



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI GENOVA

PALAZZO DI GIUSTIZIA

**Relazione su disegni di legge 2334 (Di Sardo)
e 2687 (Miceli) per la riforma della disciplina
del tirocinio e dell'esame di abilitazione alla
professione di avvocato a modificazione delle
previszioni della L. 247/2012.**

Sommario.

I. Analisi della disciplina legislativa vigente negli altri paesi della U.E.

II. Analisi delle innovazioni contenute nei due disegni di legge a confronto con la disciplina vigente.

III. Analisi dell'impatto dell'approvazione della riforma secondo i due disegni di legge.

**TIROCINIO ED ESAME DI ABILITAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLA
PROFESSIONE NEI PAESI UE**

I – Analisi comparativa

Una valutazione ponderata in ordine all'adeguatezza delle proposte di riforma in esame (Di Sarno e Miceli) e alla loro idoneità ad assicurare il miglioramento dei livelli qualitativi della professione forense - o, quantomeno, pur nel rispetto delle legittime aspirazioni degli studenti, ad evitare dequalificazioni del grado di preparazione complessiva degli avvocati italiani - non può ragionevolmente prescindere da un'analisi comparativa della legislazione in materia negli altri Paesi UE.

I limiti espositivi di questo intervento, impongono di restringere l'esame analitico ad alcuni dei principali Paesi dell'Unione.

Si allegano, tuttavia, alla presente Relazione, per opportuna conoscenza della Commissione parlamentare, gli schemi sinottici relativi a tutti i 28 Paesi dell'UE (tratti dal sito www.e-justice.europa.eu).

1) Germania

L'iter per diventare avvocato è così rigorosamente strutturato:

- a) Un **primo Esame di Stato** ("Erstes Staatsexamen") postuniversitario, che ha un tasso di insuccesso del 30%.

- b) Un **Tirocinio** (“Referendariat”) di due anni, comune a tutte le professioni legali, suddiviso in differenti parti di formazione:
- di almeno 3 mesi ciascuna, presso un giudice civile, presso un giudice penale (o un pubblico ministero) e presso un ufficio amministrativo;
 - di almeno 9 mesi presso un avvocato.
- c) Un **secondo Esame di Stato** (“Zweites Staatsexamen”), composto da una prova scritta e da una prova orale, che non può essere sostenuto più di due volte.

2) **Francia**

L’iter per diventare avvocato è così strutturato:

- a) Un **primo Esame**, di ammissione al CRFPA (oggi: EDA – Ecole d’Avocats), con una percentuale media di ammessi del 33%.
- b) Un **Tirocinio** di 18 mesi, suddiviso in tre fasi di 6 mesi:
- 6 mesi di corsi presso il CRFPA (EDA), dedicati all’acquisizione delle nozioni fondamentali;
 - 6-8 mesi dedicati allo svolgimento di un Progetto pedagogico individuale (PPI) con 2 opzioni disponibili: uno stage (presso un organo della magistratura o un’impresa) o un corso universitario di livello Master2;
 - 6 mesi di tirocinio in uno studio legale (il tirocinio in parola è subordinato alla stipula di un accordo tripartito tra l’EDA, il praticante e il supervisore del tirocinio).
- c) Un secondo esame, cd. CAPA (“Certificat d’Attitude à la Profession d’Avocat”), composto da una prova scritta e di una prova orale (come indicato nella norma qui sotto riportata:

[Arrêté du 7 décembre 2005 fixant le programme et les modalités de l'examen d'aptitude à la profession d'avocat](#)

Article 3

L’examen du certificat d’aptitude à la profession d’avocat, dont le programme est annexé au présent arrêté, comporte les épreuves suivantes :

- 1° La rédaction en cinq heures d'une consultation, suivie d'un acte de procédure ou d'un acte juridique (coefficient 2) ;
 2° Un exercice oral, d'une durée de quinze minutes environ, après une préparation de trois heures, portant sur un dossier de droit civil, commercial, social, pénal, administratif ou communautaire, au choix du candidat (coefficient 2) ;
 3° Une interrogation orale à finalité pratique, d'une durée de vingt minutes environ, après une préparation d'une heure, sur un sujet portant sur le statut et la déontologie des avocats (coefficient 3) ;
 4° Une interrogation orale, d'une durée de vingt minutes environ, après une préparation de vingt minutes, portant, au choix du candidat, sur l'une des langues vivantes étrangères enseignées dans le centre (coefficient 1) ;
 5° Un exposé discussion de vingt minutes environ avec le jury, à partir d'un rapport élaboré par le candidat, portant sur son projet pédagogique individuel visé au premier alinéa de l'article 58 du décret du 27 novembre 1991 susvisé (coefficient 1) ;
 6° Une discussion de vingt minutes environ avec le jury, à partir d'un rapport rédigé par le candidat, portant sur ses observations et réflexions relatives à l'exercice professionnel à la suite du stage visé au deuxième alinéa de l'article 58 du décret du 27 novembre 1991 susvisé (coefficient 2).
- Le jury dispose des observations du maître de stage sur la qualité du travail de chaque candidat.
 A cette fin, le maître de stage renseigne une grille détaillée établie par le conseil d'administration du CRFPA.

3) Paesi Bassi

L'iter per diventare avvocato è così strutturato:

- a) Un **Tirocinio** di ben 3 anni, così suddiviso:
- Praticantato sotto la supervisione di uno studio legale;
 - Formazione giuridica con un programma specifico comune per tutti i praticanti avvocati [Primo anno: diritto civile, diritto amministrativo, diritto penale, ADR (risoluzione alternativa delle controversie), deontologia forense. Secondo anno: competenze professionali, ricerca e raccolta delle prove, principali corsi facoltativi in diritto civile, amministrativo, penale, lettura dei bilanci d'esercizio. Terzo anno: competenze professionali, deontologia forense, corsi facoltativi principali e complementari in diritto civile, amministrativo e penale].
 - Formazione giuridica con programma personalizzato;
 - Formazione su competenze professionali non giuridiche.
- b) Un **Esame** composto da una prova scritta, una prova orale ed una relazione dei "mentori".

4) Danimarca

L'iter per diventare avvocato (simile a quello previsto nei Paesi Bassi) è così strutturato:

- a) Un **Tirocinio** di ben 3 anni, così suddiviso:

- Praticantato sotto la supervisione di uno studio legale;
 - Formazione giuridica con un programma specifico comune per tutti i praticanti avvocati;
 - Formazione sulle competenze professionali legali.
- b) Un **Esame** composto da una prova scritta, una prova orale e dalla valutazione di un caso concreto sviluppata dal candidato.

5) Spagna

L'iter per diventare avvocato è così strutturato:

- a) Un **Master** (“Màster de acceso a la Abogacia”) della durata di soli 12 mesi;
- b) Un periodo di 6 mesi di **Tirocinio** presso uno Studio legale;
- c) Un **Esame** composto unicamente da una prova scritta in forma di test a risposta multipla (75 domande).

*** **

II - La distribuzione degli avvocati in Europa

Esaurito il breve *excursus* “comparativo”, è il caso di “leggere” gli elementi appena illustrati, anche alla luce di un ulteriore parametro di valutazione: la distribuzione degli avvocati in Europa, in rapporto agli abitanti e in termini assoluti, in ciascun Paese dell’UE, con particolare attenzione, ovviamente, ai dati italiani.

Questo dato ulteriore, come si vedrà di qui a un attimo, rivela, immediatamente, una non casuale connessione con la struttura più o meno rigorosa delle regole di accesso alla professione.

a) **Avvocati italiani in rapporto agli abitanti**

Ebbene, secondo gli ultimi dati pubblicati nello “Eu justice scoreboard 2020”, **il nostro Paese** è quarto nella classifica a 27 degli Stati Ue con il maggior numero di avvocati ogni 100mila abitanti: **nel 2018** ne sono stati censiti **388 per 100mila abitanti**, erano 379 nel 2012 (per intenderci: **1 Avvocato ogni 250 abitanti**).

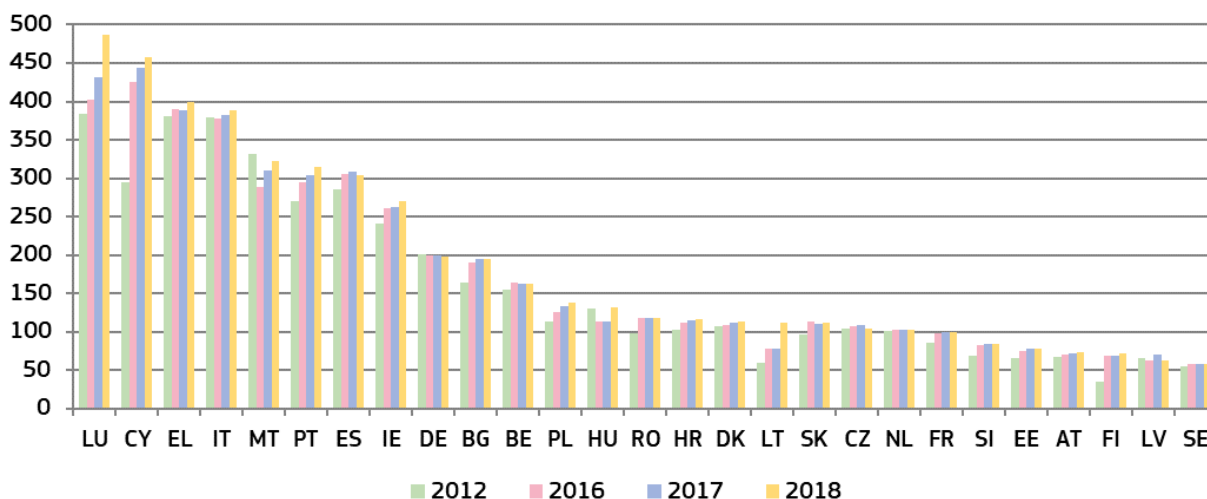
Davanti a noi solo Lussemburgo (al primo posto con 488 avvocati per 100mila abitanti), **Cipro e Grecia**.

Sostanzialmente, vista – si converrà - l'irrilevanza di Lussemburgo e Cipro, si può affermare che l'Italia è seconda in Europa.

Persino in Spagna si scende a 304 e in Francia addirittura a 100 avvocati sempre ogni 100mila abitanti.

Qui di seguito la tabella estratta dall' “Eu justice scoreboard 2020” pubblicato il 10.7.2020, (che pure si allega - nel suo testo integrale - a questa Relazione).

Grafico 1: numero di avvocati, 2012-2018 (*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio CEPEJ)



(*) Secondo la metodologia della CEPEJ, l'avvocato è una persona qualificata e autorizzata in base alla normativa nazionale a patrocinare e agire per conto dei suoi clienti, esercitare un'attività giuridica professionale, stare in giudizio od offrire consulenza ai propri clienti oppure rappresentarli in merito a questioni giuridiche (raccomandazione Rec(2000)21 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla libertà di esercizio della professione di avvocato). **DE:** non viene operata alcuna distinzione tra gruppi diversi di avvocati in Germania, come tra consulenti legali e avvocati. **FI:** dal 2015, il numero di avvocati fornito comprende gli avvocati che operano tanto nel settore privato quanto in quello pubblico.

b) Numero Avvocati in Italia in termini assoluti

Quanto ai dati assoluti, gli avvocati in Italia al **31.12.2019** sono l'incredibile numero di **246.786**.

Nel **1985** erano **48.327**.

In 35 anni si sono addirittura **quintuplicati**.

Qui di seguito alcune interessanti - ed eloquenti - tabelle.

Tabella 1

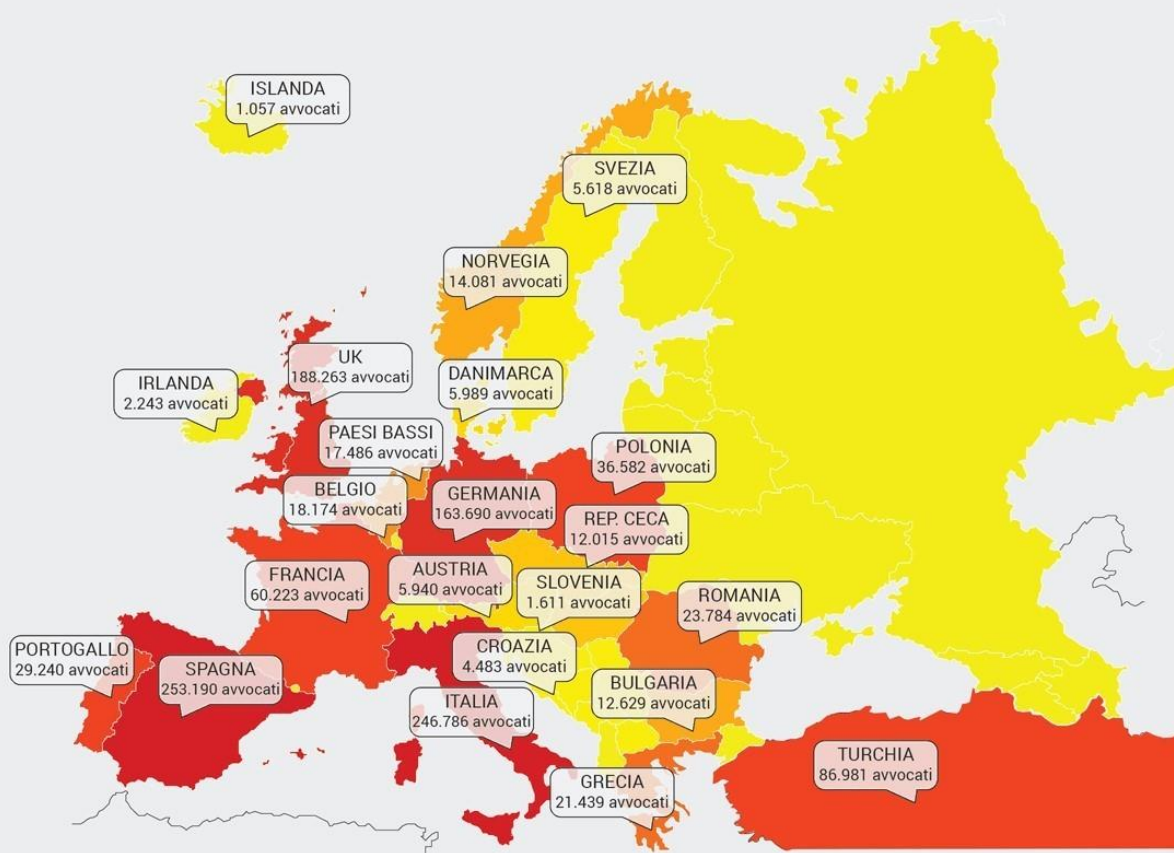
ANNO	AVVOCATI ISCRITTI AGLI ALBI	AVVOCATI ISCRITTI ALLA CASSA	POPOLAZIONE RESIDENTE	N° ISCRITTI ALBI OGNI MILLE ABITANTI	N° ISCRITTI CASSA OGNI MILLE ABITANTI	TASSO ANNUO DI CRESCITA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE	TASSO ANNUO DI CRESCITA DEGLI AVVOCATI ISCRITTI AGLI ALBI
1996	86.939	64.456	57.460.977	1,5	1,1	1,1%	4,6%
1997	94.289	71.282	57.554.025	1,6	1,2	0,2%	8,5%
1998	99.792	77.618	57.612.615	1,7	1,3	0,1%	5,8%
1999	109.818	82.637	57.679.895	1,9	1,4	0,1%	10,0%
2000	119.338	88.658	57.844.017	2,1	1,5	0,3%	8,7%
2001	129.071	94.070	56.993.742	2,3	1,7	-1,5%	8,2%
2002	138.971	100.036	57.321.070	2,4	1,7	0,6%	7,7%
2003	148.872	105.307	57.888.245	2,6	1,8	1,0%	7,1%
2004	158.772	111.873	58.462.375	2,7	1,9	1,0%	6,7%
2005	168.453	121.766	57.460.977	2,9	2,1	-1,7%	6,1%
2006	178.134	129.359	59.131.287	3,0	2,2	2,9%	5,7%
2007	186.000	136.818	59.619.290	3,1	2,3	0,8%	4,4%
2008	198.041	144.070	60.045.068	3,3	2,4	0,7%	6,5%
2009	208.000	152.089	60.388.000	3,4	2,5	0,6%	5,0%
2010	216.728	156.934	60.626.442	3,6	2,6	0,4%	4,2%
2011	221.689	162.820	59.394.207	3,7	2,7	-2,0%	2,3%
2012	226.734	170.106	59.685.227	3,8	2,9	0,5%	2,3%
2013	230.435	177.088	60.782.668	3,8	2,9	1,8%	1,6%
2014	234.287	223.842	60.795.612	3,9	3,7	0,0%	1,7%
2015	237.132	235.055	60.665.551	3,9	3,9	-0,2%	1,2%
2016	241.712	239.848	60.589.445	4,0	4,0	-0,1%	1,9%
2017	242.796	242.227	60.483.973	4,0	4,0	-0,2%	0,4%
2018	243.488	243.073	60.395.921	4,0	4,0	-0,1%	0,3%
2019*	245.430	244.952	60.252.824	4,1	4,1	-0,2%	0,8%

* Il dato relativo alla popolazione residente è riferito ad agosto 2019 (ultimo dato disponibile)

(Dati Cassa Forense)

Tabella 2

DISTRIBUZIONE DEGLI AVVOCATI IN EUROPA



L'Italia è il 3° paese europeo con maggior concentrazione di avvocati con una media nazionale di 4 avvocati ogni 1000 abitanti. Con tale concorrenza è necessario che gli

(fonte: Versari.it)

L'esame anche sommario dei dati offerti, rivela in via immediata che Paesi come Francia, Germania, Paesi Bassi e Danimarca, i quali, come si è visto, hanno sistemi di formazione e selezione degli aspiranti avvocati più rigorosi e accurati, riportano dati numerici enormemente più contenuti, sia in termini assoluti, sia, soprattutto, in rapporto agli abitanti.

Si tratta di un elemento di valutazione di evidenza intuitiva: che dovrebbe condurre a meditare su progetti di riforma volti ad accentuare in maniera strutturale la selezione qualitativa e quantitativa, piuttosto che a semplificare il tirocinio e l'esame e a dequalificare, così, irreversibilmente, una professione in grave crisi da oltre vent'anni.

Pietro Aragona

Confronto tra le proposte di legge 2334 (Di Sarno) e 2687 (Miceli) e la normativa attuale.

La proposta Di Sarno incide sul tirocinio professionale (art. 41 e 43 legge 247/2012) e sull'esame di Stato (art. 46); la proposta Miceli riguarda soltanto l'esame e le modalità di indizione dello stesso.

Proposta di legge Di Sarno

Tirocinio

Viene sostituito il comma 1 dell'art. 41 ampliandosi la descrizione del contenuto del tirocinio indicando anche la necessità di acquisire *“competenze minime sui processi di amministrazione e gestione dello studio o dell'ufficio”*; suscita perplessità il riferimento all'attività da svolgere in *“uffici legali di imprese”*, che è elencata unitamente all'attività da svolgere negli *“studi legali privati”* e uffici legali di enti pubblici, dato che con ciò si apre alla legittimazione della posizione di avvocato dipendente da impresa che abbia una struttura denominata ufficio legale.

Nella seconda parte del comma 1 si stabilisce il diritto a un *“compenso economico”* *“per la prestazione dell'attività di tirocinio”* in un importo minimo stabilito con decreto del Ministro della Giustizia. Viene anche modificato il comma 11 per ribadire l'obbligatorietà del compenso dopo il primo mese di tirocinio.

E' inserito il comma 8 bis che disciplina (vorrebbe disciplinare) i casi in cui sussiste una situazione di indegnità o incompatibilità per l'avvocato allo svolgimento del tirocinio presso di lui.

Con una formulazione assai confusa, richiamandosi gli artt. 53 e all'art. 59 della legge 247/2012, si esclude che il tirocinio possa essere svolto *“presso avvocati che siano stati oggetto di sanzioni disciplinari”*, o abbiano in corso un procedimento disciplinare; ed inoltre qualora la condotta dell'avvocato abbia ad oggetto *“comportamenti scorretti nei confronti di lavoratori dipendenti, collaboratori, praticanti e tirocinanti”* sarebbe assimilato alla pendenza del procedimento disciplinare anche l'essere *“stato oggetto di più segnalazioni anonime, effettuate da soggetti diversi, relativamente ai predetti comportamenti”*. Lascia interdetti la rilevanza che viene data alle *“segnalazioni anonime, effettuate da soggetti diversi”*, risultando, a tacer d'altro, anche difficile da comprendere come sia possibile riferire a diversi autori una pluralità di segnalazioni anonime.

Non è poi comprensibile il motivo dell'esclusione dello svolgimento del tirocinio presso professionisti *“che sono membri o che si candidano a essere membri del consiglio dell'ordine circondariale forense, del CNF o del consiglio distrettuale di disciplina forense”*, dato che non si vede quale motivo di incompatibilità possa sussistere.

I corsi di formazione previsti dall'art. 43 come obbligatori diventano facoltativi, viene quindi cancellato il sistema delineato dalla legge 247/12 che prevedeva un sistema integrato di pratica professionale e corsi di formazione.

Esame

Anzitutto l'art. 45 attualmente vigente prevede che l'esame di Stato debba essere svolto nella sede di corte di appello dove si è svolta la maggior parte di tirocinio, valorizzando così il percorso formativo effettuato, la proposta Di Sarno aggiunge a questo criterio la residenza in diverso distretto fissata almeno 24 mesi prima della data di presentazione della domanda di iscrizione all'esame, aprendo così una possibilità di scelta che potrebbe allontanare il candidato dalla sede dove ha svolto il tirocinio.

L'esame di Stato disciplinato dalla legge 247/2012 (che peraltro non è mai stata applicata in forza delle proroghe contenute nell'art. 49 che mantenevano l'applicabilità della disciplina vigente alla data di entrata in vigore della legge stessa) viene radicalmente modificato.

In luogo delle tre prove scritte previste nel comma 1 dell'art. 46 ne vengono previste due.

Nel comma 2 viene enunciata la finalità delle prove scritte: *“Le prove scritte, della durata di sette ore ciascuna e svolte sui temi formulati dal Ministro della giustizia, sono tese a verificare le competenze teorico-pratiche del candidato, con particolare riferimento alla conoscenza del settore del diritto prevalentemente trattato durante la pratica forense e specificato al momento della presentazione della domanda di iscrizione all'esame di Stato, nonché dei profili di collegamento e di distinzione di esso rispetto alle materie afferenti agli altri settori. Ai fini del presente comma, i settori del diritto sono i seguenti: a) diritto civile; b) diritto penale; c) diritto amministrativo e relative procedure”*. E' lasciata quindi al candidato la scelta del “settore” con la conseguenza che verrà a mancare una valutazione sulla preparazione in tutti i settori del diritto nei quali, per contro, l'avvocato potrà operare.

Il comma 2 bis precisa che *“Le prove scritte di cui al comma 2 hanno per oggetto, rispettivamente, la redazione di un parere motivato e di un atto giudiziario, da scegliere tra due questioni nella materia di pertinenza del settore indicato dal candidato, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione all'esame, tra quelli di cui al medesimo comma 2”*

La norma attualmente in vigore prevede invece la redazione dei due pareri motivati in materia regolata dal codice civile e dal codice penale e la redazione di *“un atto giudiziario che postuli conoscenze di diritto sostanziale e di diritto processuale, su un quesito proposto, in materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale ed il diritto amministrativo”*, consentendo quindi di accertare la preparazione del candidato in tutti i settori nei quali si svolge la professione.

Circa la valutazione delle due prove scritte è previsto che debba essere conseguito un punteggio complessivo di almeno 60 punti, mentre l'attuale art. 46 comma 4 prevede la necessità di conseguire *“un punteggio complessivo di almeno 90 punti e un punteggio non inferiore a 30 punti in ciascuna prova”*. Nella riforma Di Sarno un'insufficienza può quindi essere compensata da un maggiore voto nell'altra prova scritta, come peraltro è previsto nella disciplina previgente alla L. 247/2012, ancora oggi applicabile.

Il comma 5 dell'art. 46 (nel testo della proposta Di Sarno) statuisce l'obbligo di motivazione della valutazione della commissione (*"La commissione espone i motivi per i quali le soluzioni proposte in ciascun elaborato sono state ritenute pertinenti o non pertinenti"*) in termini sicuramente più pregnanti di quanto previsto nella L. 247/2012 che si limita a prevedere che *"La commissione annota le osservazioni positive o negative nei vari punti di ciascun elaborato, le quali costituiscono motivazione del voto che viene espresso con un numero pari alla somma dei voti espressi dai singoli componenti"*

Il comma 7 della riforma prevede che *"le prove scritte si svolgono con il solo ausilio dei testi di legge corredati di commenti e massime della giurisprudenza. Per la redazione dell'atto giudiziario, la commissione fornisce ai candidati un formulario giuridico predisposto ai fini dello svolgimento della prova dal Ministero della giustizia"* mentre il testo vigente consente *"il solo ausilio di testi di legge senza commenti e citazioni giurisprudenziali"*.

Sono assai rilevanti anche le modifiche della prova orale.

Nella riformulazione del comma 3 dell'art. 46 è previsto che il candidato sostenga l'esame su 4 materie, e cioè: a) *"ordinamento e deontologia forensi"* (mantenuta obbligatoria); b) *"diritto processuale civile o diritto processuale penale"* (non è specificato da chi è effettuata la scelta e con che criteri); c) *"una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo e diritto costituzionale"* (materia principale scelta dal candidato); d) *una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra le seguenti: diritto tributario, diritto dell'esecuzione civile, diritto privato comparato, diritto internazionale privato, diritto dell'Unione europea, diritto della giurisdizione internazionale, diritto commerciale, diritto dei mercati finanziari, diritto dei consumatori, diritto del lavoro, diritto della contrattazione collettiva, diritto della previdenza sociale, diritto dell'esecuzione penale, diritto penale del lavoro, diritto penale dell'ambiente, diritto penale dell'economia, diritto penale degli enti, ordinamento giudiziario e penitenziario, diritto dell'ambiente, diritto dei contratti pubblici, diritto dei trasporti, diritto dei servizi pubblici, diritto dei beni culturali, diritto e regolazione pubblica dell'economia, normativa sul diritto d'autore, diritto ecclesiastico, disciplina del diritto alla protezione dei dati personali"* (materia specialistica scelta dal candidato).

La prova orale disciplinata nel vigente comma 3 dell'art. 46 prevede invece 5 materie obbligatorie e due a scelta del candidato.

Circa la valutazione delle prove orali, nella riforma è previsto, al comma 12 dell'art. 46, che *"sono giudicati idonei i candidati che ottengono nella prova orale un punteggio complessivo non inferiore a centoventi punti"*, mentre nel testo vigente *"sono giudicati idonei i candidati che ottengono un punteggio non inferiore a trenta punti per ciascuna materia"*.

Nella riforma Di Sarno è aggiunto il comma 12 bis che dispone: *"I candidati che non hanno ottenuto nella prova orale il punteggio minimo di cui al comma 12 possono sostenere nuovamente la prova orale, senza sostenere nuovamente le prove scritte, entro dodici mesi dallo svolgimento della medesima prova orale"*.

Proposta di legge Miceli

Esame

La proposta Miceli prevede una sola prova scritta e cioè la redazione dell'atto giudiziario di cui al comma 1 dell'art. 46; vengono quindi eliminate le due prove aventi ad oggetti i parere motivati di diritto civile e di diritto penale.

La prova orale viene prevista su 5 materie: a) *"ordinamento e deontologia forense"* (obbligatoria); b) *"diritto processuale civile ovvero diritto processuale penale"* (non risulta chiaro chi effettui la scelta e con quali criteri); c) *"tre materie, scelte preventivamente dal candidato, tra le seguenti: diritto civile, diritto penale, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, diritto commerciale, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato, diritto tributario, diritto ecclesiastico, ordinamento giudiziario e penitenziario"*.

Nella proposta Miceli il comma 7 prevede che *"la prova scritta si svolge con l'ausilio dei testi di legge con annessi commenti e citazioni giurisprudenziali"*.

La proposta Miceli incide anche sull'art. 19 del R.D.L. 1578/1933 prevedendo che *"il Ministro della giustizia indice due sessioni semestrali dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nel corso dell'anno solare, a distanza di centottanta giorni l'una dall'altra"*, in luogo della unica sessione annuale dell'esame ne vengono quindi previste due.

E' poi prevista la modifica dell'art. 20 del R.D.L. n. 1578/1933 che consiste in sostanza nella riproposizione della disciplina dell'esame, già inserita nella modifica dell'art. 46 della Legge 247/2012. Dal punto di vista formale possono sussistere dubbi sulla correttezza dell'intervento legislativo di modifica di quell'articolo dato che, ancorchè formalmente non abrogato, la materia è ora disciplinata dall'art. 17 bis del R.D. 22/1/1934 n. 37.

Previsione di incidenza della nuova disciplina sulla situazione professionale

La proposta del deputato MICELI dichiara che l'obiettivo prefissato è *"quello di favorire l'accesso alla professione forense da parte delle giovani generazioni attraverso criteri di valorizzazione del merito ..."* e di *"incoraggiare, dunque, un processo di crescita delle nuove generazioni che non si esaurisca nella mera preparazione di tipo tecnico-giuridico, ma che sia funzionale per lo sviluppo delle capacità e delle abilità necessarie all'esercizio della professione, assicurando altresì nei tirocinanti la consapevolezza dei principi deontologici ai quali l'attività deve sempre essere improntata"*.

Analogamente la proposta del deputato DI SARNO riconosce (evidentemente

condividendo tale obiettivo) che la legge n. 247/2012 ha *“cercato di favorire l’accesso e la permanenza nella professione di avvocato dei soggetti più meritevoli e di coloro che la esercitano effettivamente e di garantire loro una migliore qualificazione e preparazione, nonché una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini e un più incisivo controllo sulla correttezza delle procedure d’esame”*, ma afferma che la stessa legge avrebbe in realtà *“peggiolato la posizione dei giovani praticanti e professionisti”*.

Entrambe le proposte, quindi, evidenziano la necessità di valorizzare i soggetti più meritevoli e di garantire una migliore qualificazione e preparazione dei praticanti, anche nell’interesse dei cittadini che utilizzano i servizi legali.

Le modifiche proposte, tuttavia, si pongono in contrasto con tali dichiarati – e condivisibili – obiettivi in quanto, anziché snellire e rendere più efficienti le procedure per l’esame di abilitazione, si limitano in realtà a semplificarlo, rendendone in modo generalizzato molto più facile il superamento.

Tutto ciò senza che venga contestualmente revisionato tutto il percorso formativo “a monte” dell’esame, a partire dalla carriera universitaria per poi proseguire nel periodo di tirocinio.

In questo contesto non si possono non condividere le parole del Presidente del CNF Maria Masi, che ha giustamente osservato che la riforma dell’accesso alla professione di avvocato non può essere circoscritta né esaurirsi nella modifica delle modalità dell’esame di abilitazione, che rappresenta non la prima ma l’ultima fase di un percorso di formazione e di indirizzo professionale.

In questo quadro, le proposte di legge in discussione evidenziano le seguenti, ulteriori criticità.

a) Viene trascurata la circostanza che, una volta superato l’esame, l’avvocato è abilitato ad operare in qualsiasi settore di attività, senza limitazioni. Si comprende, pertanto, che il percorso formativo, e l’esame conclusivo, devono garantire una preparazione e una formazione multidisciplinari.

Le due proposte, invece, tendono a “settorializzare” l’esame, orientando le verifiche in sede di esame prevalentemente (se non quasi esclusivamente) su un’unica materia, scelta dal candidato, e rendendo facoltative alcune materie fondamentali.

Va osservato che le attuali previsioni della legge n. 247 del 2012 già tengono in considerazione il fatto che i singoli candidati abbiano svolto la pratica forense e siano professionalmente orientati, in seguito, ad esercitare la professione in uno specifico settore, tanto è vero che la terza prova scritta (redazione di un atto giudiziario) si svolge *“su un quesito proposto, in materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale e il diritto amministrativo”* (v. attuale formulazione dell’art. 46, comma 2, lett. c): tale impostazione sembra garantire il corretto equilibrio tra le esigenze di una formazione multidisciplinare e gli orientamenti professionali degli aspiranti avvocati.

b) Suscita notevoli perplessità anche la proposta di fornire ai candidati, per la redazione dell'atto giudiziario, un formulario giuridico predisposto ai fini dello svolgimento della prova dal Ministero della giustizia (DI SARNO).

Tale previsione svisciva il ruolo e le finalità dell'esame, tende ad introdurre inappropriati automatismi valutativi e non consente alla commissione di verificare adeguatamente il livello di preparazione e di formazione del candidato, la quale si estrinseca anche nella capacità di impostare correttamente un atto giudiziario senza dover utilizzare un modulo precompilato.

c) Neppure è condivisibile la proposta di rendere facoltativa, ai fini del tirocinio, la frequenza obbligatoria e con profitto, per un periodo non inferiore a diciotto mesi, di un corso di formazione professionale (art. 43 della legge 247, la cui applicazione, peraltro, è stata ripetutamente procrastinata).

In realtà, l'obbligo di frequentare la c.d. scuola forense, lungi dal costituire *"un rilevante ostacolo all'effettivo esercizio della professione"* e dal rendere *"ancora più oneroso l'accesso dei giovani alla professione di avvocato"* (v. relazione illustrativa DI SARNO), è volto ad assicurare ai futuri avvocati una preparazione completa, non settoriale, e rappresenta in tal modo un elemento caratterizzante e significativo del loro percorso formativo, di cui l'esame di abilitazione costituisce il momento conclusivo di verifica e non un inopinato sbarramento.

Tanto più che gli oneri economici per la frequenza della scuola forense sono normalmente contenuti e diluiti nel tempo, risultando così del tutto equi e sostenibili.

d) Un'ultima annotazione.

Nella sua relazione DI SARNO afferma che le previsioni della legge 247 che impongono l'obbligatorietà della scuola forense e delineano *"un esame di abilitazione più complesso rispetto al passato"* comportano *"gravi ricadute negative sulla scelta di intraprendere la carriera forense, con la conseguenza che molti giovani rinunciano a tale carriera a causa dei costi e dei maggiori oneri che la nuova disciplina implica"*.

Peccato che le previsioni cui allude DI SARNO non sono ancora operative, essendone stata più volte prorogata l'applicazione, e sia il tirocinio, sia l'esame, si svolgono ancora con il vecchio regime nel quale, da un lato, la scuola forense è facoltativa e, dall'altro lato, è consentito l'utilizzo in sede di esame dei codici commentati

Pertanto, come possano previsioni di legge che non sono ancora entrate in vigore limitare l'accesso alla professione forense è del tutto incomprensibile ...

I Consiglieri

Avv. Riccardo Maoli

III.

Analisi del possibile impatto dell'approvazione della riforma proposta.

La situazione attuale dell'Avvocatura in Italia è caratterizzata da alcuni dati significativi:

- il numero degli avvocati iscritti, calcolato in circa 250.000, con una proporzione rispetto alla popolazione ed alla situazione economica del paese largamente esuberante rispetto alle percentuali dei paesi europei, secondo le tabelle di raffronto che precedono;

- Nel corso degli anni che vanno dal 1985 al 2019, come si è visto, si è giunti ad una crescita pari a cinque volte il dato iniziale, con un significativo aumento, più recentemente, nel periodo che va dal 1996 al dato del 2019, nonostante le cicliche crisi economico-finanziarie che hanno colpito i paesi più industrializzati del mondo;

- Eloquente è il dato che si riferisce al numero di avvocati ogni mille abitanti: l'Italia, lo si è visto, con 1 avvocato ogni 250 abitanti, si colloca in Europa al quarto posto, dopo Lussemburgo, Cipro e Grecia.

- Significativamente elevata è la percentuale degli avvocati (57%) che secondo il Censis ha chiesto l'accesso al contributo straordinario di sostegno al reddito in base alla normativa emergenziale da Covid-19. , come pure significativo

Gli effetti derivanti dalla entrata in vigore di una disciplina di "accesso semplificato" come quelle proposte sono facilmente intuibili:

- non solo l'esplosione in termini numerici (tenuto conto dei candidati agli esami da avvocato e degli abilitati) nel breve periodo del numero di avvocati, verosimilmente fino ad un milione, secondo proiezioni largamente superiori a tutti i paesi UE, ma (e

soprattutto) la dequalificazione degli avvocati in considerazione della minor selettività del tirocinio e dell'esame, l'eccesso di concorrenza, e – non ultimo - la spinta verso una verifica della idoneità dei candidati fondata su una settorializzazione (per singola materia) in contrasto con la necessità che, ferma la debita specializzazione, l'avvocato abbia una indispensabile conoscenza generale delle materie fondamentali.

Rispetto a tali conseguenze dirette, è concretamente ipotizzabile, altresì, una incidenza indiretta (ma certa) sull'inevitabile (e prevedibile, per tal ragione) incremento della giurisdizionalizzazione delle controversie, con conseguente rilievo negativo sul servizio giustizia, in contrasto con la tendenza legislativa di ricerca di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, nonché a fronte del notorio deficit del sistema giudiziario, già particolarmente segnato dalla scarsità di personale, risorse tecniche e dall'eccessiva durata dei processi (che giungerebbe a livelli non più accettabili).

Per ragioni evidenti, sotto il profilo qualitativo, le proposte per una nuova disciplina del tirocinio e dell'esame di accesso alla professione di avvocato sono suscettibili di comportare effetti seriamente negativi sulla preparazione e sulla qualità della prestazione professionale, che devono costituire, proprio per le funzioni di rilievo pubblico dell'avvocato, elementi qualificanti della professione forense.

Riteniamo che l'attuale sistema di selezione, pur suscettibile di possibili interventi migliorativi, sia preferibile rispetto alle criticità fin qui evidenziate nelle proposte di legge esaminate: in altri termini, più idoneo a raggiungere l'obiettivo a cui è preposto, coniugando preparazione teorica e pratica forense, secondo una consolidata esigenza di garantire che ogni Avvocato sia debitamente preparato, competente ed aggiornato.

Il Consigliere
Avv. Massimo Boggio

Il Presidente
Avv. Luigi Cocchi

Si allegano:

- Schemi sinottici tirocinio, esame e formazione 28 Paesi UE;
- “Eu Justice Scoreboard 2020”, pubblicato il 10.7.2020.