Scritto da avv. Maurizio Perelli
Venerdì 10 Giugno 2011 11:32



Leggi di seguito la sentenza 5151/2011 del TAR Lazio che ha dichiarato nullo il "*regolamento per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista*
", approvato dal Consiglio Nazionale Forense il 24 settembre 2010. La sentenza, depositata il 9 giugno 2011 (il regolamento sarebbe entrato in vigore a fine giugno), dichiara la radicale nullità del regolamento sulle specializzazioni forensi per "
accertata assoluta carenza di attribuzione in capo al CNF della regolamentazione assunta con il gravato provvedimento
"...

Per trovare gli avvocati che chiedono una regolazione pro-concorrenziale della loro professione, usa il social network www.concorrenzaeavvocatura.ning.com o, se sei su facebook , usa il gruppo concorrenzaeavvocatura (http://www.facebook.com/search/?q=concorrenzaeavvocatura&init=quick).

... e per un commento scrivimi all'indirizzo perelli.maurizio@libero.it

LEGGI DI SEGUITO L'INTERA SENTENZA 5151 DEL 9 GIUGNO 2011 DEL TAR LAZIO SULLE SPECIALIZZAZIONI FORENSI ...

S'è in sintesi riconosciuto che solo la legge può stabilire che un avvocato possa qualificarsi specializzato in un certo ambito del diritto, altrimenti risulta lesa la professionalità di tutti i singoli avvocati che, stante la valenza della abilitazione professionale acquisita attraverso l'esame di stato citato in Costituzione, deve ritenersi riferita all'intero ambito delle attività d'avvocato. Come già avevo notato -per dirla alla romana- il C.N.F., approvando il regomento sulle specializzazioni foirensi "s'è allargato".
Speravo che il TAR non "facesse il bis" della formazione professionale continua e, per fortuna degli avvocati italiani, il TAR, stavolta, non l'ha fatto.
In effetti non si poteva consentire al Consiglio Nazionale Forense di introdurre, con la copertura della sua "potestà legislativa" in materia di deontologia, norme aventi in pratica l'efficacia di

norme legislative nel settore della specializzazione.
Se si vogliono le specializzazioni nella professione di avvocato sia la legge del Parlamento a prevederle!
Ricordo e condivido quel che si leggeva nella memoria depositata dal segretario dell'Associazione Nazionale Forense, Avv. Ester Perifano, in occasione della audizione presso la Commissione Giustizia del Senato del lontano 14/7/2009: "*La potestà legislativa in materia di individuazione delle figure professionali dei relativi profili e dei titoli abilitanti è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. Per quanto riguarda il conseguimento di un titolo di specializzazione, deve escludersi che possa attribuirsi al Consiglio Nazionale Forense una potestà regolamentare sul punto, dovendo la stessa devolversi ad un regolamento dello Stato (Ministero della Giustizia) in quanto: 1) l'ottenimento e la spendita sul mercato professionale del titolo di specializzazione incide certamente sul sistema della concorrenza dei servizi professionali (art.117, co.3, lett.e) Cost.– materia devoluta alla legislazione esclusiva dello Stato; 2) l'individuazione delle specializzazioni riconosciute è materia sottratta alla potestà regolamentare, rientrando nella potestà legislativa concorrente (art.117, co.3 Cost.). Secondo la Corte Costituzionale continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione ed il contenuto delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici. L'opportunità di una regolamentazione statuale nasce dall'esistenza di un rilevante interesse pubblico all'esercizio adeguato e corretto della professione di avvocato da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale*
".

E soprattutto, aggiungo, si consideri che la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che la riserva alla legge statale, per principio fondamentale, si estende alla individuazione delle figure professionali, dei relativi profili e ordinamenti didattici. Correlativamente, fonti diverse dalla legge statale non possono istituire nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali. La Corte ha solo ammesso che con legge regionale si possono istituire "albi regionali" che svolgano funzioni "meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento", albi regionali, cioè, che si intendano riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.
Scrive la Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 2009:
- al punto 2.2 delle considerazioni in diritto, "*Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse. Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)";*
- al punto 2.3 delle considerazioni in diritto, "rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici";
- al punto 2.4 delle considerazioni in diritto, "*Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia*

di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale ".

Per gli stessi motivi che per la Corte costituzionale impediscono alla legge regionale di individuare nuove professioni è, secondo me, precluso ad un semplice regolamento del Consiglio Nazionale Forense:
a) individuare figure professionali di avvocati c.d. specialisti;
b) stabilire quali avvocati possano qualificarsi specialisti a seguito di un percorso formativo particolareggiatamente indicato dal regolamento del C.N.F. con riguardo a durata di corsi da frequentare e soggetti abilitati a tenere tali corsi;
c) stabilire quali avvocati, invece, possano qualificarsi specialisti a seguito di mera documentazione della loro passata esperienza;
d) regolare il percorso formativo necessario agli avvocati non dotati di ben precisi requisiti d'anzianità professionale per la qualificazione dei medesimi quali avvocati specialisti.

Che la base degli avvocati italiani fosse nettamente contraria alla specializzazione targata CNF lo testimoniavano già abbondantemente gli applausi scroscianti che numerosissimi avvocati milanesi riservarono all'intervento del collega austriaco Rupert Wolf in occasione della sessione di studi organizzata dall'Ordine Avvocati di Milano, a gennaio 2011, sulle regole della specializzazione forense introdotte in mezza Europa e negli USA. Nell'occasione l'avvocato Wolf, a chiare lettere, mise il dito nella piaga, spiegando perchè in Austria gli avvocati hanno detto no alla specializzazione: chiarì che il rifiuto di introdurre la figura dell'avvocato specializzato ha profondissime ragioni "ideali e liberali". La base degli avvocati milanesi si schierò con decisione col collega austriaco che suggeriva di porsi le domande preliminari e fondamentali: 1) chi ha diritto, e perchè, di certificare la qualità dei colleghi? 2) ha ragione o no chi lamenta che l'effetto principale dell'avvio del "meccanismo specializzazioni forensi" sta nel business rappresentato dalle scuole di formazione e certificazione? 3) se sarà comunque consentito all'avvocato pubblicizzare la propria "attività principale", non gli converrà dedicare tempo e denaro ad una quanto più possibile ampia "informazione circa la sua attività principale" piuttosto che alla acquisizione del titolo di avvocato specializzato (visto che, alla fine dei conti, l'investimento nella detta attività di "informazione" porta più clienti che quello teso alla acquisizione del titolo di specialista)?
Poi venne il XXX Congresso nazionale forense di Genova che si chiuse, il 27 novembre 2010, sulla splendida nave "Costa concordia", con una sorpresa, democratica: la richiesta della assemblea al C.N.F. di abrogare il Regolamento sulle specializzazioni.
Con un voto a maggioranza i delegati di 155 ordini degli avvocati sonoramente bocciarono il testo di regolamento sulle specializzazioni approvato dal C.N.F..
E ora, finalmente la sentenza 5151 del TAR Lazio che, in pratica, ha condiviso le osservazioni

critiche formulate (oltre a tanti altri) anche dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Firenze fin dalla proposta di regolamento sulle specializzazioni forensi formulata dal C.N.F. il 25/6/2010 (leggile all'indirizzo http://www.ordineavvocatifirenze.it/files/593/COA%20Firenze%20-%20Osservazioni%2008.09.2010.pdf). Sono critiche validissime, anche con riguardo alla versione definitiva del regolamento approvata dal C.N.F. il 24 settembre 2010.
Ne riporto alcune:
"Il titolo di avvocato specialista è destinato ad operare in maniera significativa e determinante (e non solo all'interno delle attività riservate ex lege al Foro) sul mercato dell'offerta delle prestazioni professionali (che è già caratterizzato, e lo sarà ancora di più, da forme di competizione sempre più competitive di quelle finora conosciute) e finirà per svolgere la funzione di vero e proprio criterio di selezione da parte della committenza e della clientela.
Il conseguimento, il mantenimento e l'utilizzo del titolo di avvocato specialista è pertanto destinato ad incidere in maniera determinante, e comunque assai invasiva, sulle condizioni quotidiane di esercizio dell'attività professionale, con rilievo esterno e non solo di natura etico/deontologica.
La considerazione che precede porta a ritenere che non può essere affidata alla potestà regolamentare deontologica del Consiglio Nazionale Forense la disciplina compiuta e minuziosa delle specializzazioni forensi e delle condizioni e modalità con cui ogni avvocato potrà, appunto, conseguire, mantenere ed utilizzare il titolo di specialista.
Nè a conclusione contraria può pervenirsi sulla base dell'assunto giurisprudenziale secondo cui il disposto dell'art. 2, comma 3 della legge "Bersani" imporrebbe agli Ordini professionali di adottare misure riguardanti l'aggiornamento professionale degli iscritti (così il TAR del Lazio nelle sentenze nelle quali ha ritenuto sussistente la potestà regolamentare del CNF sul tema della formazione permanente): la norna richiamata, infatti, pone agli Ordini soltanto il dovere di adeguare i propri codici di autodisciplina e le norme deontologiche per superare "il divieto, anche parziale, di svolgere pubblica informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali". Pertanto mentre è legittimo che il CNF regolamenti le modalità con cui il titolo di specialista potrà essere "pubblicizzato" altrettanto non può dirsi per una disciplina che fissi le condizioni e le procedure per il conseguimento, il mantenimento e l'utilizzo del titolo stesso.
E' peraltro interesse dell'Avvocatura che il sistema delle specializzazioni forensi trovi legittimazione sostanziale e formale, e conseguente protezione, in sede legislativa (seppure con un intervento "di cornice" da integrarsi con l'esercizio di una potestà regolamentare definita nei principi, nelle competenze, nelle forme e nelle modalità di esercizio).
Del resto lo stesso disegno di legge di riforma dell'ordinamento forense per come elaborato dalla commissione istituita dal C.N.F. contiene, all'art. 8, una disciplina che è stata condivisa da tutte le componenti dell'Avvocatura e che non è stata, se non marginalmente, modificata dagli emendamenti approvati in Senato all'esito della seduta del 12 maggio 2010.
L'iniziativa di alcune associazioni forensi di istituire proprie scuole di specializzazione finalizzate alla formazione di propri elenchi di avvocati specialisti motivata come forma di protesta contro il presunto stravolgimento del testo dell'art. 8 nella sede parlamentare, può essere compresa solo per finalità di richiamare la responsabilità del Parlamento per la rapida approvazione di un intervento legislativo sulla materia ma non può essere legittimata da parte del CNF con la autoregolamentazione oggi proposta.
E' invece opportuno che il dibattito che il CNF ha promosso a riguardo nell'intera Avvocatura, e le proposte che ne conseguiranno, siano finalizzate alla richiesta di approvazione di uno

specifico provvedimento legislativo, anche in via di decretazione d'urgenza, che riprenda (magari migliorandolo con il recupero dell'iniziale formulazione) il testo dell'art. 8 del disegno di legge attualmente in discussione al Senato" .

La sentenza del TAR Lazio 5151 del 2011 evidenzia che il legislatore non ha riformato la professione forense nel suo complesso e che la detta riforma sarebbe la sede naturale per prevedere regole sulla specializzazione dell'avvocato. L'argomentare del TAR non è però pienamente convincente ove tenta di giustificare il diverso trattamento riservato alle specializzazioni forensi istituite con regolamento del CNF, rispetto all'OK che il medesimo TAR aveva in precedenza assegnato all'bbligo di formazione continua degli avvocati attraverso un sistema di acquisizione di crediti formativi collegati alla frequenza di corsi autorizzati da CNF e Consigli degli ordini locali,. Anche tale obbligo, infatti, fu introdotto con regolamento del CNF di cui, a mio parere, altrettanto arduo risulta trovare una fonte autorizzativa di rango legislativo. A rigore si dovrebbe, a questo punto, o togier di mezzo per via giudiziaria pure l'obbligo di formazione continua degli avvocati (regolato, come detto, con regolamento del CNF, senza una chiara attribuzione di legge) o, se ormai s'è creato un diritto vivente nel senso della obbligatorietà della "formazione continua da crediti", dichiarare l'incostituzionalità di tale diritto vivente, attraverso la valorizzazione (mutatis mutandis) delle numerose argomentazioni formulate dagli avvocati che hanno impugnato le specializzazioni forensi (argomentazioni non tutte analizzate dalla sentenza 5151/2011).

DALLA VICENDA CHE HA DATO LUOGO ALLA SENTENZA DEL TAR LAZIO 5151 DEL 9 GIUGNO 2011 MI PARE DOVEROSO TRARRE UNA CONCLUSIONE PER IL LEGISLATORE CHE SI DIMOSTRA DA ANNI NON IN GRADO DI RIFORMARE LA PROFESSIONE DI AVVOCATO: è urgente fare una riforma profonda della professione forense e abolire in primo luogo la assurda commistione di ruoli nel Consiglio Nazionale Forense, il quale in epoca fascista fu disegnato come vertice della corporazione degli avvocati e ancora oggi (e sempre più si vorrebbe dagli pseudoriformatori dell'avvocatura) assomma le tre funzioni di l
egislatore di settore
(è artefice del codice deontologico che ha valore di legge ed ha introdotto con suo regolamento la formazione continua degli avvocati <ha pure tentato, senza successo, di introdurre con un altro regolamento le specializzazioni>),
amministratore
(con poteri ben maggiori rispetto ai Consigli degli Ordini locali e che si vorrebbero addirittura aumentare dagli pseudoriformatori della professione di avvocato), e
giudice speciale
della deontologia e della tenuta degli albi (giudice precostituzionale che non potrebbe sopravvivere, per incostituzionalità, se lo si volesse disegnare -nella legge di riforma forense- come mutato nella struttura o nella provvista di giurisdizione).

ECCO LA SENTENZA 5151/2011 DEL TAR LAZIO:

N. 05151/2011 REG.PROV.COLL.
N. 08807/2010 REG.RIC.
R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso numero di registro generale 8807 del 2010, proposto da:
…..... rappresentati e difesi dall'avv. ..., presso lo studio del quale elettivamente domiciliano in Roma, via .....;
contro
Consiglio nazionale forense - CNF, rappresentato e difeso dagli avv.ti ..., con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma,.....;
Autorita' garante della concorrenza e del mercato, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n.12;
nei confronti di
Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani - AGI, Associazione Italiana Avvocati per la Famiglia - AIAF, Unione Camere Penali Italiane – UCPI, Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi – UNCAT, Societa' Italiana Avvocati Amministrativisti – SIAA, rappresentate e difese dagli avv.ti ....., con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Roma, via ...;
Unione Nazionale Camere Civili- UNCC;
per l'annullamento:
- del "regolamento per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista" approvato dal CNF nella seduta amministrativa del 24 settembre 2010;
- di ogni altro atto antecedente, presupposto, consequenziale ed in ogni caso lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti.
Visto il ricorso;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio nazionale forense;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani, Associazione Italiana Avvocati per la Famiglia, Unione Camere Penali Italiane, Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi e Societa' Italiana Avvocati Amministrativisti;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato;
Viste le memorie difensive;
Visti gli atti tutti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del 6 aprile 2011 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 15 ottobre 2010, depositato il successivo 19 ottobre, gli istanti, premesso di essere tutti avvocati iscritti all'albo professionale tenuto presso l'Ordine di Roma, espongono che il regolamento approvato dal Consiglio nazionale forense nella seduta amministrativa del 24 settembre 2010, che, a partire dal 30 giugno 2011, introduce e disciplina le condizioni e le modalità per il riconoscimento ed il mantenimento in capo agli avvocati del titolo di avvocato specialista, in un massimo di due materie tra le undici aree del diritto ivi individuate, è lesivo della loro professionalità.
Ciò in quanto, proseguono i ricorrenti, il provvedimento, senza alcuna base normativa, realizza una vera e propria riforma dell'ordinamento professionale, incidente, sia pur su base volontaria, sul lavoro di ciascun professionista, con ricadute anche economiche di assoluto rilievo sul piano della concorrenza, poichè, da un lato, convoglia l'offerta al pubblico delle prestazioni professionali, dall'altro istituisce il nuovo mercato della formazione dell'avvocato specialista. I ricorrenti stigmatizzano anche che a mezzo del provvedimento il CNF, che attualmente gestisce il solo albo degli avvocati cassazionisti, si è indebitamente auto-assegnato la tenuta di undici elenchi di specialisti nelle predette materie, nonché di un registro delle associazioni, costituite tra avvocati specialisti, abilitati all'istituzione e gestione delle scuole e dei corsi di alta formazione propedeutici al conseguimento della specializzazione.
Di tale regolamento i ricorrenti espongono indi l'illegittimità e domandano l'annullamento, deducendo, a sostegno della domanda, le doglianze di seguito illustrate nei titoli e, sinteticamente, nel contenuto.

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, del d. lgs. 30/2006, 54 e 91 del r.d. 1578/1933, convertito dalla l. 36/1934, 48 del d. lgs. 59/2010, con riferimento all'art. 1 delle preleggi – nullità ex art. 21 septies della l. 241/90 per difetto di attribuzione ed incompetenza assoluta.

Il CNF, organo giurisdizionale con limitate funzioni amministrative, è del tutto carente di potestà regolamentare nella materia de qua, attribuita con la riforma del Titolo V della Costituzione alla legislazione concorrente, spettando alla legge dello Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione delle figure professionali, con conseguente nullità e comunque annullabilità del provvedimento impugnato. Del resto, il divieto posto dall'art. 91 del r.d. 1578/1933,secondo il quale alle professioni di avvocato e procuratore non si applicano le norme che disciplinano la qualifica di specialista nei vari rami di esercizio professionale, può essere superato esclusivamente a mezzo di una legge dello Stato, ed è in corso di esame da parte del Parlamento il d.d.l. recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, il quale, pur facendo venir meno il divieto in parola, non attribuisce affatto al CNF poteri quali quelli previsti dal regolamento.

2) Eccesso di potere per sviamento – violazione dei principi di libera concorrenza nei servizi – carenza di attività istruttoria.

Non sussiste una norma che attribuisce al CNF, che è organo giurisdizionale, la facoltà di regolamentare l'interesse pubblico, addotto dal regolamento, a tutelare l'affidamento della collettività e garantire la qualità delle prestazioni professionali mediante l'istituto delle specializzazioni, vieppiù senza alcun criterio e parametro predeterminato ovvero senza una effettiva e oggettiva attività istruttoria. Il regolamento, anche mediante l'introduzione di un regime transitorio arbitrario ed illogico, legittima pratiche distorsive, restrittive e discriminative della concorrenza, in violazione del principio comunitario di concorrenza, che esige una distinzione tra la regolazione autoritativa delle attività private, appannaggio di soggetti pubblici, espressivi di interessi generali, e le norme di autodisciplina degli interessi che possono essere dettate dagli stessi privati interessati. Il regolamento viola il principio di concorrenza come delineato in sede comunitaria anche perché in detta sede sono tollerate esclusivamente misure restrittive di grado minimo, imprescindibili per raggiungere l'obiettivo di interesse generale assunto dal soggetto pubblico, secondo un criterio di proporzionalità, nella specie totalmente carente. Il regolamento, oltre ad essere stato assunto anche in palese sviamento di potere, è altresì inopportuno, tenuto conto che esso è intervenuto a soli tre mesi di distanza dal rinnovo dei componenti del CNF, e senza aver atteso le determinazioni del XXX Congresso nazionale forense.

3) Violazione di legge per la distorsione dei principi di libera iniziativa economica ex art. 41 Cost., nonché di quelli anche di matrice comunitaria relativi alla tutela della concorrenza – violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi d'imparzialità, sviamento per cinismo amministrativo per la definizione gerontocratica del titolo di specialista ai danni degli avvocati con minore anzianità d'iscrizione all'albo – violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1 del d. lgs. 30/2006 – eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza.

Il regolamento, adottando una obsoleta visione gerontocratica della professione, introduce una disciplina distorsiva della concorrenza, in quanto prevede tout court il
divieto per i giovani avvocati nei primi sei anni di professione di conseguire il titolo di specialista.

4) Violazione e falsa applicazione di legge per la distorsione dei principi di libera iniziativa economica, di quelli anche di matrice comunitaria in tema di concorrenza, eccesso di potere per sviamento e per cinismo amministrativo per la possibilità prevista, con disciplina di diritto transitorio, di semplificare il conseguimento di titolo di specialista soltanto in capo ai professionisti con maggior anzianità di iscrizione

all'albo – eccesso di potere per irragionevolezza e difetto di istruttoria.

Il regolamento per un verso penalizza in modo irrazionale i giovani avvocati, per altro verso introduce un regime transitorio per gli avvocati iscritti all'albo da più di venti anni, che, ancorchè vessatorio ed inutile, risulta per essi semplificato e vantaggioso, in quanto consente di conseguire il titolo di specialista per il solo fatto della anzianità di iscrizione, senza alcuna motivazione o ragione logica e razionale. Il termine di venti anni per accedere automaticamente alla specializzazione risulta irrazionale ed illogico anche nei confronti degli avvocati in possesso del titolo di cassazionista, per conseguire il quale occorrono dodici anni.

5) Violazione di legge per la distorsione dei principi di libera iniziativa economica e di quelli anche di matrice comunitaria di concorrenza, eccesso di potere per cinismo amministrativo per la illogica, irrazionale e non motivata predeterminazione di un numero massimo di specializzazioni in astratto conseguibili da ciascun professionista – violazione dell'art. 3 della l. 241/90.

Il regolamento disciplina, senza trovare alcun eguale negli ordinamenti di altre professioni (ad. es. nella professione medica), una illogica limitazione del numero massimo (due) di specializzazioni conseguibili dai professionisti, i quali, vieppiù, ricorrendone le condizioni, possono avvantaggiarsi della disciplina transitoria agevolata per il conseguimento di una sola di esse.

6) Eccesso di potere per illogicità e disparità di trattamento.

Il regolamento indica tra le specializzazioni aree del diritto effettivamente specialistiche e macroaree o settori di diritto (amministrativo, penale), con conseguente disparità di trattamento tra professionisti ed indebito vantaggio di quelli che, conseguendo la specializzazione in una di tali macroaree, possono fregiarsi del titolo per tutte le aree in essa ricomprese.

7) Eccesso di potere per la violazione del principio di sussidiarietà.

Il regolamento, nell'affidare ai consigli dell'ordine compiti molto limitati, viola il principio di sussidiarietà fatto proprio dal vigente ordinamento professionale, incentrato proprio sul ruolo centrale degli ordini professionali, nonché esprime una visione accentrata ed autarchica dell'ordinamento professionale.

8) Eccesso di potere in ordine ai criteri per la verifica delle qualità delle prestazioni assicurate dagli enti formatori.

Il regolamento, laddove elargisce l'iscrizione immediata e di diritto all'elenco dei formatori a sole sei associazioni (riconosciute maggiormente rappresentative dal Congresso nazionale forense), e, al contempo, non riconosce immediata validità ed efficacia alle specializzazioni universitarie, lede il principio della pluralità dell'offerta.

9) Eccesso di potere per l'irrazionalità e la irragionevolezza dei criteri fissati nel regolamento per la nomina dei componenti della commissione esaminatrice.

Il regolamento viola le garanzie di imparzialità e terzietà delle commissioni esaminatrici, laddove determina l'inammissibile commistione consistente nella previsione che due dei cinque componenti delle commissioni incaricate dell'esame propedeutico al rilascio del titolo di specializzazione siano nominati dall'associazione specialistica competente.

10) Eccesso di potere per genericità, illogicità ed irrazionalità dei requisiti richiesti alle associazioni.

Il requisito della diffusione territoriale posto alle associazioni specialistiche ai fini dell'iscrizione al registro dei formatori premia, in violazione del principio di sussidiarietà, le organizzazioni più imponenti, e nulla dice in ordine alla qualità dell'offerta formativa.

11) Eccesso di potere per illogicità ed irrazionalità dei requisiti richiesti alle associazioni.

Il regolamento aggrava irrazionalmente gli obblighi formativi in capo al coloro che hanno conseguito il diploma di specialista, prevedendo per il mantenimento della specializzazione il conseguimento di 120 crediti formativi nel triennio, in luogo dei 90 crediti richiesti agli altri professionisti.

12) Eccesso di potere per il contrasto tra il regolamento sulle specializzazioni ed il vigente codice deontologico forense – eccesso di potere per sviamento e per l'illogica e irrazionale proliferazione delle aggettivazioni in capo al titolo di avvocato – eccesso di potere per il mancato riconoscimento del titolo di specialista ai soggetti così qualificati in ambito universitario in contrasto con la vigente previsione del codice deontologico – illegittimità del regolamento nella parte in cui esclude di fatto gli iscritti all'albo speciale della possibilità di conseguire il titolo di specialista.

Nel vigente ordinamento della professione legale il titolo di specialista stride con le previsioni deontologiche, generando confusione e distorsioni concorrenziali, inviolazione anche dei principi di libertà di stabilimento ed esercizio professionale da parte degli avvocati comunitari. Il ruolo assegnato alla formazione post universitaria èirrisorio. Nei fatti è impedito agli iscritti all'albo speciale il conseguimento del titolo di avvocato specialista, per l'impossibilità di ottenere dalle amministrazioni di appartenenza permessi per almeno 200 ore/anno.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento del regolamento oggetto di censure.

Si è costituita in resistenza senza formulare specifiche difese l'Autorita' garante della concorrenza e del mercato.

Si è costituito in giudizio il Consiglio nazionale forense, eccependo l'infondatezza delle esposte doglianze ed instando per la reiezione dell'impugnativa.

Analoghe conclusioni sono state rassegnate anche dalle controinteressate Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani - AGI, Associazione Italiana Avvocati
per la Famiglia - AIAF, Unione Camere Penali Italiane – UCPI, Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi – UNCAT, Societa' Italiana Avvocati Amministrativisti – SIAA, individuate

nel regolamento in questione come soggetti aventi tiolo, sin dall'anno accademico 2010-2011, ad espletare il corso di durata biennale, per un minimo di 200 ore complessive di frequenza, propedeutico all'esame di specialista presso il CNF.

Nell'ambito delle predette difese, sono state spiegate anche varie eccezioni di carattere pregiudiziale.

Le parti hanno affidato a memorie lo sviluppo delle proprie tesi difensive.

La causa è stata indi trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 6 aprile 2011.

DIRITTO

1. Si controverte in ordine alla legittimità del regolamento, approvato dal Consiglio nazionale forense nella seduta amministrativa del 24 settembre 2010, che, a partire dal 30 giugno 2011, introduce e disciplina, anche a mezzo di un regime transitorio, le condizioni e le modalità per il riconoscimento ed il mantenimento in capo agli avvocati, a domanda, del titolo di avvocato specialista, in un massimo di due materie tra le undici aree del diritto ivi indicate, suscettibili di successivi aggiornamenti.

Limitando, per economicità di mezzi espositivi, la descrizione del provvedimento impugnato, composto di 14 disposizioni molto articolate, va rappresentato che, a regime, secondo il regolamento, il titolo di avvocato specialista, che consiste nel rilascio di un diploma e nell'inserimento in appositi registri pubblici tenuti dal Consiglio nazionale forense, attesta l'acquisizione nelle predette aree di diritto, in capo all'avvocato ininterrottamente iscritto all'albo da almeno sei anni, ed in possesso di ulteriori requisiti, tra cui la frequenza biennale di una scuola o di un corso di alta formazione riconosciuti dal CNF e tenuti da enti o soggetti iscritti in apposito registro del CNF, per un minimo di 200 ore complessive, nonché all'esito di apposito esame sostenuto con esito favorevole presso il CNF, di una "specifica e significativa competenza teorica e pratica, il cui possesso è attestato da apposito diploma rilasciato esclusivamente dal Consiglio nazionale forense e che deve essere conservata nel tempo secondo il principio della formazione continua" (art. 2).

La controversia è proposta dagli avvocati ricorrenti, iscritti all'albo professionale tenuto presso l'Ordine di Roma, che, esposta la lesività del provvedimento nei confronti della loro professionalità, ne deducono la nullità e l'annullabilità per vari profili, tra cui, in primis, il difetto di attribuzione in capo al CNF di potestà regolamentare nella materia de qua.

Resiste il Consiglio nazionale forense.

Resistono, altresì, le controinteressate Associazione Avvocati Giuslavoristi Italiani - AGI, Associazione Italiana Avvocati per la Famiglia - AIAF, Unione Camere Penali Italiane – UCPI, Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi – UNCAT, Societa' Italiana Avvocati Amministrativisti – SIAA.

Queste ultime, unitamente alla Unione Nazionale Camere Civili-UNCC, alla luce dell'impugnato regolamento (art. 11), hanno titolo in sede di prima applicazione ad espletare i corsi propedeutici al sostenimento dell'esame di specialista presso il CNF.

2. Com'è d'uopo il Collegio deve prioritariamente affrontate le questioni pregiudiziali.

2.1. Va respinta l'eccezione di carenza di interesse all'impugnazione, formulata dalle nominate associazioni, che, sottolineato che il regolamento è destinato ad operare esclusivamente a domanda, laddove il professionista intenda fregiarsi del titolo di avvocato specialista, sostengono che il regolamento non incide ex se sull'esercizio della professione legale come disciplinata dalla vigente normativa, difettando così di potenzialità lesiva della sfera dei ricorrenti, i quali, al più, potrebbero venirne incisi sotto un profilo di mero fatto, che non può trovare tutela nella sede adita.

L'eccezione non può essere condivisa né nell'impianto né nelle conclusioni.

E' noto che secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe

derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato, dovendo il ricorso essere considerato inammissibile per carenza di interesse laddove l'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non sia in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente (C. Stato, V, 4 marzo 2011, n. 1734).

Tali coordinate interpretative vanno calate nella fattispecie in esame apprezzando gli effetti discendenti dal gravato provvedimento, alla cui luce verificare sia se sussiste la lesione della sfera giuridica dei ricorrenti paventata in gravame, sia se i medesimi deriverebbero un vantaggio dall'accertamento della ricorrenza dei vizi dedotti e dallaconseguente statuizione giurisdizionale demolitoria del provvedimento stesso.

In tale percorso, si osserva che il regolamento assume espressamente lo scopo di "tutela dell'affidamento della collettività" (art. 7, comma 5), e ricollega altrettanto espressamente al rilascio del titolo di specializzazione, "esclusivamente dal Consiglio nazionale forense", l'attestazione, nei confronti del professionista già iscritto all'ordine, di "una specifica e significativa competenza teorica e pratica", in relazione alle considerate aree di diritto (art. 2).

E' pertanto innegabile che il regolamento introduce una nuova, ulteriore e precipua qualificazione, con carattere di esclusività, attinente all'esercizio dell'attività forense, che si aggiunge, innovandola e arricchendola, a quella già attestata dall'iscrizione all'ordine, che, laddove protrattasi ininterrottamente per un dato periodo, ne costituisce solo uno dei presupposti.

Tale qualificazione si risolve in una ben precisa differenziazione – che assume rilevanza esterna essendo pubblicata a cura del CNF e s**pendibile sia nei rapporti tra avvocati e clienti sia nei rapporti tra gli stessi avvocati** ,
ed è connotata dal carattere meritocratico testimoniato dalla frequenza dei corsi e dal superamento dell'esame da svolgersi presso il CNF – della posizione dei professionisti, già abilitati all'esercizio della professione legale, i quali, sussistendone le condizioni e sottomettendosi aglioneri, anche economici, recati dal provvedimento, conseguono il titolo, vedendosi in tal modo riconoscere un ampliamento di matrice pubblicistica delle attestazioni a loro favore, rispetto a quelli che ne restano privi, o per non aver assunto gli oneri stessi o per averli assunti senza esito positivo.

Ne deriva che non può porsi fondatamente in dubbio che è l'intera classe forense ad essere destinataria della nuova conformazione dell'attività professionale recata dal

provvedimento.

In particolare, l'avvocato iscritto all'ordine forense, anche laddove, essendo in possesso dei prescritti requisiti, assuma volontariamente di non dotarsi del titolo dispecializzazione, non perciò stesso può ritenersi giuridicamente indifferente alle scelte operate dal provvedimento, del quale è comunque destinato a risentire direttamente gli effetti, in termini di sopraggiunta scomparsa dell'elemento di apicalità del percorso professionale precedentemente rappresentato dalla sola iscrizione all'albo, superato dal possesso del titolo di avvocato specialista.

Conseguenzialmente, risulta pienamente ammissibile la domanda avanzata in questa sede dagli avvocati ricorrenti, tutti iscritti all'ordine professionale, di verifica giudiziale della conformità a legge dell'atto impugnato, che risulta preordinata all'utilità consistente nel mantenimento delle prerogative così come discendenti dall'iscrizione all'ordine.

Ed è evidente che, risolvendosi nella richiesta di tutela di un'attività professionale il cui esercizio è dal vigente ordinamento condizionato all'iscrizione in un albo, e che è volta al mantenimento delle stesse condizioni da esso ordinamento precedentemente assicurate, va anche escluso che, come in subordine sostenuto dagli eccepenti, il sottostante interesse possa qualificarsi come di mero fatto.

2.2. Le controinteressate associazioni ed il CNF eccepiscono altresì l'inammissibilità del gravame per la sussistenza di posizioni autonome e configgenti tra i ricorrenti (con particolare riferimento alla presenza o meno in capo ai ricorrenti dei requisiti che consentono di avvalersi della procedura prevista dal regolamento impugnato).Neanche tale eccezione è conducente.

Rilevato che, in un ricorso collettivo, la ricorrenza dell'eventuale conflitto tra le posizioni dei ricorrenti va scrutinata in relazione all'interesse astrattamente perseguito (C. Stato, VI, 9 febbraio 2009, n. 710), osserva il Collegio che nella fattispecie non ricorre alcun conflitto, avendo i ricorrenti tutti adito la tutela giudiziale vantando lastessa qualità di iscritti all'ordine professionale, ed a difesa delle prerogative allo stato da tale iscrizione discendenti per ciascuno di essi.

La identità dell'interesse, di rilievo giuridico, speso in giudizio rende del tutto indifferente la

eventuale diversificazione della concreta posizione dei ricorrenti
rispetto alle disposizioni introdotte con il regolamento impugnato.

Tale elemento, infatti, viene in rilievo esclusivamente in sede di applicazione del regolamento impugnato, ed è pertanto suscettibile di essere travolto dall'accoglimento
del gravame e dal conseguente annullamento dell'atto.

3. Ulteriori eccezioni pregiudiziali sono state dalle parti resistenti spiegate in relazione a singoli motivi di ricorso.

Il Collegio può, peraltro, senz'altro prescindere dal loro esame, atteso che il primo motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti denunziano la assoluta carenza di
attribuzione in capo al CNF a regolare la materia de qua, per il quale non si pone alcuna questione pregiudiziale, e che presenta carattere assorbente, è fondato.

4. Ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la materia delle professioni appartiene alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni.

Con legge 5 giugno 2003, n. 131, sono state dettate disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento alla predetta legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'art. 1 della ridetta legge 131/2003, ribadito al comma 3 che nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'àmbito dei princìpi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti, ha delegato al comma 4, il Governo ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi ricognitivi dei princìpi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, Cost..

La ricognizione dei princìpi fondamentali in materia di professioni è intervenuta con d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30.

In tale ambito, chiarito dall'art. 3, titolato "Tutela della concorrenza e del mercato", che l'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale (comma 1), recita l'art. 4, comma 2, che "La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato".

Resta pertanto affermato che, anche in relazione alla tutela della concorrenza, è la legge statale a dover individuare i requisiti tecnico-professionali ed i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali.

In particolare, secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, principio fondamentale in materia di professioni è la riserva a favore dello Stato per l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti, nonché della istituzione di registri professionali e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad essi" (da ultimo, Corte Cost., 15 aprile 2010, n. 132).

5. Chiarito il quadro normativo in cui si inserisce la controversia, il Collegio ritiene anzitutto di precisare, in via preliminare, che nella presente fattispecie va tenuta in disparte ogni questione di merito attinente l'opportunità o l'utilità della introduzione di una disciplina delle specializzazioni dell'attività forense, notoriamente non rimessa a questa sede.

Altrettanto è a dirsi in ordine alla necessità che l'ordinamento appresti utili misure per affrontare le "auto-proclamazioni" pubblicitarie di inesistenti specializzazioni forensi, descritto dalle parti resistenti: la problematica, di cui non si intende sminuire né la portata né la negativa incidenza sull'interesse pubblico generale all'amministrazione della giustizia e sul diritto di difesa in giudizio, non può, però, evidentemente rilevare in tema di individuazione del soggetto pubblico competente all'individuazione ed all'adozione delle misure stesse.

6. Tanto premesso, ed in relazione al sopra descritto quadro normativo, dal quale emerge graniticamente che la materia de qua è riservata al legislatore statale, osserva il Collegio che non risulta che il medesimo abbia esercitato detta riserva, né riformando direttamente l'ordinamento della professione forense, sede propria per l'introduzione di un istituto, quale quello delle specializzazioni, prima inesistenti, destinato ad innovare profondamente i termini dello svolgimento dell'attività, né attribuendo al CNF la competenza ad adottare in via regolamentare la disciplina delle specializzazioni della professione legale.

Di talchè al Collegio non è dato comprendere da quale fonte normativa il CNF abbia derivato la potestà, esercitata con l'atto impugnato, di creare ex novo una figura professionale precedentemente non contemplata dal vigente ordinamento – quella dell'avvocato specialista – che si aggiunge alle figure dell'avvocato iscritto all'albo e dell'avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori.

6.1. Al riguardo, infatti, a nulla vale sostenere, come fanno le parti resistenti, che la figura professionale dell'avvocato, anche dopo l'introduzione delle specializzazioni, "rimane assolutamente unica", potendo comunque il professionista forense, dopo il superamento dell'esame di Stato, e l'iscrizione all'albo degli avvocati, "svolgere la propria attività professionale in tutti i settori dell'ordinamento indipendentemente dall'aver partecipato alla procedura prevista per il conseguimento del titolo qualificante di specialista".

La valenza istitutiva di nuove figure professionali della impugnata normativa si desume infatti pacificamente dalla circostanza che il gravato regolamento prevede l'istituzione da parte del CNF di appositi registri pubblici ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, gli avvocati specialisti nelle considerate aree di diritto (art. 5, comma 2).

Come ripetutamente chiarito dalla Corte Costituzionale, la stessa istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento, hanno, già di per sé, "una funzione individuatrice della professione" (sentenze n. 57 del 2007; n. 355 del 2005; n. 300 del 2007).

6.2. Né, ai fini dell'esame della presente controversia, occorre spendere molte parole in punto di accertamento della natura, e dei poteri, anche amministrativi, del CNF, ovvero in ordine ai c.d.

regolamenti “liberi” previsti dall'art. 17, comma 1, lett. c), della l. 23 agosto 1988, n. 400 [ovvero di quei regolamenti che derogano al principio generale secondo cui il potere regolamentare, espressione di una potestà normativa, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinante in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità e dell'astrattezza, rispondendo a regole di stretta tipicità, deve sempre trovare nella legge la propria legittimazione (C. Stato, Atti norm., 7 giugno 1999, n. 107)], ovvero dei regolamenti “indipendenti” o “autonomi” (perché promananti da enti dotati, come il CNF, di indipendenza od autonomia), manifestazione di un potere di autoregolamentazione o autogoverno, invocati dal CNF, ma comunque ascrivibili alla compagine dei primi.I

nvero, da un lato, si versa, come già sopra chiarito, in una materia riservata alla legge dello Stato, ciò che fa escludere ab origine l’astratta operatività degli strumenti invocati dalla parte resistente, in forza della prescrizione dettata dalla lett. c) del sopraccitato art. 17, quanto ai regolamenti “liberi”, e, oltre a ciò, in forza del principio di unitarietà dell’ordinamento giuridico, quanto ai regolamenti “indipendenti”.

Dall’altro, ed in ogni caso, alla luce della perdurante vigenza dell’art. 91 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, recante “Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore”, convertito dalla l. 22 gennaio 1934, n. 36, che dispone che “Alle professioni di avvocato e di procuratore non si applicano le norme che disciplinano la qualifica di specialista nei vari rami di esercizio professionale”, non è consentito dubitare che la via regolamentare è assolutamente inidonea ad incidere autonomamente su tale preclusione, posta da fonte di rango normativo primario.

E, quanto a quest’ultimo profilo, non è privo di significato che le difese resistenti neanche tentino di illustrare la compatibilità delle norme regolamentari di cui si discute con l’art. 91 del r.d.l. n. 1578 del 1933.

Infine, merita comunque di essere segnalato che neanche è condivisibile l’argomentazione relativa alla rilevanza meramente interna delle norme regolamentari impugnate, spesa dalle parti resistenti in uno alle considerazioni relative alla potestà di autonoma regolamentazione: essa, infatti, per quanto sin qui esposto, si risolve in una mera asserzione teorica, ovvero priva di qualsiasi riscontro nell’impianto dispositivo oggetto di giudizio.

6.3. Le parti resistenti tentano infine di aggirare l’ostacolo costituito dalla carenza di una norma

che attribuisca specificamente in capo al CNF la regolazione della materia de qua invocando recenti statuizioni di questo Tribunale (per tutte, Tar Lazio, IIIquater, 17 luglio 2009, n. 7081), in forza delle quali, in tema di formazione forense, è stata riconosciuta la sussistenza del potere di normazione interna del CNF, e ciò ai sensi dell'art. 2 ("Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali"), comma 3, del d. l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Recita la invocata disposizione dell'art. 2 del d. l. 223/2006:

"*1. In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonchè al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:*

a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

b) il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonchè il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine;

c) il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità…..

3. Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal

comma 1 sono in ogni caso nulle”.

Alla luce della norma, però, neanche tale argomentazione risulta conducente.

Infatti:

- l’avvenuta abrogazione, da parte del riportato art. 2, comma 1, delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, in riferimento a tutte le attività libero professionali ed intellettuali, il divieto anche parziale di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, nulla dice in ordine alla necessarietà o all’opportunità dell’introduzione in uno di tali settori dell’istituto delle specializzazioni, espressamente vietate dal relativo ordinamento a mezzo di una previsione di perdurante vigenza alla data della norma, costituita dall’art. 91 del r.d.l. n. 1578 del 1933;

- nell’art. 2 del d.l. 223/2006 non vi è traccia né esplicita né implicita di una volontà o di un ratio abrogatrice del suddetto art. 91;

- la valorizzazione delle disposizioni deontologiche e pattizie e dei codici di autodisciplina emergente dal comma 3 dell’art. 2 in parola è chiaramente una misura adeguatrice, o di accompagnamento, con effetti interni allo stesso ambito regolatorio interno, di quanto già direttamente disposto dal comma 1 della norma primaria, in applicazione di un principio di tendenziale rispetto della eterogeneità e della separatezza delle fonti;

- il meccanismo contemplato al comma 3 del ridetto art. 2, con l’apposizione di un termine perentorio all’attività adeguatrice deontologica o pattizia o dei codici di autoregolamentazione, scaduto il quale subentra la previsione della nullità ope legis delle norme deontologiche o pattizie o codicistiche in contrasto con il comma 1 dello stesso articolo, sottolinea, piuttosto che annullare, la primazia nella materia della legge statale sulla fonte pattizia;

-la comminatoria della nullità ope legis di cui al ripetuto comma 3 è testualmente riferita alle sole previsioni deontologiche, pattizie e codicistiche in contrasto con ilcomma 1 dello stesso articolo, e non può certamente essere estesa alla norma di fonte primaria di cui all’art. 91 del r.d.l. n.

1578 del 1933;

- alla già detta valorizzazione della sede pattizia e deontologica operata dal comma 3 viene senz'altro riconnessa, oltre che una pars destruens, una pars costruens, ma alla stessa non può ascriversi una portata generale od illimitata, ovvero travalicante il mero ordinamento a valenza meramente interna, attesa la carenza di qualsiasi indicazione del legislatore che legittimi le sedi deontologiche e pattizie al compimento di scelte di portata riformatrice della struttura portante delle considerate professioni, in sostituzione del legislatore stesso;

- in particolare, il richiamo operato dal ridetto comma 3 alla "qualità delle prestazioni professionali", riferito, com'è, al (normativamente) variegato ambito delle attività libero professionali ed intellettuali contemplato dall'art. 2 che lo contiene, non risulta suscettibile, sotto il profilo ermeneutico, di una considerazione che lo renda talmente avulso dal complessivo contesto nel quale il rimando si pone, da farlo involvere, prima, in una manifestazione di volontà del legislatore statale di recedere dalla regolazione di tutte le attività professionali, ed in particolare dell'attività forense, quasi alla stregua di una loro "liberalizzazione", poi, segnatamente, in una delega in bianco al CNF: entrambe tali conclusioni, che le difese resistenti sembrano propugnare, si profilano infatti abnormi rispetto sia al dato testuale che allo spirito della considerata disposizione dell'art. 2.

Infine, è appena il caso di osservare che l'art. 91 del r.d.l. n. 1578 del 1933 è rimasto del tutto estraneo alla congerie normativa considerata dalle sentenze amministrative di primo grado come appena sopra invocate da parte resistente. La circostanza, unitamente alla valenza meramente interna della regolazione della materia della formazione ivi considerata, fa escludere la sussistenza di qualsiasi profilo di sovrapponibilità, anche in relazione all'esito, delle relative controversie rispetto alla questione all'odierno esame.

6. Per tutto quanto precede, in accoglimento del primo motivo di doglianza, il ricorso deve essere accolto.

Per l'effetto, accertata la assoluta carenza di attribuzione in capo al CNF della regolamentazione assunta con il gravato provvedimento, lo stesso deve essere dichiarato nullo ai sensi dell'art. 21- septies, l. 7 agosto 1990, n. 241, categoria di invalidità dell'atto amministrativo per la quale l'art. 31, comma 4 del codice della giustizia amministrativa facoltizza il Collegio al rilievo d'ufficio.

Nella specie, comunque, la doglianza accolta, seppur senza trovare precisa corrispondenza nelle conclusioni rassegnate in ricorso, ha lamentato la nullità dell'atto impugnato.

La novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione, dichiarando, per l'effetto, la nullità del regolamento impugnato di cui in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente
Roberto Politi, Consigliere
Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 09/06/2011

IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)