T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 14/10/2009 - n. 9911. Pres. Di Giuseppe. Est. Realfonzo.

FATTO

Con il presente ricorso i ricorrenti, avvocati del Foro di Macerata, hanno impugnato il Regolamento per la formazione continua degli avvocati approvato dal Consiglio Nazionale Forense nonché l'art. 13, canone II del codice deontologico, come modificato dal CNF, che prevede il dovere dell'avvocato di rispettare il regolamento concernente gli obblighi formativi.

I ricorrenti deducono quattro motivi, articolati in più profili, di gravame relativi alla violazione degli artt. 38 e 40 del R.D.L. n. 1578 del 1933; dell'art. 3 del D.L.GS. C.P.S. n. 597 del 1947: incompetenza ed eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, irrazionalità, difetto di motivazione.

L'Avvocatura Generale dello Stato si è costituita solo formalmente in giudizio.

Si è costituito il Consiglio Nazionale Forense che con memoria ha eccepito l'infondatezza nel merito del gravame.

All'udienza di discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Gli avvocati contestano il regolamento adottato dal Consiglio Nazionale Forense e le delibere di recepimento dello stesso adottate da un Consiglio dell'ordine degli avvocati, riguardanti la formazione professionale continua.

1. Nell'ordine logico delle questioni devono essere esaminate congiuntamente la prima, la seconda rubrica ed il secondo profilo della terza censura in quanto afferiscono alla questione riguardante la sussistenza stessa del potere del CNF di adottare il regolamento per la formazione professionale e di sanzionarne il mancato rispetto con norma deontologica,

1.1. Con il primo motivo si contesta la legittimità del regolamento in quanto le norme del codice deontologico su cui è basato non sarebbero norme di rango legislativo. Una fonte non legislativa non avrebbe potuto essere utilizzata per regolamentare la condotta

professionale e la formazione dell'avvocato (primo profilo). Il consiglio nazionale forense avrebbe invaso le competenze legislative (secondo profilo). L'imposizione della partecipazione al corso o ad eventi formativi con la minaccia della radiazione del professionista avrebbe dovuto avere un fondamento esclusivamente nella legge, così come avviene per i magistrati (terzo profilo). Né sarebbe possibile ricondurre il potere esercitato all'articolo 3, comma terzo del decreto legge n. 122/2006 (convertito nella legge n. 248/2006) che aveva solo lo scopo di garantire la concorrenza tra i professionisti stabilendo da un lato una deroga ai minimi tariffari; e dall'altro prevedendo l'adozione di misure dirette a garantire la qualità delle prestazioni professionali. Tuttavia la qualità delle prestazioni dell'avvocato, che era lo scopo perseguito dal legislatore, non dovrebbe necessariamente essere raggiunta mediante corsi formativi, che costituirebbero una garanzia solo indiretta della preparazione dell'avvocato. La qualità dovrebbe essere garantita per le singole prestazioni e non potrebbe essere riferita alla generale preparazione professionale e sarebbe stata già accertata da un lungo corso di studi, un periodo di tirocinio ed un esame di idoneità (quarto profilo).

L'aver ricondotto tali profili al livello disciplinare, sarebbe una ingiustificata penalizzazione per l'avvocato in violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

1.2. Con il secondo motivo si deduce l'impossibilità di ridurre la preparazione professionale forense ad un fatto meramente deontologico, come dimostrerebbe il fatto che, per i magistrati, la professionalità viene valutata sulla base del lavoro svolto ai sensi dell'articolo 11 della legge 30 luglio 2007 n. 111. Pertanto la professionalità dell'avvocato avrebbe dovuto essere valutata da parte dei singoli consigli dell'ordine sulla concreta attività professionale alla luce delle difese svolte, dei ricorsi, delle citazioni, delle comparse, e dei risultati delle prestazioni. Le sanzioni non avrebbero dovuto essere disciplinari ma attenere solamente al piano della carriera, così come avviene per i magistrati. Il fatto che le scuole per la formazione, ai sensi dell'articolo 3 della legge 111/2007, sarebbero state costruite per legge e non per regolamento confermerebbe che l'aspetto deontologico non poteva essere sussunto nel profilo

disciplinare. L'avvocato, per principio, sarebbe un valente professionista preparato e non può essere costretto in età non più giovanile ad essere considerato un semplice praticante o poco più. La presunzione di ignoranza dell'avvocato sarebbe assurda e paradossale, come dimostrerebbe il fatto che si arriva ad esentare gli avvocati che hanno raggiunto i 40 anni di professione, solo, in via di eccezione, a seguito di una specifica decisione dei singoli consigli dell'ordine.

Mentre per i magistrati la scuola disciplinata dalla legge garantisce appieno dignità delle funzioni, gli avvocati corrono il rischio di essere radiati o cancellati all'albo, o sottoposti a sanzioni anche quando per mancanza di tempo, per altre vicende, che non si riconducono all'ipotesi eccezionale dell'esenzione, non ha potuto raggiungere il punteggio rigidamente prestabilito di crediti formativi (che peraltro sono il mero conteggio delle presenze in aula). L'esercizio della discrezionalità tecnica operata dal consiglio nazionale sarebbe stata del tutto sviatoria.

1.3. Con il terzo motivo si deduce in via subordinata l'anomalia del richiamo all'articolo 40 dell'ordinamento professionale per la individuazione delle sanzioni delle singole condotte. La possibilità di assimilare il campo disciplinare a quello connesso con la preparazione e la capacità degli avvocati rende evidente l'illegittimità di una fonte regolamentare che non riconduce in modo dettagliato le singole violazioni ad una specifica sanzione, a garanzia del rispetto delle parti, ma crea così una discrezionalità assoluta in grave violazione degli artt. 3, 97 Cost. (primo profilo).

Inoltre, la norma regolamentare -- concernendo il procedimento disciplinare di secondo grado davanti al Consiglio Nazionale Forense, che ha natura giurisdizionale, disciplinerebbe attività giurisdizionale in violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione. Di qui l'illegittimità di una disposizione che prevede maniera assolutamente generica le relative sanzioni, con il rischio di diverse applicazioni concrete da parte dei singoli organi territoriali, per identiche violazioni.

1.4. L'assunto è complessivamente infondato.

Il Collegio ritiene che - anche al di là delle affermazioni giurisprudenziali (Cass. SS.UU 6.6.2002 n. 8225) relative in generale al potere di normazione interna degli enti

pubblici indipendenti -- sussistono precise disposizioni legislative che disciplinano la fattispecie.

La fonte del potere di emanare norme di deontologia professionale vincolanti per i singoli professionisti, è dunque costituita (come rilevato anche dalla Corte di Cassazione nella sentenza sopra citata) dagli artt. 12 comma 1 e 38 comma 1 del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578.

L'art. 38 del R.D.L. n. 1578 del 1933 regola il procedimento disciplinare da esercitare sugli Avvocati che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della loro professione o comunque di fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale, ed il seguente art. 54 prevede che il Consiglio Nazionale Forense pronuncia sui ricorsi ad esso proposti a norma di detta legge ed esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri; inoltre che il successivo art. 55 prevede divieti di partecipazione alle decisioni della Commissione Centrale sui ricorsi presentati contro i provvedimenti del Sindacato Nazionale.

L'art. 1 del D.L.GS.C.P.S. n. 597 del 1947 stabilisce poi che "La competenza a procedere disciplinarmente in confronto dell'avvocato o del procuratore che è componente del Consiglio dell'ordine, appartiene al Consiglio costituito nella sede della Corte d'appello. Se egli appartiene a quest'ultimo, è giudicato dal Consiglio costituito nella sede della Corte d'appello più vicina"; il seguente art. 3 stabilisce che "Il Consiglio nazionale forense, oltre ad esercitare le altre funzioni demandategli dall'ordinamento sulle professioni di avvocato e di procuratore, decide: a) sui conflitti di competenza fra i Consigli degli ordini; b) sul reclamo del praticante avverso il diniego del rilascio di certificato di compiuta pratica".

Contrariamente a quanto vorrebbero i ricorrenti, le predette disposizioni non vietano dunque l'esercizio del potere di determinare in modo vincolante ed obbligatoria la formazione permanente.

Circa il potere di adottare norme interne "a garanzia della qualità delle prestazioni professionali" l'art. 2 comma 3 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006 n. 248, non solo consente, ma impone agli ordini professionali di adottare

"misure" riguardanti l'aggiornamento professionale degli iscritti: sussiste quindi nell'ordinamento una norma cui deve essere riferita l'attività formativa degli avvocati.
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 secondo canone, del codice deontologico che prevede il dovere degli iscritti di rispettare i regolamenti concernenti gli obblighi ed i programmi formativi.
La disposizione infatti "completa" la disciplina sulla formazione, che trae, come detto, il suo potere specifico dalla citata norma di legge del 2006.
Peraltro, nei limiti in cui risulta il regolamento per la formazione professionale continua, sanziona il suo mancato rispetto dei relativi doveri, non vi sono assolutamente sovrapposizioni con le disposizioni di legge relative all'accesso alla professione forense; si tratta di disposizioni, peraltro poste nell'interesse della collettività, ad una prestazione professionale sempre migliore, che riguardano le modalità di acquisizione continua di quei presupposti culturali necessari all'esercizio della professione.
In questo senso l'insistente e reiterata affermazione circa la mancanza di una norma di legge non porta certo a dover ritenere che la partecipazione ad eventi formativi a carico degli iscritti all'Ordine possa configurarsi come un'imposizione del tutto ingiustificata sul piano normativo.
In materia non opera assolutamente il principio di cui all'art. 23 della Costituzione, il quale comunque va inteso in senso relativo. Il cardine della riserva di legge si limita infatti ad imporre al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente solo i criteri direttivi di base e le linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (Corte costituzionale, 26 ottobre 2007, n. 350). Pertanto la norma non esige che la prestazione sia imposta "per legge", ma "in base alla legge", sicché essa deve intendersi come rispettata anche in assenza di un'espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a circoscrivere l'ambito di discrezionalità della P.A., purché gli stessi siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione

e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura (T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 7 luglio 2004, n. 1076).

Dette prestazioni non possono quindi essere imposte direttamente da una fonte secondaria, ma non è escluso che il precetto legislativo possa essere da detta fonte integrato, essendo anche ammissibile il rinvio a provvedimenti amministrativi diretti a determinare elementi o presupposti della prestazione, purché risultino assicurate, mediante la previsione di adeguati parametri, le garanzie in grado di escludere un uso arbitrario della discrezionalità amministrativa (Cassazione civile, sez. II, 18 ottobre 2006, n. 22322).

Non vi è dunque alcuna violazione dei diritti di difesa dell'avvocato con riferimento al giudizio disciplinare d'appello, ed in ogni caso la dedotta possibilità di disparità di trattamento nelle varie realtà territoriali, di cui al terzo motivo, appare allo stato un'affermazione genericamente insinuatoria, in assenza di una fattispecie concreta cui appuntarsi. Essa peraltro appare infondata essendo comunque il giudizio di secondo grado idoneo ad evitare ingiustificate differenziazioni.

In tale quadro, del tutto inconferenti, sono i vari riferimenti fatti, in via analogica, al regime della formazione dei magistrati, in quanto tale problematica concerne situazioni assolutamente differenti per condizione professionale e per ruolo istituzionale.

Neppure appare esatto sostenere poi che l'aver superato il prescritto "cursus studiorum et onorum" che porta all'avvocatura, sarebbe di per sé solo sufficiente a garantire il pubblico circa la professionalità dell'avvocato per tutto il periodo successivo.

Inoltre dette norme per l'accesso ed il corretto esercizio della professione nulla dispongono per la conservazione della iscrizione nell'Albo professionale degli avvocati medesimi. La relativa regolamentazione infatti attiene alla fase dell'acquisizione della necessaria professionalità, ma non disciplina l'aspetto concernente il differente ambito della formazione professionale continua.

Per questo non può condividersi l'affermazione della sufficienza dello "studio individuale" a garantire la qualità delle prestazioni. Tale elemento, ricordato peraltro che, anche nelle stesse premesse del regolamento, è richiamata anche la disposizione

deontologica che riconduce l'obbligo formativo anche allo studio individuale, si sottolinea che quest'ultimo, unitamente alla formazione continua, ed alla partecipazione ad iniziative culturali in campo giuridico e forense (art. 13 codice deontologico) concorre a quel dovere primario dell'avvocato di "curare costantemente la propria preparazione professionale, conservando ed accrescendo le conoscenze con particolare riferimento ai settori nei quali svolge l'attività".

Al di là di ogni cosa non si ravvisano dunque, anche solo sul piano sintomatico, reali indizi dello sviamento di potere, peraltro denunciato in maniera assolutamente generica.

In conclusione, la regolazione complessivamente adottata dal Consiglio Nazionale Forense appare dunque esente dalle dedotte censure.

Tutti i predetti motivi vanno dunque respinti.

2. Con il quarto motivo si censura l'articolo 5 del regolamento della parte in cui rilascia alla discrezionalità dei singoli consigli dell'ordine forense la possibilità di concedere, o meno, l'esenzione agli scritti che abbiano superato i quarant'anni di attività professionale in violazione degli articoli 106 e 135 Cost. che stabiliscono una presunzione di valore di capacità acquisita negli anni collegati allo svolgimento delle mansioni davanti alle giurisdizioni superiori. Per un verso il superamento dei quarant'anni appare un limite eccessivo peraltro del tutto illegittimamente si lascia tale facoltà alla valutazione discrezionale degli organi forensi, in luogo di prevedere un mero automatismo.

L'assunto non può esser condiviso.

Preliminarmente si osserva come si tratta, in generale, di scelte normative rimesse alla discrezionalità dell'ente, non censurabili in sede di legittimità se non per palesi vizi di ragionevolezza, che qui non si riscontrano.

È proprio la presenza di istituti per la c.c. "formazione continua" dei magistrati, analogamente a quella dei medici, dei notai, degli ingegneri, dei dirigenti, e degli insegnanti, ecc. che dimostra la necessità, nelle società complesse come le nostre, di assicurare che, specie per le professioni ad alta specializzazione, i processi di

aggiornamento tengano conto delle contemporanee, e contrapposte esigenze di assicurare in continuo, per tutti ed a tutte le età, da un lato l'approfondimento specialistico e dall'altro l'aggiornamento generalista d'insieme. Ma ciò non può e non deve, essere percepito come una lesione della propria dignità professionale.

Per questo l'aver lasciato alla discrezionalità dei singoli ordini la valutazione dell'opportunità di esentare o meno i singoli professionisti con una anzianità superiore ai 40 anni di iscrizione, di per sé, non integra alcun profilo di eccessività, di irrazionalità e di irragionevolezza sia con riferimento al profilo temporale che a quello della discrezionalità della valutazione dei singoli casi.

3. In conclusione, tutti i motivi sono infondati e vanno respinti.

Considerata la novità della questione sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sezione Terza quater

1) respinge il ricorso di cui in epigrafe.

2) Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2009 ed in prosecuzione in quella del 20 maggio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Di Giuseppe, Presidente

Carlo Taglienti, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 14 OTT. 2009.