

Proposte per la riforma delle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali

26 gennaio 2005

Desideriamo in primo luogo ribadire alcuni principi che riteniamo essere **punti di partenza imprescindibili** per un proficuo percorso di riforma della formazione professionale forense:

- occorre puntare sulla **formazione unitaria** alle professioni legali. Crediamo che debba essere posto l'accento sugli elementi di omogeneità ed unità delle varie figure di professionista, lavorando alla costruzione di un lessico comune e di un *idem sentire* professionale, piuttosto che evidenziare gli elementi di distacco. La scelta di un percorso unitario di formazione professionale, in questo senso, può apportare un contributo importante;
- la formazione superiore e professionale non può prescindere dal **ruolo centrale dell'Università**, ossia l'istituzione che più di ogni altra è deputata alla formazione. Solo il coinvolgimento dell'Accademia, infatti, può garantire il livello qualitativo indispensabile alla costruzione di un percorso professionalizzante all'altezza delle necessità delle professioni legali. In questo senso, sono profondamente sbagliati tutti i desideri autarchici e di auto-sufficienza nel momento formativo, che puntano alla marginalizzazione del ruolo dell'Università;
- se al percorso professionalizzante *post-lauream* si vuole anche attribuire un ruolo nel processo di selezione per l'accesso alle professioni, arrivando, in particolare, a frammentare l'attuale prova di esame, questo non può portare a mutare la funzione ed i principi tipici dall'esame di Stato¹ (assegnatigli dall'art. 35 comma 5 Cost.), diretto a soddisfare interessi generali della collettività: di garanzia, di controllo e di parità di trattamento. Non possono essere traditi i principi dell'**imparzialità dell'esaminatore** e del **carattere esclusivamente tecnico del giudizio**, che deve essere salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte o comunque diversi da quelli propri dell'esame (cfr. provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 9 ottobre 1997, n. 5400, *chiusura dell'indagine conoscitiva nel settore degli ordini e dei collegi professionali*).

Delineati tali punti irrinunciabili, preme evidenziare come il problema di una compiuta definizione del percorso formativo per le professioni legali e del valore legale del diploma di specialità da tempo attende di essere definito. Gli specializzandi e specializzati SSPL sono la categoria che di tale incertezza normativa fa le spese più di chiunque altro. Giunti, ormai, al quarto ciclo di iscrizioni, e, prossimi al terzo ciclo di diplomi conseguiti, attendono da anni di veder definito il valore legale del proprio titolo e di vedere attuata una struttura coerente del sistema di accesso alle professioni legali.

Purtroppo, invece, si assiste al continuo rientrare in circolo di nuove proposte, volte a rimettere continuamente in discussione il percorso svolto ed a demolire quanto di positivo fin qui costruito.

Nel 1997, con l'istituzione ad opera della Legge Bassanini bis delle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali, l'Italia ha compiuto la scelta di aderire al modello tedesco per la formazione forense *post-lauream*, caratterizzato dal rifiuto della canalizzazione precoce e dell'accoglimento di un percorso formativo comune per magistrati, avvocati e notai. Questa scelta deve essere confermata e potenziata, anche attraverso un coinvolgimento sempre più fattivo delle realtà professionali degli ordini e della magistratura.

¹ La ragione essenziale di tale prova consiste "nella esigenza che un accertamento preventivo, fatto con serie garanzie, assicuri nell'interesse della collettività e dei committenti che il professionista abbia i requisiti di preparazione, attitudine e capacità tecnica occorrenti per il retto esercizio della professione" (C. Cost. 77/1964 e 43/1972) e pertanto "il controllo, circa il possesso da parte dell'aspirante professionista delle necessarie basi teoretiche acquisite attraverso un corso di studi, nonché della opportuna specifica preparazione di carattere pratico **viene compiuto - al di fuori di organizzazioni di categoria - da un organo amministrativo imparziale** (la Commissione esaminatrice); ed attinge le finalità di attribuire, al superamento dell'esame di Stato da parte di ogni singolo candidato, un riconoscimento paritario di capacità occorrente per l'esercizio della professione ed un paritario valore abilitativo a detto esercizio" (C. Cass. 7383/1990; nostra la sottolineatura).

Le SSPL, ormai nel pieno del quarto anno di attivazione, rappresentano una importante risorsa formativa del nostro paese. La logica che ha guidato la loro istituzione, cinque anni or sono, è stata quella di arrivare alla creazione di un post-lauream destinato alle professioni legali che si ponesse come punto di giunzione fra lo studio accademico e la vita professionale, mediante una preparazione ricca di spunti pratici e fortemente ispirata al metodo casistico.

Tutta la struttura delle SSPL parte da queste premesse: i Consigli direttivi di queste scuole, che vedono la partecipazione oltre ai docenti universitari di rappresentanti degli Ordini degli avvocati e dei notai e della magistratura, devono essere momenti di gestione concertata della formazione dei futuri professionisti fra gli attori che giocano nel mondo giuridico. La ripartizione degli insegnamenti, che vengono suddivisi fra docenti universitari, avvocati, magistrati e notai esprime il desiderio di impartire una formazione che si sganci dall'insegnamento accademico classico. Riteniamo, che l'Avvocatura dovrebbe investire di più nel progetto delle SSPL, portando il proprio indispensabile contributo a questa realtà, che dovrebbe vivere come un qualcosa di anche proprio. Troppe volte, invece, abbiamo colto sentimenti di estraneità, quando non di aperto antagonismo, ispirati dal desiderio di una autogestione della formazione professionale, che non può avere cittadinanza in una concezione moderna della professione.

Pretendere ora di arrestare e sconvolgere il processo iniziato nel 1997 sarebbe una strada inutilmente distruttiva.

La volontà, espressa da certi settori dell'Avvocatura, di espungere, o peggio, di mantenere ma marginalizzare la realtà delle SSPL, per costruire un sistema a canali separati è preoccupante e sbagliata.

Sarebbe un grave errore pensare, ora, di tradire il modello della formazione unitaria a beneficio di un modello a canali separati. Totalmente inaccettabile, poi, l'idea di arrivare ad un sistema nel quale le scuole che in futuro saranno prodromiche all'accesso all'Avvocatura siano una struttura interna all'Ordine degli avvocati: istituite, amministrare, finanziate, controllate e regolate dall'Ordine. Un sistema di questo tipo non esiste in alcun paese europeo, e si porrebbe in immediato contrasto con i principio di indipendenza e terzietà dell'esaminatore anche rispetto all'Ordine. Anche nel sistema francese, dove i canali formativi per la magistratura e per l'Avvocatura sono distinti, l'Ordine forense non detiene affatto il controllo ed monopolio della formazione per l'accesso all'Ordine stesso. A sproposito si dice che un sistema fondato su scuole ordinistiche ricalcherebbe il modello francese: oltr'alpe, i *Centre Régional de Formation Professionnelle d'Avocat*, lungi dall'essere una emanazione dell'Ordine, sono istituti pubblici retti da consigli di amministrazione a formazione mista, nei quali sono presenti avvocati, magistrati e docenti universitari, esattamente come avviene per le SSPL. Equalmente criticabile, è l'idea di ridurre ad un solo anno la durata della specializzazione, accompagnandola con una serie di attività formative che il praticante-specializzato/specializzando dovrebbe autonomamente conseguire mediante la frequenza di corsi, seminari convegni ed altro. Noi crediamo che la frequenza della SSPL debba avere durata biennale, per poter mantenere la qualità didattica che attualmente offre e che debba affiancarsi a tutto il periodo di praticantato, costituendo l'indispensabile complemento dell'attività pratica. Siamo però contrari ad una frammentazione e parcellizzazione della formazione, che avrebbe come unico risultato quello di privare di organicità e coerenza il percorso formativo.

PROPOSTE

1. mantenere l'accesso alle SSPL a numero programmato su base nazionale, come già avviene attualmente, aumentando, tuttavia, il numero di posti messi a bando rispetto agli attuali (anche attraverso l'aumento del numero di sedi di SSPL, rispetto alle attuali 39) in modo da consentire la totale copertura delle esigenze di *turnover* delle tre professioni;
2. mantenere la biennialità delle SSPL ed un impianto didattico ad elevato impegno (l'attuale carico di 1.000 ore di didattica in due anni appare adeguato), con una valutazione basata sull'espletamento di prove in classe settimanali e una reale prova di passaggio dal primo al secondo anno;

3. prevedere che il programma didattico sia regolamentato su base uniforme a livello nazionale, con riferimento ai contenuti didattici, alla durata dei corsi e all'articolazione in moduli del calendario. Dovrà essere stabilito, altresì, l'obbligo della pubblicazione dei programmi dettagliati al principio di ogni anno, con specifica indicazione del docente incaricato del singolo modulo e dei giorni di svolgimento;
4. statuire la contemporaneità della frequenza della SSPL e del praticantato legale, integrando quest'ultimo nel percorso formativo. Ogni specializzando svolgerà, per entrambi gli anni di corso, le attività didattiche della Scuola (per la durata di 500 ore di attività teoriche, pratiche e simulazioni concorsuali) e di altre 800 ore per il praticantato legale.
5. prevedere che le attività scolastiche abbiano prevalente carattere pratico/casistico (esercitazioni, discussione e simulazioni di casi, discussione pubblica di temi, redazione di atti giudiziari, pareri e temi);
6. ai fini dell'espletamento del praticantato, istituire forme di convenzione fra Consigli dell'Ordine e SSPL, al fine di garantire l'assegnazione degli specializzandi/praticanti a studi professionali. Il praticantato dovrà rimanere strutturato secondo i medesimi criteri dell'attuale praticantato forense e nel rispetto dei minimi di udienze e di attività previsti su base semestrale; dovrà inoltre prevedere un impegno minimo 800 ore l'anno (in aggiunta rispetto alle 500 ore annue di attività infra-scolastiche);
7. istituire forme di coordinamento fra i Consigli dell'Ordini e le SSPL per il monitoraggio ed il tutoraggio del praticantato, in modo da garantirne l'effettivo svolgimento, la qualità ed il coordinamento con le attività formative delle SSPL e allo scopo di vigilare sulla corretta e trasparente formazione del praticante;
8. subordinare il conseguimento del diploma di specialità al superamento di una prova finale (cui si accederà dopo il positivo superamento sia dei due anni di corso che dei quattro semestri di pratica) organizzata su base nazionale ed uniforme per tutte le sedi di SSPL, con commissioni esterne;
9. riconoscere al diploma di specialità, se conseguito nell'indirizzo forense, l'esonero dalle prove scritte nell'esame di abilitazione per avvocato;
10. prevedere che lo specializzato abbia titolo ad accedere al concorso per uditore giudiziario. A tal riguardo, è auspicabile che la riforma sull'Ordinamento giudiziario qualifichi quello da uditore come "concorso di secondo grado", ovvero accessibile ad una determinata categoria di soggetti, al cui interno dovranno necessariamente essere presenti gli specializzati SSPL;
11. riconoscere al diploma di specialità, conseguito nell'indirizzo notarile, l'effetto di esentare dal sostenimento delle prove preselettive per il relativo concorso.

REGIME TRANSITORIO

Rimane da sciogliere il nodo sul destino degli specializzandi e specializzati di ormai quattro cicli, circa 10.000 persone, in attesa di veder finalmente definito il valore legale del proprio titolo di studio. Persone che per due anni hanno indossato, in molti casi, la duplice veste di specializzandi SSPL e praticanti legali, approfondendo un impegno di studio accademico e di lavoro professionale ingente e affrontando le difficoltà nel coordinare i due ambiti. Oltre a ciò, per gli immatricolati a partire dall'a.a. 1998/99 l'iscrizione alle SSPL è stata resa obbligatoria per tutti coloro che avessero voluto accedere al concorso per uditore giudiziario.

Anche alla luce di questi elementi, una riforma delle SSPL che discriminasse il valore dei nuovi titoli di specialità rispetto ai titoli già conseguiti, non sarebbe accettabile.

Occorre, pertanto, prevedere che agli specializzati e a coloro che conseguiranno il diploma di specialità nel prossimo futuro sia riconosciuta l'equipollenza ad ogni fine del proprio titolo rispetto al titolo di specialità riformato.

In particolare, non appare più procrastinabile il riconoscimento dell'accesso diretto alle prove orali dell'esame di abilitazione per l'esercizio della professione di avvocato per gli specializzati SSPL di

qualsiasi ordinamento (posposta già avanzata in occasione di diverse iniziative legislative condivise da forze politiche degli opposti schieramenti).

Non appare altresì rinviabile:

- a. l'adozione di un più incisivo sistema di diritto allo studio relativo alle SSPL, al fine di rendere possibile ai laureati in giurisprudenza, che ne abbiano i requisiti di merito, l'accesso a tali scuole, senza che operino fattori di esclusione di natura economica: in questo senso sono da inquadrarsi, oltre ai provvedimenti quali esoneri dal pagamento delle tasse e assegnazione di borse di studio, controlli sulla spesa al fine di poter operare un drastico abbassamento delle rette, uno dei fattori principali del basso aumento di iscritti;
- b. l'adozione di una disciplina organica nazionale della rappresentanza degli specializzandi, prevedendone la presenza nei Consigli direttivi di tutte le SSPL, con diritto di voto (non ha senso attribuire agli studenti presenti alle riunioni lo status di "ospiti", offrendogli un mero diritto di intervento, privo di reale incisività).

Da ultimo, in considerazione dei rilevanti aspetti di gestione della formazione SSPL, che già si collocano (e più ancora dovrebbero collocarsi) a livello nazionale, sarebbe opportuno arrivare alla creazione di un **organo centrale** delle SSPL, da istituirsi presso il MIUR, con criteri di composizione analoghi a quelli ora adottati per i Consigli direttivi locali, ovvero con la partecipazione di rappresentanti del mondo accademico, dell'Avvocatura, della Magistratura e del Notariato, e, con una rappresentanza di specializzandi e specializzati eletti in via diretta su base nazionale.