

SSPL ITALIA

Associazione non riconosciuta, a tutela
degli specialisti e specializzandi italiani per
le professioni legali.

*Audizione del 27 aprile 2004
presso la “Commissione Siliquini”*

Bozza dell'intervento del Presidente:
dott. Luigi LEVITA

INDICE

Premessa

1. SSPL e magistratura
2. SSPL ed avvocatura
3. SSPL e notariato
4. SSPL e pubblici concorsi
5. SSPL e magistrature onorarie
6. L'organizzazione didattica delle SSPL

PREMESSA

Nel salutare con apprezzamento ed interesse la decisione del Ministro dell'Università, On. Letizia MORATTI, di costituire con DM una Commissione (cd. "Siliquini", dal nome del Presidente: d'ora in avanti, per brevità, "Commissione") per la riforma delle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali (d'ora in avanti, per brevità, SSPL), l'associazione "SSPL ITALIA", che già da più di due anni si adopera per la tutela dei diritti e degli interessi degli studenti presso le SSPL, innanzitutto rivolge il proprio ringraziamento alla Commissione per aver favorevolmente accolto la propria richiesta di audizione, sperando che questo primo incontro costituisca solo un approccio preliminare all'universo studentesco, con riserva di meglio approfondire le tematiche rilevanti a seguito dei lavori della Commissione nei prossimi mesi.

"SSPL ITALIA", organizzando nel corso della sua attività varie iniziative, a rilievo non solo locale (convegni, attività informative, proposte di interrogazioni parlamentari etc.), ha sin dall'inizio denotato la propria linea programmatica, del resto ribadita e scolpita nell'articolo 1 dello Statuto, laddove l'intento associativo si dirige verso una valorizzazione complessiva del diploma di specializzazione. E' per questo motivo che, in via assolutamente preliminare, l'Associazione auspica che la Commissione non incentri i suoi lavori sul solo rapporto fra le SSPL ed il mondo forense giacché, nell'ottica della formazione comune che ha condotto alla istituzione delle Scuole, appare utile, necessario ed imprescindibile che i lavori della Commissione si dirigano anche verso le altre professioni legali e verso gli aspetti organizzativi delle Scuole. Agire diversamente, invece, porterebbe ad un risultato parziale e riduttivo, che implicherebbe il sostanziale svilimento (ulteriore e forse decisivo, oseremmo dire) del progetto del legislatore.

1. SSPL E MAGISTRATURA

Le SSPL, quali frutto del progetto di cui alla legge “Bassanini” (legge 127/97), traggono la loro *ratio* ispiratrice dall’esigenza di assicurare la formazione comune dei giuristi, sul modello della collaudata esperienza francese che tanti buoni risultati aveva ottenuto nel corso del tempo. Difatti la normativa attualmente in vigore, di cui agli articoli 123 e seguenti del RD 12/1941 (ordinamento giudiziario), impone che gli aspiranti uditori giudiziari, immatricolati all’Università negli anni accademici 1998/99 e successivi, non possano partecipare ai concorsi per uditore senza prima aver conseguito il diploma per le professioni legali (sono fatti salvi, in ragione del loro diritto quesito, gli iscritti in anni accademici precedenti). Siffatta previsione, nell’ottica di una accelerazione delle procedure per il reclutamento dei magistrati, consente del resto la definitiva abolizione delle tanto odiate preselezioni informatiche le quali, al mero fine pratico di snellire la massa dei concorrenti, costringono costoro a defatiganti prove a carattere soltanto mnemonico.

Questo sistema è stato poi rivisto ed integrato dalla legge n. 48 del 2001, la quale, decretando l’abolizione delle preselezioni informatiche, ha introdotto l’altrettanto discutibile sistema dei “correttori esterni”, tanto discutibile da non essere stato adottato in alcuno dei tre concorsi previsti e banditi dalla legge 48.

Tuttavia, nell’ottica di una riforma complessiva dell’ordinamento giudiziario, è da marzo 2002 in discussione in Parlamento la PdL governativa Atto Senato n. 1296 la quale, dopo l’approvazione in Commissione Giustizia al Senato, è attualmente all’esame del pari organo della Camera dei Deputati (atto n. 4636). Il testo della PdL, per come uscito dal primo voto definitivo al Senato, rivede *in toto* l’assetto del concorso per uditore giudiziario, facendogli assumere la fisionomia di un vero e proprio concorso “di secondo livello”. La partecipazione è difatti preclusa al semplice laureato in giurisprudenza e, al fine di conseguire uno snellimento numerico degli aspiranti, si prevede che potranno accedere al concorso:

- Gli specializzati nelle professioni legali;
- Gli avvocati;
- I dottori di ricerca in materie giuridiche;

- I funzionari direttivi della Pubblica Amministrazione con almeno tre anni di anzianità;
- I notai;
- I magistrati onorari con almeno quattro anni di anzianità.

Ora è indubbio che, scorrendo l'elenco di questi soggetti, solo gli specializzati nelle professioni legali accedono al concorso alla conclusione di un iter di studi pertinente alla realizzazione dell'obiettivo, laddove tutte le altre categorie di soggetti ammessi, caratterizzandosi per una peculiare eterogeneità, giungono ad ottenere la legittimazione a partecipare all'esito di strade diverse e non pertinenti con l'obiettivo – concorso. Difatti, mentre il sistema di abilitazione della classe forense pecca, allo stato attuale, di note carenze (che si esprimono *principaliter* nella notevole difformità degli esiti degli esami da un Distretto di Corte d'Appello all'altro), eccessive e generiche appaiono le previsioni normative in favore dei pubblici funzionari e, soprattutto, dei dottori di ricerca in materie giuridiche i quali, a conclusione di un percorso di ricerca decisamente settoriale e specialistico, si trovano a poter accedere ad un concorso laddove, notoriamente, l'aspirante deve informare i suoi studi alla poliedricità ed alla multiforme cultura giuridica.

“SSPL ITALIA” auspica pertanto che, qualora il Parlamento non opti per l'abbandono del progetto di riforma in questi termini, provveda quantomeno ad una migliore regolamentazione (in senso restrittivo) dei soggetti legittimati alla partecipazione al concorso per uditore giudiziario, tenendo nel debito conto l'impegno economico, temporale e di studi che lo studente delle SSPL è tenuto a approfondire.

L'Associazione, inoltre, non può accogliere con favore ed interesse la PdL “Pecorella” (Atto Camera n. 4770), sottoscritta da tutti i capigruppo e già nota alla Commissione, eventualmente abbinata ad una prefigurazione anticipata del numero degli studenti da ammettere annualmente alle SSPL, sulla base del numero dei posti di uditore giudiziario messi a concorso anno per anno (onde evitare pericolosi “imbuti”).

2. SSPL E AVVOCATURA

Anche sul versante dell'avvocatura, le SSPL sono teatro di innumerevoli dibattiti e conflitti. Difatti, la scarsa previsione normativa del Regolamento Ministeriale n. 475 del 2001, in base al quale il diploma SSPL esonera lo studente da un anno di pratica forense, è stata diversamente interpretata ed applicata dai vari Consigli dell'Ordine nazionali (nonostante il Consiglio Nazionale Forense avesse provveduto all'invio di una circolare esplicativa), al punto tale da costringere alcuni praticanti avvocati iscritti alle SSPL, di fronte al diniego di rilascio del certificato di compiuta pratica, ad adire l'autorità giudiziaria amministrativa (i giudizi attualmente in corso hanno nella quasi totalità visto, per la cronaca, l'accoglimento della sospensiva proposta al TAR dallo studente ricorrente, con la reiezione dell'appello cautelare proposto dai Consigli dell'Ordine innanzi al Consiglio di Stato).

Per l'appunto tale riduttiva previsione di legge, tanto più riduttiva se si pensa al cospicuo monte ore di *stages* e tirocini che lo specializzando deve sostenere, ha convinto l'Associazione dell'inopportunità di equiparare le SSPL alle istituende scuole forensi, ipotesi da più parti balenata di recente sugli organi di stampa. Le scuole forensi, infatti, non essendo dotate di una regolamentazione univoca sul territorio, vivono in una perenne disomogeneità, e sono lasciate all'attivismo ed all'intraprendenza dei singoli Consigli dell'Ordine. Tuttavia, anche nelle realtà più lodevoli, non si raggiungono nemmeno lontanamente le 1000 ore biennali previste per legge dalle SSPL, per tacere poi dei problemi organizzativi che affliggono le scuole forensi e che invece le SSPL, dopo una prima fase di rodaggio, sono avviate oggi a superare.

Pertanto "SSPL ITALIA", auspicando che la Commissione consideri molto attentamente l'idea di equiparare le scuole forensi alle SSPL, senza che a pari diritti e riconoscimenti corrispondano gli stessi obblighi, non può non chiedere l'accoglimento delle PdL S. 1796 - C. 3329 - C. 3943, le quali mirano a consentire agli specializzati presso le SSPL l'iscrizione automatica e di diritto nell'albo degli avvocati, come legittimo riconoscimento per l'impegno che le SSPL, pur nelle sue difficoltà organizzative che nessuno vuole nascondere (cfr. la sezione 6 del presente intervento), richiedono allo

studente, a partire dalla prova iniziale d'ingresso a numero chiuso, alle verifiche intermedie, alla frequenza obbligatoria, sino all'esame finale.

In subordine, tuttavia, "SSPL ITALIA" ritiene possibile quantomeno consentire ai diplomati SSPL, mediante le opportune modifiche alla normativa del 1933, di accedere direttamente alla prova orale degli esami di avvocato, giacché il notevole numero di verifiche intermedie alle quali lo specializzando si sottopone, unito alla frequenza obbligatoria di 500 ore per anno accademico ed al necessario superamento di un esame finale, dà prova di una piena maturità del diplomato ad accedere alla prova orale.

Ed in ogni caso, vista la risibilità dell'"abbuono" di un solo anno di pratica concesso dal Ministero nel 2001, pare opportuno che alle SSPL sia concesso valore pienamente sostitutivo della pratica forense biennale prescritta dalla legge, con gli opportuni correttivi di carattere organizzativo (cfr. sezione 6).

3. SSPL E NOTARIATO

Inesistente, sinora, il rapporto delle SSPL con la professione notarile: l'estremo tecnicismo della materia e la pochezza dei riconoscimenti legislativi (anche in questo caso, allo stato attuale della normativa il diploma SSPL esonera i praticanti notai da un solo anno di pratica) hanno fatto sì che sinora uno scarsissimo numero di studenti, al termine del primo anno comune, ha poi intrapreso l'indirizzo notarile. E' per questo motivo che "SSPL ITALIA", accogliendo i suggerimenti provenienti dagli esponenti del notariato invitati a relazionare al Convegno organizzato nel 2003, propone che il diploma SSPL esoneri dalla preselezione informatica del concorso a notaio gli specializzati che abbiano scelto l'apposito indirizzo, giacché appare superfluo sottolineare che le finalità selettive della prova a quiz possano essere ugualmente soddisfatte dalle barriere selettive proprie della SSPL.

In aggiunta, analogamente a quanto richiesto per la professione forense, l'Associazione auspica che la frequenza biennale alle SSPL, meglio regolamentata nei suoi profili organizzativi, esoneri gli studenti dal biennio di pratica notarile prescritto dalla legge, rischiando altrimenti gli stages previsti di diventare un mero "doppione" della pratica notarile tradizionale. A tal proposito si ravvisa la necessità, sinora mai compiutamente evidenziata, di avviare per il tramite della Commissione un osservatorio privilegiato con il Consiglio Nazionale Notarile.

4. SSPL E PUBBLICI CONCORSI

L'accesso al pubblico impiego, oggi più che mai, dopo la riforma che ne ha sancito la cd. "privatizzazione", richiede requisiti di efficienza, preparazione ed informazione continua e dettagliata. Valorizzare il diploma di specializzazione, in questa fase, significa, appunto, consentire alle Pubbliche Amministrazioni di selezionare il personale tra candidati qualificati da una preparazione ad ampio respiro e idonei, pertanto, ad innalzare il tasso di qualità della "burocrazia".

Ad oggi, di contro, nonostante gli auspici, ma mai attuati, intenti del Legislatore istitutivo delle SSPL, si assiste, a circa quattro anni dal loro avvio, ad un minimo (se non nullo) riconoscimento del valore legale del diploma SSPL nei concorsi pubblici per titoli ed esami, talora in maniera quantitativamente disomogenea (in termini di punteggio) da concorso a concorso (mentre, per esempio, per l'accesso alle Scuole per l'abilitazione all'insegnamento al diploma SSPL viene riconosciuto un sufficiente punteggio, in altri concorsi – v. quello per l'accesso alla carriera prefettizia – il riconoscimento è pressoché nullo).

Se questo scarso riconoscimento lo si volesse giustificare addebitandolo esclusivamente a fattori quali la mancanza di informazione sulle SSPL, alla tradizionale chiusura delle Università al mondo del lavoro, alla mancanza di uniformità nella didattica (teorica e pratica) delle varie Scuole, si finirebbe, inevitabilmente, col penalizzare e mortificare quanti hanno investito due anni della loro vita professionale ai fini di una preparazione a 360 gradi nel mondo del diritto.

Ferma, pertanto, l'esigenza di una riforma in termini di omogeneizzazione nella didattica delle SSPL, si auspica che al diploma SSPL (ormai unica specializzazione post-universitaria) sia riconosciuto:

- il valore di unico titolo per l'accesso ai pubblici concorsi, in virtù di una selezione fatta a monte (e, cioè, all'atto dell'accesso alle SSPL) e capace di garantire, si ripete, qualificazione e specializzazione;
- un maggiore ed eguale valore, in termini di punteggio, nei concorsi per titoli ed esami.

5. SSPL E MAGISTRATURE ONORARIE

L'art. 72 RD 12/1941 (Ord. Giud.) consente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di delegare, per le udienze dibattimentali innanzi al giudice monocratico e ai procedimenti civili, le funzioni di PM ad uditori giudiziari, a vice procuratori onorari, ad ufficiali di PG e ai laureati in giurisprudenza che frequentano il secondo anno delle SSPL.

Analogamente, l'art. 50 D. Lgs. 274/2000 permette al Procuratore della Repubblica suddetto di delegare le funzioni del P.M. ad uditori giudiziari, a vice procuratori onorari, ad ufficiali di P.G. e ai laureati in giurisprudenza che frequentano il secondo anno delle SSPL.

Ebbene, nonostante il riconoscimento normativo (ai fini delle attività di cui alle norme citate) della qualificazione di quanti frequentano le SSPL, ad esso non corrisponde, evidentemente per la mancanza di una disposizione di coordinamento tra norme (ovvero, tra quelle citate e quelle che compensano l'attività, ad es. dei VPO), un riconoscimento in termini di indennizzo economico.

Infatti, nonostante l'equiparazione legislativa e, quindi, quella in termini di impegno e di responsabilità (che l'attività di Pubblico ministero impone), tra specializzandi, VPO, uditori giudiziari e ufficiali di PG, ai primi non viene corrisposto alcun compenso, sia in termini di indennizzo che di rimborso spese.

Si rammenta, in proposito, che, nonostante la diversa opinione espressa dal Ministro della Giustizia, on. Castelli - in risposta ad una recente interrogazione parlamentare - l'attività di cui agli artt. 72 Ord. Giud. e 50 D. Lgs. 274/00 non può, per gli specializzandi, essere considerata come "attività di studio" (così, apoditticamente, definita dal ministro), per due motivi:

1. anzitutto, non può essere considerata tale un'attività che è giudiziaria a tutti gli effetti, e svolta, peraltro, **senza l'assistenza di alcun docente**;
2. inoltre, è già previsto, nei regolamenti universitari, disciplinanti la didattica teorica e pratica, un monte-ore di stages giudiziari - forensi per gli specializzandi (assistiti, all'uopo, da operatori giudiziari).

Riconoscendo la necessità che i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali ordinari, d'intesa o su proposta delle Università, deleghino le suddette funzioni agli specializzandi più meritevoli (sulla base, quindi, di una selezione teorico-pratica), si auspica che agli specializzandi e, a maggior ragione, agli specializzati che continuano a svolgere tali attività, sia riconosciuto un indennizzo pari, almeno, a quello corrisposto alle altre categorie di delegati.

Quanto sopra esposto, si riconnette al più ampio tema dell'ingresso alle magistrature onorarie.

In particolare, si rammenta che, allo stato, il diploma di specializzazione per le professioni legali figura quale ultimo titolo preferenziale per la nomina a GOT e VPO (v. circolare del C.S.M. del 26 maggio 2003) e non figura affatto per la nomina a giudice di pace.

Per una riqualificazione professionale e nel merito della magistratura onoraria, si auspica che il diploma SSPL sia l'unico titolo di accesso ad essa o, quanto meno, figuri quale primo titolo preferenziale ai fini della nomina.

Attinente alla questione che si sta trattando è la necessità di accelerare i tempi di approvazione della riforma dell'ordinamento giudiziario (quant'anche non si volesse far passare quest'ultima è necessario prevedere un autonomo intervento normativo) nella parte in cui prevede l'istituzione di 2.250 "ausiliari del giudice" che andranno a formare il cd. "ufficio del giudice". Tali ausiliari avranno il compito, secondo la riforma in itinere, di collaborare con il magistrato nell'attività di ricerca, di organizzazione del lavoro in vista delle udienze in modo da aumentare la produttività degli uffici giudiziari. L'attuale proposta prevede che questi funzionari, che stipulerebbero contratti di lavoro "atipici" per 1032 euro al mese, verranno scelti tra laureati in giurisprudenza con una votazione non inferiore a 105/110 e prevede quali titoli preferenziali tra gli altri (quali ad esempio l'aver svolto la pratica forense) il diploma di specializzazione per le professioni legali.

Si richiede e si auspica che detta innovazione sia rivista nel senso di prevedere quale canale unico di scelta, per la funzione di "ausiliario del giudice", il diploma di specializzazione per le professioni legali, non più quindi da considerare uno tra i titoli di preferenza, ma condizione indispensabile unica per partecipare alla selezione di reclutamento per detto incarico. Questa soluzione sembra preferibile, rispetto a ciò che è pre-

visto nell'attuale testo di riforma, perché il diplomato SSPL appare già formato e pronto a collaborare presso un ufficio giudiziario dopo due anni di corsi di specializzazione, durante i quali ha già avuto numerosi contatti e rapporti con i magistrati (vuoi perché gli stessi ne sono i docenti, vuoi per le attività di stages giuridico - forense, vuoi per il rapporto instauratosi per lo svolgimento dell'attività di PM delegato), e hanno compiuto, come didatticamente previsto, attività di ricerca approfondita (quanto meno per la stesura della tesi di specializzazione). Naturalmente è necessario, per lo svolgimento di tale importante attività, rivedere anche i compensi retributivi, previsti dall'attuale proposta di riforma, per non dequalificare la figura del diplomato e per renderla più prestigiosa e quindi più appetibile.

6. L'ORGANIZZAZIONE DIDATTICA DELLE SSPL

Per quanto attiene all'attività didattica, "SSPL ITALIA" ravvisa la necessità che il perseguimento degli obiettivi sommariamente elencati *supra*, passi necessariamente per l'adozione di *standards* qualitativi omogenei in tutte le Scuole, indicati da una normativa nazionale (sia pur nel rispetto dell' autonomia delle singole Università in merito alla specifica definizione dei programmi di studio).

Il rischio, infatti, è che la qualità della formazione sia fortemente legata alla sola capacità organizzativa delle singole Scuole, e che si possano creare Scuole di serie "A" e scuole di serie "B", creando delle ingiuste discriminazione, a fronte di sacrifici ed impegno identici.

Pertanto, nel mantenimento della biennialità della Scuola anche per gli iscritti al nuovo ordinamento didattico universitario, occorre, in sintesi:

- Mantenere un primo anno comune, consentendo poi al secondo anno allo studente di scegliere fra i due indirizzi attualmente esistenti: tale scelta, tuttavia, una volta effettuata, deve essere destinata a differenziare i percorsi formativi degli studenti;
- Evitare che l'eccessivo numero di docenti coinvolti a vario titolo nelle SSPL, lungi dal rappresentare un motivo di arricchimento culturale per i discenti, costituisca invece causa di incertezze e sbandamenti; a tal fine, è da salutare con apprezzamento l'opera di alcune SSPL le quali, in assenza di una previsione normativa, hanno provveduto a nominare dei coordinatori per ogni singola materia d'insegnamento;
- Omogeneizzare sul territorio le prove di conclusione del primo anno e quella finale di specializzazione;
- Ridurre le ore di lezione teorica, per un innalzamento di quelle pratiche, per il corretto svolgimento delle quali le Università stipuleranno proficue convenzioni con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati e dei Notai, e con i Consigli Giudiziari.
- Prevedere la presenza di un *tutor* lungo l'intero percorso del singolo studente che, sulla falsariga di quanto già previsto all'Università, o-

rienti lo specializzando nella difficile scelta all'interno delle professioni legali, mediante il suo bagaglio empirico e la sua competenza in materia.

Inoltre, per rivitalizzare i Consigli Direttivi talvolta dormienti e disinteressati, appare indispensabile una rappresentanza degli studenti negli stessi, come del resto è già previsto per tutti gli organi universitari (dal Consiglio di Facoltà al Senato Accademico, passando per il CNSU). Orientativamente, si potrebbe pensare all'elezione di un rappresentante per ogni 100 – 150 studenti, il quale sarebbe legittimato ad assistere alle riunioni del Consiglio Direttivo con funzioni di stimolo, proposta e controllo, senza tuttavia il diritto di voto.

Ed infine, perché tutte queste proposte non rimangano un mero flatus vocis, occorre in via assolutamente prioritaria conferire dignità ed effettività al diritto allo studio, garantendo ai capaci e meritevoli un sistema adeguato (e proporzionato alle spese!) di **borse di studio**, che accompagnino lo studente bisognoso lungo il percorso biennale delle SSPL.

Roma, 27 aprile 2004

Per “SSPL ITALIA”
Il Presidente
Dott. Luigi LEVITA