

Consiglio di Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 23 -28 aprile 2020, n. 830

Presidente Volpe – Estensore Neri

1. Con la nota indicata in epigrafe il Ministero della Giustizia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento concernente le modifiche al decreto del Ministro della giustizia 9 febbraio 2018, n. 17, recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Il Ministero richiedente ha rappresentato che, con la conversione (avvenuta con legge 28 febbraio 2020, n. 8) del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, è stato modificato l'articolo 49, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, per rinviare ulteriormente l'applicazione della nuova disciplina dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato.

È infatti previsto il differimento per altri due anni dell'entrata in funzione del nuovo regime. L'opzione per un'ulteriore dilazione biennale delle nuove modalità previste per l'esame di avvocato, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe consentire "una prossima revisione della disciplina dell'esame di Stato". Per tale ragione, riferisce ancora il Ministero richiedente, si rende "necessario allineare alla nuova proroga del regime transitorio dell'esame di abilitazione anche la decorrenza dell'obbligo di frequenza di cui all'articolo 43 della legge n. 247 del 2012, posto che la disciplina regolamentare dei corsi di formazione è finalizzata alla preparazione dell'esame di Stato".

Quanto all'iter di formazione del decreto, il Ministero ritiene che lo stesso possa essere adottato — in stretta applicazione dell'articolo 43, comma 2, alinea, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 — previa acquisizione del solo parere del CNF e senza il passaggio, generalmente previsto dalle legge forense per i regolamenti di attuazione, alle Commissioni parlamentari competenti. In occasione della precedente richiesta (con nota 27 settembre 2018, prot. n. 1680/2018) il Ministero aveva ritenuto che il predetto articolo 43, comma 2, nel prevedere l'adozione del regolamento in oggetto "sentito il CNF", consentisse una semplificazione procedurale rispetto alla norma generale contenuta nell'articolo 1, comma 3, della legge citata.

L'amministrazione aggiunge, infine, che "lo schema di decreto ministeriale ... può essere esentato dall'AIR, in relazione al contenuto di mero (e ulteriore) differimento rispetto a quanto già disposto con il decreto del Ministro della giustizia n. 133 del 2018, di contenuto analogo". Alla richiesta di parere è allegata la dichiarazione di esenzione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

Risulta altresì trasmesso il parere reso dal CNF, che si è espresso in senso "favorevole al differimento dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà per il periodo di dodici mesi, prevedendo, tuttavia, l'immediata incentivazione della frequenza delle scuole forensi, ancorché su base non obbligatoria, e la costituzione di apposita Commissione ministeriale, costituita anche ai sensi dell'articolo 9 del DM 9 febbraio 2018 n. 17, con specifico incarico di monitoraggio delle Scuole Forensi e valutazione dei risultati, a beneficio anche delle stesse Scuole".

2. In via generale, la Sezione rileva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Ministro in data 30 marzo 2020 ed è pervenuta in Sezione il 31 marzo 2020, ossia proprio il giorno prima di quello stabilito per la decorrenza degli effetti del DM 9 febbraio 2018 n. 17, il quale è il regolamento che si intende differire nella sua efficacia. Si raccomanda per il futuro di richiedere tempestivamente il parere, considerata la necessità di rispettare i tempi che la legge prevede per l'esame da parte del Consiglio di Stato.

3. Con decisione 30 giugno 2017, n. 1540, la Sezione ha già espresso parere evidenziando in particolare le disposizioni con le quali:

"a.) sono stati indicati rigorosi requisiti per l'accreditamento dei soggetti legittimati a organizzare i corsi di formazione (articolo 2 dello schema);

b.) si sono rivisti i contenuti di detti corsi (articolo 3 dello schema), con l'inserimento, tra l'altro, del richiamo alle tecniche di redazione degli atti giudiziari "in conformità al principio di sinteticità" e al processo telematico; allo scopo di assicurare l'omogeneità di preparazione e di giudizio su tutto il territorio nazionale si è poi previsto che i corsi dovranno essere strutturati tenendo conto di apposite linee

guida che saranno fornite dal CNF;

c.) si è prevista l'organizzazione dei corsi sulla base di moduli semestrali, per garantire la vicinanza temporale tra l'iscrizione nel registro dei praticanti, l'inizio del corso e le verifiche intermedie e finali e, in questo ambito, si è tenuto conto della necessità di valutare il periodo di pratica già svolto dal tirocinante nel caso di trasferimento presso un altro Ordine (articolo 5 dello schema);

d.) soprattutto, all'articolo 7 dello schema, si è dettata una disciplina della partecipazione ai corsi che garantisce a ogni tirocinante una possibilità di accesso, tenendo conto dell'offerta formativa esistente nel circondario interessato e in quelli limitrofi, anche attraverso accordi tra i Consigli degli Ordini e le Università, nonché attraverso l'introduzione di modalità telematiche di formazione a distanza;

e.) sono state stabilite (articolo 8 dello schema) modalità di svolgimento delle verifiche, correlate all'effettività del percorso formativo svolto e basate su test a risposta multipla: ciò al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale criteri uniformi di valutazione;

f.) del tutto nuova è l'istituzione di una Commissione nazionale per la tenuta della banca dati delle domande relative alle materie oggetto delle verifiche, con il precipuo compito di aggiornare periodicamente le domande medesime;

g.) infine, con l'articolo 11 dello schema, si è condivisibilmente indicata una decorrenza differita delle disposizioni del regolamento".

4. L'articolo 10 del DM 9 febbraio 2018, n. 17 – recante il regolamento per la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 – nel testo attualmente in vigore stabilisce: "Il presente regolamento si applica ai tirocinanti iscritti nel registro dei praticanti con decorrenza dal giorno successivo alla scadenza del primo biennio dalla sua entrata in vigore". Nella attuale formulazione, dunque, il nuovo regime dovrebbe applicarsi a coloro che si iscrivono nel registro dei praticanti a partire dall'1 aprile 2020, essendo il regolamento entrato in vigore il 31 marzo 2018.

L'articolo 49 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, come modificato dal decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, prima citato, prevede che "Per i primi nove anni dalla data di entrata in vigore della presente legge l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si effettua, sia per quanto riguarda le prove scritte e le prove orali, sia per quanto riguarda le modalità di esame, secondo le norme previgenti". In tal modo è stata differita, per via legislativa, l'entrata in vigore di questo aspetto della riforma al 2 febbraio 2022.

Con la modifica regolamentare in esame al comma 1 del citato articolo 10 le parole "primo biennio" sono sostituite dalle parole "primo quadriennio", così differendo ulteriormente la decorrenza degli effetti del regolamento in questione al 1° aprile 2022.

5. Secondo quanto rappresentato in premessa dal Ministero, l'opzione legislativa per un ulteriore differimento biennale delle nuove modalità di espletamento dell'esame di avvocato è diretta anche a consentire al legislatore di riconsiderare nel suo complesso la disciplina dell'accesso alla professione forense. Sotto tale aspetto, nonostante il fatto che il regolamento disciplini unicamente il profilo dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, reputa la Sezione che risulti coerente l'allineamento dell'entrata in vigore del regolamento con l'entrata in vigore delle norme di rango legislativo.

Non v'è dubbio, infatti, che nel disegno complessivo la preliminare formazione del praticante – da realizzare anche tramite la frequenza dei corsi previsti dal regolamento – costituisca un aspetto inscindibile delle nuove modalità di esame sia nella formulazione attuale della legge sia nella prospettiva di una revisione di questa. Ciò peraltro risulta utile anche per comprendere se il regolamento dovrà essere modificato, una volta realizzata l'intenzione "di riconsiderare nel suo complesso la disciplina dell'accesso alla professione forense".

In definitiva, la scelta appare opportuna per "evitare di impegnare gli ordini forensi e gli stessi tirocinanti in attività che potrebbero ex post risultare non coerenti con la futura disciplina dell'accesso alla professione" (come responsabilmente evidenziato nell'odierna richiesta di parere).

Per escludere che altri differimenti dell'entrata in vigore della legge (attraverso future modifiche del citato articolo 49) rendano necessaria anche la modifica ulteriore del regolamento, si suggerisce al Ministero di valutare l'opportunità di allineare definitivamente l'entrata in vigore del regolamento con quella della

legge, modificando così l'articolo 10, comma 1, del DM 9 febbraio 2018, n. 17: «Il presente regolamento si applica ai tirocinanti iscritti nel registro dei praticanti con decorrenza dal giorno successivo a quello di scadenza del periodo previsto dall'articolo 49, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 e successive modificazioni».

6. Si rileva, in ultimo, che l'articolo 2 dello schema deve essere espunto. Ed invero, ai sensi dell'articolo 10 delle disposizioni sulla legge in generale, le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto. Per giurisprudenza costante della Sezione, l'entrata in vigore anticipata, rispetto a quella ordinariamente stabilita, deve essere prevista dalla legge e non può essere disposta dall'Autorità che adotta il regolamento.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.