

Consiglio di Stato Parere Numero 02220/2015 del 31/07/2015 - decreto ministeriale concernente il regolamento recante le disposizioni per la tenuta e l'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine degli avvocati, nonché in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, casi di cancellazione, impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dai medesimi Consigli dell'ordine

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 9 luglio 2015 NUMERO AFFARE 01119/2015

OGGETTO:Ministero della giustizia, Ufficio legislativo.

Schema di decreto ministeriale concernente il regolamento recante le disposizioni per la tenuta e l'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine degli avvocati, nonché in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, casi di cancellazione, impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dai medesimi Consigli dell'ordine, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 26 giugno 2015, pervenuta il 1° luglio 2015, con la quale il Ministero della giustizia, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso.

Evidenzia l'Amministrazione richiedente il presente parere obbligatorio che l'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la "nuova disciplina della professione forense", demanda ad un regolamento adottato dal Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Nazionale Forense, la disciplina relativa alla tenuta ed all'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine degli avvocati, nonché quella in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, i casi di cancellazione e le impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dagli stessi Consigli dell'ordine. La principale scelta regolatoria compiuta con lo schema di regolamento in esame ed indicata nella sintetica relazione di accompagnamento, inviata a questo Consiglio è rappresentata dalla valorizzazione delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione, il tutto al fine di assicurare l'uniforme e tempestiva tenuta degli albi, dei registri e degli elenchi sull'intero territorio nazionale, senza per questo, però, recedere dalla salvaguardia, nel rispetto del dettato

normativo, delle prerogative dei Consigli degli ordini circondariali, cui è affidata la tenuta degli stessi, a norma dell'art. 29, comma 1, lettera a), della citata legge n. 247 del 2012.

Ciò posto, la soluzione meglio in grado di consentire il contemperamento delle esigenze esposte, riferisce sempre l'Amministrazione, è stata rinvenuta nell'affidare al Consiglio nazionale forense (CNF), in base alla norma residuale di chiusura di cui all'articolo 35, comma 1, lettera u), della legge 247/2012, il compito di predisporre un sistema informatico (centralizzato) per la tenuta di albi, registri ed elenchi, da mettere a disposizione degli ordini circondariali, in modo che l'attività di pertinenza venga svolta in maniera uniforme, tempestiva e sicura.

La soluzione esposta risponderebbe, peraltro, anche a specifiche esigenze di economicità di gestione, in quanto sfrutta le economie di scala, abbattendo i costi di predisposizione del sistema informatico di gestione, nonché quelli successivi di manutenzione, sviluppo, formazione e assistenza degli utenti.

Lo schema di regolamento si compone di 16 articoli, che vengono in sintesi descritti dall'Amministrazione.

E' stato acquisito il parere del CNF, l'organismo deputato a mettere in essere il nuovo sistema informatico centralizzato di tenuta di albi, registri ed elenchi, che si è pronunciato sullo schema il 22 maggio 2015, diffondendosi in diverse notazioni critiche, a partire dalla tecnica di normazione prescelta dal Ministero, connotata da diversi rinvii alle previsioni di legge, pur dettagliate, "in quanto compatibili", per finire con la contestazione della scelta di fondo. In particolare la previsione, in capo agli Ordini territoriali, dell'obbligo di adottare il sistema informatico realizzato dal CNF appare, a suo dire, eccessivamente restrittiva dell'autonomia organizzativa e gestionale degli Ordini territoriali, dovendosi inoltre considerare, in punto di fatto, che numerosi Ordini territoriali già si sono dotati di un sistema informatico di tenuta dell'albo e degli elenchi e che, pertanto, l'obbligo di adozione del sistema realizzato dal CNF rischia di rappresentare una duplicazione degli sforzi già condotti dal punto di vista organizzativo, operativo e finanziario, con l'ulteriore aggravante che il medesimo (e di certo condivisibile) obiettivo dell'uniformazione delle modalità di tenuta informatica degli Albi e degli Elenchi ben può essere realizzato mediante l'adozione di modalità tecniche che rendano compatibili e comunicanti tra loro i sistemi informatici territoriali e nazionale, con la conseguenza, in definitiva, che l'adozione del sistema messo in essere dal CNF dovrebbe essere oggetto di una facoltà, non di un obbligo.

Il CNF ha ritenuto, altresì, di segnalare alcune incongruenze meritevoli di modifiche ed integrazioni, e non da ultimo di dover procedere non solo all'elaborazione di proposte puntuali di modifica, ma anche all'allegazione di una bozza complessiva di testo

alternativo, ispirato tra l'altro ad una tecnica di normazione diversa, e ritenuta preferibile, ovvero incentrata sulla disciplina puntuale di quanto non espressamente e dettagliatamente disciplinato dalla legge.

Considerato.

Lo schema di regolamento sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato intende dare attuazione all'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la "nuova disciplina della professione forense", in ordine alla disciplina relativa alla tenuta ed all'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine degli avvocati, nonché a quella in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, di casi di cancellazione e di impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dagli stessi Consigli dell'ordine. La scelta regolatoria compiuta con il testo in esame è dunque quella di affidare al Consiglio nazionale forense (CNF), in base alla norma residuale di chiusura di cui all'articolo 35, comma 1, lettera u), della legge 247/2012, il compito di predisporre un sistema informatico (centralizzato) per la tenuta di albi, registri ed elenchi, da mettere a disposizione degli Ordini circondariali, in modo che l'attività di pertinenza venga svolta in maniera uniforme, tempestiva e sicura, valorizzando non da ultimo le opportunità offerte dalla tecnologia dell'informazione; il tutto al fine - come precisato dall'Amministrazione - di assicurare l'uniforme e tempestiva tenuta degli albi, dei registri e degli elenchi nell'intero territorio nazionale, senza per questo, però, recedere dalla salvaguardia, nel rispetto del dettato normativo, delle prerogative dei Consigli dell'ordine circondariali, cui è affidata la tenuta degli stessi, a norma dell'art. 29, comma 1, lettera a), della citata legge n. 247 del 2012.

Ciò posto, la soluzione prescelta non appare priva di problematicità, anche se appare alla Sezione compatibile con l'impianto normativo di grado primario e nella sostanza condivisibile, l'opzione di fondo volta a prevedere la predisposizione di un sistema informatico centralizzato.

Considerato anche, tuttavia, che è lo stesso organismo chiamato a predisporre il nuovo sistema, in tempi come si vedrà non particolarmente brevi, a dimostrarsi critico anche sotto il punto di vista dell'operabilità, dell'efficienza e della riduzione dei costi, ritiene la Sezione che l'utilizzo dell'avverbio "esclusivamente" all'articolo 5, comma 1, possa considerarsi non del tutto congruo e probabilmente sovrabbondante, potendo l'Amministrazione considerare alcune situazioni in cui l'obbligatorietà assoluta e l'utilizzo esclusivo del sistema centralizzato possano non rispondere, in effetti, ai criteri dell'efficienza, dell'economicità e della non duplicazione e sovrapposizione dei sistemi.

Non si ritiene, d'altra parte, opportuno accedere in materia alla

diversa impostazione suggerita dal CNF, che si è espresso in termini di mera facoltatività dell'utilizzo del nuovo sistema centralizzato (il che porterebbe probabilmente ad un ingiustificato aumento dei costi), una volta stabilite le tecniche di compatibilità e comunicazione tra i diversi sistemi.

Senza dimenticare che il testo proposto dal Ministero prevede opportunamente, all'articolo 5, comma 1, ultimo periodo, che il sistema informatico procede al tracciamento degli accessi tramite registrazioni che consentono di verificare in ogni momento le operazioni eseguite da ciascun utente, essendo questo senza dubbio un pregio del sistema centralizzato presso il CNF, in termini di efficienza e sicurezza del sistema medesimo.

Resta invece, come si vedrà a breve nella disamina di dettaglio delle singole disposizioni, degna di considerazione la notazione critica generale circa la tecnica di normazione prescelta, nella parte in cui viene fatto rinvio diretto alle norme specifiche di legge "in quanto compatibili", attesa anche la carenza, in alcuni ambiti (come i procedimenti di iscrizione e cancellazione, la disciplina speciale degli elenchi, le impugnazioni) di una disciplina legislativa con sufficiente grado di dettaglio.

Tutto ciò premesso, muovendo dal preambolo e dall'iter procedurale del provvedimento in esame, può anzitutto espungersi la previsione di parere da rendersi da parte delle Commissioni parlamentari competenti, in quanto se è vero che l'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012 prevede, in termini generali, che gli schemi dei regolamenti attuativi della legge debbano essere sottoposti al vaglio dei detti organi parlamentari, la norma speciale di riferimento, ovvero il più volte richiamato articolo 15, comma 2, della legge 247/2012, nulla prevede al riguardo, limitandosi ad affermare che si debba provvedere con un regolamento emanato (rectius adottato) dal Ministro della giustizia, sentito il CNF. Tale previsione, comportante una semplificazione procedurale rispetto alla norma generale contenuta nell'articolo 1, deve ritenersi prevalente, attesa la sua specialità. Con riguardo all'articolo 2, non si ritiene, in effetti, necessaria l'integrazione proposta dal CNF circa l'indicazione dello Stato di nascita dell'iscritto (comma 1, lettera a), essendo già comunque previsto il luogo di nascita, mentre è opportuno inserire al comma 1 lettera c), con riferimento al domicilio secondario, il richiamo alla possibilità che lo stesso sia situato al di fuori del circondario del Tribunale presso cui ha sede l'Ordine di iscrizione (con conseguente inserzione, pertanto, dopo la parola: "circondario" dell'inciso: ", o al di fuori di esso").

Alla lettera e) del medesimo comma, analogamente a quanto opportunamente segnalato dal CNF per le associazioni tra avvocati inseriti in elenchi (articolo 3, comma 4) e i trasferimenti (articolo 12), è opportuno prevedere la possibilità che le associazioni non siano composte esclusivamente da avvocati, inserendo dunque in tutti e

tre i casi l'inciso: "o comprendenti avvocati".

Non pare necessario, e peraltro sarebbe previsione di dubbia utilità e non sicura compatibilità col diritto comunitario, invece, inserire all'articolo 2, comma 2, l'indicazione, per ciascun avvocato stabilito, oltre al titolo professionale di origine, anche dell'organismo professionale di appartenenza del paese di origine. Per quanto attiene al registro dei praticanti (articolo 4), occorre invece integrare le indicazioni del comma 1, lettere e) ed i), ed i richiami alla normativa di attuazione, nei termini indicati dal CNF, con riferimento dunque anche all'art. 17, comma 4, della legge sull'ordinamento professionale, mentre non si ravvisa analoga necessità per la lettera h).

In relazione al comma 2, è opportuno, in effetti, fare riferimento, alla lettera f), alla data di rilascio del certificato di compiuto tirocinio, in luogo di quella di conclusione del tirocinio stesso, mentre non sembra condivisibile il suggerimento del CNF per l'aggiunta di una lettera g), circa l'eventuale sussistenza di un rapporto di lavoro, con specifica indicazione della natura dello stesso, previsione che appare ultronea.

Per quanto concerne l'articolo 5, sulla tenuta di albi, registri ed elenchi, oltre alle considerazioni già svolte in termini generali, ed alla modifica richiesta con riguardo al comma 1, la Sezione ritiene che il comma 4 debba essere integrato nei termini che seguono: "4. Il sistema informatico accerta, con modalità automatizzate, che l'indirizzo di posta elettronica indicato o nella domanda di iscrizione all'albo, o con atto separato, ovvero con istanza di variazione dell'indirizzo, corrisponda ad una casella di posta elettronica certificata.".

Con riguardo all'articolo 6, sulle procedure di iscrizione, il secondo periodo del comma 1 merita una formulazione di esordio più chiara e corretta, del tipo "Tramite il sistema informatico possono essere richieste in sede di iscrizione informazioni ulteriori...". Le citazioni in lingua straniera di cui al comma 2 vanno inserite tra virgolette. Al comma 3 dopola parola "consiglio" va aggiunta la parola "territoriale". Al comma 4 dopo le parole "comma 1," vanno aggiunte le parole "della legge,".

Richiamandosi, altresì, le notazioni critiche generali sulla tecnica del rinvio alle norme di dettaglio contenute nella legge, che non possono non applicarsi ed in relazione a cui la valutazione di "compatibilità" è sicuramente foriera di problemi applicativi, si ritiene debba essere espunto il comma 6, considerato anche che il richiamato articolo 17 della legge non è destinato unicamente alle procedure di iscrizione all'albo, ma comprende anche norme riguardanti l'iscrizione in registri ed elenchi.

In ordine alle procedure di cancellazione (articolo 7), non vi è motivo, né invero alcun riferimento nella normativa primaria, per cui, sulla base del comma 1, debbano essere indicate le ragioni poste alla

base della richiesta di cancellazione da albo, registro od elenco. Per le considerazioni già precedentemente esposte sulla tecnica di normazione, deve espungersi il comma 2 dell'articolo 7 ed analoga sorte meritano, invero, gli articoli 8 (che peraltro è mera riproduzione della legge) e 9.

All'articolo 10, comma 1, dopo la parola "comunicata" va inserito l'avverbio "contestualmente".

Si ricorda, in tema di trasferimento di associazioni tra avvocati (articolo 12), l'inserimento della previsione di associazioni "comprendenti avvocati".

All'articolo 13, in tema di impugnazione delle delibere in materia di elenchi e registri, è opportuno e sufficiente espungere l'ultimo inciso ",in quanto compatibili".

L'importante disposizione transitoria, di cui all'articolo 14, merita, infine, le seguenti considerazioni.

La Sezione prende atto, anzitutto, del fatto che l'Amministrazione, al comma 1, ipotizzi tempi particolarmente lunghi per la realizzazione del nuovo sistema informatico centralizzato, prevedendo nel contempo un tempo leggermente minore (diciotto mesi anziché ventiquattro) per la fissazione delle modalità telematiche ed automatizzate per la trasmissione al Ministero degli indirizzi PEC degli avvocati e dei loro dati identificativi.

In ordine a tale profilo valuti, però, attentamente l'Amministrazione se è effettivamente il caso di introdurre un ulteriore termine lievemente ravvicinato per la fissazione di tali modalità tecniche di trasmissione o non è invece il caso, mantenendo il primo (ed unico) termine di ventiquattro mesi, di specificare che la realizzazione del nuovo sistema debba intervenire "previa indicazione in tempo utile, per il rispetto del termine di cui al primo periodo, delle modalità tecniche necessarie per..."

Al comma 2 deve in ogni caso prevedersi che l'avviso di operatività del nuovo sistema informatico compaia anche su siti ed indirizzi ufficiali dei Consigli degli Ordini territoriali.

Al comma 4, secondo ed ultimo periodo, la previsione va rivalutata in termini più puntuali, specificando meglio quale possa essere la "grave" violazione delle indicazioni recate dal medesimo comma, e quindi l'inadempimento qualificato, per cui possa applicarsi la sanzione estrema dello scioglimento del Consiglio dell'ordine.

Infine si segnala che l'articolo 16, sull'entrata in vigore, può essere espunto, trattandosi degli ordinari termini di vacatio legis. P.Q.M.

Con le suesposte osservazioni esprime parere favorevole.