

Numero 01540/2017 e data 30/06/2017 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 22 giugno 2017

NUMERO AFFARE 00825/2016

OGGETTO:

Ministero della giustizia.

Schema di decreto del Ministro della giustizia concernente: *«Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione per la professione forense ai sensi dell'articolo 43, della legge 31 dicembre 2012, n. 247».*

LA SEZIONE

Vista la nota n. 4728, del 29 aprile 2016, con la quale il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia ha trasmesso una prima volta lo schema di decreto in oggetto, con gli allegati;

Visto il parere interlocutorio n. 1141/2016, reso dalla Sezione nell'adunanza del 5 maggio 2016;

Vista la nota, in data 16 giugno 2017, con la quale il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia ha trasmesso un nuovo schema di

regolamento;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gabriele Carlotti;

PREMESSO E CONSIDERATO:

1.) Lo schema di decreto ministeriale sottoposto al vaglio di questo Consiglio dà attuazione all'articolo 43, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (*"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*), che rimette a un decreto emesso dal Ministro della giustizia, sentito il CNF (Consiglio Nazionale Forense), la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato.

2.) Nel precedente parere interlocutorio, indicato nel preambolo, la Sezione, ravvisate alcune criticità dell'articolato, richiese al Ministero della giustizia di fornire elementi di risposta con una relazione integrativa, semmai accompagnata da un nuovo testo del regolamento. Il Ministero ha optato per questa seconda soluzione e, onde recepire i rilievi di questo Consiglio, ha rinnovato il procedimento e ha acquisito un altro parere del CNF, reso nella seduta amministrativa del 26 maggio 2017. La nuova versione dell'articolato, ampiamente riscritta rispetto alla versione precedente, è pervenuta alla Sezione il 19 giugno 2017, insieme alla relazione ministeriale, alla relazione AIR, alla relazione ATN e alla relazione tecnica.

3.) Sull'impianto dello schema e sulle finalità con esso perseguite la Sezione si è già soffermata nel precedente parere al quale, pertanto, si rinvia.

4.) Come sopra accennato il Ministero della giustizia ha recepito i rilievi formulati dalla Sezione e ha aggiunto ulteriori previsioni. Di queste ultime vanno apprezzate in modo 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.

5.) Ribadito l'apprezzamento della Sezione per tali modifiche, che migliorano sensibilmente il testo originario, le osservazioni residue riguardano i soli aspetti di seguito indicati.

5.1.) Si registra qualche marginale carenza, a cui porre rimedio, nel *drafting* redazionale (ad esempio, ancora compare "art." in luogo di "articolo" in alcuni passaggi dello schema).

5.2.) Non pienamente sufficiente risulta essere stata l'AIR, specialmente sotto il profilo delle doverose consultazioni anteriori all'intervento. In particolare, si riferisce nella Sezione 2 che tali consultazioni sono esclusivamente consistite in una interlocuzione informale con il CNF. Si tratta all'evidenza di un'attività istruttoria insufficiente. Sarebbe stato necessario, infatti, acquisire anche l'avviso di altri soggetti interessati alla regolamentazione come le altre istanze associative degli avvocati (penalisti, civilisti e amministrativisti), le Università, le Magistrature (ordinaria, amministrativa e contabile) e, ove esistenti, anche le rappresentanze dei tirocinanti.

5.3.) Non molto curata risulta, altresì, la descrizione degli indicatori necessari a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi avuti di mira con l'intervento in esame.

5.4.) All'articolo 2, comma 3, dello schema è scritto che la richiesta di accreditamento si intende rigettata trascorsi tre mesi dalla presentazione. A tale modifica del testo originario dello schema (che prevedeva la regola contraria del silenzio-assenso) si accenna nella relazione ministeriale, ma non si spiegano le ragioni del mutamento di disciplina. Al riguardo la Sezione osserva che il silenzio-rigetto è un istituto recessivo nell'ordinamento perché inidoneo a garantire la necessaria

trasparenza dell'attività amministrativa, configurandosi come un diniego senza motivazione. A causa di tale assenza di motivazione il silenzio-rigetto dà luogo sovente a contenzioso; si reputa, pertanto, preferibile che, nell'ipotesi di rigetto della istanza di accreditamento, venga adottato un provvedimento espresso e motivato.

5.5.) Tra i contenuti dei corsi di formazione (articolo 3, comma 2, lett. g dello schema) valuti l'Amministrazione l'inserimento anche della materia del "diritto della navigazione", tenuto conto dell'importanza attuale della disciplina (e dei suoi riflessi sull'ambito trasportistico), anche sotto i profili che qui interessano.

5.6.) Nell'articolo 5 dello schema si dettano regole volte a rendere compatibile l'effettivo svolgimento del tirocinio professionale con la frequenza dello studio professionale, dell'Avvocatura dello Stato o di altro ufficio legale. La disposizione, condivisibile, dovrebbe, però, essere coordinata anche con le previsioni del D.M. giustizia 17 marzo 2016, n. 58 (*"Regolamento recante la disciplina dell'attività di praticantato del praticante avvocato presso gli uffici giudiziari"*).

5.7.) Merita apprezzamento, come sopra accennato, anche il nuovo articolo 8 sulle verifiche intermedie e finali. Sennonché, ad avviso della Sezione, al comma 2, primo rigo, deve essere soppresso l'avverbio "*almeno*" che rischia di introdurre un elemento di forte difformità sul territorio nazionale con riguardo al numero delle domande da inserire nei test a risposta multipla. In alternativa, potrebbe essere indicato, in aggiunta alla soglia minima, un numero massimo di domande (non distante dalla soglia minima medesima).

5.8.) Ancora con riferimento all'articolo 8 dello schema, il Ministero è chiamato a valutare se recuperare, in tutto o in parte, la norma recata dal comma 3 dell'originario articolo 8 (che configurava la prova finale come

una simulazione dell'esame di Stato); in alternativa, il Ministero potrebbe valutare se differenziare, o no, la prova finale dalle altre prove. La Sezione propende per tale differenziazione, atteso che diverse sono le finalità delle verifiche intermedie e di quella finale.

5.9.) Come raccomandazione conclusiva, la Sezione richiama il Ministero alla imprescindibile necessità che, al momento dell'effettiva applicazione delle norme regolamentari (secondo la scansione temporale stabilita dal nuovo articolo 11 dello schema), siano state già messe in opera tutte le misure organizzative indispensabili al corretto funzionamento del sistema di formazione; si allude soprattutto alla formazione della banca di dati di cui all'articolo 9 dello schema, alla conclusione degli accordi di collaborazione con le Università e all'approvazione delle linee guida del CNF.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole, con osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Gabriele Carlotti

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone