



& **Diritto Avanzato**

Attestato di formazione continua: requisito per iscrizione e permanenza nell'Elenco degli Avvocati per il patrocinio a spese dello Stato

Ancorché non espressamente previsto dall'art. 81 DPR 115/2002 (T.U. Spese Giustizia), a far data dal 1° gennaio 2017 (triennio 1/1/2014-31/12/2016) l'assolvimento dell'obbligo formativo (rectius, il possesso dell'attestato di formazione continua) costituisce requisito per l'iscrizione e la permanenza nell'Elenco degli Avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, ai sensi degli artt. 11 L. n. 247/2012 e 25, co. 7, Regolamento CNF n. 6/2014.

Consiglio Nazionale Forense (pres. Mascherin, rel. Marullo di Condojanni), sentenza n. 166 del 16 dicembre 2019 (pubbl. 21.7.2020)

...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. Andrea MASCHERIN	Presidente
- Avv. Rosa CAPRIA	Segretario
- Avv. Francesco LOGRIECO	Componente
- Avv. Giuseppe Gaetano IACONA	"
- Avv. Carlo ALLORIO	"
- Avv. Antonio BAFFA	"
- Avv. Francesco CAIA	"
- Avv. Davide CALABRO'	"
- Avv. Donatella CERE'	"
- Avv. Antonio DE MICHELE	"
- Avv. Lucio Del PAGGIO	"
- Avv. Anna LOSURDO	"
- Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI	"
- Avv. Maria MASI	"
- Avv. Carlo ORLANDO	"
- Avv. Arturo PARDI	"
- Avv. Andrea PASQUALIN	"
- Avv. Michele SALAZAR	"
- Avv. Carla SECCHIERI	"
- Avv. Salvatore SICA	"
- Avv. Francesca SORBI	"
- Avv. Vito VANNUCCI	"

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

SENTENZA

sul ricorso presentato dall'avv. [RICORRENTE] avverso la delibera con la quale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna ha disposto la sua cancellazione dall'Elenco degli Avvocati per il patrocinio a spese dello Stato;

Il ricorrente, avv. [RICORRENTE] non è comparso;

Per il Consiglio dell'Ordine, regolarmente citato, nessuno è presente;

Udita la relazione del Consigliere avv. Francesco Marullo di Condojanni;
Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso;

FATTO

Con PEC inviata al COA di Bologna il 21 maggio 2015 l'Avv. [RICORRENTE], avendo appreso, dalla segreteria dell'Ufficio del patrocinio a spese dello Stato del medesimo COA, che era intenzione del Consiglio felsineo escludere dall'albo speciale degli ammessi al patrocinio a spese dello Stato tutti gli avvocati che non fossero in regola, alla data di entrata in vigore del Regolamento CNF sulla formazione continua n. 6 del 16 luglio 2014 (1^a gennaio 2015), con l'adempimento degli obblighi formativi, si doleva del mancato rilascio, in proprio favore, del certificato di iscrizione nel suddetto albo speciale.

Nella suddetta PEC del 21 maggio 2015 l'Avv. [RICORRENTE] sosteneva, in particolare, per quel che qui interessa, che essendo, come sopra rammentato, il nuovo Regolamento CNF sulla formazione continua entrato in vigore il 1^a gennaio 2015, *"...la regolarità dell'obbligo formativo dovrà essere verificata con riferimento all'ammissione e alla permanenza nell'albo speciale solo dopo la verifica del triennio in corso (1 gennaio 2014 – 31 dicembre 2016)"*.

Come si evince dagli atti del giudizio, infatti, l'Avv. [RICORRENTE] non aveva regolarmente assolto, nei due trienni 2008-2010 e 2011-2013, all'obbligo di formazione continua.

In data **16 giugno 2015** il COA di Bologna, in replica alla suddetta richiesta di rilascio del certificato di iscrizione, trasmetteva a mezzo PEC all'odierno ricorrente **l'estratto di una propria delibera del 3 giugno 2015**. In tale delibera il COA afferma che la previsione di cui all'art. 25, comma 7, del Regolamento CNF n. 6/2014, secondo cui *"...il possesso dell'attestato di formazione continua costituisce titolo per l'iscrizione e il mantenimento della stessa negli elenchi previsti da specifiche normative..."*, è immediatamente operativa, *rectius* è operativa a decorrere dalla data di entrata in vigore del Regolamento CNF n. 6/2014 (1^a gennaio 2015), e deve essere riferita alla verifica dell'adempimento degli obblighi formativi nei sette anni trascorsi dall'entrata in vigore (1^a gennaio 2008) del primo Regolamento CNF sulla formazione approvato il 13 luglio 2007. Poiché l'Avv. [RICORRENTE] non risultava aver mai assolto, dal 2008 in poi, agli obblighi formativi sullo stesso gravanti, il COA concludeva che *"... il richiedente pertanto legittimamente è stato escluso dall'elenco dei difensori abilitati al patrocinio a spese dello Stato, per il venir meno in capo a lui dei requisiti previsti dalla normativa anche regolamentare in vigore"*.

In data 6 luglio 2015 l'Avv. [RICORRENTE], sul presupposto che, con la sopra indicata delibera del 3 giugno 2015, il COA di Bologna lo aveva *"di fatto"* escluso, pur in assenza di un provvedimento formale di cancellazione, dall'elenco degli avvocati al patrocinio a spese dello Stato, depositava, presso il medesimo COA, il ricorso al CNF avverso la citata delibera. Al giudizio originato da tale ricorso veniva assegnato RG 323/2015.

In data 12 agosto 2015, poi, il COA di Bologna comunicava formalmente a mezzo PEC all'Avv. [RICORRENTE], reiterando le motivazioni già contenute nell'estratto di delibera del 3 giugno 2015 (in particolare omesso assolvimento degli obblighi formativi nei trienni 2008-2010 e 2011-2013), la cancellazione d'ufficio dall'elenco dei difensori abilitati al patrocinio a spese dello Stato

L'Avv. [RICORRENTE], con ricorso depositato presso il COA il 21 settembre 2015, impugnava dinanzi al CNF anche la comunicazione di cancellazione del 12 agosto 2015. Al giudizio originato da tale secondo ricorso veniva assegnato RG 340/2105.

Il ricorrente formulava in conclusione la richiesta di annullamento del provvedimento impugnato.

DIRITTO

In via pregiudiziale occorre dare atto della ammissibilità dell'impugnazione innanzi al CNF della delibera di cancellazione dall'elenco dei difensori abilitati al patrocinio a spese dello Stato.

Al riguardo un orientamento più risalente della giurisprudenza domestica aveva affermato che la giurisdizione sulle delibere degli ordine territoriali di diniego o revoca dell'iscrizione degli avvocati per il patrocinio a spese dello stato non spettasse al CNF, bensì al giudice ordinario, in applicazione del principio di tipicità degli atti impugnabili innanzi al Consiglio Nazionale Forense.

Un più recente orientamento, offre invece un'interpretazione estensiva del dettato normativo, necessaria a dare coerenza al sistema ordinamentale forense, e conduce ad attribuire al Consiglio Nazionale Forense la " cognizione generalizzata" in relazione a tutti i reclami avverso i provvedimenti che concernano l'iscrizione e la cancellazione da albi, elenchi e registri. (CNF -23.9.2017 n.123).

A tale ampia competenza in capo al Consiglio Nazionale si è pervenuti, dissentendo dalla precedente giurisprudenza, anche di legittimità, ed in coerenza con le statuizioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez VI, 2.3.2015 n.1010.

Il ricorso dell'avv.to [RICORRENTE] deve dunque essere dichiarato ammissibile ed è inoltre tempestivo, essendo stato proposto nel termine di venti giorni dalla notificazione via pec della comunicazione del 12 Agosto 2015, tenuto conto del periodo di sospensione feriale e della proroga del termine, scadente di domenica, al giorno successivo.

Esaminando nel merito i motivi del ricorso dell'avv.to [RICORRENTE] si rileva una duplice censura. Con la prima l'interessato evidenzia che .

1) l'art. 81 del DPR n. 115/2002, che disciplina le modalità di formazione e tenuta, le

condizioni e i requisiti di iscrizione nonché le cause di esclusione dall'elenco dei difensori abilitati al patrocinio a spese dello Stato, non prevede, tra le cause di esclusione da detto elenco, l'omessa presentazione dell'attestato di formazione continua di cui all'art. 25 del Regolamento CNF n. 6 del 16 luglio 2014;

La previsione di cui all'art. 25, comma 7, del Regolamento CNF n. 6 del 16 luglio 2014, secondo la quale "*Considerate le finalità di tutela del cittadino e degli interessi pubblici connessi al corretto esercizio della professione, per coloro che sono soggetti all'obbligo di formazione continua il possesso dell'attestato di formazione continua costituisce titolo per l'iscrizione e il mantenimento della stessa negli elenchi previsti da specifiche normative...*", non può prevalere, in quanto fonte secondaria, sulla disciplina contenuta nella fonte primaria costituita dall'art. 81 del DPR n. 115/2002 (principio di gerarchia tra le fonti normative).

2) La sopra trascritta previsione di cui all'art. 25, comma 7, del Regolamento CNF n. 6/2014 si porrebbe, quindi, *contra legem*.

Alla luce del dato motivo in esame (art.81 DPR 115 del 2002 – Art.11 della Legge 247 del 2012 – art. 25 Reg. CNF n.6/2014), può rilevarsi in merito alle doglianze dell'avv.to [RICORRENTE] che se è vero che l'art. 81 del DPR n. 115/2002 (il cui testo attualmente in vigore è stato introdotto dalla legge n. 25 del 24 febbraio 2005) non prevede, tra i requisiti per l'iscrizione nell'elenco *de quo*, l'assolvimento dell'obbligo formativo (*rectius* il possesso dell'attestato di formazione continua), è altrettanto vero che la legge n. 247 del 2012, fonte di rango primario successiva al citato DPR, ha stabilito, all'art. 11, che "L'avvocato ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale al fine di assicurare la qualità delle prestazioni professionali e di contribuire al migliore esercizio della professione nell'interesse dei clienti e dell'amministrazione della giustizia".

Inoltre, negli specifici atti normativi che stabiliscono i requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei difensori di ufficio ovvero dei non abienti si fa sempre riferimento alla necessità di formazione specifica e, infatti, l'art. 81 del DPR n. 115/2002 prevede che il consiglio dell'ordine valuti "*attitudini ed esperienza professionale specifica*" dell'avvocato. Se la formazione professionale specifica è requisito per l'iscrizione nell'elenco *de quo*, l'assolvimento del generale obbligo formativo, previsto dall'art. 11 della nuova legge professionale, non può, allora, che costituire un prerequisito per l'iscrizione nell'elenco medesimo. La formazione specialistica, in sostanza, presuppone quella di carattere generale prevista dall'art. 11 della legge n. 247 del 2012, nel senso che essa non può che avere alla base il bagaglio di conoscenze generali e il costante aggiornamento che la nuova legge professionale richiede.

Il Regolamento CNF n. 6/2014, quindi, pur essendo fonte normativa secondaria, non fa che rendere esplicito e concretizzare, applicandolo ad istituti disciplinati da norme previgenti, il principio dell'indispensabilità della formazione continua e del costante aggiornamento

professionale previsto da una fonte primaria (art. 11 della legge n. 247/212).

Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente si duole della circostanza per cui il COA di Bologna avrebbe (illegittimamente) applicato in via retroattiva le norme del Regolamento CNF n. 6/2014 che disciplinano le modalità di rilascio dell'attestato di formazione continua e le conseguenze (negative) del mancato ottenimento dell'attestato medesimo.

L'Avv. [RICORRENTE] sostiene, in particolare, che, essendo il Regolamento per la formazione continua in entrato vigore il 1 gennaio 2015, l'attestato di avvenuta formazione non potrebbe che essere richiesto, quale titolo per l'iscrizione e per il mantenimento della stessa negli elenchi previsti da specifiche normative, solo al termine del primo (nuovo) triennio formativo che, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del Regolamento, decorre, per gli avvocati già iscritti all'albo e soggetti all'obbligo formativo, dal 1 gennaio 2014 (e si conclude, quindi, il 31 dicembre 2016).

Prima del 1 gennaio 2017, dunque, a giudizio del ricorrente, i COA non potevano richiedere l'attestato in parola ai fini dell'iscrizione nell'elenco *de quo*.

Al riguardo giova segnalare che, in assenza di precedenti giurisprudenziali, si possono formulare le seguenti osservazioni:

1) L'art. 25, comma 7, del Regolamento CNF n. 6/2014 stabilisce che l'iscrizione negli elenchi previsti, come quello in esame, da specifiche normative, presupponga non (genericamente) il corretto assolvimento dell'obbligo di formazione bensì, più specificamente, *"il possesso dell'attestato di formazione continua"*.

2) La relazione di accompagnamento del CNF al Regolamento n. 6/2014 definisce l'attestato di formazione continua come *"una novità di rilievo per gli avvocati soggetti all'obbligo formativo"* posto che tale documento non era previsto dalla normativa previgente (Regolamento CNF sulla formazione continua del 2007).

3) Come già visto *supra*, il primo periodo di valutazione triennale dell'assolvimento degli obblighi previsti dalle nuove disposizioni, decorre, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del Regolamento CNF n. 6/2014, **dal 1° gennaio 2014**. Nella seduta amministrativa del 30 luglio 2015 il CNF ha, inoltre, aggiunto, con delibera immediatamente esecutiva, un comma 5 al citato art. 26 secondo il quale *"In sede di prima applicazione l'attestato di formazione continua potrà essere rilasciato su richiesta dell'interessato qualora sia in regola con l'adempimento degli obblighi formativi nella misura minima relativamente all'anno 2015 ed a quello immediatamente precedente"*. Secondo la già citata Relazione di accompagnamento al Regolamento in esame, inoltre, *"talune recenti modifiche (id est il nuovo comma 5 dell'art. 26 sopra trascritto, n.d.s.) fugando taluni dubbi interpretativi, hanno precisato che è possibile presentare richiesta per l'attestato sin da subito, con riferimento ai crediti conseguiti per l'anno in corso (2015) e per quello pregresso (2014)"*.

La sopraindicata modifica appare di estremo rilievo, ai fini della decisione che qui interessa, poiché introduce una disciplina transitoria precisando che l'attestato di formazione continua possa essere rilasciato, in quello specifico periodo temporale, a coloro che abbiano conseguito i minimi regolamentari previsti per due sole annualità, il 2014 e il 2015 . Al di fuori di questa ipotesi, finalizzata ad una corretta transizione dal precedente sistema, deve sempre valere la regola generale secondo cui l'attestato di formazione continua deve rilasciarsi solo a coloro che provino l'avvenuto adempimento dell'obbligo formativo triennale. E poiché tale obbligo è iniziato a decorrere dal 1 Gennaio 2014 e si conclude per il primo triennio il 31.12.2016 , la tesi del ricorrente secondo cui il COA non poteva richiedere l'attestato in parola prima del 1 Gennaio 2017 è condivisibile.

Ne consegue la fondatezza in merito della eccezione sollevata dall'avvocato.

P.Q.M.

visti gli artt. 36 e 37 L. n. 247/2012 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n. 37;
il Consiglio Nazionale Forense accoglie il ricorso.

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 27 settembre 2018;

IL SEGRETARIO
f.to Avv. Rosa Capria

IL PRESIDENTE
f.to Avv. Andrea Mascherin

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 16 dicembre 2019.

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA
f.to Avv. Rosa Capria

Copia conforme all'originale

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA
Avv. Rosa Capria