

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 751

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ORSO, AMATO, ASCARI, CAROTENUTO, CHERCHI, GIULIANO, MORFINO, PAVANELLI, PENZA

Delega al Governo per il riordino dei corsi universitari nelle materie giuridiche, nonché 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, n. 36, in materia di tirocinio ed esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense

Presentata il 9 gennaio 2023

ONOREVOLI COLLEGHI! — È ormai divenuto imprescindibile un intervento in materia di accesso alla professione forense e di riassetto sostanziale del percorso di studi nelle materie giuridiche. Le criticità della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che di fatto voleva garantire, con le migliori intenzioni, maggiore trasparenza e sostegno al merito oltre che un virtuoso percorso preparatorio, sono emerse non solo dai disagi lamentati dai praticanti e dai giovani professionisti, ma anche da quanto riferito dagli esperti e dai professori, auditi dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati nella XVIII legislatura nel corso dell'esame delle proposte di legge concernenti la

modifica della citata legge n. 247 del 2012. In particolare nel ciclo di audizioni svolto nella precedente legislatura è emerso in modo pressoché unanime come, ancor prima dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense, sia necessario riformare il percorso universitario, ritenuto non più idoneo a formare adeguatamente e a selezionare, secondo criteri di merito, gli aspiranti avvocati. La seconda criticità rilevata all'esito delle audizioni e del dibattito tra le forze parlamentari è stata l'inidoneità dell'attuale tirocinio professionale a formare efficacemente i praticanti, in quanto molto spesso esso è espletato in modo non effettivo, se

non addirittura simulato, e comunque in modo insufficiente, ritenendo inoltre necessario procedere a una maggiore responsabilizzazione del consiglio dell'ordine nello svolgimento del tirocinio professionale medesimo. Non da ultimo, occorre prevedere una riforma sostanziale e procedurale dell'esame di Stato, superando l'obbligatorietà dei corsi di formazione e intervenendo al fine di migliorare la trasparenza nella correzione delle prove e di garantire la fruibilità delle stesse durante l'anno.

La presente proposta di legge prevede quindi agli articoli 1 e 2 una disposizione di delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti al riordino dei corsi universitari nelle materie giuridiche secondo i seguenti criteri e principi:

a) prevedere un corso di laurea di durata triennale idoneo a far acquisire il diploma di laurea in scienze giuridiche, titolo che sarà sufficiente per accedere ai concorsi della pubblica amministrazione. Il piano di studi e l'offerta formativa del corso di laurea in scienze giuridiche dovrà essere rivisto e reso attuale alla luce delle nuove competenze, in particolari digitali, richieste nella pubblica amministrazione;

b) prevedere un corso di laurea di secondo livello per un ulteriore biennio al fine di conseguire il diploma di laurea in giurisprudenza, necessario per accedere invece alle professioni legali. Il corso di laurea biennale dovrebbe avere ad oggetto l'approfondimento delle discipline fondamentali, tra cui annoverare in modo imprescindibile le seguenti: diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo, diritto processuale civile, diritto processuale penale e diritto tributario.

La finalità della differenziazione in due corsi di laurea consiste nel permettere alla maggior parte degli studenti di ottenere un titolo di studio idoneo per l'accesso al mondo del lavoro, e in particolare all'impiego nella pubblica amministrazione o in imprese private, e mira, al contempo, a ridurre il numero di studenti che approderanno al conseguimento del diploma di laurea in giurisprudenza limitandolo a coloro che avranno superato prove particolarmente se-

lettive e avranno maturato un'esperienza pratica idonea a fornire adeguati strumenti di valutazione per la scelta, subito dopo il conseguimento della laurea, della futura professione.

Si ritiene che un biennio di studi così articolato e performante sarebbe idoneo a fornire all'aspirante avvocato una seria e approfondita preparazione generalista, consentendo di configurare l'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense come esame più specialistico.

Gli articoli 3 e 4, lettere a) e b), della presente proposta di legge, recano disposizioni immediatamente precettive, prevedendo una valorizzazione del tirocinio post-laurea quale momento centrale per affrontare sul piano pratico la futura professione e le relative difficoltà. Si propone, pertanto, un'intensificazione dell'attività di tutoraggio da parte dei consiglieri degli ordini forensi, prevedendo una verifica semestrale del tirocinio professionale mediante colloquio in cui vengano discussi gli atti redatti e le attività svolte. All'esito del colloquio il *tutor* dovrà redigere una relazione che certifichi l'adeguatezza e la varietà dell'esperienza acquisita, suggerendo, ove occorra, un supplemento di esperienze. Il *tutor* consegnerà, alla fine del periodo di tirocinio, una relazione finale di presentazione del candidato ove sono illustrate le conoscenze acquisite e le esperienze maturate. Si propone inoltre di eliminare le occasioni formative alternative oggi previste, quali le esperienze maturate all'estero, e di incentivare l'acquisizione dell'abilitazione al patrocinio dopo i dodici mesi iniziali di pratica forense. Si prevede inoltre il ripristino del potere di patrocinare, con mandato esclusivo o congiunto, per le cause civili e penali nei limiti già previsti dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479.

Gli articoli 4, lettere c), d) ed e), e 5 della presente proposta di legge, novellano in più punti la legge 31 dicembre 2012, n. 247, e gli articoli 19, 20 e 22 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, al fine di modificare la forma e i contenuti dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione

forense. Si prevede che l'esame si articoli in una prova preselettiva unica nazionale svolta in modalità telematica in due sessioni all'anno, in una prova scritta e in una prova orale. La prova preselettiva è finalizzata all'accertamento delle capacità logico-deduttive e di apprendimento delle fonti normative e dei principali orientamenti giurisprudenziali relativi alle seguenti materie: *a)* diritto civile e diritto processuale civile; *b)* diritto penale e diritto processuale penale; *c)* diritto amministrativo; *d)* diritto commerciale; *e)* diritto del lavoro. Essa consiste nella somministrazione ai candidati di ottanta quesiti a risposta multipla, cui sono associate almeno cinque possibili risposte. La prova preselettiva ha durata di cento minuti ed è indetta con cadenza semestrale nelle sessioni di marzo e aprile, e di settembre e ottobre. Il superamento della prova preselettiva, ossia la risposta corretta ad almeno sessanta domande con meno di quindici risposte errate, costituisce condizione di ammissione alla prova scritta. La prova scritta si svolge sui temi formulati dal Ministro della giustizia e ha ad oggetto la redazione di un atto giudi-

ziario che postuli conoscenze di diritto sostanziale e di diritto processuale, su un quesito proposto, in una materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale e il diritto amministrativo. Nella prova orale, che ha durata massima di sessanta minuti, il candidato dovrà illustrare preliminarmente la prova scritta e dovrà dimostrare la conoscenza delle seguenti materie: *a)* ordinamento e deontologia forense; *b)* diritto processuale civile o diritto processuale penale; *c)* una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo; *d)* una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra le seguenti: diritto costituzionale, diritto tributario, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato, diritto commerciale, diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto dei consumatori, diritto d'autore, diritto dell'ambiente, ordinamento giudiziario e penitenziario. Si prevede infine che la commissione d'esame esponga i motivi per i quali le soluzioni proposte nell'elaborato siano state ritenute pertinenti o non pertinenti.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per il riassetto formale e sostanziale del percorso di studi nelle materie giuridiche e procedura per il suo esercizio)

1. Il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino dei corsi universitari nelle materie giuridiche, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca e sentito il Ministro per la pubblica amministrazione. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di sessanta giorni dalla data della ricezione, decorso il quale i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

3. Il Governo, con la procedura di cui al comma 2, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

4. Dall'esercizio della delega di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere un corso di laurea, di primo livello, di durata triennale, idoneo al conseguimento del diploma di laurea in scienze giuridiche, necessario per l'accesso ai concorsi della pubblica amministrazione, procedendo alla riforma e all'aggiornamento delle materie da inserire nel piano di studi, alla luce delle nuove competenze, anche digitali, richieste nella pubblica amministrazione;

b) prevedere un corso di laurea di secondo livello, di ulteriore durata biennale, idoneo al conseguimento del diploma di laurea in giurisprudenza, necessario per accedere alle professioni legali. In relazione a tale corso di laurea:

1) favorire l'approfondimento nelle materie fondamentali, in numero non inferiore a otto materie;

2) prevedere che in ogni materia l'esame si articoli in una prova scritta, nella forma del parere o dell'atto giudiziario, e in una prova orale;

3) prevedere l'accesso alla prova orale per i soli studenti che abbiano superato la prova scritta;

4) fissare un numero massimo di tentativi per il superamento delle prove scritte e orali, prevedendo, altresì, che il giudizio sulla prova scritta, quando al di sotto della sufficienza, sia corredato da motivazione che evidenzii gli errori di diritto o i vizi di ragionamento;

5) prevedere l'obbligatorietà del tirocinio da svolgere in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea durante i primi diciotto mesi. Il tirocinio si svolge in periodi di durata semestrale per ciascun profilo professionale, ossia avvocato, magistrato e notaio;

6) procedere alla ricognizione, al riordino, al coordinamento, alla modifica e

all'integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia, in coerenza con l'esercizio della delega di cui all'articolo 1.

Art. 3.

(Tutoraggio per il tirocinio professionale)

1. I consiglieri degli ordini forensi svolgono un'attività di tutoraggio mediante colloqui semestrali con i praticanti avvocati nei quali sono esaminati e discussi gli atti redatti nello svolgimento della pratica. All'esito di ciascun colloquio il *tutor* redige una relazione in cui certifica l'adeguatezza e la varietà dell'apprendimento teorico e pratico, indicando, ove necessario, le criticità riscontrate e i suggerimenti utili al loro superamento.

2. Al termine del periodo di tirocinio professionale, il *tutor* redige una relazione finale, da consegnare al praticante avvocato, in cui certifica le conoscenze e le esperienze maturate nello svolgimento della pratica.

Art. 4.

(Modifiche alla legge 31 dicembre 2012, n. 247)

1. Alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 41:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il tirocinio professionale consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante avvocato finalizzato a fargli conseguire le conoscenze e le capacità necessarie per l'esercizio della professione di avvocato, a fargli apprendere e rispettare i principi etici e le regole deontologiche e, con riferimento all'attività da svolgere negli studi legali privati o negli uffici legali di imprese e di enti pubblici, a fargli acquisire le competenze necessarie in materia di amministrazione e di gestione »;

2) al comma 6, la lettera c) è abrogata;

3) al comma 11:

3.1) al terzo periodo, le parole: « decorso il primo semestre, possono » sono sostituite dalle seguenti: « decorso il primo semestre, devono »;

3.2) dopo il terzo periodo è inserito il seguente: « L'indennità o il compenso di cui al terzo periodo sono commisurati alla quantità e alla qualità delle prestazioni e, comunque, non sono inferiori nel minimo agli importi stabiliti annualmente, con proprio decreto, dal Ministro della giustizia »;

4) il comma 12 è sostituito dai seguenti:

« 12. Nel periodo di svolgimento di tirocinio, il praticante avvocato, decorso un anno dall'iscrizione nel registro dei praticanti, può esercitare l'attività professionale, con mandato esclusivo o congiunto, di fronte al tribunale in composizione monocratica e al giudice di pace, limitatamente:

a) in ambito civile, alle cause, anche se relative a beni immobili, di valore non superiore a euro 25.822,84; alle cause per azioni possessorie, salvo il disposto dell'articolo 704 del codice di procedura civile e, per le denunce di nuova opera e di danno temuto, salvo il disposto dell'articolo 688, secondo comma, del codice di procedura civile; alle cause relative ai rapporti di locazione e di comodato di immobili urbani e a quelle di affitto di azienda, in quanto non siano di competenza delle sezioni specializzate agrarie;

b) in ambito penale, nei procedimenti di competenza del giudice di pace, in quelli per reati contravvenzionali e in quelli che, in base alle norme vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, rientravano nella competenza del pretore.

12-bis. L'abilitazione di cui al comma 12 decorre dalla delibera di iscrizione nell'apposito registro. Essa può durare al massimo sei anni, salvo il caso di sospensione dall'esercizio professionale non determinata da giudizio disciplinare, alla condi-

zione che permangano tutti i requisiti per l'iscrizione nel registro »;

b) all'articolo 43, il comma 1 è sostituito dal seguente:

« *1.* Il tirocinio consiste nella pratica svolta presso uno studio professionale. Il tirocinante può decidere di frequentare, facoltativamente, anche i corsi di formazione di indirizzo professionale tenuti da ordini e associazioni forensi nonché dagli altri soggetti previsti dalla legge »;

c) all'articolo 46:

1) il comma 1 è sostituito dai seguenti:

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

1-bis. La prova preselettiva è finalizzata all'accertamento delle capacità logico-deduttive e di apprendimento delle fonti normative e dei principali orientamenti giurisprudenziali relativi alle seguenti materie: diritto civile e diritto processuale civile; diritto penale e diritto processuale penale; diritto amministrativo; diritto commerciale; diritto del lavoro. Essa consiste nella somministrazione ai candidati di ottanta quesiti a risposta multipla. A ogni quesito proposto sono associate almeno cinque possibili risposte. La prova preselettiva ha durata di cento minuti ed è indetta con cadenza semestrale nelle sessioni di marzo e aprile, e di settembre e ottobre. Il superamento della prova preselettiva costituisce condizione di ammissione alla prova scritta ed è ammesso a sostenere la prova scritta il candidato che abbia risposto correttamente ad almeno sessanta quesiti e che non abbia dato più di quindici risposte errate.

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

1-quater. La prova preselettiva si svolge senza l'ausilio di testi di legge, codici e commenti giurisprudenziali e di qualunque altro sussidio cartaceo o strumento idoneo alla memorizzazione di informazioni o alla trasmissione di dati. La correzione è effettuata con sistema automatizzato presso la stessa sede in cui si è svolta la prova.

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

2) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. La prova scritta è svolta sui temi formulati dal Ministro della giustizia e ha per oggetto 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 e il diritto amministrativo »;

3) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Nella prova orale, della durata massima di sessanta minuti, il candidato illustra preliminarmente la prova scritta e dimostra la conoscenza delle seguenti materie:

- a) ordinamento e deontologia forensi;
- b) una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto processuale civile e diritto processuale penale;
- c) una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo;
- d) una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto costituzionale, diritto tributario, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato, diritto commerciale, diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto dei consumatori, diritto d'autore, diritto dell'ambiente e ordinamento giudiziario e penitenziario »;

4) al comma 4, le parole: « , nelle tre prove scritte, un punteggio complessivo di almeno 90 punti e un punteggio non inferiore a 30 punti in ciascuna prova » sono sostituite dalle seguenti: « nella prova scritta un punteggio non inferiore a 30 punti »;

5) al comma 5, le parole: « La commissione annota le osservazioni positive o negative nei vari punti di ciascun elaborato, le quali » sono sostituite dalle seguenti: « La commissione espone i motivi per i quali le soluzioni proposte nell'elaborato sono state ritenute pertinenti o non pertinenti, che »;

6) al comma 7, il primo periodo è sostituito dal seguente: « La prova scritta si svolge con il solo ausilio dei testi di legge corredati di commenti e massime giurisprudenziali »;

7) il comma 12 è sostituito dai seguenti:

« 12. Sono giudicati idonei i candidati che ottengono nella prova orale un punteggio complessivo non inferiore a centoventi punti.

12-bis. I candidati che non hanno ottenuto il punteggio minimo di cui al comma 12 nella prova orale possono, entro dodici mesi dal suo svolgimento, sostenere nuovamente la prova orale senza dover sostenere la prova scritta »;

d) all'articolo 47, comma 1, le parole: « tra gli iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, uno dei quali la presiede » sono sostituite dalle seguenti: « tra gli iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni ed è presieduta dall'avvocato con maggiore anzianità nella professione »;

e) l'articolo 49 è abrogato.

Art. 5.

(Modifiche agli articoli 19, 20 e 22 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36)

1. Al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modifica-

zioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 19, il terzo e il quarto comma sono sostituiti dai seguenti:

« Con lo stesso provvedimento 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. All'esame possono partecipare i praticanti che abbiano compiuto la prescritta pratica almeno trenta giorni prima della data della prima prova preselettiva per la quale abbiano presentato istanza di partecipazione.

Le procedure di correzione degli elaborati scritti e di esito della prova orale devono concludersi almeno trenta giorni prima della data di svolgimento della sessione del semestre successivo.

Qualora, per ragioni straordinarie, le procedure di correzione degli elaborati scritti e di esito della prova orale non si siano concluse entro la data di cui al quarto comma, il candidato in attesa di ricevere l'esito può presentare domanda di iscrizione con riserva alla sessione successiva »;

b) l'articolo 20 è sostituito dal seguente:

« Art. 20. — 1. L'esame di Stato per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione forense si articola in una prova preselettiva unica nazionale svolta in modalità telematica, in una prova scritta e in una prova orale.

2. La prova preselettiva, indetta con cadenza semestrale, è finalizzata all'accertamento delle capacità logico-deduttive e di apprendimento delle fonti normative e dei principali orientamenti giurisprudenziali relativi alle seguenti materie: diritto civile e diritto processuale civile; diritto penale e diritto processuale penale; diritto amministrativo; diritto commerciale; diritto del lavoro. Il superamento della prova preselettiva costituisce condizione di ammissione alla prova scritta.

3. La prova scritta ha per oggetto la redazione di un atto giudiziario che postuli conoscenze di diritto sostanziale e di diritto

processuale su un quesito proposto, in una materia scelta dal candidato tra il diritto privato, il diritto penale e il diritto amministrativo.

4. La prova orale verte sull'illustrazione preliminare, da parte del candidato, della prova scritta e sulla conoscenza delle seguenti materie: *a)* ordinamento e deontologia forensi; *b)* una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto processuale civile e diritto processuale penale; *c)* una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo; *d)* una materia, scelta preventivamente dal candidato, tra diritto costituzionale, diritto tributario, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato, diritto commerciale, diritto del lavoro e della previdenza sociale, diritto dei consumatori, diritto d'autore, diritto dell'ambiente e ordinamento giudiziario e penitenziario ».

c) all'articolo 22, il secondo comma è sostituito dal seguente:

« I temi per la prova scritta sono formulati dal Ministro della giustizia ».

