

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

SCHEMA DI DECRETO-LEGGE 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.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il decreto-legge in esame, che risulta coerente con il programma di Governo e con le misure dallo stesso adottate per far fronte all'emergenza pandemica in corso, muove dalla straordinaria necessità ed urgenza di adottare delle disposizioni che rendano possibile nel contesto emergenziale sanitario in atto dovuto alla recrudescenza della pandemia da Covid-19, lo svolgimento delle prove della sessione 2020 dell'esame di abilitazione forense, nel rispetto delle norme a tutela della salute dei candidati, dei commissari e del personale impegnato nelle prove di esame, assicurando, nel contempo, il buon andamento della procedura senza ledere le legittime aspettative ed i diritti dei candidati.

La pandemia ha infatti impedito lo svolgimento nel 2020 delle prove scritte dell'esame di avvocato già fissate.

La perdurante diffusione dell'epidemia, nonostante l'avvio della campagna vaccinale, ha imposto di disporre il rinvio della prova scritta. Le previsioni che possono farsi sulla base delle rilevazioni mediche attualmente disponibili sconsigliano lo svolgimento delle prove scritte nelle date individuate, stante l'inevitabilità, specie nelle sedi metropolitane, di assembramenti per più giorni successivi, di un gran numero di candidati per un tempo assai prolungato quale è quello attualmente previsto per la redazione degli elaborati.

In particolare, lo svolgimento delle prove scritte, che si tengono contestualmente in tre giorni in varie sedi sul territorio nazionale, in alcuni casi riunendo, soprattutto nelle grandi città, migliaia di candidati, risulta non praticabile per due ordini di considerazioni: - da un lato, la normativa vigente consente di riunire in un'unica sede 30 persone (non di più); dunque o si ricorre a sedi in cui si possono suddividere i candidati in classi di 30 (all'interno di padiglioni della fiera, come a Milano o Roma) o bisogna trovare soluzioni logistiche che, da interlocuzioni avviate dal ministero, non sembrano sempre e ovunque possibili.

Per consentire l'espletamento sia delle prove scritte che delle prove orali della sessione 2020 prima che venga bandita l'ordinaria sessione dell'anno in corso si rende necessaria una rimodulazione delle modalità di svolgimento delle prove dell'anno 2020 attraverso lo strumento del decreto-legge che consenta di apportare le opportune deroghe alla normativa di fonte primaria dettata dal R.D. 27 novembre 1933, n. 1578 che è espressamente

richiamato dall'articolo 49 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che dettando la disciplina transitoria del nuovo ordinamento professionale forense prevede che per i primi nove anni dalla data di entrata in vigore della citata legge l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si effettui, sia per quanto riguarda le prove scritte e le prove orali, sia per quanto riguarda le modalità di esame, secondo le norme previgenti. In quest'ottica, quindi, il provvedimento in esame prevede di sostituire le prove scritte, previste per il mese di aprile, con una prova orale a carattere preselettivo, propedeutica alla usuale prova orale.

Tale soluzione appare preferibile in quanto maggiormente selettiva e maggiormente in linea col modello tradizionale delle due prove in successione.

D'altra parte, l'espletamento di un numero molto elevato di esami orali (i candidati che hanno presentato domanda per la partecipazione all'esame sono circa 26.000) richiede l'incremento del numero delle commissioni e dei commissari, nonché il reperimento di ulteriore personale amministrativo, eventualmente anche al di fuori del comparto giustizia, per il reperimento dei segretari e degli addetti alla vigilanza.

L'articolo 1 reca norme di coordinamento con la disciplina previgente alla riforma della professione di avvocato del 2012 e tuttora in vigore, definendo l'ambito di applicazione delle disposizioni del decreto alle sole prove riguardanti la sessione 2020.

L'articolo 2 stabilisce che l'esame per la sessione 2020 si articoli in due prove orali. La disposizione contiene, inoltre, la descrizione delle modalità di espletamento delle due prove di esame. La prima prova orale ha però natura preselettiva e serve a rilevare nel candidato l'attitudine alla risoluzione di un caso pratico e la conoscenza sia del diritto sostanziale che del diritto processuale, in una materia regolata dal codice civile o dal codice penale o dal diritto amministrativo, che deve essere scelta preventivamente dal candidato e comunicata nelle forme e modalità individuate da un successivo decreto del Ministro della giustizia che vada ad integrare le previsioni del bando del 14 settembre 2020. La durata della prova è di un'ora dalla dettatura del quesito relativo al sopracitato caso pratico, di cui trenta minuti per consentire l'analisi e valutazione del medesimo da parte del candidato e trenta minuti per l'esposizione delle argomentazioni. Esaurita la discussione, la commissione si ritira in camera di consiglio, quindi comunica al candidato l'esito della prova. Per la valutazione della prima prova orale ogni componente della commissione d'esame dispone di dieci punti di merito. Alla seconda prova orale sono ammessi i candidati che hanno conseguito, nella prima prova orale, un punteggio di almeno 18 punti.

Anche per la seconda prova, quella orale, che è pubblica come la prima e ricalca quasi pedissequamente le disposizioni dell'ordinamento professionale attualmente vigente, le materie di esame, oltre le obbligatorie che sono la deontologia forense e l'ordinamento professionale, sono preventivamente scelte dal candidato secondo criteri dettagliatamente descritti nel presente provvedimento. La durata della stessa oscilla tra i 45 minuti ed un'ora e deve svolgersi a non meno di 30 giorni di distanza dalla prima.

L'articolo 3 disciplina la composizione delle sottocommissioni e prevede, in deroga alla disciplina vigente, che esse sono istituite presso ogni distretto di corte di appello, le quali

sono deputate ad esaminare i vari candidati secondo la presentazione delle domande in base al luogo dove gli stessi hanno svolto il tirocinio o, in caso di trasferimento di sede, nel distretto in cui è stato svolto il maggior periodo di tirocinio. La composizione delle sottocommissioni distrettuali - rispetto alle previsioni dell'articolo 22, commi 1 e 3, del R.D. 27 novembre 1933, n. 1578 e dell'art. 47, commi 1, 2 e 3 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247 - è rimodulata secondo le esigenze dettate dallo stato di emergenza pandemica: invece che cinque membri effettivi e cinque supplenti ne sono previsti tre effettivi e tre supplenti, dei quali due effettivi e due supplenti sono avvocati designati dal Consiglio nazionale forense tra gli iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori ed un membro sia effettivo che supplente, è individuato tra magistrati, anche militari (prioritariamente in pensione) o tra i professori o i ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, anche in pensione, o tra i ricercatori a tempo determinato, in materie giuridiche. Il presidente è sempre un avvocato.

Pertanto, con decreto del Ministro della giustizia da emanarsi entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento, senza necessità di annullare le nomine già effettuate e procedere integralmente a nuove designazioni, è rimodulata ed integrata la composizione delle sottocommissioni già nominate con decreto del Ministro della giustizia 20 gennaio 2021. Il decreto sopra indicato contiene: 1) le indicazioni relative alla data di inizio delle prove, alle modalità di sorteggio per lo svolgimento delle prove orali; 2) la pubblicità delle sessioni di prova; 3) le modalità di accesso e di permanenza presso le sedi di esame riguardo alle misure poste in essere e da osservare per la prevenzione e la protezione dal rischio di contagio da COVID-19; 4) le forme e le modalità di comunicazione della rinuncia della domanda di ammissione all'esame; 5) le modalità di comunicazione delle materie scelte dal candidato per la seconda prova orale.

Al fine di garantire la copertura delle posizioni di segretario delle sottocommissioni, è consentito, in deroga al comma 4 dell'art. 47 della L. 247/2012, che tali funzioni siano svolte anche da personale amministrativo in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni senza necessità di appartenenza al comparto della giustizia, purché avente una qualifica professionale che preveda come titolo di studio richiesto per l'accesso almeno la laurea triennale.

L'articolo 4 disciplina i lavori delle sottocommissioni, stabilendo, innanzitutto, in linea con principi di imparzialità e trasparenza presenti già nella disciplina vigente - secondo cui la correzione degli elaborati scritti è effettuata da una commissione diversa da quella in cui il candidato ha sostenuto l'esame - che la prima prova orale, quella c.d. preselettiva, deve essere sostenuta dinanzi a una commissione diversa da quella insediata presso la sede di appartenenza del candidato, individuata mediante sorteggio, da effettuarsi previo raggruppamento delle sedi che presentano un numero di domande di ammissione tendenzialmente omogeneo: tale individuazione avviene nel termine di 10 giorni dallo svolgimento della prova, a cura della commissione centrale.

Inoltre, si 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 ubicati negli uffici secondo disposizioni dettate dai presidenti

delle corti di appello, previa consultazione dei presidenti dei consigli dell'ordine degli avvocati interessati. Si prevede inoltre 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

Presso ogni sede distaccata possono operare una o più delle sottocommissioni secondo quanto previsto dall'articolo 47, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento delle prove è stabilito che la prima prova orale preselettiva debba necessariamente svolgersi con modalità di collegamento da remoto secondo le previsioni dell'articolo 247, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Presso la sede della prova di esame rimangono in presenza solo il segretario della seduta ed il candidato da esaminare, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19 a tutela della salute dei candidati, dei commissari e del personale amministrativo. La seconda prova, invece, può svolgersi, facoltativamente, con collegamento da remoto o in presenza davanti alla sottocommissione insediata presso la sede di appartenenza del candidato individuata ai sensi dell'art. 45, comma 3 della L. 247/2012, con la possibilità, pertanto, nel solo caso di scelta del collegamento da remoto dell'applicazione delle disposizioni sopra citate di cui all'art. 247, comma 3 del D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni nella legge 77/2020 e della possibilità per il candidato di essere convocato presso una sede distaccata diversa da quella centrale sulla base della residenza dichiarata nella domanda di ammissione.

Con riferimento alle modalità di espletamento delle prove, viene evidenziato che il ricorso a modalità di partecipazione digitalizzate mediante collegamenti da remoto si inserisce nell'ambito del programma di informatizzazione dei processi in atto dell'amministrazione giudiziaria, che ha già sviluppato, e testato in modo efficace, nell'attuale gestione emergenziale tutta una serie di applicativi funzionali alla gestione informatica delle diverse attività giudiziarie.

Infine, l'ultimo comma attribuisce alla commissione centrale la competenza in ordine all'individuazione delle 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.

L'articolo 5 detta disposizioni relative alla verbalizzazione della prova d'esame, compresa l'identificazione del candidato, delle sottocommissioni, della materia scelta dal candidato per la prima prova orale e del quesito posto nonché l'orario di inizio e termine della prova stessa. Il segretario dà atto, nel verbale, del punteggio conseguito dal candidato distintamente per ogni prova e dell'esito della prova, come comunicato dal presidente della sottocommissione e dà lettura integrale del verbale alla presenza del candidato e in collegamento con la sottocommissione. Il verbale è alla fine approvato dal presidente della sottocommissione e sottoscritto dal segretario e dal candidato del quale, in caso di rifiuto di sottoscrizione è dato atto nel verbale stesso.

L'articolo 6 stabilisce i compensi da attribuire ai componenti e segretari delle sottocommissioni per l'attività svolta per l'espletamento delle prove concorsuali secondo le nuove modalità previste dal presente decreto, lasciando inalterata la disciplina relativa

al compenso fisso di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto del Ministro dell'università e della ricerca 15 ottobre 1999, nonché, per la seconda prova orale di cui all'articolo 2, comma 7, del compenso variabile di cui all'articolo 1, comma 2, del predetto decreto, prevedendo, inoltre, che per la prima prova orale di cui all'articolo 2, comma 2 del presente provvedimento, venga corrisposto esclusivamente un gettone presenza di euro 70 per ciascuna seduta minima di ore quattro a tutti i componenti e segretari che abbiano effettivamente partecipato.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Come evidenziato *sub* punto 1), le disposizioni normative di riferimento alle quali ineriscono le norme del presente decreto-legge, sono, in sintesi, le seguenti:

Articolo 49, legge 31 dicembre 2012, n. 247, “*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”;
Articolo 21, comma 7, regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37 “*Norme integrative e di attuazione del Regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore*”.
Articolo 22, comma 4, regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 “*Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore*”;
Articolo 47, commi 2 e 3, legge 31 dicembre 2012, n. 247 “*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”;
Articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*”;
Articolo 45, commi 2 e 3, legge 31 dicembre 2012, n. 247 “*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”;
Articolo 247, comma 3, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n.77 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

Le norme del decreto-legge in oggetto, sopra menzionate, sono destinate a derogare, in via eccezionale, alla disciplina vigente in materia, con la finalità di adeguare la predetta disciplina alle attuali esigenze dettate dall'evolversi della crisi socio sanitaria da COVID-19.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, incidendo su materia riservata alla competenza legislativa dello Stato.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo ha rango primario e non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sussistono progetti di legge vertenti su materie analoghe all'esame del Parlamento.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il decreto-legge in esame è compatibile con l'ordinamento europeo.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana sul medesimo o analogo oggetto.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento legislativo d'urgenza in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia UE sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Considerata l'emergenza nazionale non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il testo non introduce nuove definizioni normative.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nel provvedimento in esame sono corretti.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il decreto-legge non fa ricorso alla tecnica della novella legislativa per modificare e integrare disposizioni vigenti.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Non vi sono effetti abrogativi impliciti delle disposizioni vigenti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il provvedimento prevede l'adozione di atti successivi attuativi.

In particolare, l'articolo 2, comma 2, prevede, con riferimento alla materia oggetto della prova orale preselettiva, che “[...] ciascun candidato esprime l'opzione per la materia prescelta mediante comunicazione da trasmettere secondo le modalità che saranno definite con il decreto del Ministro della giustizia di cui all'articolo 3, comma 2”.

L'articolo 3, comma 2, del decreto-legge in esame prevede, inoltre, che “Con decreto del Ministro della giustizia da emanarsi entro 30 giorni dalla pubblicazione del presente decreto, si procede alla integrazione e rimodulazione, secondo i criteri di cui al precedente comma 1, delle sottocommissioni già nominate con decreto del Ministro della giustizia 20 gennaio 2021. Con lo stesso decreto si forniscono 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, nonché alle modalità di comunicazione della rinuncia alla domanda di ammissione all'esame e alle modalità di comunicazione delle materie scelte dal candidato per la seconda prova orale.”.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione delle sopra menzionate norme sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'amministrazione della giustizia ed in particolare presso i Dipartimenti competenti (il Dipartimento per gli affari di giustizia ed il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi).

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, perché il Ministero della giustizia può acquisire i dati necessari dai propri sistemi di rilevazione.