dato pessima prova nel corso degli ultimi anni.

Anzi, l'esame di Stato è stato reso ancora di più *"un terno al lotto"* poiché è stata eliminata (a partire da dicembre 2022) la possibilità di utilizzare i codici commentati e sono state introdotte modalità di votazione molto più severe.

Senza che tutto questo riesca a tradursi in una garanzia effettiva di maggior qualità.

## 5. LE LINEE GUIDA DI UNA POSSIBILE RIFORMA

Ecco, quindi, che le considerazioni che precedono e le valutazioni del contenuto dei disegni di legge AC 2334 e AC 2687 che seguono, sono formulate nell'ambito di una visione d'insieme fortemente caratterizzata:

- dalla necessità di affermare e ribadire che quello per l'esercizio della professione è e deve rimanere un esame di abilitazione e non deve assumere le sembianze di un concorso (simile a quello per notai e magistrati);
- dal rispetto dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge ordinamentale forense

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

31.12.2012, n. 247, che stabilisce che l'ordinamento forense "*favorisce l'ingresso la professione di avvocato l'accesso alla stessa, in particolare le giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito*";

- dalla consapevolezza che allo stato, ai fini della prescritta pratica, sono sufficienti solo sei mesi presso un avvocato iscritto all'ordine, ben potendo il praticante svolgere i restanti dodici mesi di tirocinio nelle forme diverse previste dalla L. 247/12;
- dal rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 16.10.2020, n. 142, di attuazione della direttiva 2018/958 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28.6.2018, che sottopone a un test di proporzionalità l'adozione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o amministrative generali che limitano l'accesso alle professioni regolamentate, o la modifica di quelle esistenti (la professione forense rientra nell'ambito della disciplina del D.lgs. 142/2020 per l'espresso richiamo ivi contenuto al D.lgs. 9.11.2007, n. 206);
- dalla necessità di dover salvaguardare il diritto di libera scelta dei percorsi formativi in capo al praticante posto che già l'ordinamento professionale gli riconosce la possibilità di svolgere il tirocinio professionale con modalità diverse e addirittura in altro paese europeo presso avvocati abilitati all'esercizio della professione;
- dalla necessità di abbandonare le attuali e tradizionali modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione.

5

Da ultimo, le recenti riforme processuali – seppure allo stato provvisorie – e l'introduzione dell'udienza cartolare dovrebbero/potrebbero indurre le Istituzioni competenti a **rivedere il concetto di "partecipazione all'udienza"**, sino ad oggi uno dei capisaldi del tirocinio professionale in funzione dell'esame; di ciò dovrà necessariamente tenersi conto in futuro, soprattutto se, come sembra, alcune modifiche da provvisorie sono destinate a diventare definitive.

## 6. IL DISEGNO DI LEGGE AC 2334

In relazione al disegno di legge AC 2334, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di accesso alla professione forense, si osserva quanto segue.

Modifica del comma 1, art. 41, L. 247/12, **introduzione del diritto a un "minimo"**

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

**compenso economico in favore del praticante:** muovendo dalla considerazione che già l'attuale formulazione del comma 11 dell'articolo in commento prevede la possibilità - con contratto - di prevedere un'indennità o un compenso, appare "singolare" sostenere un "compenso minimo obbligatorio" per i praticanti, nel momento in cui analogo "compenso minimo obbligatorio" non esiste per gli avvocati. Solo laddove potesse essere ripristinato il sistema precedente (quello delle tariffe minime obbligatorie), un'analoga previsione per i praticanti potrebbe trovare legittimamente ingresso nel sistema. Allo stato, l'attuale formulazione è più in linea con le diverse modalità di svolgimento del tirocinio.

Introduzione del comma 8-bis, art. 41, L. 247/12, **svolgimento del tirocinio:** superflua, a nostro avviso, la previsione contenuta nella prima parte del comma con riferimento al tirocinio presso un avvocato cancellato o radiato. Tradisce nettamente una scarsa conoscenza del sistema ordinamentale dell'Avvocatura.

Incomprensibile, invece, la ratio sottintesa all'asserita impossibilità dello svolgimento del tirocinio professionale presso avvocati componenti del CNF, dei COA e del CDD.

Modifica del comma 11, art. 41, L. 247/12, **diritto all'indennità o al compenso dopo il primo mese di tirocinio:** previsione di dubbia possibilità di applicazione dal momento che può essere realmente difficile, solo dopo un mese, commisurare l'effettivo apporto professionale del praticante nell'esercizio delle prestazioni.

Modifica del comma 1, art. 43, L. 247/12, **frequenza facoltativa di corsi di formazione alla professione di avvocato:** la previsione è perfettamente in linea con le osservazioni che l'Associazione Nazionale Forense ha formulato in occasione dell'audizione al Senato del 13.11.2012, relativamente all'iter conclusivo dell'approvazione della nuova legge ordinamentale, e che la stessa ha ribadito nell'esprimere il parere allo schema di decreto ministeriale sulle scuole forensi obbligatorie (oggi DM 133/2018), previsto dall'art. 1, comma 3, L. 31.12.2012, n. 247.

Modifica del comma 3, art. 45, L. 247/12, **la residenza nei 24 mesi che precedono la presentazione della domanda di iscrizione all'esame:** non si comprende la motivazione per la quale non ancorare la sede d'esame al luogo di svolgimento del primo periodo di tirocinio; ovvero, non si comprende la *ratio* della proposta modifica non essendo la stessa evincibile dalla relazione introduttiva e dal dossier accompagnatorio.

Modifica dei commi 1-2-3-4, art. 46, L. 247/12, **le prove di esame:** il disegno di legge non riformano alcunché limitandosi unicamente a ridurre il numero delle prove senza offrire

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

elementi che consentano di superare le criticità dell'attuale svolgimento delle prove scritte e orali.

Modifica del comma 5, art. 46, L. 247/12, **obbligo di motivazione nella correzione degli elaborati scritti**: si esprimono forti perplessità al riguardo, posto che una previsione del genere potrebbe alimentare il contenzioso dinanzi ai TAR e, di conseguenza paralizzare le attività delle commissioni esaminatrici.

Modifica del comma 7, art. 46, L. 247/12, **uso di testi di legge corredati di commenti e massime della giurisprudenza e del formulario giuridico**: la valutazione è positiva quanto all'uso dei codici annotati con la giurisprudenza (ma senza commenti), negativa quanto all'introduzione del formulario giuridico.

Introduzione del comma 12-bis, art. 46, L. 247/12, **la prova orale senza sostenere la prova scritta**: la valutazione è negativa, anche laddove fosse prevista più di una sessione all'anno per l'abilitazione all'esercizio della professione.

Modifica del comma 1, art. 47, L. 247/12, **designazione a componenti di commissione di avvocati iscritti all'albo da almeno dieci anni**: sarebbe utile, prima di una valutazione al riguardo, comprendere la *ratio* sottesa alla proposta modifica non essendo la stessa evincibile dalla relazione introduttiva e dal dossier accompagnatorio.

7

## 7. IL DISEGNO DI LEGGE AC 2687

In relazione al disegno di legge AC 2687, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, e al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, concernente l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, si osserva quanto segue.

L'eccessiva semplificazione e la previsione di due sessioni all'anno non convincono e, soprattutto, non si discostano dall'attuale svolgimento delle prove (riducendole) d'esame e dalle criticità ad esso connesse, nonostante la relazione introduttiva le descriva come una "*procedura vetusta*" e "*anacronistiche*".

Peraltro, la stessa relazione introduttiva evidenzia che il disegno di legge risponde più all'esigenza di reagire alle "*procedure di correzione degli elaborati scritti dell'ultima sessione di esame, influenzate dal lockdown e dalle misure di contrasto al virus Covid-19*" che alla volontà di proporre una riforma seria e complessiva del sistema di accesso alla

Il Segretario Generale  
080.5214340 – 333.3240929  
avvpansiniluigi@gmail.com

professione forense (“...Lungi dall’essere un intervento definitivamente il risolutore delle numerose e notevoli criticità presenti, auspichiamo che l’approvazione della presente proposta di legge possa fungere da volano per una complessiva strutturale riforma...”).

La valutazione, pertanto, non può che essere negativa.

## 8. LE NOSTRE PROPOSTE

Della necessità di rivedere il percorso formativo universitario si è detto in apertura delle presenti note; tuttavia, in questa sede, ci si limita a formulare possibili proposte nel solco della legge ordinamentale vigente, pur sempre possibili in assenza (o in attesa) di una rivisitazione del percorso formativo universitario.

Le proposte, quindi, sono consequenziali a quanto sin qui illustrato; libertà di formazione, scuole forensi facoltative, un primo test con quesiti a risposta multipla o breve con correzione automatica e con un numero minimo di risposte esatte da rispettare, un atto scritto a scelta del candidato tra (per esempio, tre) tracce messe a disposizione dalla Commissione, la discussione orale di un caso pratico (per esempio, nella materia indicata dal candidato all’atto della domanda, scelta tra quelle indicate dalla legge – non solo civile, penale o amministrativo quindi –, discussione in sede giudiziale o illustrazione di un parere, completato dalla illustrazione degli istituti giuridici sottostanti), l’uso della tecnologia per assicurare omogeneità e la gestione di grandi numeri (così come è avvenuto per l’ultimo concorso “Orlando” per gli operatori di cancelleria, senza trascurare l’ipotesi e la fattibilità di un esame “nazionale” per l’abilitazione), possono rappresentare un primo passo di una reale riforma del sistema di accesso.

**A.N.F. – Associazione Nazionale Forense**