

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1545

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **BARBIERI**

Modifica dell’articolo 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in materia di accesso alla professione forense

*Presentata il 25 luglio 2008*

ONOREVOLI COLLEGHI! — È ormai un dato di fatto, riconosciuto anche dai Governi degli ultimi anni, dalle università e dalle rappresentanze istituzionali dell’avvocatura, che il vigente sistema di accesso alla professione forense non è in grado di svolgere la funzione che dovrebbe essergli propria: quella di accertare le conoscenze deontologiche e di valutare le attitudini e le capacità di esercizio della professione del candidato (come richiesto dalla direttiva 205/36/CE recepita con decreto legislativo n. 206 del 2007), garantendo

così l’interesse pubblico con equità e giustizia.

Non solo l’esame di Stato continua ad essere la duplicazione di esami universitari già sostenuti dai candidati, così privilegiando chi non svolge effettivamente la pratica professionale, limitandosi all’apprendimento del nozionismo teorico, ma si continua ad assistere a macroscopiche ingiustificabili sperequazioni negli accessi all’albo professionale a seconda dei distretti di corte d’appello in cui esso è sostenuto. A fronte di sedi dove appare

una mera formalità, con percentuali di promossi vicine alla totalità dei candidati, si riscontrano un gran numero di distretti in cui, al contrario, sono i respinti a essere la grande maggioranza.

Questi fatti non possono dipendere esclusivamente da una diversa severità di giudizio di alcune commissioni di esame rispetto ad altre, in base alla loro collocazione geografica. Sembra evidente che non possono neppure spiegarsi con spropositate e poco credibili differenze di preparazione dei candidati a seconda della regione in cui risiedono.

La spiegazione più plausibile si ricava invece dal fatto che alcuni professionisti, soprattutto appartenenti agli albi professionali delle regioni e delle città più ricche del Paese, dove maggiore è il ricorso di società e di privati alle loro prestazioni, utilizzano da lungo tempo in modo strumentale l'esame di abilitazione, avendo introdotto di fatto uno sbarramento e un numero chiuso illegittimi e incostituzionali nell'accesso all'avvocatura, predeterminando di volta in volta le percentuali di candidati da promuovere. Il fine è quello palese di limitare la concorrenza nel tentativo di garantire ingiustificabili rendite da posizione, a danno dell'interesse pubblico. Spesso, infatti, i promossi non sono certo i più capaci e i più meritevoli.

La normativa vigente consente quindi, da molti anni, la continua violazione dei diritti al lavoro e all'eguaglianza sostanziale, costituzionalmente garantiti, dei giovani professionisti tirocinanti.

Si continua, conseguentemente a permettere che i professionisti di domani, il futuro del nostro Paese, siano umiliati e siamo resi convinti dell'ineluttabilità dell'ingiustizia e dell'illegalità. Proprio coloro che dovranno contribuire in modo così rilevante all'amministrazione della giustizia ed alla difesa della legalità!

Non solo si è quindi assistito sino a oggi allo sfruttamento di questi giovani, che nella maggior parte dei casi non vengono neppure retribuiti per anni dopo la laurea, ma si è anche procurata loro la disillusione precoce nei confronti dell'operato di

chi, al contrario, dovrebbe esserne guida ed esempio.

L'attuale formulazione del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 36 del 1934, inoltre, continua a permettere la rovina economica e sociale di molti praticanti avvocati e delle loro famiglie. Infatti, dopo un anno di pratica, i laureati sono attualmente ammessi al patrocinio presso i tribunali del proprio distretto, con definiti limiti di valore e di materia delle cause di loro competenza. Essi divengono quindi, entro tali limiti, avvocati a tutti gli effetti e svolgono anche, in campo penale, l'importante funzione sociale rappresentata dalle difese d'ufficio e dei non abbienti, che gli avvocati abilitati spesso non svolgono. Decorsi sei anni dall'iscrizione nel registro speciale di cui all'articolo 8 del citato regio decreto-legge n. 1578 del 1933, se nel frattempo non hanno superato l'esame professionale, che, come detto, non brilla certo per imparzialità ed equità, perdono il diritto al patrocinio. Devono così chiudere studi spesso già ben avviati, perdendo clienti conquistati mediante una riconosciuta e apprezzata professionalità. All'età di trentacinque anni si trovano così costretti a cercare un nuovo lavoro, con tutte quelle gravissime conseguenze negative sul piano della vita familiare, sociale ed economica che bene possono essere immaginate.

Siffatte aberrazioni dell'attuale sistema hanno portato alle legittime, vibrante proteste delle rappresentanze associative dei praticanti avvocati, che sono e sono state nel recente passato sotto gli occhi di tutti. Esse hanno presentato svariati esposti alla Commissione delle Comunità europee, che ha aperto l'istruttoria che potrebbe spianare la strada all'ennesimo procedimento di infrazione a carico dell'Italia. I tribunali amministrativi regionali (TAR) sono stati invece intasati da migliaia di ricorsi avverso gli esiti degli esami e stanno verificando positivamente la fondatezza delle gravi e precise doglianze loro sottoposte. Il TAR della Lombardia, oltre ad avere rimesso alla Corte costituzionale la questione inerente la mancata motivazione dei

voti degli elaborati scritti (cosa inaccettabile in uno Stato in cui vige il principio di trasparenza e di imparzialità della pubblica amministrazione), aveva già riconosciuto « apprezzabili motivi di fondatezza » circa i gravi vizi procedurali lamentati per mezzo di un ricorso collettivo dell'Associazione praticanti avvocati di Milano, che nel 2001 aveva visto i suoi membri, candidati all'esame, falcidiati senza criterio alcuno per la percentuale di circa il 90 per cento (dato finale comprensivo della prova orale).

Il TAR aveva quindi avallato la tesi dei praticanti avvocati secondo la quale non solo si erano verificati in quella sede, da parte delle commissioni esaminatrici, eccessi di potere per irragionevolezza e illogicità oltre a violazioni dei principi di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa, ma che, addirittura, come sembrava ormai prassi, gli elaborati scritti non erano neppure stati corretti dalle commissioni. La media dei tempi di correzione si era infatti aggirata intorno ai due-tre minuti a compito, quando l'esito di un'ordinanza verificatoria disposta dallo stesso TAR della Lombardia aveva stabilito non poter essere inferiori, per la sola lettura (escludendosi pertanto tutte le operazioni di istruzione e di valutazione collegiale conseguenti), ai cinque minuti.

A fronte di questi gravi fatti, trovano fondamento e comprensione le numerose manifestazioni, cortei e assemblee, oltre alle svariate ulteriori forme di protesta effettuate dai giovani professionisti e seguite attentamente dai mezzi di informazione, mai avvenute in precedenza. Devono quindi condividersi le censure dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le precise critiche e proposte di modifica avanzate da numerose associazioni e personalità dello Stato.

Tuttavia a un problema di tale rilevanza non è stata ancora data una soluzione capace di assicurare l'equa contemperanza tra l'interesse pubblico e i diritti degli interessati. Per ovviarvi con urgenza, si è ritenuto di utilizzare le stesse forze giovani e propositive delle associazioni dei praticanti, proponendo con la loro colla-

borazione alcune urgenti modifiche al citato regio decreto-legge n. 1578 del 1933 che, ancora oggi, regola lo svolgimento della pratica professionale. La presente proposta di legge mira infatti a garantire per il futuro un sistema di accesso indipendente dalle volontà corporative dei professionisti abilitati, nonché a introdurre un regime transitorio volto a « sanare » le posizioni di quei praticanti che per molti anni hanno visto violati i loro diritti e le loro legittime aspettative a causa di un procedimento antiquato, inattuato e inattuabile.

Si chiede conseguentemente:

1) che il limite di sei anni di esercizio del patrocinio sia abolito;

2) che i praticanti avvocati abilitati, identificati come « procuratori legali abilitati », siano ammessi, dopo due anni di tirocinio (tirocinio che sarà svolto anche mediante frequenza obbligatoria di scuole professionali, al fine di garantire la preparazione e l'aggiornamento dei tirocinanti sia teorici, sia pratici) ad esercitare il patrocinio davanti ai tribunali del distretto;

3) che, dopo un periodo di tre anni di patrocinio legale continuativo, effettivo, documentato, controllato dal consiglio dell'ordine e certificato anche dall'iscrizione alla Cassa di previdenza e assistenza forense, i « procuratori legali abilitati » siano iscritti, a domanda, all'albo professionale degli avvocati, sul presupposto della equipollenza tra l'esame di Stato e l'attività di patrocinio legale, come affermato dalla sentenza n. 5 del 1999 della Corte costituzionale: « Il legislatore può stabilire che in taluni casi si prescinda dall'esame di Stato (sentenza n. 127 del 1985) quando vi sia stata in altro modo una verifica di idoneità tecnica e sussistano apprezzabili ragioni che giustifichino l'eccezione »;

4) che coloro i quali hanno già maturato tre anni di abilitazione (ovvero che sono stati cancellati dal registro speciale a causa del decorso di sei anni di patrocinio), alla data di entrata in vigore della legge, possano, entro un anno dalla me-

desima data, chiedere l'iscrizione all'albo professionale degli avvocati;

5) che coloro i quali alla data di entrata in vigore della legge risultino iscritti nel registro speciale di cui all'articolo 8, primo comma, del citato regio decreto-legge n. 1578 del 1933 e che non siano abilitati al patrocinio, ovvero se abilitati non abbiano maturato i tre anni necessari all'iscrizione all'albo professionale, possano chiedere la conversione del periodo di pratica svolta, ai fini del computo del termine triennale per l'iscrizione all'albo. Il praticante avvocato non abilitato dovrà quindi richiedere l'abilitazione, ai sensi dell'attuale formulazione del secondo comma del medesimo articolo 8 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933 (ossia dopo un anno di pratica) al fine di compiere i tre anni di patrocinio necessari per l'iscrizione all'albo. Il praticante avvocato già abilitato dovrà, per il medesimo fine, portare a compimento il periodo triennale di patrocinio richiesto;

6) che tutti coloro che sceglieranno di abilitarsi come « procuratori legali abilitati » dovranno autocertificare di non svolgere altre attività professionali o di lavoro dipendente o pubblico, pena la cancellazione dall'albo professionale. Le autocertificazioni saranno soggette a controllo a cura dei consigli dell'ordine territoriali.

Due anni di pratica professionale e tre anni di patrocinio legale appaiono una « verifica di idoneità tecnica » sufficiente a giustificare l'iscrizione all'albo professionale degli avvocati; le « apprezzabili ragioni che giustificano l'eccezione » sono invece ravvisabili nell'esigenza di assicurare a migliaia di giovani laureati in giurisprudenza una prospettiva certa di attività legale e quindi di lavoro autonomo.

Già oggi i praticanti avvocati abilitati svolgono un'attività legale autonoma che dà sostanza al tirocinio. L'obiettivo è quindi quello di disegnare un percorso nuovo di accesso all'albo professionale degli avvocati che superi la strettoia dell'esame di abilitazione. Questo, come detto, non è strutturato come prova atti-

tudinale e non tiene neppure nel debito conto gli esami sostenuti e superati in università (una laurea non può e non deve essere sottoposta a ulteriore verifica).

È tuttavia evidente che i procuratori legali abilitati i quali, dopo tre anni di patrocinio, non chiedano il passaggio all'albo professionale degli avvocati, debbano essere cancellati dall'apposito registro speciale di cui al primo comma del citato articolo 8 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933: « La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto priva di razionale giustificazione l'ammissione al patrocinio legale senza limiti di tempo e al di fuori di ogni esigenza apprezzabile » (citata sentenza n. 5 del 1999 della Corte costituzionale).

Quanto esposto non potrà comunque prescindere dalla necessaria riforma dell'esame di Stato, che dovrà essere mantenuto. L'articolo 33, quinto comma, della Costituzione non dice come debba essere articolato e da chi debba essere organizzato. Così com'è oggi strutturato, per la maggior parte delle libere professioni non funziona. Deve divenire, come chiede la direttiva 2005/36/CE già precedentemente citata (recepita dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 206 del 2007), una prova attitudinale che « verte su materie (...) la cui conoscenza è una condizione essenziale per poter esercitare la professione sul territorio dello Stato ». L'esame di Stato deve essere correlato alla realtà della professione e deve favorire la specializzazione: un avvocato (nella maggior parte dei casi ed esemplificativamente) può occuparsi di diritto penale, di diritto civile, di diritto amministrativo o essere sottospecializzato in una delle infinite branche di questi diritti. Non è quindi logico che un aspirante avvocato debba sostenere tre prove scritte, quando nella vita professionale si occuperà prevalentemente di una sola branca del diritto. Appare conseguentemente congrua e sufficiente una prova attitudinale su una sola branca del diritto e una prova orale vertente sulla conoscenza della deontologia professionale.

Infine, occorre evidenziare un'ulteriore, fondamentale motivo di urgenza e di ne-

cessità di approvazione della presente proposta di legge.

I modi per aggirare la normativa vigente riguardo all'obbligo di sostenere l'esame di Stato già esistono e vengono praticati, alcuni da lungo tempo, altri solo da poco.

Appartiene ai primi la « migrazione », cui assistiamo ogni anno, di migliaia di candidati dalle sedi di esame più « difficili » a quelle più « facili ». Grazie a dichiarazioni di residenza e ad attestati di compiuta pratica compiacenti, i praticanti « più furbi » (mediante svariate violazioni di legge) e che possono accollarsi il non indifferente onere economico di ripetuti viaggi ed affitti al fine di dimostrare una residenza fittizia, sostengono l'esame in sedi dove esso rappresenta una mera formalità.

Ai secondi si riconduce invece la possibilità (già attuata da oltre 5.000 laureati in giurisprudenza italiani, che spesso non hanno svolto neppure un giorno di pratica) di chiedere il riconoscimento del proprio titolo di laurea in un Paese comunitario dove non sia previsto un esame

per l'accesso alla professione (la vicina Spagna, ad esempio). Ottenuto il riconoscimento del titolo nel Paese prescelto, il laureato può iscriversi direttamente all'albo professionale degli avvocati locali e — in virtù di una direttiva comunitaria sul diritto di stabilimento — può esercitare in Italia la professione forense, per un periodo di tre anni, con il titolo del Paese in cui è iscritto (Abogado, sempre seguendo l'esempio spagnolo), decorsi i quali ha diritto di vedersi riconosciuto anche il titolo italiano. Senza sostenere l'esame e senza aver fatto alcun tirocinio. Tutto ciò a scapito dell'interesse pubblico e dei diritti di quei cittadini tirocinanti che non hanno cercato « vie alternative » alle previsioni di legge.

Non possiamo quindi ritardare ulteriormente nel garantire ai praticanti avvocati la parità di trattamento ed il ripristino della legalità, per restituire loro la possibilità di programmare il proprio futuro e per ridare fiducia nello Stato a coloro che presto saranno chiamati ad amministrarne settori di importanza fondamentale per la crescita del nostro Paese.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifica dell'articolo 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36).*

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 sostituito dal seguente:

« ART. 8. — 1. I laureati in giurisprudenza, che svolgono la pratica prevista dall'articolo 17, sono iscritti, a domanda e previa certificazione dell'avvocato di cui frequentano lo studio, in un registro speciale tenuto dal consiglio dell'ordine degli avvocati presso il tribunale nel cui circondario hanno la residenza e sono sottoposti al potere disciplinare del consiglio stesso.

2. I praticanti avvocati, dopo due anni dall'iscrizione nel registro di cui al comma 1, sono ammessi, con il titolo di procuratori legali abilitati, ad esercitare l'attività professionale nei limiti e con le modalità stabiliti dal presente articolo, nonché dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479.

3. Dopo tre anni di attività continuativa, effettiva e controllata annualmente dal consiglio dell'ordine, i procuratori legali abilitati sono iscritti a domanda all'albo professionale degli avvocati.

4. I procuratori legali abilitati che, dopo tre anni di patrocinio, non chiedono l'iscrizione all'albo professionale degli avvocati, sono cancellati dal registro speciale di cui al comma 1.

5. I praticanti avvocati che richiedono l'iscrizione nel registro speciale di cui al comma 1 devono, contestualmente alla domanda, depositare un'autocertifica-



zione dalla quale risulti che gli stessi non svolgono altre attività professionali o di lavoro dipendente o pubblico, pena la cancellazione dal registro medesimo.

6. È condizione per l'esercizio dell'attività di cui al comma 2 aver prestato giuramento davanti al presidente del tribunale del circondario in cui il praticante avvocato è iscritto secondo la formula seguente: « Consapevole dell'alta dignità della professione forense, giuro di adempiere ai doveri ad essa inerenti e ai compiti che la legge mi affida con lealtà, onore e diligenza per i fini della giustizia ».

#### ART. 2.

*(Norme transitorie).*

1. I praticanti avvocati che alla data di entrata in vigore della presente legge hanno già maturato tre anni di abilitazione, decorrenti dall'ammissione al patrocinio di cui all'articolo 8, secondo comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, nel testo previgente alla medesima data, ovvero rispetto ai quali sia già decorso il termine dei sei anni di ammissione al patrocinio previsto dal medesimo articolo, devono chiedere, entro un anno a decorrere dalla citata data di entrata in vigore della presente legge, l'iscrizione all'albo professionale degli avvocati a pena di decadenza.

2. I praticanti avvocati che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano iscritti nel registro speciale di cui all'articolo 8, primo comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, nel testo previgente alla medesima data di entrata in vigore, e che non hanno maturato il periodo di ammissione al patrocinio di cui al comma 1 del presente articolo, possono chiedere la conversione del periodo di pratica svolta a tale data, ai fini del computo del termine biennale e di quello triennale previsti dai commi 2 e 3 del

citato articolo 8 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 36 del 1934, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 della presente legge. I praticanti avvocati non ammessi al patrocinio alla data di entrata in vigore della presente legge possono richiederne l'ammissione ai sensi del secondo comma del citato articolo 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, nel testo previgente alla medesima data di entrata in vigore, al fine della maturazione dei tre anni di patrocinio necessari all'iscrizione al citato albo professionale degli avvocati. I praticanti avvocati ammessi al patrocinio alla data di entrata in vigore della presente legge devono, per il medesimo fine di cui al periodo precedente, portare a compimento il periodo triennale di patrocinio richiesto per l'iscrizione al citato albo professionale.

