CAMERA DEI DEPUTATI N. 4140

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VOLONTÈ, SANZA, TERESIO DELFINO, GRILLO, MARINACCI, PANETTA

Riordinamento della professione di avvocato e della pratica forense

Presentata il 17 settembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dopo anni di tentennamenti e rinvii, è ormai maturo il tempo per pensare in modo serio e costruttivo ad un riordino della pratica forense.

La necessità di riqualificare la professione forense, che si pregia di essere tra le più importanti per tradizione, cultura e impatto sociale, non è esigenza solo di oggi.

È sufficiente considerare, infatti, che l'attuale disciplina della professione forense risale ad un testo normativo, il regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 gennaio 1934, n. 36, che, benché più volte modificato, non appare più adeguato al nuovo modello di avvocato che emerge dagli altri ordinamenti europei e soprattutto dalla normativa comunitaria, cui presto l'Italia dovrà uniformarsi per entrare a far parte a pieno titolo dell'Unione europea.

La stessa avvocatura italiana, attraverso i propri organi rappresentativi a livello sia nazionale che locale, ha più volte sottolineato la necessità di ridare credibilità ad una categoria che sembra aver perduto quei connotati di prestigio e di qualificazione professionale che le erano propri, principalmente per la mancanza di adeguati strumenti di formazione, anche deontologica, dei giovani praticanti avvocati.

Una situazione inaccettabile, laddove si consideri che l'operato dell'avvocato dovrebbe mirare, come e più di quello dei giudici, a garantire la tutela dei princìpi cardine della giustizia e del diritto.

Proprio per questo appare necessario che ogni futuro avvocato si prepari ad affrontare quella che sarà la sua professione con un'adeguata preparazione tecnica e pratica, accompagnata dalla consapevolezza che comunque studio e applicazione non sono sufficienti se non vi è anche la voglia di svolgere il proprio praticantato con passione, entusiasmo e lealtà, vivendo con profonda consapevolezza la propria scelta.

Il cammino da compiere per realizzare tali obiettivi deve coinvolgere le istituzioni pubbliche a vari livelli, iniziando dall'università per passare attraverso un fondamentale e proficuo periodo di pratica forense, in collaborazione con la società civile, la regione e gli enti locali, sino a raggiungere il traguardo rappresentato dall'esame finale di abilitazione.

Università, società civile, pratica ed esame: sono questi i punti cardine sui quali si sviluppa il presente progetto di legge.

In questo senso sono orientate ormai le realtà normative forensi degli Stati membri dell'Unione europea, ove si privilegia il momento formativo del giovane legale, attraverso degli studi mirati ad una pratica effettivamente formativa.

Dunque, l'università innanzitutto, ma non solo.

L'accesso alla professione forense non può prescindere da un'organica riforma del corso di laurea in giurisprudenza in senso specialistico.

È infatti assolutamente inammissibile che durante l'intero corso di laurea lo studente non sia mai chiamato a cimentarsi con la redazione di atti giudiziari e non sia mai messo al confronto con la realtà delle aule giudiziarie, con i problemi che scaturiscono dalla società civile.

La presente proposta di legge mira proprio a riformare in primo luogo questo particolare aspetto del *cursus studiorum* dello studente in giurisprudenza, che oggi si trova calato in una realtà del tutto nuova e diversa dal contesto storico in cui è maturata l'attuale impostazione degli studi universitari nonché la disciplina della professione forense.

La scelta di un indirizzo specialistico fin dagli anni dell'università ed il primo contatto con la pratica legale sembrano i correttivi più adatti per far scendere il giovane aspirante avvocato dall'affascinante, ma pur sempre astratto, mondo dei grandi princìpi del diritto, per toccare con mano la realtà in cui si trova concretamente ad operare.

Il passo successivo consiste nell'assicurare un esercizio effettivo e continuativo della pratica professionale, sancendo in modo chiaro e inequivocabile l'incompatibilità della professione forense con altre professioni sia del settore pubblico che privato.

Si è infatti rilevato, e nemmeno questa è una novità, che la confusione tra l'attività forense ed altre forme di occupazione ha provocato un preoccupante scadimento a livello deontologico della professione e del relativo praticantato.

In quest'ottica, un ruolo fondamentale spetterà ai consigli dell'ordine, i quali, con la collaborazione delle associazioni dei praticanti avvocati, dovranno assumersi nuovi impegni finalizzati a favorire la formazione del praticante, vigilare sull'effettivo svolgimento della pratica attraverso severe forme di controllo degli albi, per scongiurare l'aberrante prassi della pratica fittizia.

Naturalmente, la sancita incompatibilità dello svolgimento della pratica forense con qualsiasi altra professione retribuita rende assolutamente necessario che al praticante venga riconosciuto un compenso annuo tale da consentire di dedicarsi in modo esclusivo e con serietà alla sua formazione collaborando in maniera attiva e proficua allo svolgimento e al buon andamento dello studio in cui si troverà ad operare.

Si prevede inoltre, in collaborazione con le regioni e gli enti locali, la creazione di scuole forensi di taglio pratico-formativo con frequenza obbligatoria, che forniranno ai praticanti avvocati quelle cono-

scenze di carattere pratico dirette ad integrare la formazione teorica già acquisita durante il corso di laurea.

Dopo il primo anno di pratica verrà concessa al praticante avvocato l'abilitazione al patrocinio innanzi alle preture, ai giudici di pace ed alle commissioni tributarie provinciali, con iscrizione al relativo registro che abiliterà altresì i giovani legali al patrocinio avanti ai tribunali civili e penali, ai tribunali amministrativi regionali ed alle Commissioni tributarie regionali in mera qualità di sostituti processuali dell'avvocato presso il cui studio si svolge la pratica (prassi già invalsa nei nostri tribunali).

In questo rinnovato contesto l'esame diventa una vera e propria « abilitazione », tesa a verificare le effettive capacità professionali acquisite dal futuro avvocato dapprima all'università, e successivamente durante il biennio di pratica.

Detto esame dovrà svolgersi presso i locali consigli dell'ordine avanti una commissione mista composta da magistrati e avvocati; la presenza del *dominus* servirà a garantire che la valutazione di quest'ultima sia tesa a verificare, anziché il possesso di un astratto nozionismo, lo svolgimento di un'effettiva pratica da parte del candidato.

Non è più proponibile infatti concepire l'esame di abilitazione, come oggi avviene, semplicisticamente come una mera valvola per regolare l'afflusso dei giovani legali sul mercato.

Le sessioni d'esame previste sono state portate da una a due per ogni anno per snellire così un altro *punctum dolens* dell'attuale sistema, le modalità pratiche di svolgimento della prova, e consentire una più serena valutazione delle capacità del candidato.

In definitiva si è voluto, attraverso i meccanismi ed i correttivi appena abbozzati, avviare la selezione dei futuri avvocati sin dall'inizio della loro formazione teorico-pratica e non relegarla, come finora si è verificato, al momento dell'esame, al quale viceversa potranno accedere solo coloro che nei due anni di praticantato avranno dimostrato con abnegazione, studio ed impegno di aver scelto seriamente la via dell'avvocatura.

Abbiamo pertanto bisogno di elaborare una riforma della professione forense di respiro europeo ed in armonia con le realtà culturali e giuridiche degli altri Stati membri dell'Unione europea, affinché l'Italia, patria del diritto, possa tornare ad avere quel ruolo che le compete all'interno della tradizione giuridica dei più grandi Paesi europei.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge, in conformità agli articoli 5, 33, quinto comma, 35 e 121 della Costituzione, si propone di:

a) riqualificare la professione forense attraverso un riordino della pratica forense;

b) adeguare anche in questa materia la legislazione italiana ai princìpi della libera concorrenza e del libero mercato sanciti dalle vigenti norme comunitarie;

c) dare nuovo impulso alle autonomie locali promuovendo il decentramento amministrativo costituzionalmente garantito anche per quanto riguarda le modalità di svolgimento della pratica e l'esame di abilitazione dei praticanti avvocati.

ART. 2.

(Obiettivi).

1. Al fine della realizzazione delle finalità di cui all'articolo 1, la presente legge persegue i seguenti obiettivi:

a) promuovere una riforma del corso di laurea in giurisprudenza in senso specialistico, collegando l'università al lavoro, alle problematiche sociali e culturali nelle quali chi esercita l'attività di giurista è chiamato ad agire;

b) affidare ai consigli dell'ordine presso cui il praticante avvocato deve svolgere il tirocinio il compito di vigilare sull'effettivo svolgimento della pratica attra-

verso severe verifiche periodiche cui il praticante è sottoposto nel corso del biennio di pratica forense;

c) finalizzare l'esame di abilitazione ad una verifica delle reali capacità professionali acquisite dal candidato, privilegiando l'aspetto pratico su quello nozionistico-teorico della sua formazione;

d) decentrare a livello locale lo svolgimento dell'esame insediando le commissioni esaminatrici presso i singoli consigli dell'ordine.

CAPO II

FORMAZIONE DEL PRATICANTE AVVOCATO E SVOLGIMENTO DELLA PRATICA FORENSE

ART. 3.

1. Lo svolgimento della pratica forense è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra professione e mestiere retribuito o non retribuito sia nel settore pubblico che privato, se il reddito annuo derivante dallo svolgimento delle suddette professioni o mestieri è superiore alla metà del compenso riconosciuto annualmente al praticante nel corso del tirocinio ai sensi e per gli effetti dell'articolo 8.

2. La disposizione del comma 1 non si applica ai redditi derivanti dall'attività didattica o di ricerca svolta dai praticanti avvocati cultori delle materie giuridiche presso le facoltà di giurisprudenza.

ART. 4.

1. I consigli dell'ordine, in ogni distretto di corte di appello, istituiscono scuole forensi in numero pari alle circoscrizioni giudiziarie sedi di tribunale, finalizzate alla formazione del praticante.

2. Le scuole di cui al comma 1 per ottenere il riconoscimento ed il finanzia-

mento delle regioni devono possedere i seguenti requisiti:

a) avere sede presso le regioni alle quali sono richiesti i finanziamenti;

b) avere un indirizzo di formazione, specializzazione e qualificazione professionale di taglio eminentemente pratico-formativo;

c) avere durata biennale;

d) avere docenti scelti fra avvocati affermati ed insegnanti esperti nelle materie oggetto dei corsi;

e) comprendere tra le materie principali la deontologia professionale, la legislazione sull'ordinamento e sulla previdenza forense, nonché prevedere esercitazioni orali, scritte e la redazione di atti processuali, pareri motivati di diritto civile penale ed amministrativo;

f) prevedere un approfondimento delle disposizioni degli enti locali e regionali.

3. Le regioni, verificata la sussistenza dei requisiti di cui al comma 2, provvedono ad erogare i finanziamenti di cui al medesimo comma secondo le disposizioni regionali vigenti in materia.

4. I programmi della scuola forense devono essere stabiliti annualmente dai consigli dell'ordine.

5. La frequentazione della scuola forense da parte del praticante avvocato è obbligatoria ed integra il periodo di tirocinio.

ART. 5.

1. La pratica forense di durata continuativa biennale è svolta con una frequenza di almeno trentacinque ore settimanali, con diligenza, lealtà e riservatezza presso lo studio legale di un avvocato iscritto all'albo professionale tenuto dall'ordine degli avvocati del luogo ove il praticante avvocato ha la residenza.

2. L'ordine degli avvocati provvede a redigere un apposito elenco di avvocati con

esperienza almeno decennale, che devono accogliere nel proprio studio il praticante avvocato.

3. La frequenza dello studio può essere sostituita dalla frequenza di uno dei corsi *post* universitari previsti dall'articolo 18 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36.

4. L'avvocato di cui al comma 2 è denominato « *dominus* ».

5. Il *dominus* deve rendersi disponibile a formare il praticante fornendogli autonomia operativa e mettendogli a disposizione un'adeguata organizzazione di lavoro, in modo tale da garantirgli un esercizio proficuo della pratica.

6. In particolare, il praticante non deve essere adibito esclusivamente o in modo predominante a mansioni di segreteria o altre attività estranee al conseguimento di quelle abilità che costituiscono le finalità e gli obiettivi di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge.

7. Le associazioni dei praticanti, di intesa con i locali consigli dell'ordine, hanno il compito di vigilare sullo svolgimento effettivo della pratica da parte dell'aspirante avvocato, attraverso verifiche periodiche e capillari da effettuare presso gli studi legali nei quali i suddetti praticanti sono accolti.

ART. 6.

1. Il praticante deve tenere apposito libretto rilasciato, numerato e precedentemente vistato dal presidente del consiglio dell'ordine o da un suo delegato nel quale deve annotare, al termine di ogni semestre di pratica:

a) un numero non inferiore a venti di udienze semestrali, senza limiti di giurisdizione e grado, alle quali il praticante ha assistito;

b) un numero non inferiore a cinque di atti processuali controfirmati dal praticante alla cui stesura egli abbia collaborato;

c) una breve relazione sull'attività stragiudiziale svolta all'interno dello studio legale durante il semestre.

2. Al termine di ogni semestre, il praticante deve presentare il libretto debitamente controfirmato dal *dominus*, il quale provvede ad allegare una breve relazione sull'attività svolta durante il semestre dal proprio praticante; il praticante deve, altresì, sostenere un colloquio presso il consiglio dell'ordine alla presenza, se richiesto dal consiglio o dallo stesso praticante, del *dominus*, il cui esito è annotato sul libretto di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Il colloquio deve vertere:

a) sull'attività svolta all'interno dello studio legale durante il semestre di pratica, con un approfondito esame di un atto, tra quelli alla cui redazione il praticante ha collaborato ai sensi della lettera *b)* del comma 1, con brevi cenni sugli istituti giuridici di riferimento;

b) sulla conoscenza della deontologia forense;

c) sulle prassi giurisprudenziali invalse nel foro di appartenenza relativamente alle questioni giuridiche affrontate e trattate;

d) sull'attività di udienza svolta con breve sintesi della materia processualistica studiata per poter svolgere tale attività.

4. Nel caso di mancato adempimento di quanto previsto ai commi 1 e 2, o in caso di esito negativo del colloquio sostenuto avanti la commissione esaminatrice, al praticante è annullato il semestre di pratica. Il praticante avvocato può recuperare il semestre perso per due volte consecutive.

5. Nell'ipotesi di mancato recupero entro i termini e tempi suddetti, il praticante è cancellato dal registro dei praticanti, restando salva, in ogni caso, la facoltà di riscriversi per iniziare un nuovo periodo di pratica.

ART. 7.

1. Alla fine del secondo semestre di pratica è automaticamente concessa al

praticante l'abilitazione al patrocinio, sia in proprio, sia in qualità di sostituto processuale del *dominus*, davanti alle preture, ai giudici di pace e alle commissioni tributarie provinciali, con iscrizione nel relativo registro.

2. Al termine del biennio di tirocinio professionale, al praticante che abbia svolto proficuamente la pratica è automaticamente concessa l'abilitazione al patrocinio davanti ai tribunali civili e penali, ai tribunali amministrativi regionali ed alle Commissioni tributarie regionali, in qualità di sostituto dell'avvocato presso il cui studio svolge la pratica.

3. Il tirocinio può svolgersi, altresì, per non più di un anno presso uffici giudiziari anche esteri; la frequenza presso tali uffici deve consentire al tirocinante di ricevere ampia informazione sullo svolgimento delle attività giurisdizionali e degli uffici del Paese ospitante.

4. Il tirocinio presso gli uffici giudiziari è disciplinato da apposito regolamento, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, udito il Consiglio superiore della magistratura ed il Consiglio nazionale forense.

ART. 8.

1. Il collaboratore-praticante deve ricevere per le sue prestazioni effettuate presso il *dominus* un compenso sulla base dei parametri indicati dal tariffario professionale; contestualmente al ricevimento del compenso il praticante provvede a rilasciare parcella in cui è indicata l'attività svolta per il *dominus* e le rispettive voci di retribuzione percepite.

2. Nel regolamento di attuazione della presente legge sono previste agevolazioni fiscali per il compenso professionale di cui al comma 1, tra le quali l'esenzione dal pagamento dell'IVA sul compenso professionale al praticante, e la possibilità per il *dominus* di detrarre interamente il compenso professionale corrisposto. Nello stesso regolamento sono disciplinate, altresì, le funzioni di vigilanza attribuite in materia al consiglio dell'ordine.

CAPO III

ABILITAZIONE ED ESAME

ART. 9.

1. L'esame di abilitazione alla professione di avvocato ha luogo ogni anno in due sessioni.

2. Le due sessioni sono indette per ciascun anno con ordinanza del Ministro di grazia e giustizia da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3. Gli esami si svolgono presso le sedi dei consigli dell'ordine in cui il praticante ha completato la pratica professionale.

ART. 10.

1. L'esame di abilitazione alla professione di avvocato si articola in una prova scritta ed in una prova orale, pubbliche, da tenere nella data e nell'ora indicate nell'ordinanza di cui all'articolo 9, e secondo le modalità indicate nel regolamento di attuazione della presente legge.

2. La prova scritta consiste nella redazione di un atto nella materia indicata e approfondita dal candidato durante il tirocinio, da svolgere sulla base di un caso a lui sottoposto dalla commissione esaminatrice, la quale stabilisce, altresì, la durata della prova.

3. La prova si considera superata allorché il candidato, a giudizio della commissione esaminatrice, ha dimostrato di avere sufficiente conoscenza delle tecniche di redazione degli atti giudiziari, nonché di avere acquisito le principali nozioni di diritto sostanziale e processuale necessarie per la stesura dello stesso.

4. La prova orale, di durata non superiore ai sessanta minuti, consiste:

a) in un colloquio relativo all'atto redatto dal candidato;

b) nella discussioni di questioni tecniche relative agli atti ed ai fascicoli depositati presso la segreteria del consiglio

dell'ordine di appartenenza durante il biennio di pratica professionale;

c) nella dimostrazione di conoscenza dell'ordinamento forense e dei diritti e doveri dell'avvocato;

d) nell'analisi di un fascicolo giudiziario e conseguente redazione di una nota spese relativa a tutta l'attività svolta nel relativo giudizio.

5. Il candidato deve dimostrare di conoscere e sapere risolvere le questioni e problematiche a lui sottoposte.

6. Di tutte le operazioni attinenti allo svolgimento degli esami viene redatto verbale a cura del segretario, il quale provvede a sottoscriverlo congiuntamente al presidente della commissione esaminatrice.

ART. 11.

1. Terminata la prova orale, la commissione procede alla valutazione delle prove sostenute dal candidato secondo le seguenti disposizioni:

a) ciascun componente della commissione dispone di dieci punti di merito;

b) sono considerati idonei i candidati che ottengono un punteggio complessivo non inferiore a 30/50.

2. Del voto complessivo risultante deve immediatamente essere fatta annotazione nel verbale di cui al comma 6 dell'articolo 10.

3. L'elenco dei candidati che hanno sostenuto le prove di esame, con l'indicazione del voto riportato è depositato presso la segreteria del consiglio dell'ordine entro sessanta giorni dal termine delle prove.

CAPO IV

COMMISSIONI ESAMINATRICI

ART. 12.

1. Le commissioni esaminatrici sono istituite con provvedimento emanato dal

presidente della corte di appello regionale, il quale nomina cinque membri titolari e cinque supplenti. Di questi, due membri titolari e due membri supplenti sono scelti dal Ministro di grazia e giustizia tra avvocati iscritti da almeno otto anni ad un ordine del distretto di corte di appello di cui fa parte il consiglio dell'ordine; un titolare ed un supplente tra professori ordinari o associati di materie giuridiche presso un'università della Repubblica italiana o presso un istituto superiore; un membro titolare ed un supplente sono scelti tra i magistrati del foro di appartenenza del candidato con qualifica non inferiore a quella di giudice di tribunale; un membro titolare ed un supplente sono scelti tra quelli compresi nell'elenco di cui all'articolo 5, comma 2. All'esame deve essere presente anche il *dominus* presso cui il candidato ha svolto la pratica professionale, il quale presenta il candidato con una breve relazione scritta della quale la commissione tiene conto ai fini della valutazione complessiva dell'esaminando.

2. Il *dominus* partecipa a tutta la fase dell'esame con facoltà di intervenire nella discussione relativa alla valutazione del candidato, ma senza diritto di voto.

CAPO V

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 13.

1. L'articolo 30 del regio decreto-legge 27 gennaio 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, è abrogato.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro di grazia e giustizia emana, con proprio decreto, il relativo regolamento di attuazione, ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 agosto 1988, n. 400.

3. Le disposizioni della presente legge non si applicano a tutti i praticanti avvocati che, alla data della sua entrata in

vigore, risultino iscritti nel registro speciale dei praticanti avvocati tenuto presso il consiglio dell'ordine di ogni distretto di corte di appello.

4. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-4140
Lire 500