

Centro Studi

Diritto **A**vanzato

Edizioni

Formazione continua, cause di esenzione ed esonero, applicazione retroattiva

Le cause di esenzione ed esonero dall'osservanza dell'obbligo di formazione continua previste dall'art. 11 L. n. 247/12 (nella specie, in favore degli avvocati che siano iscritti all'albo da almeno 25 anni) trovano applicazione retroattiva giacché, in vigore dell'attuale sistema ordinamentale (art. 65 L. 247/12), deve ormai ritenersi superato il principio del "tempus regit actum" secondo cui all'illecito disciplinare dovrebbe applicarsi la sanzione vigente al momento in cui l'illecito stesso è commesso anziché quella, successiva, più favorevole all'incolpato.

[massima ufficiale]

Consiglio Nazionale Forense (pres. f.f. Salazar, rel. Masi), sentenza del 22 novembre 2018, n. 155 (pubbl. 10.6.2019)

...omissis...

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Michele SALAZAR	Presidente f.f.
- Avv. Francesca SORBI	Segretario f.f.
- Avv. Giuseppe Gaetano IACONA	Componente
- Avv. Carlo ALLORIO	“
- Avv. Antonio BAFFA	“
- Avv. Donatella CERE’	“
- Avv. Antonio DE MICHELE	“
- Avv. Lucio Del PAGGIO	“
- Avv. Angelo ESPOSITO	“
- Avv. Antonino GAZIANO	“
- Avv. Diego GERACI	“
- Avv. Giuseppe LABRIOLA	“
- Avv. Anna LOSURDO	“
- Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI	“
- Avv. Maria MASI	“
- Avv. Arturo PARDI	“
- Avv. Carla SECCHIERI	“

con l'intervento del rappresentante il P.G. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Agnello Rossi ha emesso la seguente

SENTENZA

sul ricorso presentato dall'avv. [RICORRENTE], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS], con studio in [OMISSIS], CF [OMISSIS], avverso la decisione in data 11/7/12, con la quale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Brescia gli infliggeva la sanzione disciplinare della censura;

Il ricorrente, avv. [RICORRENTE] non è comparso;
Per il Consiglio dell'Ordine, regolarmente citato, nessuno è presente;
Udita la relazione del Consigliere avv. Maria Masi;
Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso;

FATTO

Con ricorso del 7/10/2014 l'avv. [RICORRENTE] impugnava la decisione del COA di Brescia dell'11/07/12 - 8/09/2014, notificata il 10/11/2014, con la quale gli era stata inflitta la sanzione della censura.

Il procedimento era stato rubricato dal COA di Brescia a seguito di una verifica svolta dall'Ordine territoriale sul regolare assolvimento dell'obbligo formativo, di cui all'art. 13 Il canone CDF nel primo triennio di valutazione 2008/2010 degli iscritti, nell'ambito della quale era emerso che l'avv. [RICORRENTE], in violazione del regolamento approvato dal CNF il 13/07/2007 e s.m.i. e fonti applicative connesse, aveva conseguito solo 19 crediti formativi difettando quindi, in considerazione dei minimi del triennio, n. 31 crediti di cui 2 crediti nelle materie cd. obbligatorie.

Con nota 17/06/11 il COA invitava l'avvocato [RICORRENTE] a fornire i chiarimenti del caso segnalando che, in difetto dei medesimi o ove gli stessi non fossero ritenuti esaurienti, avrebbe provveduto all'apertura del relativo procedimento disciplinare.

Con nota 30/06/11 l'avv. [RICORRENTE] nel riconoscere la propria mancanza deduceva di non utilizzare strumenti informatici atti a fargli avere tempestiva conoscenza ed iscrizione agli eventi formativi organizzati dal COA e di non avere ommesso di tenersi aggiornato con "i metodi della sua epoca". Manifestava la massima disponibilità a porre in essere quei comportamenti che, se esistenti, fossero ritenuti idonei a porre rimedio alla mancanza in cui era incorso, disponibile in sostanza a riparare alla medesima ed assicurando per il futuro un puntuale adempimento. Il COA formalizzava ex art. 47 R.D. 37/1934 l'apertura del procedimento disciplinare nei suoi confronti per essere venuto meno ai doveri ed obblighi formativi di cui all'art. 13 Il canone CDF e quindi per l'incolpazione sopra riportata. Nel corso del dibattimento l'incolpato dichiarava di avere incontrato grande difficoltà ad utilizzare il sistema informatico di prenotazione degli eventi formativi rimettendosi, quindi, alla comprensione dell'Ordine territoriale che deliberava di ritenere l'avv. [RICORRENTE] responsabile dell'illecito disciplinare contestato e di applicare la sanzione della censura.

Il COA riteneva provato l'addebito contestato all'incolpato e, quindi, integrata la violazione dell'art. 13 Il canone CDF, che sanciva il dovere dell'avvocato di rispettare i regolamenti del CNF e del COA di appartenenza concernenti gli obblighi ed i programmi formativi con la doverosa partecipazione alle attività di formazione continua, e dell'art. 6 CDF, che sanciva che il mancato adempimento dell'obbligo formativo costituiva illecito disciplinare. Deduceva che le ragioni addotte dall'avv. [RICORRENTE] a giustificazione dell'omesso assolvimento dell'obbligo formativo non potevano ritenersi adeguate, non potendo l'invocata difficoltà di utilizzo del sistema informatico divenire esimente o comunque attenuante al mancato o, come nel caso, gravemente insufficiente assolvimento dell'obbligo formativo ed anzi deponendo per un'inadeguatezza che in prospettiva per l'avvento del PTC poteva ostacolare ancora di più l'incolpato in un esercizio della professione consono ai tempi ed alle esigenze oggettive.

Avverso la decisione del COA di Brescia insorgeva l'avv. [RICORRENTE] proponendo ricorso con il quale deduceva che il legislatore con la Legge 31/12/2012 n. 247 era intervenuto nella materia della formazione continua disciplinandola all'art. 11 della citata legge. Infatti, al comma 2 del predetto articolo era prevista e stabilita l'esenzione dall'obbligo di aggiornamento/formazione per gli avvocati dopo venticinque anni di iscrizione all'albo ed al comma 3 era previsto che le modalità e condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento/formazione da parte dei soggetti a ciò tenuti dovevano essere individuate superando l'attuale sistema dei crediti formativi. Da ciò derivava per i soggetti indicati nell'art. 11 comma 2 come beneficiari dell'esenzione, e quindi per il ricorrente iscritto all'Albo fin dal 16/02/82, la insussistenza degli obblighi formativi e, pertanto, sia la insussistenza del dovere di rispetto di cui all'art. 13 Il canone del Regolamento sia la inapplicabilità della previsione di cui all'art 6 del citato Regolamento. L'esenzione stabilita dal legislatore e la insussistenza di obbligo formativo da ciò scaturita determinavano e comportavano la insussistenza e non ravvisabilità delle contestate violazioni e quindi dell'illecito disciplinare ascritto.

Deduceva, ancora, che tale intervento del legislatore integrava per i soggetti esentati l'ipotesi della c.d. "abolitio criminis" e che, comunque, la disposizione integrava e costituiva norma più favorevole per l'incolpato con ogni conseguente effetto, anche in ordine alla sua retroattività. Principi e/o effetti, quelli indicati, applicabili nella fattispecie tenuto conto che l'applicabilità, nei procedimenti disciplinari in corso, della norma più favorevole era prevista dall'art. 65 comma 5 della L. 247/12.

Lamentava, infine l'eccessività e/o incongruità della sanzione disciplinare in quanto il mero e solo riferimento (in prospettiva di valutazione della gravità della condotta) alla carenza di crediti formativi fatto dal COA non poteva legittimare un discostamento dal trattamento sanzionatorio minimo tenuto conto delle criticità che il sistema dei crediti formativi presentava e della sua sostanziale inadeguatezza percepite dal legislatore nel comma 3 dell'art. 11 della L. 247/12. Trattamento sanzionatorio minimo cui avrebbe dovuto condurre una valutazione del COA (invece omessa) sia in merito all'assenza di pregiudizio per la parte assistita, sia in merito alla vita professionale di oltre trent'anni ed ai precedenti disciplinari del tutto assenti dell'incolpato; situazioni espressamente indicate quali circostanze da valorizzarsi, ai fini della determinazione della sanzione, dell'art. 21 co. 4 CDF approvato il 31/01/14 ed applicabile in virtù del disposto dell'art. 65 co. 5 della L. 247/12. Trattamento sanzionatorio minimo che il CDF approvato il 31/01/14 espressamente prevedeva all'art. 70 co. 7 per violazione quale quella contestata al ricorrente e quale unica sanzione disciplinare applicabile quella dell'avvertimento.

Chiedeva il proscioglimento dall'incolpazione a lui ascritta e contestata ed in subordine l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento.

Dopo la rituale discussione il ricorso è stato assegnato a sentenza.

DIRITTO

Giova preliminarmente segnalare, con riguardo alla successione delle fattispecie disciplinari, che gli illeciti di cui all'art. 13 CDF sono stati riprodotti nell'art. 15, sprovvisto di autonomo apparato sanzionatorio, e nell'art. 70 co. 6, che prevede autonomo apparato sanzionatorio, del nuovo CDF e che la Corte di Cassazione, con sentenza n. 3023/2015, ha chiarito che l'art. 65 co.5 della legge n. 247/12 deve essere interpretato nel senso che in tema di giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati, le norme del codice deontologico forense approvato il 31 gennaio 2014 si applicano anche ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli all'incolpato.

Il Nuovo Codice Deontologico Forense, sebbene informato al principio della tipizzazione della condotta disciplinarmente rilevante, "per quanto possibile" rinvia ai principi generali ed al tipo di sanzione applicabile in ipotesi che presentino, seppure parzialmente, analogie con il caso specifico. Nella fattispecie, pertanto, qualora non si volesse considerare esemplificativo il comportamento posto in essere dal ricorrente per violazione dell'art. 13 del vecchio CDF ma anche solo suscettibile di ledere i principi generali espressi dal Codice Deontologico quali, probità, diligenza, lealtà e correttezza allora potrebbe invocarsi la violazione dei principi di cui agli artt. 15 e 70 del nuovo CDF.

Inoltre la responsabilità disciplinare prevista dall'ordinamento forense e dal codice deontologico prescinde dall'elemento intenzionale del dolo o della colpa essendo sufficiente a configurare la violazione l'elemento della *suitas* della condotta, inteso come volontà consapevole dell'atto che si compie, dovendo la coscienza e la volontà essere interpretate in rapporto alla possibilità di esercitare sul proprio comportamento un controllo finalistico e, quindi, di dominarlo: L'evitabilità della condotta tenuta delinea, pertanto, la soglia minima della sua attribuibilità al soggetto, intesa come appartenenza della condotta al soggetto (CNF 12/12/14 n. 182).

L'illecito disciplinare sussiste, inoltre, indipendentemente dal verificarsi del danno per la parte assistita ovvero non abbia avuto rilievo specifico nello svolgimento del processo; la mancanza di un danno può comunque rilevare ai fini dell'applicazione della sanzione (CNF 21/02/96 n. 19).

Nella fattispecie il ricorrente sostiene che l'illecito disciplinare contestatogli (violazione dell'art. 13 canone II del previgente CDF per mancata acquisizione del numero minimi di crediti formativi previsti per il triennio 2008-2010 dal Regolamento del CNF del 13/07/2007) sarebbe non più punibile per l'entrata in vigore, nelle more del procedimento in esame, della Legge n. 247/12 il cui art. 11 stabilisce l'esonero dall'osservanza dell'obbligo di "*continuo e costante aggiornamento della competenzaprofessionale*" in favore, tra gli altri, degli avvocati che siano iscritti all'albo da almeno 25 anni.

L'avv. [RICORRENTE], infatti, è iscritto all'albo a far data dal 16 febbraio 1982 e, quindi, già prima dell'inizio del triennio formativo (2008/2010) in relazione al quale è stata irrogata l'impugnata sanzione, aveva maturato i 25 anni di iscrizione di cui all'art. 11 della nuova legge professionale. Invoca, in sostanza, l'applicazione retroattiva dell'esonero di cui all'art. 11 della legge 247/ del 2012.

Il ricorso deve essere accolto in applicazione della nuova normativa di cui alla legge 247/12 e dei principi dalla stessa introdotti in tema di mancato assolvimento dell'obbligo di formazione.

La riforma forense ha mutato la nozione di illecito improntandola ad una tendenziale tipicità affermando, tra tutti quelli enunciati nella L.247/12, una serie di principi alcuni dei quali immediatamente applicabili.

Dall'art. 11 della predetta legge viene infatti delineato un perimetro del sistema formativo che consente di configurare l'illecito circoscritto quanto all'età ed al numero dei crediti prevedendo che il mancato raggiungimento, e quindi la commissione dell'infrazione, comporti l'applicazione di un provvedimento connotato di afflittività.

L'indubbia natura afflittiva della sanzione disciplinare induce a ritenere applicabile il principio generale del favor rei per una primaria esigenza di parità sostanziale, costituzionalmente garantita, tra gli incolpati. Conseguentemente, in vigenza dell'attuale sistema ordinamentale (art. 65 L. 247/12) deve ritenersi ormai superato il contrario orientamento giurisprudenziale del "tempus regit actum" secondo cui all'illecito disciplinare dovrebbe applicarsi la sanzione vigente al momento in cui l'illecito stesso è commesso anziché quella, successiva, più favorevole all'incolpato (CNF sent. 12/7/16 n. 180).

Le sanzioni disciplinari non sono, ovviamente, assimilabili a quelle penali ma non può disconoscersi che l'evoluzione verso la tipizzazione "per quanto possibile" della condotta attribuisca una sorta di "connotazione penalistica" ad una fattispecie, come quella dell'omessa formazione professionale, nella quale la condotta illecita sia tipizzata con un'esimente costituita dal decorso dei 25 anni di iscrizione all'albo: l'illecito in ambito formativo viene quindi ad essere delineato dalla legge 247/12 secondo un preciso riferimento temporale.

Sotto tale limitato profilo la norma di cui all'art. 11 c. 2 L. 247/12 deve intendersi come autosufficiente: non necessitano, infatti, di regolamento attuativo né l'affermazione né l'applicazione di un principio per il quale la ricorrenza dell'illecito, in tema di inadempimento dell'obbligo formativo, presuppone il mancato decorso del termine di 25 anni di iscrizione all'albo. Il nuovo illecito disciplinare in ambito formativo delineato dalla predetta legge 247/12 è quindi circoscritto in un perimetro più ristretto (quanto al decorso del tempo) rispetto a quello precedente come configurato nel Regolamento per la formazione 13/7/2007 e nel Codice Deontologico (CNF sent. 23/07/15 n. 123).

Occorre ancora rilevare che la previsione regolamentare in tema di obbligo di formazione non si può ritenere una previsione patrimoniale imposta né una disposizione per la conservazione dell'iscrizione nell'albo professionale, ma esclusivamente una condizione per l'accesso (TAR Lazio 708/09 e 9911/09 che richiamano la giurisprudenza della S.C. sul punto n- 22322/06 e n. 24942/08). Ne consegue che, in merito alla pretesa insussistenza della violazione deontologica eccepita dall'avv. [RICORRENTE], non può certo valere l'autoreferenziale richiamo all'attività di formazione svolta in proprio in materie di interesse perchè la richiamata giurisprudenza amministrativa ha confermato anche la legittimità del potere di regolamentazione deontologica che, a tutela della serietà della misura, comporta la necessità di sanzioni.

L'avv. [RICORRENTE], infine, si duole dell'eccessività della sanzione irrogata evidenziando come l'illecito contestato avrebbe dovuto dar luogo, al massimo, alla sanzione

dell'avvertimento tenendo conto dell'assenza di precedenti disciplinari in capo all'incolpato, della criticità e difficoltà che il sistema dei crediti formativi presentava prima dell'entrata in vigore della nuova legge professionale, dell'applicazione del principio del favor rei relativamente alla sanzione edittale (avvertimento) oggi prevista per la violazione degli obblighi formativi dall'art. 70 co. 7 del nuovo CDF.

Anche tale censura è fondata in quanto, come già ribadito in motivazione, le norme contenute nel nuovo CDF si applicano anche ai procedimenti disciplinari in corso al momento della sua entrata in vigore se più favorevoli per l'incolpato ed ai sensi dell'art. 70 co.7 CDF è prevista quale unica sanzione disciplinare applicabile alla violazione imputata all'avv. [RICORRENTE] è quella dell'avvertimento.

P.Q.M.

Visti gli artt. 15 e 70 del CDF nonché gli artt. 11 e 65 della L. 247/12

il Consiglio Nazionale Forense, accoglie il ricorso e annulla il provvedimento impugnato.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati nella sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 26 novembre 2016;

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Francesca Sorbi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Michele Salazar

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 22 novembre 2018.

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

f.to Avv. Rosa Capria

Copia conforme all'originale

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria