



Misure urgenti in materia di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19

D.L. 31/2021 / A.C. 2989

Dossier n° 110 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
7 aprile 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2989
D.L.	31/2021
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 31, recante misure urgenti in materia di svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Il decreto-legge in conversione, modificato dal Senato, muove dalla straordinaria necessità ed urgenza di adottare delle disposizioni che rendano possibile, nell'attuale contesto emergenziale dovuto alla recrudescenza della pandemia da COVID-19, lo svolgimento delle **prove della sessione 2020 dell'esame di abilitazione forense**.

Per tale sessione di esame è introdotta una **disciplina** di svolgimento delle prove **derogatoria** rispetto a quella prevista a regime.

In particolare:

- le **prove scritte sono sostituite da una prova orale** a carattere preselettivo, propedeutica rispetto alla canonica prova orale;
- con riguardo alla prima prova orale il candidato - che deve essere presente nella sede d'esame insieme al segretario della sottocommissione (gli altri componenti della commissione sono collegati da remoto) - è chiamato a risolvere una **questione di carattere pratico-applicativo**, in una materia, tra diritto civile o diritto penale o diritto amministrativo, scelta precedentemente. Il candidato, dopo aver letto il quesito, deve individuare i nodi problematici, le disposizioni applicabili, sostanziali e processuali, i principi rilevanti e gli eventuali orientamenti giurisprudenziali potendo consultare anche i codici annotati. Per lo svolgimento della prova il candidato ha a disposizione **un'ora** dalla dettatura del quesito (mezz'ora per l'esame preliminare, mezz'ora per la discussione);
- la **seconda prova orale** - per la quale ciascun candidato ha a disposizione tra 45 e 60 minuti - ha ad oggetto 5 materie, oltre a ordinamento e deontologia forense;
- **in caso di positività al COVID-19** o di sintomi compatibili, quarantena o isolamento fiduciario, nonché in caso di comprovati motivi di salute, il candidato può chiedere una nuova data per lo svolgimento della prova, tramite istanza al presidente della sottocommissione, adeguatamente documentata. La prova dovrà essere svolta entro 10 giorni dalla fine dell'impedimento;
- viene **incrementato il numero delle sottocommissioni d'esame**, ridotte numericamente da 5 a 3 componenti. Possono far parte delle commissioni d'esame, per la prima volta, i ricercatori universitari a tempo determinato (RTD-B) e i magistrati militari.
- le **date delle prove** saranno comunicate con un nuovo **decreto del Ministero della Giustizia**, entro il 12 aprile 2021.

Contenuto

L'**articolo 1** reca la previsione della deroga delle modalità di espletamento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense per l'anno 2020, rinviando per quanto non previsto dal decreto-legge in conversione alla disciplina ordinaria, di cui all'articolo 49 della legge n. 247 del 2012.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che la disciplina dettata dal decreto-legge in conversione è destinata a trovare applicazione con riguardo alla **sola sessione dell'esame di Stato**, per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, indetta con il decreto ministeriale 14 settembre 2020.

Il **comma 2** precisa che per quanto non espressamente regolato dalle disposizioni del decreto in conversione si applicano le norme di cui all'articolo 49 della legge professionale forense (legge n. 247 del 2012), in quanto compatibili. La disposizione precisa altresì che nelle ipotesi in cui dette disposizioni di ordine generale facciano decorrere qualsivoglia incumbente dal termine fissato per l'inizio delle prove scritte, detto termine deve intendersi riferito a quello fissato per l'inizio della prima prova orale.

L'**articolo 2**, modificato nel corso dell'esame in **Senato**, reca la **disciplina specifica per la sessione 2020 dell'esame di Stato per l'abilitazione alla professione forense** prevedendo che i candidati siano chiamati a sostenere, al posto della prova scritta, una ulteriore prova orale a **carattere preselettivo**, propedeutica rispetto alla "canonica" prova orale. E' dunque esclusa la possibilità di svolgere prove scritte. I candidati sono chiamati a sostenere **due prove orali (comma 1)**. Il **Senato** ha inserito una disposizione che demanda a ciascuna Corte d'appello l'estrazione a sorte della lettera dell'alfabeto che costituisce l'ordine di svolgimento per le due prove orali (**comma 1-bis**).

La **prima prova orale**, che sostituisce i tradizionali tre scritti, è pubblica ed ha ad oggetto l'esame e la **discussione di una questione pratico-applicativa**, dove il candidato è chiamato a fornire la soluzione di un caso che richiede padronanza di diritto sia sostanziale che processuale, in una materia scelta previamente dallo stesso candidato tra: materia regolata dal codice civile, materia regolata dal codice penale o diritto amministrativo. Ciascun candidato deve esprimere l'opzione per la materia prescelta mediante comunicazione da trasmettere secondo le modalità stabilite dal decreto del Ministro della giustizia di cui all'articolo 3, comma 2 (**comma 2**).

Prima dell'inizio della **prima prova orale**, la sottocommissione (*per la composizione delle sottocommissioni si veda l'articolo 3*) predispone, per ciascun candidato, **tre quesiti sulla materia prescelta**, collocando ciascun quesito all'interno di una busta chiusa e numerata. Il presidente della sottocommissione deve chiudere le buste e apporre la propria firma sui relativi lembi di chiusura. Spetta al candidato indicare il numero della busta, mentre al presidente della commissione compete dare lettura del quesito ivi contenuto (**comma 3**).

Per la prima prova orale è prevista una **durata complessiva di un'ora** dalla fine della dettatura del quesito (come specificato nel corso dell'esame in **Senato**). I primi 30 minuti sono dedicati **all'esame preliminare del quesito**, durante i quali il candidato può consultare i codici commentati con la giurisprudenza, le leggi ed i decreti dello Stato, prima che il segretario, alla scadenza del tempo a disposizione, provveda a ritirarli. I candidati non possono portare con sé testi o scritti, anche in formato digitale, né telefoni cellulari, computer, e ogni sorta di strumenti di telecomunicazione, né possono conferire con alcuno, pena la immediata esclusione dall'esame disposta con provvedimento motivato del presidente della sottocommissione esaminatrice anche su immediata segnalazione del segretario. Al candidato è però consentito **prendere appunti su fogli** vidimati messi a disposizione sul banco, prima della prova che, una volta terminata, restano comunque nella sua disponibilità, non potendo essere oggetto di valutazione. I restanti 30 minuti sono dedicati alla **discussione orale**, conclusa la quale la commissione si ritira in camera di consiglio per comunicare, quindi, l'esito della prova al candidato (**commi 4 e 5**).

Alla seconda prova orale sono ammessi i candidati che hanno conseguito, nella prima prova orale, un punteggio di almeno 18 punti. Ogni componente della sottocommissione ha a disposizione 10 punti di merito (**comma 6**).

Anche la **seconda prova orale è pubblica**. Questa deve durare **fra i quarantacinque e i sessanta minuti** per ciascun candidato; e si deve svolgere almeno 30 giorni dopo la prima prova orale. Nel corso della seconda prova orale il candidato è chiamato a discutere di brevi questioni relative a **5 materie** optate previamente dal candidato:

- **una** tra diritto civile e penale, purché diversa dalla materia già scelta per la prima prova;
- **una** tra diritto processuale civile e diritto processuale penale;
- **tre** tra: diritto costituzionale, amministrativo, tributario, commerciale, lavoro, dell'Unione europea, internazionale privato, ecclesiastico. Nel corso dell'esame in **Senato** sono state inserite tra le materie che il candidato può scegliere anche il diritto civile e il diritto penale.

La disposizione prevede che **in caso di scelta della materia del diritto amministrativo nella prima prova orale**, al fine di evitare che un candidato possa conseguire l'abilitazione alla professione forense senza aver sostenuto alcuna prova in diritto civile o in diritto penale, **la seconda prova orale ha per oggetto il diritto civile e il diritto penale**, una materia a scelta tra diritto processuale civile e diritto processuale penale e due tra le seguenti: diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto tributario, diritto commerciale, diritto del lavoro, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale privato, diritto ecclesiastico. Il candidato deve inoltre dimostrare la conoscenza dell'ordinamento forense e dei diritti e doveri dell'avvocato (**comma 7**).

Per la valutazione della seconda prova orale, precisa il **comma 8**, ogni commissario dispone di 10 punti di merito per ognuna delle materie (le 5 materie più ordinamento e deontologia forense).

Sono giudicati idonei i candidati che ottengono nella seconda prova orale un punteggio complessivo non inferiore a 108 punti ed un punteggio non inferiore a 18 punti in almeno cinque materie (**comma 9**).

L'**articolo 3** disciplina la **composizione delle sottocommissioni d'esame**. Per consentire di svolgere le due prove orali nel più breve tempo possibile viene incrementato il numero delle sottocommissioni d'esame, contestualmente riducendone i componenti da 5 a 3. Possono far parte delle commissioni d'esame, per la

prima volta, i ricercatori universitari a tempo determinato e i magistrati militari.

In deroga alla disciplina vigente, stante la necessità di esaminare un maggior numero di candidati, si prevede che le sottocommissioni di cui all'articolo 22, comma 4, del R.DI. n. 1578 del 1933 e all'articolo 47, commi 2 e 3, della legge forense (n. 247 del 2012), **siano composte da tre membri effettivi e tre membri supplenti (in luogo dei previsti 5)**. Di questi:

- **due membri effettivi e due supplenti** sono **avvocati** designati dal Consiglio nazionale forense tra gli iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori;
- **un membro effettivo e un supplente** sono individuati tra magistrati ordinari, prioritariamente in pensione e, magistrati militari o tra professori universitari o ricercatori confermati in materie giuridiche, anche in pensione, o tra ricercatori a tempo determinato, in materie giuridiche, di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge n. 240 del 2010.

Ai fini della valida costituzione delle commissioni è prevista la partecipazione di tre membri rappresentativi di almeno due categorie professionali, fermo restando che il **presidente deve essere un avvocato (comma 1)**.

Il **comma 2** dell'articolo 3 demanda ad un successivo **decreto del Ministro della giustizia**, da emanarsi **entro il 12 aprile** (entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto-legge), la variazione della composizione delle sottocommissioni già designate con decreto del Ministro della giustizia 20 gennaio 2021. Con il medesimo decreto **saranno fornite le indicazioni** relative:

- alla data di inizio delle prove,
- alle modalità di sorteggio per l'espletamento delle prove orali,
- alla pubblicità delle sedute di esame,
- all'accesso e alla permanenza nelle sedi di esame,
- alle prescrizioni imposte ai fini della prevenzione e protezione dal rischio del contagio da COVID-19,
- alle modalità di comunicazione della rinuncia alla domanda di ammissione all'esame,
- alle modalità di comunicazione delle materie scelte dal candidato per entrambe le prove orali.

Il **comma 3** dell'articolo stabilisce che, in deroga a quanto previsto dall'articolo 47, comma 4, della legge n. 247 del 2012, le **funzioni di segretario** di ciascuna sottocommissione **possono essere esercitate da personale amministrativo in servizio presso qualsiasi pubblica amministrazione** (quindi anche al di fuori del comparto giustizia), purché in possesso di una qualifica professionale per la quale è richiesta almeno la laurea triennale. I segretari sono designati dal presidente della corte di appello presso la quale è costituita ciascuna sottocommissione e individuati tra il personale che presta servizio nel distretto, su indicazione dell'amministrazione interessata nel caso di personale estraneo alla amministrazione della giustizia.

L'**articolo 4, modificato nel corso dell'esame in Senato**, disciplina i lavori delle sottocommissioni, prevedendo fra le altre la **obbligatoria presenza presso la sede d'esame**, che può essere individuata in uno degli uffici giudiziari della Corte d'Appello o nei locali dei Consigli dell'ordine degli avvocati, **del candidato e del segretario**. Per la prima prova orale è previsto l'obbligatorio collegamento da remoto della Commissione. Nel caso della seconda prova orale invece la modalità di partecipazione della Commissione da remoto è facoltativa.

Nel dettaglio, il **comma 1** stabilisce che la prima prova orale sia sostenuta dinnanzi a una sottocommissione diversa da quella insediata presso la sede di appartenenza del candidato (di cui all'articolo 45, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247), individuata mediante sorteggio, da effettuarsi previo raggruppamento delle sedi che presentano un numero di domande di ammissione tendenzialmente omogeneo entro il termine di 10 giorni prima dello svolgimento della prova, a cura della commissione centrale.

Il **comma 2** stabilisce poi che la prima prova orale debba necessariamente svolgersi con **modalità di collegamento da remoto** (ex articolo 247, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020), ferma restando la **presenza, presso la sede** della prova di esame **del segretario della sottocommissione e del candidato da esaminare**, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il **comma 3** introduce la **possibilità che lo svolgimento della prima prova orale avvenga presso gli uffici giudiziari** di ogni distretto di corte di appello **o presso i locali dei consigli dell'ordine** degli avvocati secondo disposizioni dettate dai presidenti delle corti di appello, previa consultazione dei presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati interessati. La medesima disposizione prevede che la sottocommissione curi, nella predetta ipotesi di decentramento, l'assegnazione dei candidati alle singole sedi sulla base della residenza dichiarata nella domanda di ammissione all'esame di abilitazione.

Con riguardo alla **seconda prova orale** si prevede (**comma 4**) che essa si debba **tenere davanti alla sottocommissione insediata presso la sede di appartenenza del candidato**. La modalità di espletamento mediante **collegamento da remoto è facoltativa** ("può svolgersi"). Nella sola ipotesi di scelta della modalità di svolgimento tramite collegamento da remoto è applicabile il comma 3 dell'articolo 4 e dunque - come precisa espressamente la relazione illustrativa - la facoltà di istituzione di sedi distaccate (sicché il candidato, che svolga anche la seconda prova tramite collegamento da remoto, potrà a discrezione della sottocommissione e all'esito dell'attivazione della sequenza procedimentale di cui al comma 3, essere convocato presso una sede distaccata diversa da quella centrale sulla base della residenza dichiarata nella domanda di ammissione).

In base al **comma 5** dell'articolo in esame a ciascun candidato, almeno 20 giorni prima, deve essere data comunicazione del giorno, dell'ora e del luogo in cui dovrà presentarsi per le prove orali.

Come accennato, spetta alla commissione centrale stabilire le **linee generali da seguire per la definizione dei quesiti** da porre nella prima prova orale e per la valutazione dei candidati, in modo da garantire l'omogeneità e coerenza dei criteri di esame (**comma 6**).

Infine, il **comma 7** prevede che, **in caso di positività al virus COVID-19**, di sintomatologia compatibile con l'infezione da COVID-19, di quarantena o isolamento fiduciario, il candidato possa richiedere, con istanza al presidente della sottocommissione distrettuale corredata da idonea documentazione, di fissare una nuova data per lo svolgimento della prova stessa. Il presidente della sottocommissione può disporre la visita fiscale domiciliare secondo le disposizioni relative al controllo dello stato di malattia dei pubblici dipendenti. In ogni caso, quando l'istanza è accolta, la prova si deve svolgere entro 10 giorni dalla fine dell'impedimento. Nel corso dell'esame in **Senato** anche i comprovati motivi di salute che impediscono al candidato di svolgere la prova d'esame sono stati inseriti tra le motivazioni della possibile richiesta di rinvio.

L'**articolo 5** detta disposizioni relative alla **verbalizzazione della prova d'esame**.

L'**articolo 6** disciplina i **compensi spettanti ai componenti e al segretario delle sottocommissioni**, riconoscendo loro, oltre ai compensi fissi e variabili già previsti a legislazione vigente, anche un ulteriore **gettone di presenza** per la prima prova orale.

L'**articolo 7** reca le disposizioni finanziarie per **copertura degli oneri derivanti dal gettone di presenza** riconosciuto per la prima prova orale ai componenti e al segretario delle sottocommissioni esaminatrici.

L'**articolo 8** reca disposizioni concernenti l'entrata in vigore del decreto legge.

Relazioni allegare o richieste

Al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 44 del 2021, presentato in Senato (AS 2133), erano allegare la relazione illustrativa, la relazione tecnica e l'analisi tecnico normativa.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto legge muove dalla straordinaria necessità ed urgenza di adottare delle disposizioni che rendano possibile, nell'attuale contesto emergenziale dovuto alla recrudescenza della pandemia da COVID-19, lo svolgimento delle prove della sessione 2020 dell'esame di abilitazione forense.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame, regolando lo svolgimento delle prove d'esame di abilitazione alla professione forense per il 2020, incide sulla materia professioni che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione colloca tra le materie oggetto di potestà legislativa concorrente. In questa materia, come specificato da giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, i profili relativi **all'esame di Stato** per accedere alle professioni stesse - prescritto dal quinto comma dell'articolo 33 della Costituzione - sono di **competenza esclusiva dello Stato**.

Con riferimento alla materia delle **professioni**, posta tra le materie di legislazione concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che per i profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale - da cui la Corte fa derivare la natura concorrente - si giustifica una **uniforme regolamentazione sul piano nazionale**. Ad esempio, sulla base di considerazioni di tale tenore, la Corte, con sentenza n. 98/2013 (richiamata costantemente nelle sentenze successive), ha censurato una legge regionale recante definizione delle attività di alcune figure professionali, in quanto "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato". La Corte, nella citata pronuncia, conferma come la competenza delle Regioni debba limitarsi "alla disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale: tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali". Sulla medesima linea argomentativa si muovono anche pronunce più recenti, come le sentenze n. 147 del 2018, n. 172 del 2018 e n. 228 del 2018. In quest'ultima, in particolare, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost, la legge reg. Puglia 2017, n. 60, in materia di clownterapia, che individua e disciplina la figura professionale del clown di corsia, definendone il percorso formativo, e prevede l'istituzione di un apposito registro regionale per i soggetti che svolgono l'attività di clownterapia. Ribadendo la competenza statale nell'individuazione delle figure professionali la corte ha specificato che tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione "vi è quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale, prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento". (In tal senso anche le sentenze n. 98 del 2013, n. 217 del 2015, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

Nella medesima sentenza la Corte ha precisato che "in materia di professioni, il nucleo della potestà statale si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione, cosicché la legge definisce i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale **e le modalità di accesso ad essa**, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio". (Nello stesso senso le sentenze n. 108 del 2012, n. 230 del 2011, n. 271 del 2009, n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006).

Attribuzione di poteri normativi

Il **comma 2** dell'articolo 3 demanda ad un successivo **decreto del Ministro della giustizia**, da emanarsi **entro il 12 aprile** (entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto-legge), la variazione della composizione delle sottocommissioni già designate con decreto del Ministro della giustizia 20 gennaio 2021. Con il medesimo decreto **saranno fornite le indicazioni** relative:

- alla data di inizio delle prove,
- alle modalità di sorteggio per l'espletamento delle prove orali,
- alla pubblicità delle sedute di esame,
- all'accesso e alla permanenza nelle sedi di esame,
- alle prescrizioni imposte ai fini della prevenzione e protezione dal rischio del contagio da COVID-19,
- alle modalità di comunicazione della rinuncia alla domanda di ammissione all'esame,
- alle modalità di comunicazione delle materie scelte dal candidato per entrambe le prove orali.

Cost110	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia