

Con la sentenza 9769 depositata il 6/10/2009, per la terza volta in pochi mesi il TAR Lazio si esprime per la legittimità del regolamento del CNF sulla formazione continua degli avvocati e di regolamento d'un Ordine locale (nella fattispecie quello di Trieste). **Clicca su "LEGGI TUTTO" per leggere la sentenza 9769/2009 del TAR Lazio ...**

N. 09769/2009 REG.SEN.

N. 04981/2008 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 4981 del 2008, proposto da:
Borgna Giovanni, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Barzazi, Salvatore Di Mattia, con domicilio eletto presso Salvatore Di Mattia in Roma, via F. Confalonieri, 5;

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 dell'Ordine degli Avvocati di Trieste, non costituito in giudizio;
Ministero della Giustizia, non costituito in giudizio;

nei confronti di

Antonini Alberto, Marion Roberto, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

PROVVEDIMENTI RELATIVI A RICONOSCIMENTO CREDITI FORMATIVI.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del 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 il 17.5.2008 e depositato il 23 successivo l'avvocato Giovanni Borgia, del Foro di Trieste, ha impugnato le note 14.3.08 e 26.3.08 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste relative al riconoscimento di n. 12 crediti formativi per lo svolgimento del corso di "diritto penale dell'economia" tenuto presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trieste, con la precisazione che il limite massimo di crediti attribuibili per tali attività di docenza è stato stabilito in n. 24 crediti su base triennale di riferimento. Con lo stesso ricorso sono stati impugnati gli artt. 4 e 5 del regolamento per la formazione continua del predetto Ordine di Trieste, nonché gli artt. 4 e 5 del regolamento della formazione permanente del Consiglio Nazionale Forense e la relativa relazione di accompagnamento.

Ricordato di aver già impugnato con autonomo ricorso (R.G. n. 3823/08) sia il regolamento per la formazione continua del Consiglio Nazionale Forense sia il regolamento applicativo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste, parte ricorrente deduce:

1)- violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 (principio comunitario di logicità e di proporzionalità), nonché eccesso di potere per contraddittorietà, difetto d'istruttoria, irrazionalità ed illogicità, sostenendo (in sintesi) che l'attribuzione di un minor rilievo allo svolgimento dell'attività di docenza universitaria "a contratto" rispetto all'assistenza ad una lezione di un corso di formazione è frutto di una valutazione palesemente irrazionale, illogica e contraddittoria; infatti l'attività di docenza ad un corso universitario richiede uno sforzo di aggiornamento, di ricerca e di preparazione che non è paragonabile con la semplice partecipazione come discente ad un evento formativo, sicché la quasi sostanziale equivalenza di valutazione viola il principio comunitario di proporzionalità.

2)- violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 (principio di logicità, parità di trattamento e di uguaglianza), nonché eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, irrazionalità e disparità di trattamento, sostenendo (in sintesi) che la logica sottesa ai provvedimenti impugnati è quella della parificazione dello svolgimento "attivo" di attività formativa rispetto alla formazione "passiva" mediante la partecipazione ad eventi formativi; secondo il ricorso sarebbe destinata a perdere giustificazione anche l'esenzione dalla formazione prevista (art. 5 regolamento) in favore dei docenti universitari (professori di prima e seconda fascia; ricercatori con incarico d'insegnamento): infatti la sostanziale equivalenza tra attività di docenza e attività di formazione è contraddetta dal trattamento riservato agli incarichi di docenza "a contratto" per i quali un'ora d'insegnamento è valutata meno della frequenza di un comune evento formativo (le trenta ore di lezione tenute dal ricorrente sono considerate equivalenti, su base annuale, ad una media di otto crediti formativi).

3)- violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 (principio di legalità) e dell'art. 23 Cost., nonché eccesso di potere per contraddittorietà, irrazionalità ed illogicità, sostenendo (in sintesi) che la relazione interpretativa del C.N.F. – quale atto a rilevanza esterna – ha sostanzialmente modificato, pur non potendo, l'originaria previsione di cui al combinato disposto degli artt. 4 e 2 del regolamento, secondo cui il numero dei crediti indicati in n. 24 per le attività di cui alla lettera c) dell'art. 4 – contratti d'insegnamento in materie giuridiche stipulati con istituti universitari – va riferito al periodo annuale e non triennale; peraltro, e con riferimento al regolamento, non sarebbe rinvenibile nell'ordinamento professionale una norma che consenta al C.N.F. e/o agli Ordini professionali di imporre agli iscritti, mediante regolamento, le modalità di adempimento all'obbligo di formazione permanente posto dal codice deontologico forense, sicché gli obblighi in discorso costituiscono una imposizione di prestazioni personali e patrimoniali senza la necessaria copertura legislativa ex art. 23 Cost. ed art. 1 legge n. 241/90.

4)- violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 (principio di economicità e di proporzionalità), nonché eccesso di potere per carenza di idonei parametri di riferimento per la valutazione e per difetto di motivazione e per sviamento, sostenendo (in sintesi) che entrambi i regolamenti impugnati non recano idonei parametri per la valutazione degli incarichi di docenza

e per l'attribuzione dei relativi crediti formativi, in modo da delimitare la discrezionalità nell'esercizio del relativo potere, sicchè la determinazione adottata risulta priva di adeguata motivazione e risulta peraltro orientata alla moltiplicazione degli eventi formativi e relativi partecipanti, quindi sviata.

Per resistere si è costituito in giudizio il Consiglio Nazionale Forense la cui difesa, con memoria depositata il giorno 1.7.09, ha eccepito l'inammissibilità delle censure che impingono nel merito delle scelte discrezionali del Consiglio ed ha controdedotto in ordine ai motivi di ricorso, concludendo per la reiezione.

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

DIRITTO

Innanzitutto deve essere evidenziato che il precedente ricorso n. 3823 del 2008 (cui fa riferimento il ricorso qui in esame) proposto dallo stesso ricorrente avverso i regolamenti per la formazione continua adottati dal Consiglio Nazionale Forense e dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste è stato respinto da questa Sezione del TAR Lazio con decisione assunta nelle camere di consiglio tenute nei giorni 11 marzo e 20 maggio 2009.

Pertanto tutte le censure dedotte in quel ricorso e riproposte nel ricorso qui in esame vanno ritenute infondate per le stesse argomentazioni condivise e fatte proprie da questo Collegio ed esposte nella relativa sentenza, cui – per brevità – si rimanda.

In secondo luogo, condividendo l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa di parte resistente, debbono essere ritenute inammissibili tutte le censure volte ad impingere nel puro merito delle scelte discrezionali sia del Consiglio Nazionale Forense che del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste. Infatti, secondo giurisprudenza consolidata, le scelte di merito della P.A. le quali non siano frutto di esercizio della discrezionalità tecnica sono insindacabili, salvo che per le c.d. figure sintomatiche dell'eccesso di potere quali, ad esempio, l'irragionevolezza, l'arbitrarietà, l'illogicità, la falsa od erronea rappresentazione dei fatti (Cons. St., sez. VI, 29.01.2008 n. 233; sez. IV, 22.10.2004 n. 6959; 19.10.2004 n. 6692; 17.07.2002 n. 4000; TAR Lazio, sez. III, 10.11.2005 n. 10933). Tanto, però, non consente, nel caso di specie, di superare l'esame delle varie censure dedotte con il ricorso.

Con il primo motivo (sopra riassunto in “fatto”) il ricorso è volto (in definitiva) a sostenere che allo svolgimento dell’attività di docenza universitaria “a contratto” è attribuito minor rilievo rispetto all’assistenza ad una lezione di un corso di formazione e che ciò appare palesemente irrazionale, illogico e contraddittorio sol che si consideri come l’attività di docenza ad un corso universitario richieda uno sforzo di aggiornamento, di ricerca e di preparazione non paragonabile alla semplice partecipazione come discente ad un evento formativo, sicchè la quasi sostanziale equivalenza di valutazione viola il principio comunitario di proporzionalità.

Il Collegio non condivide la censura.

Ed infatti, le due attività messe a confronto non sono sullo stesso piano, essendo quella di docente universitario “a contratto” paragonabile con le attività di docenza e con tutte le altre attività contemplate nello stesso art. 4 del regolamento C.N.F., le quali tutte sono connotate da un comune denominatore individuabile nell’essere rivolte all’esterno del singolo professionista, nel senso di dare agli altri il risultato della propria attività formativa, mediante relazioni o lezioni negli eventi formativi ovvero nelle scuole forensi o di specializzazione per le professioni legali, pubblicazioni varie in materie giuridiche, partecipazione a commissioni per gli esami di avvocato, compimento di attività di studio ed aggiornamento svolte in autonomia preventivamente autorizzate dal C.N.F. ovvero dai singoli Consigli dell’Ordine professionale.

Viceversa, l’attività di discente negli eventi formativi può essere paragonata con le altre contemplate nello stesso art. 3 del regolamento C.N.F. le quali tutte sono connotate dal comune denominatore individuabile nell’essere rivolte all’interno del singolo professionista, nel senso di apprendere nella propria sfera di conoscenze il risultato delle attività di docenza.

Dunque, trattandosi di attività (quelle di cui all’art. 4 e quelle di cui all’art. 3 del regolamento) disomogenee fra loro, non sembra al Collegio che esse possano essere messe a confronto al fine dello stabilire se il numero di crediti previsti per l’una o per l’altra attività sia frutto di scelta irrazionale od illogica o contraddittoria, ovvero non rispondente al principio di proporzionalità, dovendo condursi tale paragone soltanto all’interno delle due categorie omogenee: rispettivamente quella di cui all’art. 4 e quella di cui all’art. 3 del regolamento in discorso.

D’altra parte, non sembra al Collegio che la scelta regolamentare di attribuire n. 24 crediti (nel triennio di formazione) per l’attività d’insegnamento universitario “a contratto” sia affetta da

palese irrazionalità o sproporzionalità tenuto conto di quelli che sono i doveri ed i compiti che debbono essere assolti dai titolari degli incarichi di tal genere.

Pertanto, ad avviso del Collegio non sussistono i dedotti (con il primo motivo) vizi di violazione del principio comunitario di logicità e di proporzionalità ex art. 1 legge n. 241/90, né di eccesso di potere per contraddittorietà, difetto d'istruttoria, irrazionalità ed illogicità.

Con il secondo motivo (sopra riassunto in "fatto") il ricorso è volto (in definitiva) a sostenere che la logica sottesa ai provvedimenti impugnati è quella della parificazione della formazione "attiva", mediante l'attività d'insegnamento, alla formazione "passiva", mediante la partecipazione ad eventi formativi; secondo il ricorso sarebbe destinata a perdere giustificazione anche l'esenzione dalla formazione prevista (art. 5 regolamento) in favore dei docenti universitari (professori di prima e seconda fascia; ricercatori con incarico d'insegnamento), dato che la sostanziale equivalenza tra attività di docenza e attività di formazione è contraddetta dal trattamento riservato agli incarichi di docenza "a contratto" per i quali un'ora d'insegnamento è valutata meno della frequenza di un comune evento formativo.

Il Collegio non condivide la censura.

Le argomentazioni sopra esposte a proposito del primo motivo di ricorso valgono a far ritenere infondata anche la prima parte del secondo motivo di ricorso.

Per quanto riguarda, poi, la seconda parte, cioè quella tendente a sostenere che, a causa della equivalenza – in termini di numero di crediti riconosciuti per ciascuna – tra l'attività di docente universitario "a contratto" e l'attività di discente negli eventi formativi, perderebbe di giustificazione l'esenzione prevista dall'art. 5 del regolamento C.N.F. per i docenti universitari, il Collegio deve evidenziare che, sul piano dell'ordinamento universitario, esiste una notevole, e ben nota, differenza tra la posizione dei soggetti incaricati della docenza universitaria "a contratto" e la posizione dei professori universitari di ruolo di prima e seconda fascia e dei ricercatori universitari di ruolo con incarico d'insegnamento.

Ed infatti, mentre i docenti universitari "a contratto" sono tenuti (com'è noto) a svolgere la sola attività di docenza, senza alcun obbligo di attività di ricerca, i professori universitari di ruolo sono tenuti (com'è noto) a svolgere non solo attività di docenza, ma anche attività di ricerca. E

proprio in ciò va individuata la ratio dell'esenzione prevista dal censurato regolamento: ritenere equiparata alla formazione professionale continua quella che è la costante attività di ricerca che i docenti universitari di ruolo devono necessariamente svolgere unitamente all'attività di docenza.

E' pur vero che l'attività di docenza universitaria "a contratto" richiede una qualche attività preparatoria di ricerca (al pari dell'attività di docenza negli eventi formativi), ma è d'altra parte vero che per i professori universitari di ruolo a lato dell'attività di docenza è richiesta una costante attività di ricerca, ragion per cui si ha una presunzione di aggiornamento e formazione continui, presunzione che rende logico e razionale esentare da qualsiasi obbligo formativo l'avvocato-professore universitario.

Pertanto, ad avviso del Collegio non sussistono i dedotti (con il secondo motivo) vizi di violazione del principio di logicità, parità di trattamento ed uguaglianza ex art. 1 legge n. 241/90, né di eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, irrazionalità e disparità di trattamento.

Con il terzo motivo (sopra riassunto in "fatto") il ricorso è volto (in definitiva) a sostenere che l'impugnata relazione interpretativa del C.N.F. – quale atto a rilevanza esterna – avrebbe sostanzialmente modificato, pur non potendo, l'originaria previsione di cui al combinato disposto degli artt. 4 e 2 del regolamento, secondo cui il numero dei crediti indicati in n. 24 per le attività di cui alla lettera c) dell'art. 4 – contratti d'insegnamento in materie giuridiche stipulati con istituti universitari – è riferito al periodo annuale e non triennale; peraltro, e con riferimento al regolamento, non sarebbe rinvenibile nell'ordinamento professionale una norma che consenta al C.N.F. e/o ai Consigli degli Ordini territoriali di imporre agli iscritti, mediante regolamento, le modalità di adempimento all'obbligo di formazione permanente posto dal codice deontologico forense, sicchè gli obblighi in discorso costituiscono una imposizione di prestazioni personali e patrimoniali senza la necessaria copertura legislativa ex art. 23 Cost. ed art. 1 legge n. 241/90.

Il Collegio non condivide entrambe le censure.

Quanto alla seconda – riferita all'inesistenza di una norma di legge che consenta al Consiglio Nazionale Forense ed ai singoli Ordini professionali di imporre agli iscritti le modalità di adempimento all'obbligo di formazione continua, nonchè alla necessità di copertura legislativa ex art. 23 Cost. per l'imposizione di prestazioni personali e patrimoniali come quelle derivanti agli iscritti per effetto dei regolamenti del C.N.F. e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste – il Collegio rileva che analoga censura risulta essere stata dedotta con il precedente

ricorso n. 3823/08 dalla stessa parte ricorrente e ricorda che la stessa censura è stata da questa Sezione ritenuta infondata per le ragioni, condivise da questo Collegio, esposte nella relativa (sopra ricordata) sentenza cui – per brevità – si rinvia. E' 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).

Quanto alla prima, il Collegio rileva che dall'art. 2 di entrambi i regolamenti di che trattasi è prescritto che "il periodo di valutazione della formazione continua ha durata triennale"; rileva inoltre che l'art. 4, comma 2, del regolamento C.N.F. prevede il riferimento al periodo annuale soltanto per le attività di cui alla lett. e) dello stesso articolo (e cioè per il compimento di altre attività di studio ed aggiornamento svolte in autonomia, previa autorizzazione dai consigli nazionale e territoriali). Dunque, la regola è quella della valutazione per periodo triennale, con la sola eccezione delle attività indicate dalla sopra citata lett. e) per le quali è prevista la valutazione per periodo annuale.

Da tanto discende che l'impugnata relazione interpretativa del C.N.F. non ha operato alcuna modifica od innovazione della disciplina così risultante (come dimostrato) dal combinato disposto degli artt. 2 e 4 del regolamento dello stesso Consiglio Nazionale Forense, cui sul punto fa eco quello del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste.

Pertanto, ad avviso del Collegio non sussistono i dedotti (con il terzo motivo) vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 1 legge n. 241/90 con riguardo al principio di legalità, né dell'art. 23 Cost., neppure il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà, irrazionalità ed illogicità.

Con il quarto motivo (sopra riassunto in "fatto") il ricorso è volto a sostenere che entrambi i

regolamenti impugnati non recano idonei parametri per la valutazione degli incarichi di docenza e per l'attribuzione dei relativi crediti formativi, in modo da delimitare la discrezionalità nell'esercizio del relativo potere, sicchè la determinazione adottata risulta priva di adeguata motivazione e risulta peraltro orientata alla moltiplicazione degli eventi formativi e relativi partecipanti, quindi sviata.

Il Collegio non condivide le censure.

In primo luogo va rilevato che l'art. 4 di entrambi i regolamenti censurati dettano, al secondo comma, i parametri per la valutazione degli incarichi di cui allo stesso art. 4 e per l'attribuzione dei relativi crediti formativi; pertanto la doglianza è infondata in punto di fatto.

Rimane da valutare se tali parametri siano, o meno, idonei a delimitare la discrezionalità propria del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trieste e se questo abbia fatto buon uso del relativo potere.

Orbene, il regolamento triestino, conformemente a quello nazionale, prevede di attribuire i crediti per le attività indicate nell'articolo in discorso tenendo conto "della natura dell'attività svolta e dell'impegno dalla stessa richiesto" e stabilendo un limite massimo di n. 12 crediti per le attività indicate alle lettere a) e b) – rispettivamente "relazioni o lezioni negli eventi formativi ovvero nelle scuole forensi o di specializzazione per le professioni legali" e "pubblicazioni in materia giuridica, ecc." – ed un limite massimo di n. 24 crediti per le attività indicate alle lettere c) e d) – rispettivamente "docenze annuali in istituti universitari ecc. in materie giuridiche" e "partecipazione alle commissioni per gli esami di avvocato" – così operando una ragionevole distinzione di fondo tra le attività considerate, prevedendo di attribuire un maggior peso a quelle (come l'attività svolta dal ricorrente) ritenute più importanti.

Ebbene non sembra al Collegio che tali parametri siano inidonei a delimitare ragionevolmente l'esercizio del potere discrezionale di valutazione di dette attività.

Va poi considerato che l'attività della cui valutazione si duole il ricorrente rientra nella lettera c), e quindi è fra quelle maggiormente retribuite (n. 24 crediti nel triennio). Nel caso di specie sono stati attribuiti n. 12 crediti formativi al ricorrente per l'attività di docente universitario "a contratto" svolta nell'anno accademico 2007-2008.

Ebbene, non sembra al Collegio che l'attribuzione di n. 12 crediti per un anno di docenza sia illogica od irrazionale sol che si consideri che, secondo la norma regolamentare, tanto corrisponde a due terzi del massimo di crediti attribuibili nel triennio per tal genere di attività. Né sembra che occorresse una particolare motivazione per sorreggere tale favorevole attribuzione.

Pertanto, ad avviso del Collegio non sussistono i dedotti (con il quarto motivo) vizi di violazione dell'art. 1 legge n. 241/90 con riguardo ai principi di economicità e di proporzionalità, né il vizio di eccesso di potere per carenza di idonei parametri di riferimento per la valutazione e per difetto di motivazione.

Neppure è dato riscontrare la sussistenza del vizio di eccesso di potere per sviamento, pure da ultimo dedotto; infatti sembra al Collegio una pura e semplice illazione quella dedotta, ma indimostrata, dal ricorso secondo cui la scelta regolamentare di che trattasi sarebbe orientata alla moltiplicazione degli eventi formativi e relativi partecipanti, e perciò sviata. A sostegno della censura, invero, il ricorso non adduce alcunché di dimostrazione della sussistenza del vizio di sviamento, sicchè la censura stessa ne risulta generica e quindi infondata.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

In relazione alla materia controversa, tuttavia, sussistono 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