

**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. Patrizia CORONA	Presidente f.f.
- Avv. Enrico ANGELINI	Segretario f.f.
- Avv. Ettore ATZORI	Componente
- Avv. Giampaolo BRIENZA	Componente
- Avv. Paola CARELLO	Componente
- Avv. Giampiero CASSI	Componente
- Avv. Francesco FAVI	Componente
- Avv. Antonio GAGLIANO	Componente
- Avv. Demetrio RIVELLINO	Componente
- Avv. Antonello TALERICO	Componente

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

SENTENZA

sul ricorso presentato dall'avv. [RICORRENTE], nato il [OMISSIS] a [OMISSIS] (cod. fisc. [OMISSIS]) del Foro di Verona, difeso in proprio, avverso la decisione n. 43/2019 emessa dal Consiglio Distrettuale di Disciplina del Veneto in data 14.6.2019 notificata a mezzo PEC in data 23.7.2019, con la quale gli è stata inflitta la sanzione disciplinare della censura;

per il ricorrente nessuno è comparso;

Per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Verona, regolarmente citato, nessuno è presente;

Il Consigliere relatore avv. Enrico Angelini svolge la relazione;

Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

FATTO

L'avv. [RICORRENTE] è stato sottoposto a procedimento disciplinare per la violazione dell'obbligo di formazione continua di cui agli articoli 15 e 70 comma sesto del codice deontologico forense e degli articoli 6 e 12 del regolamento del CNF numero 6/2014.

In particolare, gli è stato contestato di non avere conseguito alcun credito dei 60 previsti, di cui 9 in materia obbligatoria, per il triennio 2014- 2016; in Verona ove egli svolge la professione.

Il CDD Veneto gli ha contestato esattamente il seguente capo di incolpazione:

“Violazione degli obblighi di formazione continua previsti dagli artt. 15 e 70, comma 6°, Codice Deontologico Forense, e dagli artt. 6 e 12 del Regolamento CNF n. 6/2014, per aver conseguito zero crediti formativi nel triennio 2014-2016. In Verona, sino al 31.12.2016”.

Aperto il procedimento presso il CDD Veneto l'incolpato si è da subito difeso personalmente con note scritte, sostenendo che:

- l'avvocato è libero di scegliere gli strumenti di formazione e le relative attività ai sensi dell'articolo 7 del regolamento CNF numero 6 del 2014;
- la formazione dell'avvocato va riferita alle materie di cui egli prevalentemente si occupa, altrimenti a suo dire si tratterebbe (testualmente) di una mera raccolta di punti;
- nella fattispecie egli sostiene di occuparsi esclusivamente, se non del tutto, prevalentemente di diritto agrario;
- non sono mai stati organizzati eventi di formazione nella sua zona in quella materia e quindi non avrebbe potuto anche volendo conseguire i crediti richiesti;
- nei 18 anni della sua attività non ha mai subito alcun procedimento disciplinare.

Nel corso di un procedimento l'incolpato ha anche sollevato eccezione di nullità del decreto di citazione a giudizio per la presunta violazione dell'articolo 59 lettera d) punto 2 della legge professionale della parte in cui si stabilisce che l'indicazione gli addebiti deve essere fatta in forma chiara e precisa con le indicazioni delle norme violate.

All'esito del procedimento disciplinare, il CDD del Veneto, ha preliminarmente esaminato e respinto questa eccezione di nullità, sostenendo che in realtà era ben chiaro cosa si eccepiva all'incolpato e cioè la totale mancanza dei crediti formativi che avrebbe dovuto conseguire.

Ciò è confermato dal fatto sia nelle prime note scritte che durante il dibattimento l'incolpato si è difeso sul punto, e pertanto non vi era alcuna incertezza sul tema dell'incorporazione. Respinta questa eccezione preliminare, il CDD ha ritenuti sussistenti i fatti contestati e accertata la responsabilità dell'avv. [RICORRENTE] per le violazioni deontologiche di cui al capo di incolpazione, infliggeva all'incolpato la sanzione disciplinare della censura. Avverso tale decisione l'avv. [RICORRENTE] ha proposto in proprio tempestivo e rituale ricorso articolato in 6 motivi.

- nullità e/o comunque invalidità della citazione a giudizio datata 22 febbraio 2019 e, di conseguenza, di tutti gli atti successivi per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 59

lettera d), punto 2, L. 247/12 e del Regolamento CNF n. 2/14 e per violazione del principio del contraddittorio (motivo di ricorso 2.1).

- assenza di colpa addebitabile al ricorrente e conseguente insussistenza dell'illecito disciplinare. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 6, 7, 13, 15 e 23 Reg. CNF n. 6/14 e dell'art. 15 Codice Deontologico Forense (motivi di ricorso 2.2 e 2.5).

- carattere discriminatorio per età della disciplina della formazione continua – Eccezione di costituzionalità e istanza di sollevazione di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Motivi di ricorso 2.3 e 2.4).

- illegittimità costituzionale della disciplina della formazione continua per violazione degli articoli 23, 25 e 27 della Costituzione (motivo di ricorso 2.6)

- incostituzionalità e/o contrarietà al diritto comunitario della disciplina legale e regolamentare in materia di formazione continua degli avvocati.

- eccessività della sanzione disciplinare irrogata dal CDD del Veneto.

In base a tali motivi di ricorso l'incolpato chiede accertarsi e dichiararsi la nullità e/o comunque l'illegittimità e/o comunque l'ingiustizia del provvedimento impugnato quindi il proscioglimento dagli addebiti a lui contestati

previa se del caso

- rimessione alla Corte Costituzionale e/o rinvio pregiudiziale ex artt. 19, comma 3, lettera b), del Trattato sull'Unione Europea e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Nessuna delle eccezioni e motivazioni formulate nel ricorso appare meritevole di accoglimento. Le stesse verranno esaminate secondo l'ordine logico loro proprio.

L'Avv. [RICORRENTE] si duole, con il primo motivo di impugnazione, dell'eccessiva genericità del contenuto della citazione a giudizio notificatagli dal CDD.

Il ricorrente, in particolare, reiterando un'eccezione già sollevata dinanzi al CDD, evidenzia come la citazione a giudizio datata 22 febbraio 2019 non contenesse, in violazione di quanto prescritto dall'art. 59, lettera d, punto 2, della legge n. 247, "l'enunciazione in forma chiara e specifica degli addebiti" limitandosi a riportare il capo di incolpazione formulato anteriormente dal medesimo CDD.

Secondo l'Avv. [RICORRENTE], invece, la citazione a giudizio deve essere connotata da "completezza" e, nella stessa, il CDD avrebbe dovuto, quindi, sia prendere posizione sui rilievi formulati dall'incolpato nella fase dell'istruttoria pre-procedimentale sia esplicitare le argomentazioni in fatto e in diritto in ragioni delle quali aveva inteso proseguire il procedimento disciplinare.

Sulla scorta di tali argomentazioni, il ricorrente chiede dichiararsi la nullità del decreto di citazione a giudizio e, conseguentemente, della decisione impugnata.

Con riguardo a tale motivo di impugnazione, giova preliminarmente rilevare come sia l'art. 59, comma 1, lettera d), punto 2, della legge n. 247 del 2012 sia l'art. 21, comma 2, lettera b), del Regolamento CNF n. 2/14 si limitino a prevedere che la citazione a giudizio debba contenere *“l'enunciazione in forma chiara e precisa degli addebiti, con le indicazioni delle norme violate; se gli addebiti sono più di uno essi sono contraddistinti da lettere o da numeri”*.

Ebbene, con la citazione a giudizio *de qua* il CDD del Veneto ha contestato all'Avv. [RICORRENTE] la *“violazione degli obblighi di formazione continua previsti dagli artt. 15 e 70, comma 6°, Codice Deontologico Forense, e dagli artt. 6 e 12 del Regolamento CNF n. 6/2014, per aver conseguito zero crediti formativi nel triennio 2014-2016. In Verona, sino al 31.12.2016”*.

La citazione, quindi, contiene sia il fatto addebitato (avere l'incolpato conseguito zero crediti formativi nel triennio 2014-2016) sia le norme violate (obbligo di formazione continua ex artt. 15 e 70, comma 6°, Codice Deontologico Forense e artt. 6 e 12 del Regolamento CNF n. 6/2014).

L'eccezione sollevata è, dunque, *per tabulas* infondata e il relativo motivo di ricorso va rigettato.

In via pregiudiziale all'esame del merito in senso stretto vanno esaminate le doglianze di incostituzionalità e la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Con i motivi 2.3 e 2.4 del ricorso, l'incolpato eccepisce infatti l'illegittimità costituzionale e il contrasto con il diritto dell'Unione europea della vigente disciplina sulla formazione continua, con particolare riferimento all'esonero previsto in favore degli avvocati con più di venticinque anni di anzianità professionale e degli avvocati con più di sessanta anni di età. Tale esonero avrebbe carattere discriminatorio con conseguente illegittimità - alla luce del diritto dell'Unione europea e di diverse disposizioni della Costituzione - del complesso dispositivo risultante dal combinato operare dell'articolo 11 della l. 247/2012 e delle disposizioni di rango sub-legislativo che ad esso danno attuazione e in particolare degli articoli 6 e 12 del regolamento CNF sulla formazione continua e degli articoli 15 e 70 comma 6 del codice deontologico. Il ricorrente si sofferma in particolare, alle pp. 50 ss. del ricorso, sulle diverse ipotesi di esonero dall'obbligo formativo, al fine di dimostrare l'irragionevolezza – per assenza di alcuna ragionevole giustificazione – dell'esonero per anzianità di iscrizione e per raggiunti limiti di età (Motivo 2.3).

Nel successivo motivo 2.4 il ricorrente argomenta, a partire da tale irragionevolezza, il contrasto tra tale complesso dispositivo e gli articoli 3, 10, 24, 51, 97 e 117 Cost. nonché

l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali UE e la Direttiva 2000/78/CE, lamentando omessa pronuncia sul punto da parte della decisione impugnata. Dopo essersi soffermato, riportando testualmente tutte le fonti normative richiamate, sulla portata del principio di non discriminazione per età nel diritto interno ed europeo, il ricorrente sostiene, nella sostanza, che l'intrinseca ragionevolezza per assenza di giustificazione del trattamento differenziato in esame comporterebbe per ciò stesso il suo contrasto con gli evocati parametri normativi. A ulteriore sostegno riporta, quale *tertium comparationis*, la disciplina vigente in altri ordinamenti professionali che non prevedono alcuna forma di esonero dall'adempimento dell'obbligo formativo per motivi di anzianità o età.

Dalla ritenuta illegittimità delle previsioni relative all'esonero per anzianità o età deriverebbe infine, a dire del ricorrente, l'illegittimità della sanzione a lui irrogata: infatti, in conseguenza della illegittimità del trattamento differenziato per contrasto con il divieto di discriminazione in base all'età, spetterebbe a lui di godere della più favorita condizione assicurata agli avvocati con più di 25 anni di anzianità nonché agli avvocati ultrasessantenni. Ciò potrebbe rilevare ai fini della valutazione della non manifesta infondatezza eccepita questione di legittimità costituzionale.

Deve essere tuttavia affrontato preliminarmente il profilo della rilevanza nel giudizio che ci occupa della eccepita questione di legittimità costituzionale, così come dell'istanza di sollevazione di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Tale requisito è autonomo e differente dalla questione della platea ampia dei legittimati a sollevare questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione evidenziata dal ricorrente.

A mente dell'articolo 23 della legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale è rilevante quando il giudizio non può essere definito «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Secondo consolidata giurisprudenza, alla stessa stregua va valutato anche il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia UE in ogni caso subordinato alla rilevanza della questione interpretativa evocata nel giudizio.

Nel caso di specie lo stesso palesemente difetta. La questione della ragionevolezza dell'esonero per raggiunti limiti d'età non è direttamente collegato all'oggetto del giudizio odierno né da tale prescrizione dipende l'obbligo formativo cui era ed è sottoposto l'Avv. [RICORRENTE]. È di tutta evidenza, difatti, anche ove la Corte costituzionale ovvero e - *mutandis mutandis* - la Corte di giustizia UE reputassero discriminatoria la previsione in parola e perciò contraria rispettivamente a Costituzione e al diritto dell'Unione – l'effetto non sarebbe certo quello di esonerare l'odierno ricorrente dall'obbligo formativo di cui è gravato in quanto iscritto all'Ordine forense.

Con il motivo 2.6, il ricorrente prospetta – sotto molteplici profili – una ulteriore questione di illegittimità costituzionale relativa questa volta al Regolamento n. 6/2014 e all'articolo

70, comma 6 del CDF, per violazione degli articoli 3, 23, 25 e 27 Cost., contestando altresì l'omessa pronuncia del CDD sul punto.

Ritiene, in particolare, che le disposizioni censurate violino l'articolo 23 della Costituzione e – in particolare – la riserva relativa di legge ivi posta, nella misura in cui la disciplina dell'obbligo formativo di cui al Reg. n. 6/14 violerebbe uno dei principi affermati dalla legge n. 247/12 e cioè, in particolare, quello relativo al superamento del sistema dei crediti.

L'illegittimità, per tali motivi, degli strumenti attuativi dell'articolo 11 della legge professionale comporterebbe, secondo il ricorrente, che il medesimo articolo 11 si configurerebbe allo stato quale norma penale in bianco con conseguente violazione dell'articolo 25 della Costituzione, aggravata dalla estrema invasività delle previsioni sanzionatorie, suscettibili di incidere in modo rilevante sull'esercizio della professione e dei diritti discendenti dell'iscrizione all'albo e dall'appartenenza all'ordinamento forense.

La questione sollevata non supera la soglia della non manifesta infondatezza che legittima il giudice alla sollevazione dell'incidente di costituzionalità.

Tanto la giurisprudenza domestica quanto quella amministrativa hanno avuto modo di sottolineare, addirittura nel previgente sistema normativa in cui non vi era una espressa copertura legislativa della potestà regolamentare in capo al CNF in materia di formazione continua, che *«La previsione regolamentare in tema di obbligo di formazione, con relative sanzioni disciplinari poste a tutela della sua effettività, non è in contrasto né con l'art. 23 né con l'art. 33 della Costituzione non potendosi riconoscere nella stessa né una previsione patrimoniale imposta né una disposizione per la conservazione dell'iscrizione nell'albo professionale ma, esclusivamente una condizione per l'accesso [...] Anche il Tar Lazio sez. III nella sentenza 17/07/2009 n. dichiara legittima la previsione contenuta nel regolamento del CNF sulla formazione continua degli avvocati che ponga la partecipazione agli eventi formativi a carico degli iscritti all'Ordine in quanto nel caso di specie non è configurabile "prestazione patrimoniale imposta", come tale soggetta, ex art. 23 cost., al principio della riserva di legge, senza considerare altresì che siffatto principio va inteso in senso relativo, con conseguente possibilità che il precetto legislativo imposto da una fonte normativa primaria sia integrato da fonti secondarie. [...]*» (Consiglio Nazionale Forense (pres. f.f. Picchioni, rel. Masi), sentenza n. 242 del 31 dicembre 2018).

Tanto a maggior ragione varrebbe anche con riferimento all'invocato art. 25 Cost, in realtà inconferente nel caso di specie, tanto perché la sanzione disciplinare non è equiparabile a quella penale, quanto e a monte perché l'art. 11 della l. prof. stabilendo 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» costituisce la copertura legislativa delle previsioni del codice dentologico forense previsto dagli artt. 35 e 65 della medesima legge.

Il ritenuto contrasto tra detta fonte e regolamenti di attuazione sotto il profilo del «superamento del sistema dei crediti», infine, non costituisce materia sulla quale spetti al Giudice delle leggi il sindacato, né, in realtà in radice a questo Giudice, costituendo eventualmente vizio del provvedimento amministrativo non portato (nei termini di legge) all'attenzione del giudice munito di giurisdizione.

Tanto ritenuto in ordine alle questioni pregiudiziali sollevate, può procedersi all'esame degli ulteriori motivi di ricorso.

Attraverso un'articolata e ampia dissertazione, il ricorrente formula, con un secondo motivo di impugnazione, le seguenti doglianze:

a) insussistenza, nel caso di specie, dell'obbligo formativo, e conseguente illegittimità dell'irrogata sanzione disciplinare, per tardività di pubblicazione/diffusione tra gli iscritti, da parte del COA di appartenenza dell'Avv. [RICORRENTE], del piano semestrale dell'offerta formativa (previsto dall'art. 23 del Regolamento CNF n. 6/2014) e, comunque, per la totale assenza, all'interno di tale piano formativo, di eventi relativi all'unica materia, peraltro "*di nicchia*", in cui opera l'incolpato (diritto agrario).

L'obbligo formativo, nella prospettiva del ricorrente sarebbe legato indissolubilmente alla possibilità che l'avvocato abbia di reperire eventi nel proprio territorio e, in mancanza di tale possibilità, l'iscritto deve essere ritenuto esonerato dall'obbligo medesimo.

La totale assenza di eventi formativi in diritto agrario, non solo tra quelli promossi dal COA di Verona ma anche quelli reperibili nella FAD (formazione a distanza), è circostanza, quindi, idonea a scriminare l'incolpato in quanto "*causa di forza maggiore*" ai sensi dell'art. 15 (rubricato "*Esenzioni ed esoneri*"), comma 2, lettera b), del Regolamento CNF n. 6/2014.

Inoltre quanto alla possibilità per l'iscritto, in assenza di eventi formativi inerenti a materie di proprio interesse, di aggiornamento in autonomia attraverso le modalità autorizzate dal COA o dal CNF ai sensi dell'art. 13 del Regolamento CNF n. 6/2014, e in particolare, attraverso "*attività seminariali di studio, anche nell'ambito della propria organizzazione professionale e mediante l'utilizzo di sistemi telematici, preventivamente autorizzate o accreditate dal CNF o dal COA secondo le rispettive competenze*", rileva, in senso scriminante per il ricorrente, il fatto per cui una banca dati del costo e valore di 3.000 euro come quella utilizzata dallo stesso non sia accreditata e nemmeno accreditabile dal CNF "*a vantaggio di offerte estemporanee e aggiornate a semestri precedenti e che per € 50,00 offrono crediti illimitati e altre mirabolanti promesse...*".

Il motivo è infondato.

Il sistema di formazione continua previsto per l'Avvocato da un lato è cogente (art. 35) e non può essere ritagliato sui *desiderata* o sulle valutazioni dei singoli iscritti, dall'altro – oltre ad includere obbligatoriamente la deontologia forense (anch'essa completamente obliterata dal ricorrente nel triennio) - riguarda «non solo l'approfondimento delle conoscenze e competenze professionali già acquisite, ma anche il loro costante accrescimento ed aggiornamento, quindi anche l'apprendimento di materie nuove o solo in parte trattate nei corsi universitari, di talché non può valere come circostanza scriminante l'assenza nell'offerta formativa di incontri relativi al diritto agrario, materia più praticata dal ricorrente.

Inoltre, l'assoluta equipollenza del sistema Fad e di quello della formazione in presenza destituisce di fondamento la prospettazione secondo la quale la mancata pubblicità dell'offerta formativa del COA possa valere quale causa giustificativa dell'inottemperanza all'obbligo.

Infine, il ricorrente si duole dell'eccessività della sanzione aggravata (censura) irrogata dal CDD in luogo della sanzione edittale (avvertimento) prevista dall'art.70 comma 6, dl CDF.

A sostegno di tale doglianza, l'Avv. [RICORRENTE] formula, in sintesi, le seguenti argomentazioni:

a) le circostanze aggravanti indicate dal CDD, quali come la "*deliberata astenia*" e "*l'assenza della benché minima prova di una volontà riparatoria nel triennio formativo successivo*", non sarebbero sussistenti in quanto non ricorre, nella fattispecie in esame, un deliberato rifiuto, da parte dell'incolpato, dell'istituto della formazione in generale e della partecipazione ai relativi convegni, posto che l'Avv. [RICORRENTE] ha partecipato all'unico tra tali convegni che riguardava la propria materia e non ha reperito altri eventi nella medesima materia.

b) manca, nella decisione impugnata, un bilanciamento delle suddette aggravanti con le circostanze attenuanti quali l'assenza di precedenti disciplinari in capo al ricorrente e la preparazione professionale dello stesso nella propria materia prevalente, riconosciuta anche dal CDD.

Il motivo è infondato, atteso che l'accertata assoluta mancanza di tutti i crediti prescritti, anche in materia deontologica, e l'atteggiamento dell'incolpato che ha sempre rivendicato la legittimità del proprio comportamento omissivo non consentono di essere bilanciate con le evidenze positive circa l'assenza di procedimenti disciplinari e la competenza specifica.

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 respinge 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 in sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 13 settembre 2023.

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Enrico Angelini

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Patrizia Corona

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 27 marzo 2024.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

f.to Avv. Giovanna Ollà

Copia conforme all'originale

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Avv. Giovanna Ollà