



Per la terza volta in pochi mesi il TAR Lazio si esprime per la legittimità della formazione continua degli avvocati. Il TAR Lazio, sez. III quater, con sentenza del 6/10/2009, n. 9770, ha riconosciuto legittimo sia il regolamento "generale" per la formazione continua degli avvocati italiani approvato dal CNF, sia il regolamento "particolare" approvato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma. Di rilievo soprattutto quel che il TAR scrive a proposito del terzo motivo di ricorso: 1) per un verso il TAR lascia impregiudicate talune valutazioni che, in ordine a quel motivo, potrebbero esser poste con maggior successo da soggetti diversi da una associazione di consumatori (la quale nell'occasione ha esercitato una "supplenza" dei "timidi" avvocati e associazioni di avvocati italiani, supplenza che la dice lunga sulla penetrazione scarsa nella categoria del concetto di concorrenza); 2) per altro verso sembra errato il giudizio del TAR ove nega valore alla censura secondo cui l'obbligo di partecipare agli eventi formativi contrasterebbe con il diritto di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità europea (andava esaltato il divieto di discriminazione al contrario degli avvocati italiani).

CLICCA SU "LEGGI TUTTO" PER LEGGERE LA SENTENZA DEL TAR DEL LAZIO n. 9770/2009 ...

N. 09770/2009 REG.SEN.

N. 06962/2008 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 6962 del 2008, proposto da:
Codacons, rappresentato e difeso dagli avv. Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio eletto
presso Uff.Legale Naz.Le Codacons in Roma, v.le Mazzini, 73;

contro

Consiglio Nazionale Forense, rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Izzo, Fabio Merusi, con domicilio eletto presso Raffaele Izzo in Roma, Lungotevere Marzio, 3; Consiglio Ordine Avvocati e Procuratori di Roma;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

DEL REGOLAMENTO PER LA REALIZZAZIONE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEGLI AVVOCATI.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale Forense;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2009 il dott. Mario Di Giuseppe e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 27-28 e 30 giugno 2008, depositato il 10.07.08, il CODACONS ha impugnato il regolamento per la formazione continua approvato il 13.07.2007 dal Consiglio Nazionale Forense (C.N.F.), nonché il regolamento per la formazione continua approvato il 9.02.2007 dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma; ha impugnato anche "tutti i regolamenti di attuazione di estremi ignoti emanati a livello nazionale e/o territoriale approvati per la formazione continua degli avvocati".

A sostegno del ricorso sono stati dedotti i seguenti motivi:

1)- violazione e falsa applicazione del R.D.L. n. 1578 del 1933 come integrato dal R.D. n. 37 del 1934, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 12 delle "preleggi" e violazione degli artt. 3, 23, 24 e 97 Cost.. Il ricorso sostiene (in sintesi) che al C.N.F. non è attribuita dalla legge la potestà di emanare regolamenti sulla formazione degli avvocati italiani, né in particolare la potestà di imporre loro specifici obblighi formativi; unica fonte attributiva di tale potere è l'art. 13 del codice deontologico, ma esso non ha natura né caratteristica di legge, costituendo solo espressione di poteri autorganizzativi degli Ordini professionali allo scopo di stabilire gli obblighi di correttezza degli iscritti e per regolare la propria funzione disciplinare; pertanto, il C.N.F. non può statuire un obbligo di formazione, ma al massimo può promuoverla ai fini del rispetto dei canoni deontologici professionali; la pretesa quantitativa e qualitativa di formazione richiesta dal regolamento del C.N.F. si risolve nella potestà, da una parte, di sanzionare disciplinarmente gli iscritti che non abbiano partecipato ad eventi formativi e, dall'altra, di accreditare eventi formativi proposti da terzi con fini di lucro, potestà entrambe non previste da alcuna norma di legge. Peraltro, l'illegittimità dei regolamenti impugnati è ravvisabile anche per la insufficienza dei corsi di formazione gratuiti e per le relative modalità di espletamento e per l'esiguità dei crediti per essi attribuiti; tanto si ripercuote sugli utenti della giustizia sui quali finiscono per riversarsi i costi della formazione affrontati dagli avvocati.

2)- violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del D. Lgs. n. 30 del 2006, nonché dell'art. 33 Cost. e dell'art. 2229 cod. civ.; eccesso di potere per illogicità manifesta. Il ricorso sostiene (in sintesi) che, ai sensi delle norme indicate, l'accesso all'esercizio delle professioni è libero e solo la legge definisce i requisiti tecnico-professionali ed i titoli necessari per il loro esercizio ed è prescritto un esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale; nel caso che occupa, invece, è stato introdotto un regolamento che sanziona un non facere, e ciò illogicamente solo che si consideri come è effettuato in modo superficiale il controllo sulla pratica svolta dai giovani aspiranti alla professione; obbligare i professionisti alla frequenza di corsi di formazione non assicura la professionalità degli avvocati, mentre dovrebbe solo essere sanzionato in sede disciplinare il professionista che sbaglia; invece, illogicamente i regolamenti impugnati ampliano i doveri degli avvocati imponendo un generalizzato obbligo di formazione indipendentemente dall'obbligo di competenza, non considerano adeguatamente il professionista che aggiorna la propria professionalità in altri modi, e lasciano assoluta discrezionalità ai Consigli degli Ordini nell'accreditare le attività di formazione.

3)- violazione e falsa applicazione degli artt. 43, 49 e 50 del trattato CEE, nonché dei principi ispiratori della direttiva CEE 22/03/1977 n. 249 recepita con legge n. 31 del 1982; eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, disparità di trattamento, violazione del principio di buon andamento della P.A.. Il ricorso sostiene (in sintesi) che le deliberazioni dei singoli Ordini territoriali recano criteri disomogenei non solo sul territorio nazionale, ma anche rispetto a quello europeo; la previsione regolamentare secondo cui gli eventi formativi se organizzati da enti e/o privati debbono comunque essere accreditati dal C.N.F. ovvero dai singoli Consigli territoriali si pone in contrasto con le disposizioni che prescrivono tale accreditamento del C.N.F. solo per gli eventi da svolgersi all'estero e che siano organizzati da soggetti stranieri; peraltro, l'obbligo di partecipare assiduamente agli eventi formativi si pone in contrasto con il diritto alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di altro Stato membro, nonché con il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità europea.

Per resistere si è costituito in giudizio il Consiglio Nazionale Forense (C.N.F.) la cui difesa, con memoria depositata il 21.07.2008, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili ed ha controdedotto nel merito delle censure, concludendo per la reiezione.

Non risulta costituito in giudizio l'intimato Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

DIRITTO

Innanzitutto il Collegio ritiene inammissibile, per genericità ed indeterminatezza, l'impugnativa di "tutti i regolamenti di attuazione di estremi ignoti emanati a livello nazionale e/o territoriale approvati per la formazione continua degli avvocati" (così testualmente indicata nella terza alinea dell'epigrafe del ricorso in esame).

Peraltro, per questa parte il ricorso è inammissibile anche per mancata notifica a tutti gli altri Ordini territoriali, diversi da quello di Roma (cui il ricorso risulta notificato), dai quali sarebbero stati emanati tali "regolamenti di attuazione".

In secondo luogo il Collegio considera che con il ricorso in esame il CODACONS impugna e contesta il regolamento adottato il 13.7.2007 dal Consiglio Nazionale Forense (C.N.F.) ed il relativo regolamento d'attuazione adottato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma entrambi riguardanti la formazione professionale continua.

Il resistente C.N.F. eccepisce l'irricevibilità del ricorso per tardività dell'impugnazione (ricorso notificato in data 27, 28 e 30 giugno 2008 avverso atti regolamentari adottati nei mesi di luglio 2007 e febbraio 2008), nonché l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili: inammissibilità per difetto d'interesse dell'associazione ricorrente che, in quanto associazione dei consumatori, dovrebbe avere un interesse concordante con atti regolamentari volti ad assicurare la buona qualità delle prestazioni professionali in favore degli utenti-consumatori; inammissibilità per difetto d'interesse con riguardo al dedotto aumento dei costi per l'utenza, quale ripercussione del costo sopportato dagli avvocati per la partecipazione obbligatoria agli eventi formativi, trattandosi in tal caso di un interesse mediato, mentre l'interesse legittimante al ricorso deve essere diretto, personale, attuale e concreto; inammissibilità per carenza di legittimazione a ricorrere per difetto dell'attitudine degli atti regolamentari impugnati a ledere in modo certo (od almeno probabile) gli interessi la cui tutela costituisce finalità statutaria del CODACONS; inammissibilità delle svolte censure per mancata impugnazione dell'art. 13 del codice deontologico forense quale atto presupposto di quelli impugnati.

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame di tutte le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa del resistente C.N.F. (sopra sinteticamente ricordate), essendo il ricorso infondato nel merito.

Ed infatti, infondato s'appalesa il primo motivo di ricorso (sopra riassunto in "fatto") con cui parte ricorrente sostiene (in definitiva) che al C.N.F. non è attribuita dalla legge la potestà di emanare regolamenti sulla formazione degli avvocati italiani, né in particolare la potestà di imporre loro specifici obblighi formativi; unica fonte attributiva di tale potere è l'art. 13 del codice deontologico, ma esso non ha natura né caratteristica di legge, costituendo solo espressione di poteri autorganizzativi degli Ordini professionali in materia disciplinare; pertanto, il C.N.F. non può statuire un obbligo di formazione, ma al massimo può promuoverla a fini deontologici; la pretesa quantitativa e qualitativa di formazione richiesta dal regolamento del C.N.F. si risolve nella potestà, da una parte, di sanzionare disciplinarmente gli iscritti che non abbiano partecipato ad eventi formativi e, dall'altra, di accreditare eventi formativi proposti da terzi con fini di lucro, potestà entrambe non previste da alcuna norma di legge. Peraltro, secondo parte ricorrente, l'illegittimità dei regolamenti impugnati è ravvisabile anche per la insufficienza dei corsi di formazione gratuiti e per le relative modalità di espletamento e per l'esiguità dei crediti per essi attribuiti; tanto si ripercuote sugli utenti della giustizia sui quali finiscono per riversarsi i costi della formazione affrontati dagli avvocati.

Ad avviso del Collegio tali censure non sono condivisibili.

Ed invero, circa la sussistenza stessa del potere del CNF di adottare il regolamento per la formazione professionale e di sanzionarne il mancato rispetto, la fonte del potere di emanare norme di deontologia professionale vincolanti per i singoli professionisti è costituita dagli artt. 12, I comma, e 38, I comma, del R.D.L. n. 1578 del 1933 (cfr.: Cass., SS. UU., 6.6.2002 n. 8225). D'altra parte, la fonte del potere di adottare norme interne a garanzia della qualità delle prestazioni professionali si rinviene nell'art. 2, comma 3, del D.L. n. 233 del 2006 convertito in legge n. 248 del 2006.

Il Collegio ritiene, quindi, che nell'ordinamento esiste una norma che non solo consente, ma impone agli ordini professionali di adottare "misure" riguardanti l'aggiornamento professionale degli iscritti. E la serietà delle "misure" comporta la necessità di sanzioni per il loro mancato rispetto, che può trovare risposta nel potere di regolamentazione deontologica degli ordini professionali. Così appare legittima la norma contenuta nell'art. 13 del codice deontologico che prevede il dovere deontologico degli iscritti di rispettare i regolamenti concernenti gli obblighi ed i programmi formativi. La disposizione "completa" la disciplina sulla formazione che trae, come detto, il suo potere specifico dalla citata norma di legge del 2006.

D'altra parte, nei limiti in cui risulta disciplinato il regolamento per la formazione professionale continua e risulta sanzionato il suo mancato rispetto, non appaiono sovrapposizioni con le disposizioni di legge relative all'accesso alla professione forense; peraltro, si tratta di disposizioni poste nell'interesse della collettività ad una prestazione professionale sempre migliore, che riguardano le modalità di acquisizione di quei presupposti culturali necessari all'esercizio della professione.

Circa la censura riferita alla insufficienza dei corsi di formazione gratuiti ed alle relative modalità di espletamento ed all'esiguità dei crediti per essi attribuiti, oltre che generica per la sua formulazione, la stessa censura appare infondata considerato che l'art. 7 del regolamento prevede espressamente l'incentivazione presso gli Ordini territoriali di corsi di formazione gratuiti con il limite massimo del recupero delle sole spese vive sostenute.

Inoltre, circa la censura secondo cui i costi della formazione affrontati dagli avvocati finiscono per riversarsi sugli utenti della giustizia, la stessa censura appare del tutto infondata in quanto mera illazione priva del benché minimo principio di prova.

Infine, devono essere ritenute inammissibili in quanto generiche, poichè prive di esplicazione, le epigrafate (in ricorso) violazioni degli artt. 3, 23, 24 e 97 Cost..

Circa la violazione dell'art. 23 Cost. giova, comunque, rilevare che la censura è infondata, giacchè è stato, invero, ritenuto che non può configurarsi come prestazione patrimoniale imposta il contributo stabilito quale corrispettivo dell'erogazione di un servizio o dell'offerta di un bene, atteso che ricadono nell'ambito applicativo della norma costituzionale citata le sole prestazioni pretese dall'amministrazione in mancanza di un collegamento con un'utilità offerta dall'ente e che peraltro il principio costituzionale non può ritenersi violato in relazione alla modesta entità del sacrificio imposto a fronte del beneficio che indirettamente l'utente ne riceve (cfr.: Cons. St., 10.06.2002 n. 3202; Cass. civ., 10.10.2008 n. 24942). Ed il principio costituzionale in discorso non pone una riserva di legge in assoluto, ma in senso relativo, limitandosi a porre al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (cfr.: C. Cost., 26.10.2007 n. 350); pertanto, il principio non esige che la prestazione sia imposta "per legge", ma "in base alla legge", così è anche ammissibile il rinvio a provvedimenti amministrativi diretti a determinare elementi o presupposti della prestazione, purchè risultino assicurate, mediante previsione di adeguati parametri, le garanzie in grado di escludere un uso arbitrario della discrezionalità amministrativa (cfr.: Cass. civ., 18.10.2006 n. 22322).

In conclusione, pertanto, ad avviso del Collegio non sussistono gli epigrafati (col primo motivo di ricorso) vizi di violazione e falsa applicazione del R.D.L. n. 1578 del 1933 come integrato dal R.D. n. 37 del 1934, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 12 delle “preleggi” e violazione degli artt. 3, 23, 24 e 97 Cost..

Con il secondo motivo di ricorso (sopra riassunto in “fatto”) parte ricorrente sostiene (in definitiva) che per l’accesso all’esercizio della libera professione di avvocato è legislativamente prescritto un esame di Stato e solo la legge definisce i necessari requisiti tecnico-professionali ed i titoli, mentre invece con l’impugnato regolamento viene introdotta una sanzione per un “non facere”, sanzione che, secondo parte ricorrente, sarebbe illogica avuto riguardo al modo superficiale in cui è effettuato il controllo sulla previa “pratica” svolta dagli aspiranti alla professione. D’altra parte, secondo il ricorso, obbligare gli avvocati alla frequenza di corsi di formazione non ne assicura la professionalità, mentre dovrebbe solo essere sanzionato in sede disciplinare il professionista che sbaglia; invece, illogicamente i regolamenti impugnati ampliano i doveri degli avvocati imponendo un generalizzato obbligo di formazione indipendentemente dall’obbligo di competenza, non considerando adeguatamente il professionista che aggiorna la propria professionalità in altri modi, e lasciando assoluta discrezionalità ai Consigli degli Ordini nell’accreditare le attività di formazione.

Ad avviso del Collegio tali censure non sono condivisibili.

In primo luogo, come già sopra ritenuto, nei limiti in cui risulta disciplinato il regolamento per la formazione professionale continua e risulta sanzionato il suo mancato rispetto, non sussistono sovrapposizioni con le disposizioni di legge relative all’accesso alla professione forense.

Né la previsione di sanzioni per il mancato adempimento dell’obbligo formativo appare illogica in relazione alla superficialità (a dire del ricorso) dei controlli sullo svolgimento della “pratica forense” cui sono tenuti gli aspiranti alla professione di avvocato. Ed infatti, ad avviso del Collegio, non sembra corretto paragonare le due categorie di esperienza – la formazione continua degli avvocati e la pratica forense degli aspiranti avvocati – considerato che la prima attiene all’esercizio pieno della professione, mentre la seconda attiene ad un periodo di esercizio molto limitato della stessa, cui farà seguito il superamento dell’esame statale di abilitazione ed il conseguente esercizio pieno con l’obbligo della formazione continua. Peraltro,

l'affermazione del ricorso circa una presunta superficialità di controllo sullo svolgimento della "pratica forense" appare una mera illazione sfornita del benchè minimo indizio di prova, in quanto tale quindi assolutamente infondata.

Altrettanto infondate appaiono al Collegio le affermazioni del ricorso circa l'inidoneità dell'obbligo di formazione ad assicurare la professionalità degli avvocati e circa l'essere l'obbligo di formazione disancorato dall'obbligo di competenza professionale: trattasi invero di affermazioni prive di riscontri o di indizi di prova, in quanto tali mere illazioni. In disparte la considerazione che risulta regolamentato il procedimento sanzionatorio dell'avvocato che sbaglia nell'esercizio della professione, oltreché la considerazione che la partecipazione ad eventi formativi accresce le conoscenze professionali dell'avvocato che, comunque ed indipendentemente, ha l'obbligo di competenza nell'assistenza dell'utente.

Circa la non adeguata considerazione delle altre modalità di aggiornamento del professionista, il Collegio rileva che l'art. 4 del contestato regolamento prevede una serie di attività formative, diverse dalla partecipazione quale discende agli eventi formativi, per le quali il comma 2 dello stesso articolo prevede l'attribuzione di un numero massimo di crediti (n. 12 per le attività indicate al comma 1 lettere a-b-e; n. 24 per quelle di cui alle lettere c-d stesso comma) che, ad avviso del Collegio, non sembrano illogici né inadeguati se posti in relazione agli altri crediti formativi.

Infine, deve essere ritenuta inammissibile la censura circa l'essere rimesso alla discrezionalità degli Ordini territoriali l'accreditamento delle attività formative, trattandosi evidentemente di censura che impinge nel merito delle scelte discrezionali proprie dei Consigli territoriali; peraltro, con riguardo all'esercizio di tale potere non sembra al Collegio che sussista alcuna situazione soggettiva del CODACONS tutelabile in questa sede.

In conclusione, pertanto, ad avviso del Collegio, non sussistono gli epigrafati (col secondo motivo di ricorso) vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del D. Lgs. n. 30 del 2006, oltreché dell'art. 33 Cost. e dell'art. 2229 cod. civ., nonché di eccesso di potere per illogicità manifesta.

Con il terzo motivo di ricorso (sopra riassunto in “fatto”) parte ricorrente sostiene (in definitiva) che le deliberazioni dei singoli Ordini territoriali recano criteri disomogenei non solo sul territorio nazionale, ma anche rispetto a quello europeo; la previsione regolamentare secondo cui gli eventi formativi se organizzati da enti e/o privati debbono comunque essere accreditati dal C.N.F. ovvero dai singoli Consigli territoriali si pone in contrasto con le disposizioni che prescrivono tale accreditamento del C.N.F. solo per gli eventi da svolgersi all'estero e che siano organizzati da soggetti stranieri; peraltro, l'obbligo di partecipare assiduamente agli eventi formativi si pone in contrasto con il diritto alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di altro Stato membro, nonché con il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità europea.

Anche queste censure non possono essere condivise dal Collegio.

Ed infatti, circa la dedotta disomogeneità delle delibere dei singoli Ordini territoriali, tra loro e rispetto alla realtà europea, la censura si rivela inammissibile a causa della sua indeterminatezza ed anche perché il ricorso, come più sopra detto, non risulta notificato ai vari Ordini diversi da quello di Roma. D'altra parte, circa la censura riferita alla previsione regolamentare della necessità che gli eventi formativi organizzati da enti e/o privati debbano essere comunque accreditati dal C.N.F. ovvero dai vari Consigli territoriali, il Collegio ne ravvisa l'inammissibilità per difetto di lesività nei confronti del ricorrente CODACONS il quale non ha dedotto alcun minimo elemento di fatto idoneo a far ritenere sussistente il suo interesse concreto, diretto ed attuale a proporre tale censura.

Per quanto riguarda, infine, la censura secondo cui l'obbligo di partecipare agli eventi formativi contrasterebbe con il diritto di libero stabilimento e di libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità Europea, il Collegio ne ravvisa l'assoluta infondatezza atteso che l'obbligo è rivolto agli avvocati iscritti negli albi professionali nazionali e non anche ai professionisti appartenenti ad altri Stati-membri; d'altra parte da tale obbligo non deriva un limite alla libertà degli avvocati italiani di stabilirsi o di prestare la propria attività in un diverso Stato-membro, non comportando il mancato rispetto di tale obbligo l'estrema sanzione della radiazione dall'albo.

In conclusione, pertanto, ad avviso del Collegio, non sussistono gli epigrafati (col terzo motivo di ricorso) vizi di violazione e falsa applicazione degli artt. 43, 49 e 50 del trattato CEE, oltreché dei principi ispiratori della direttiva CEE 22/03/1977 n. 249 recepita con legge n. 31 del 1982, nonché di eccesso di potere per erroneità dei presupposti,

travisamento dei fatti, disparità di trattamento, violazione del principio di buon andamento della P.A..

Per tutto quanto sopra argomentato il ricorso deve essere respinto siccome le censure sono in parte inammissibili e per il resto infondate.

In relazione alla materia controversa sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – sede di Roma – sezione Terza quater respinge il ricorso in epigrafe indicato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Di Giuseppe, Presidente, Estensore

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Linda Sandulli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO