



Con la sentenza 7230 depositata il 20/7/2009 il TAR Lazio salva per la seconda volta la formazione continua degli avvocati. **LEGGILA DI SEGUITO CLICCANDO SU "LEGGI TUTTO"**

...

N. 07230/2009 REG.SEN.

N. 02601/2007 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 2601 del 2007, proposto da:

Forlati Zeno, Camerino Sergio e Ivancich Gianfranco, rappresentati e difesi dagli avv. Elena Stella Richter, Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, v.le G. Mazzini, 11;

contro

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

nei confronti di

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Bertolissi, Ivone Cacciavillani, con domicilio eletto presso Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, 5;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Codacons, rappresentato e difeso dagli avv. Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso Carlo Rienzi in Roma, viale G. Mazzini, 73;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio Nazionale Forense del 18 gennaio 2007 relativa al "Regolamento per la formazione professionale continua degli avvocati;

della delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Venezia del 22 gennaio 2007 che ha recepito il regolamento del Consiglio Nazionale Forense;

dell'art. 13, Il canone, del codice deontologico forense, nel nuovo testo approvato dal CNF nelle sedute del 27 gennaio 2006 e 14 dicembre 2006;

della delibera del C. d. O. di Venezia del 12 febbraio 2007 che ha recepito il contenuto delle modifiche del codice deontologico forense;

della delibera del C.d.O. di Venezia del 22 gennaio 2007 con la quale si "delega il Presidente a redigere il testo di un regolamento integrativo in ordine ai compiti e ai poteri attribuiti agli Ordini sulla base del testo approvato" (con i primi motivi aggiunti);

del Regolamento n. 25-C/2007 del Consiglio Nazionale Forense 13.16 luglio 2007 (secondi motivi aggiunti);

del Regolamento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia del 21 aprile 2008 recante disposizioni di attuazione del regolamento sulla formazione professionale continua (terzi motivi aggiunti);

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2009 il dott. Carlo Taglienti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 13 marzo 2007 e depositato il 26 successivo i tre avvocati del Foro di Venezia in epigrafe indicati hanno impugnato il Regolamento per la formazione continua degli avvocati approvato dal Consiglio Nazionale Forense e recepito dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Venezia, nonché l'art. 13 canone II del codice deontologico, come modificato dal CNF e recepito dal C.d.O. di Venezia.

Premesso che con la nuova formulazione dell'art. 13 canone II del codice deontologico si prevede il dovere dell'avvocato di rispettare il regolamento concernente gli obblighi formativi, il quale appunto prevede un obbligo per gli avvocati di seguire icorsi di formazione, deducono:

1) violazione dell'art. 33 c.5 Cost; dell'art. 2229 c.2 c.c.; dell'art. 4 del D.Lg.vo 2 febbraio 2006 n. 30, degli artt. 3 c.2 e 4 c.1 delle disposizioni sulla legge in genere (R.D. 16 marzo 1942 n. 262); eccesso di potere; violazione di riserva di legge: né il CNF né il Cd.O. hanno il potere di imporre obblighi di formazione ai fini dello svolgimento della professione di avvocato, essendo questa disciplinata da norme di legge; l'obbligo di "competenza" può essere assolto liberamente dal professionista;

2) eccesso di potere per illogicità manifesta; contrasto tra premesse e regolamentazione:viene pretermesso lo "studio individuale" per l'aggiornamento professionale; illogico il "credito" per la partecipazione alle commissioni di esame di Stato per avvocato; l'omessa considerazione dell'età dell'avvocato (anche ultrasessantacinquenni), il mancato rilievo del "mercato" e della stima dell'ambiente e dell'aggiornamento connesso all'attività giudiziaria; l'eccessivo rilievo dato ad attività ed eventi formativi aventi ad oggetto l'ordinamento professionale e la deontologia; l'assoluta discrezionalità nella valutazione dell'attività come crediti; mancanza di controllo sulla valenza culturale delle iniziative dell'Ordine; impossibilità concreta di realizzare corsi di formazione per l'alto numero di avvocati.

A seguito di accesso i ricorrenti contestano anche la parte di delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Venezia riguardante "delega al Presidente a redigere il testo di un regolamento integrativo in ordine ai compiti e ai poteri attribuiti agli Ordini" sulla base del testo di delibera approvato; deducono quindi con il primo motivo aggiunto:

3) incompetenza, inesistenza, eccesso di potere regolamentare del Presidente, o di delegabilità da parte del Consiglio dell'Ordine; violazione del D.Lgs. 23 novembre 1944 n. 382.

Con i secondi motivi aggiunti è stato quindi impugnato il regolamento del CNF datato 13-16 luglio 2007; deducono:

4) illegittimità derivata; violazione degli artt. 33 c.5 Cost, 2229 comma 2 c.c., 4 del D.Lgs 2 febbraio 2006 n. 30, 3 c.2 e 4 c.1 del R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578, convertito in l.22 gennaio 1934 n. 36; delle disposizioni sulla legge in genere (R.D. 16 marzo 1942 n. 262) eccesso di potere- violazione riserva di legge: illegittimità derivata da quella dell'art. 13 II canone del codice deontologico già impugnato col ricorso introduttivo; carenza del potere regolamentare del CNF che non può imporre per l'esercizio della professione requisiti ulteriori

rispetto a quelli previsti dalla legge;

5) eccesso di potere per illogicità manifesta; contrasto fra premesse e regolamentazione; violazione dell'art. 23 Cost.: restano, anche nel nuovo regolamento, inalterate le modalità irragionevoli del suo esercizio, si richiamano le censure già svolte; illogica la nuova possibilità di esonero per chi abbia superato i 40 anni di esercizio, senza considerare l'età anagrafica; rilevante il costo dell'attività di aggiornamento.

Con i terzi motivi aggiunti viene impugnata la delibera del C.d.O. di Venezia che detta disposizioni di attuazione ed applicazione del regolamento sulla formazione; deducono i ricorrenti:

6) illegittimità derivata, con reiterazione dei profili di gravame già avanzati col ricorso introduttivo, in relazione alla carenza di potere;

7) eccesso di potere per illegittimità manifesta e violazione dell'art. 23 Cost: pur superando la delega al Presidente ed adottando quindi direttamente norme di attuazione, il C.d.O. è incorso nelle medesime violazioni già al riguardo rilevate, imponendo ulteriori requisiti rispetto a quelli di legge per svolgere l'attività professionale, oneri eccessivi e lesioni alla dignità professionale ed al principio dell'aggiornamento tramite "studio individuale".

Costituitosi il Consiglio Nazionale Forense ha sostenuto l'inammissibilità ed infondatezza del ricorso in quanto: per giurisprudenza della Suprema Corte gli ordini professionali hanno un potere regolamentare interno, ulteriore rispetto a quello deontologico, già esercitato in materia di aggiornamento professionale ad es. dai notai e dai geometri; la fonte normativa specifica è qui costituita dall'art.2 c.3 del d.l. 223/06 che peraltro riconosce il potere di autoregolamentazione del ordini professionali; le norme deontologiche sono comunque norme giuridiche vincolanti nell'ambito dell'ordinamento di categoria; non vengono introdotti nuovi requisiti per l'accesso o per l'esercizio della professione; le censure di merito sono inammissibili; comunque risulta considerato anche lo "studio individuale"; le sanzioni colpirebbero le concrete violazioni delle disposizioni regolamentari; gli artt. 4 e 5 individuano parametri obiettivi per valutare le attività alternative; sono incentivati i corsi di formazione gratuiti.

Costituitosi il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Venezia, ha rilevato l'infondatezza del ricorso per quanto attiene sia all'an del potere regolamentare sia al quomodo.

E' intervenuto ad adjuvandum il CODACONS che contesta sostanzialmente il trasferimento sui cittadini dei costi sostenuti dall'avvocato per l'aggiornamento professionale.

Con memorie sia il CNF che il C.d.O di Venezia replicano ai motivi aggiunti.

Alla pubblica udienza del giorno 11 marzo 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe e con i motivi aggiunti alcuni 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.

In primo luogo il Collegio rileva come il gravame debba essere in parte dichiarato improcedibile, nella misura in cui il regolamento del CNF approvato nel luglio 2007 sostituisce quello approvato nel gennaio 2007; peraltro per le parti non modificate i motivi aggiunti reiterano le censure svolte col ricorso introduttivo.

Altrettanto improcedibile è la censura di cui ai primi motivi aggiunti, in quanto la contestata delega al Presidente del Consiglio dell'ordine di adottare disposizioni di attuazione del regolamento in questione, risulta assorbita e superata da delibera del Consiglio stesso di adozione di tali disposizioni attuative.

Venendo al merito, le contestazioni possono sostanzialmente dividersi in due categorie: la prima riguarda la sussistenza stessa del potere del CNF di adottare il regolamento per la formazione professionale e di sanzionarne il mancato rispetto con norma deontologica; la seconda concerne il merito delle singole disposizioni adottate.

1-Quanto alla prima questione il Collegio ritiene che, al di là delle affermazioni giurisprudenziali relative, in generale, al potere di normazione interna degli enti pubblici indipendenti (Cass. SS.UU 6.6.2002 n. 8225), sussistono precise fonti legislative che disciplinano la fattispecie.

Circa il potere di emanare norme di deontologia professionale vincolanti per i singoli professionisti, la fonte è 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.

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

Sussiste quindi nell'ordinamento una norma che non solo consente, ma impone agli ordini professionali di adottare "misure" riguardanti l'aggiornamento professionale degli iscritti.

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 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.

Peraltro, nei limiti in cui risulta disciplinato il regolamento per la formazione professionale

continua e sanzionato il suo mancato rispetto, non appaiono 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 di quei presupposti culturali necessari all'esercizio della professione.

2. Il secondo gruppo di censure attiene al merito delle singole disposizioni.

Preliminarmente si osserva come si tratti, 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.

2.1. In primo luogo la censura relativa alla irragionevolezza della disposizione che non tiene conto dell'anzianità dell'avvocato ed impone comunque corsi di aggiornamento, risulta in parte superata dalla previsione, inserita nel testo del luglio 2007, di possibilità di deroga prevista nell'art. 5 per gli avvocati con oltre 40 anni di attività professionale; che poi si abbia riguardo all'anzianità di attività professionale e non all'età anagrafica appare ragionevole in funzione di una presunzione attinente all'acquisizione di adeguata professionalità.

2.2. Non appare esatto sostenere poi che sia stata omessa ogni considerazione dello "studio individuale" per l'acquisizione della professionalità, per il semplice fatto che la regolamentazione riguarda un aspetto diverso, attinente ai corsi di formazione professionale continua e che comunque nelle premesse del regolamento stesso è chiaramente richiamata la disposizione deontologica che riconduce l'obbligo formativo anche allo studio individuale; il quale, 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".

2.3. Altre scelte di merito come la valutazione della partecipazione alle commissioni di concorso ed il rilievo dato alla partecipazione ad eventi formativi, ritenuto eccessivo, appaiono da una parte ragionevoli in quanto si tratta indubbiamente di occasioni per un aggiornamento, e dall'altra risultano inammissibili le relative censure anche per genericità.

2.4. Non esatta appare altresì anche la censura relativa alla presunta mancanza di parametri obiettivi e quindi controllabili di valutazione di attività formative alternative: essi si rintracciano nell'art. 4 nel quale sono previsti anche limiti massimi di punteggio da assegnare alle singole esperienze, nell'ambito dell'esercizio di una naturale valutazione di discrezionalità tecnica rimessa all'Organo al quale la legge ha conferito il diritto/dovere di adottare le "misure" per la formazione professionale.

2.5. Infine, oltre che generica nei suoi profili di presentazione, appare anche destituita di fondamento, per gli aspetti di regolamentazione, la censura riguardante i costi eccessivi, considerato che l'art. 7 prevede espressamente l'incentivazione presso gli Ordini di corsi di formazione gratuiti, con il limite massimo del recupero delle sole spese vive sostenute.

Per le ragioni sin qui esposte il gravame complessivo deve in parte essere dichiarato improcedibile in parte inammissibile, e per il resto infondato.

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 dichiara il gravame in parte improcedibile, in parte inammissibile, e per il resto lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 11 marzo e 20 maggio 2009. con l'intervento dei Magistrati:

Mario Di Giuseppe, Presidente

Carlo Taglienti, Consigliere, Estensore

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/07/2009

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

IL SEGRETARIO