

"Omissis"

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, tutti avvocati abilitati all'esercizio della professione forense, impugnano il Regolamento adottato dal Consiglio Nazionale Forense in applicazione dell'art. 22 della legge n. 247/2012, approvato il 14 dicembre 2015, con cui è stato introdotto un nuovo regime per l'iscrizione degli Avvocati all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

Esso ha previsto la necessità di frequentare il corso di formazione con prova finale, disciplinato dal medesimo, al quale possono accedere solo gli avvocati che abbiano almeno 8 anni di iscrizione all'albo professionale e una pregressa esperienza qualificata in base al numero di cause patrocinate (art. 4 Regolamento).

La nuova disciplina si applica a tutti gli avvocati, ad eccezione di coloro che, ai sensi dell'art. 22, comma 3 della L.P., alla data di entrata in vigore della legge n. 247/2012, avevano già maturato i requisiti per l'iscrizione secondo la previgente normativa e di coloro che, in virtù del regime transitorio previsto dall'art. 22, comma 4, di detta legge, matureranno i requisiti secondo la previgente normativa (12 anni di iscrizione) entro quattro anni (periodo successivamente modificato) dalla sua data di entrata in vigore (ossia entro il 3 febbraio 2017), avendo il d.l. n. 210/2015 elevato il regime transitorio da 3 a 4 anni.

Il Consiglio Nazionale Forense ha emanato il bando impugnato, meglio indicato in epigrafe, per l'accesso al predetto corso di formazione.

2. Questi i motivi di diritto dedotti con il ricorso introduttivo:

I) Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 247/2012 per violazione degli artt. 3, 10 e 11 Cost. - violazione del principio di libera concorrenza - illegittimità per violazione dell'art. 53 della legge n. 24.12.2012, n. 234.

I.1. Il regolamento gravato sarebbe illegittimo in via derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 247/2012, nella parte in cui, con l'entrata in vigore della nuova disciplina, si sarebbe determinata una discriminazione, con violazione dell'art. 3 Cost, tra coloro che conseguono l'abilitazione professionale in Italia e coloro che la ottengono in un altro Stato dell'Unione Europea, ma che intendano svolgere la propria attività professionale nel nostro Paese, cd. avvocati stabiliti; questi ultimi in un primo momento (di seguito si dirà di quanto accaduto nelle more) avevano la possibilità di iscriversi nell'Albo speciale per il patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori esercitando d'intesa con un avvocato italiano, previa dimostrazione *"di avere esercitato la professione di avvocato per almeno dodici anni in uno o più degli stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia"*.

Diversamente l'avvocato italiano, oltre a dover frequentare un corso oneroso e gravoso, per accedervi dovrà dimostrare (art. 4 Reg.) di aver patrocinato, negli ultimi 4 anni, alternativamente: almeno dieci giudizi dinanzi ad una corte di appello civile; almeno venti dinanzi ad una corte di appello penale o almeno venti giudizi dinanzi alle giurisdizioni amministrative, tributarie e conta-bili.

I.2. Detta diversità di trattamento comporterebbe un effetto distorsivo anche sulla concorrenza e di conseguenza porrebbe altresì la legge in diretta violazione del T.F.U.E. consentendo, pertanto, una sua diretta disapplicazione.

I.3. Un'ulteriore ragione di disapplicazione della norma si trarrebbe dall'art. 53 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, secondo cui *"nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'unione europea"*.

I.4. Alla disapplicazione dell'art. 22 in esame, attributivo al Consiglio Nazionale Forense del potere di adottare il regolamento, conseguirebbe altresì la nullità di quest'ultimo per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21 septies della legge n. 241/1990.

II) Illegittimità derivata da illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 247/2012 per violazione dell'art. 3 Cost., irragionevolezza e disparità di trattamento.

II.1. Il Regolamento sarebbe, altresì, illegittimo in via derivata dalla illegittimità costituzione dell'art. 22 della legge n. 247/2012, nella parte in cui, per l'iscrizione nell'Albo Cassazionisti, non fa salva la previgente disciplina per tutti gli avvocati abilitati a seguito del superamento degli esami indetti con la previgente disciplina o quantomeno iscritti ad un albo alla data di entrata in vigore della medesima legge, ma solo per coloro che rientrano nell'ipotesi di cui ai commi 3 e 4 della suddetta legge.

Il pregiudizio e il conseguente effetto discriminatorio della riforma sarebbero evidenti, tenuto conto che la precedente disciplina subordinava invece l'iscrizione nell'Albo Cassazionisti unicamente alla dimostrazione di aver svolto la professione di Avvocato davanti alle Corti di Appello e ai Tribunali per almeno 12 anni.

II.2. Si sostiene che l'abilitazione, che si consegue attraverso il superamento dell'esame di Stato, era e rimane unica.

Perciò la legge avrebbe compresso arbitrariamente l'abilitazione già conseguita dagli avvocati, ledendo il loro diritto (ovvero affidamento legittimamente sorto) di ottenere l'iscrizione nell'Albo Cassazionisti sulla base del semplice decorso del termine previsto dalla normativa vigente al momento del conseguimento dell'abilitazione.

II.3. Essa ha inoltre escluso dalla nuova disciplina solo alcuni degli avvocati già abilitati (da 12 anni) e, introducendo un regime transitorio più arbitrario, ha fatto salva la previgente disciplina per coloro che conseguiranno l'anzianità prescritta entro il termine di 4 anni (successivamente ripetutamente elevato) dall'entrata in vigore della legge.

II.4. Per evitare un giudizio di irragionevolezza la legge avrebbe dovuto ancorare la norma transitoria alla sessione di esame e più precisamente il regime transitorio avrebbe dovuto essere esteso a tutti i candidati che avessero (ed abbiano) svolto gli esami di abilitazione secondo la previgente disciplina.

III) Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 247/2012 per violazione e falsa applicazione dell'art. 101 del T.F.U.E., violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., violazione dell'art. 97 Cost. e dei sottesi principi di imparzialità e buona amministrazione.

III.1. L'art. 22 della legge in esame sarebbe altresì incostituzionale, con conseguente illegittimità derivata del Regolamento, nella parte in cui prevede

che il corso di formazione sia organizzato esclusivamente dalla Scuola Superiore della Avvocatura, escludendo con ciò che altri soggetti possano partecipare all'offerta formativa.

III.2. In concreto, poi, la lesione della concorrenza porterebbe ad evidenti pregiudizi per gli avvocati che volessero seguire il corso di formazione, non solo in termini di pluralità e libertà dell'offerta formativa (pur non secondarie), ma anche più immediatamente per gli ingenti costi economici e di tempo ai quali sarebbero sottoposti, tenuto conto che la sede è a Roma per un corso di 100 ore più la verifica finale.

La norma avrebbe perlomeno potuto prevedere che la scuola avesse più sedi, che fossero distribuite nel territorio. Al contrario, è consentito svolgere solo una parte del corso (non superiore ad un terzo della durata complessiva) presso le sedi degli ordini circondariali.

IV) Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge n. 247/2012 per violazione degli artt. 97 e 98 Cost. - illegittimità per violazione dell'art. 22 della legge n. 247/2012.

L'art. 22, comma 2, citato e l'art. 9 del Regolamento disciplinano la composizione della commissione esaminatrice del corso di formazione.

IV.1. Delle quattro figure previste dal Regolamento tre sono avvocati già iscritti o agevolmente iscrivibili nell'Albo speciale, i quali possono avere un interesse di fatto contrario all'iscrizione al medesimo Albo speciale da parte di nuovi avvocati, per cui non sarebbe garantita l'assoluta terzietà.

IV.2. Sotto ulteriore profilo, l'art. 9 del Regolamento sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 22, comma 2, citato, il quale, nell'individuare i soggetti che possano divenire membri della commissione esaminatrice, prevede anche gli avvocati, senza specificare che essi debbano essere iscritti nell'albo speciale di cui alla stessa norma. L'art. 9 del Regolamento, al contrario, limita l'individuazione degli avvocati che possano essere membri della commissione agli *"avvocati iscritti all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori"*.

Ne deriva che il Regolamento introduce un ulteriore requisito, con ciò andando a compromettere ancora di più l'imparzialità della Commissione.

V) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 21 e 22, comma 2, della legge n. 247/2012 - eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà nonché violazione del principio di parità di trattamento.

L'art. 4 Regolamento sarebbe illegittimo nella parte in cui detta requisiti soggettivi ulteriori per accedere al corso di formazione *de quo*.

V.1. La norma assumerebbe, pertanto, effetti sostanzialmente retroattivi, per di più in assenza di ragioni giuridicamente rilevanti che li giustificano.

V.2. In primo luogo, l'introduzione dei predetti requisiti (numero di cause patrocinate) non risponderebbe ad alcuna esigenza formativa (soddisfatta al più dal corso e verificata preliminarmente dal superamento della prova preselettiva) e detta una disciplina che sarebbe fortemente discriminatoria nei confronti di cui non soddisfa i requisiti richiesti dalla norma.

V.3. Ciò andrebbe ad incidere negativamente sulla libera concorrenza tra gli avvocati, così ledendo anche il relativo principio comunitario.

V.4. La norma sarebbe illogica e discriminatoria laddove, con riferimento alle cause civili e penali, si riferisce esclusivamente a quelle patrocinate innanzi alle Corti di Appello, senza considerare che secondo gli ordinamenti processualistici

civili e penali è ammissibile il ricorso per Cassazione anche avverso provvedimenti non emessi dalle Corti di Appello.

V.5. In terzo luogo la norma sarebbe irragionevole laddove non consente di sommare cause in ognuna delle tre categorie, andando con ciò a favorire gli avvocati specializzati a danno di quelli generalisti.

3. Si sono costituiti in giudizio il Consiglio Nazionale Forense ed il Ministero della Giustizia, entrambi con mero atto formale.

4. A seguito di modifiche dell'art. 22, comma 4, della legge n. 247/2012, succedutesi negli anni per effetto di ripetuti interventi normativi, che hanno elevato il regime transitorio da 4 a 5, poi 6, 7, 8, 9 e in ultimo 10 anni, sono stati proposti 6 ricorsi per motivi aggiunti.

5. Inoltre nelle more del giudizio, con l'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2017, n. 167 si è stabilito che, per l'iscrizione nell'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, anche l'avvocato stabilito deve dimostrare di aver esercitato la professione di avvocato per almeno otto anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia, e che successivamente debba aver lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura.

5.1. Per tale sopravvenienza normativa, la Corte costituzionale, alla quale era stata rimessa la questione di legittimità costituzionale della norma proprio per il diverso trattamento riservato agli avvocati stabiliti rispetto a quelli italiani, con ordinanza n. 156 dell'11 luglio 2018, ha "restituito" gli atti al T.a.r. Lazio rimettente.

6. Con ordinanza presidenziale n. 4055 del 24 maggio 2022, è stata disposta l'acquisizione *"di una dettagliata relazione sulla vicenda dedotta in contenzioso nonché di ogni altro atto e/o documentato chiarimento, ritenuto utile ai fini del presente giudizio"*.

6.1. Il Consiglio Nazionale Forense ha depositato una relazione.

7. Dopo scambio di memorie tra le parti, il ricorso è stato introitato in decisione all'esito della discussione dei difensori delle parti tenutasi da remoto, ai sensi dell'art. 87, comma 4 bis, c.p.a., il 14 ottobre 2022.

8. Deve in primo luogo rilevarsi che il ricorrente A.P., con dichiarazione notificata alle controparti il 6 febbraio 2018 e depositata in giudizio il 9 marzo 2018, non opposta, ha dichiarato di voler rinunciare al ricorso di primo grado.

8.1. Ne deriva che, rispetto al predetto ricorrente, il ricorso va dichiarato estinto per rinuncia.

9. Deve poi osservarsi che, rispetto ai ricorrenti G.F., D.S., A.S. e D.T., è venuto meno l'interesse al ricorso, avendo nelle more ottenuto di potersi iscrivere automaticamente, con il raggiungimento dei 12 anni dall'iscrizione nell'ordine, nell'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle Giurisdizioni superiori, a seguito dell'ampliamento del numero di anni considerato nel regime transitorio.

Ed in effetti gli stessi ad un certo punto non hanno più proposto motivi aggiunti.

10. Passando al merito del ricorso, si rammenta che con la prima censura viene dedotta l'illegittimità del regolamento in via derivata dall'assunta illegittimità costituzionale della norma primaria di cui all'art. 22 della legge n. 247/2012, laddove, prevedendo solo per gli avvocati italiani la necessità della frequenza della Scuola superiore dell'avvocatura e la verifica finale di idoneità, e non anche per gli avvocati stabiliti, vale a dire stranieri poi esercitanti la professione forense in Italia, avrebbe determinato una discriminazione, con palese violazione dell'art.

3 Cost, oltre che un effetto distorsivo sulla concorrenza e di conseguenza una violazione del T.F.U.E..

10.1. In proposito bisogna considerare che, se inizialmente effettivamente l'art. 9, comma 2, del d.lgs n. 96/2001 prevedeva che per l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo di che trattasi, l'avvocato stabilito dovesse solo farne domanda al Consiglio nazionale forense *"e dimostrare di avere esercitato la professione di avvocato per almeno dodici anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia"*, a seguito della modifica apportata dall'art. 1, comma 1, della legge n. 167/2017, ha stabilito che l'avvocato stabilito debba dimostrare di aver esercitato la professione di avvocato per almeno otto anni in uno o più degli Stati membri, tenuto conto anche dell'attività professionale eventualmente svolta in Italia, e successivamente frequentare *"lodevolmente e proficuamente"* la Scuola superiore dell'avvocatura.

Pertanto l'elemento di discriminazione rimarcato dalla parte ricorrente è venuto meno, tant'è che la Corte costituzionale, investita della medesima questione di legittimità costituzionale sempre dal T.a.r. Lazio, per effetto di ciò, con ordinanza n. 156 dell'11 luglio 2018, ha *"restituito"* gli atti al T.a.r. rimettente.

10.2. È evidente che rispetto alla doglianza esaminata i ricorrenti non hanno più interesse, con improcedibilità parziale dell'impugnativa proposta.

11. Solo nella memoria depositata il 12 settembre 2022, la parte ricorrente assume comunque che, anche a fronte della modifica legislativa, non potrebbe *"dirsi ancora superata la disparità di trattamento tra avvocati abilitati in Italia e avvocati stabiliti"*, sul rilievo che per questi ultimi l'accesso alla Scuola superiore dell'avvocatura è subordinato alla sola prova di aver *"esercitato la professione di avvocato per almeno otto anni"* in uno o più degli Stati membri (Italia compresa), mentre diversamente l'art. 22 legge n. 247/2013 espressamente prevede che il Regolamento *"può prevedere specifici criteri e modalità di selezione per l'accesso"*. Inoltre il Regolamento stabilirebbe requisiti soggettivi ulteriori, richiedendo che gli Avvocati iscritti da almeno otto anni abbiano patrocinato (in aggiunta, quindi, al requisito dell'anzianità) alternativamente: almeno dieci giudizi dinanzi ad una Corte di Appello civile; almeno venti dinanzi ad una Corte di Appello penale o almeno venti giudizi dinanzi alle giurisdizioni amministrative, tributarie e contabili. Tale prescrizione non sembra essere stata *"estesa"* (né potrebbe in assenza di un necessario adeguamento) agli avvocati stabiliti, neppure in forme che possano essere considerate equipollenti.

11.1. Come risulta evidente, si tratta di una nuova censura, mai dedotta prima con atto notificato alle controparti; pertanto è inammissibile.

12. Per quanto concerne la doglianza mossa contro il regime transitorio e le modalità con cui esso è stato determinato, in primo luogo deve rimarcarsi che il periodo temporale contemplato con i diversi interventi legislativi che si sono succeduti si è gradualmente ampliato, fino a far ricadere nella previgente disciplina tutti gli avvocati che perfezionino il periodo di 12 anni di anzianità entro 10 anni dall'entrata in vigore della legge n. 247/2012.

12.1. Avere a riferimento la data di iscrizione all'ordine come *dies a quo* per accertare se poter sottrarre il caso alla nuova disciplina per assoggettarla a quella previgente è espressione di discrezionalità del legislatore, che non appare inficiata da irragionevolezza, atteso che l'iscrizione rappresenta il momento a

partire dal quale viene esercitata l'attività forense e, perciò, da tale data si misura l'esperienza.

12.2. Ed invece una salvezza così ampia, come voluta dai ricorrenti, per tutti coloro che fossero abilitati o quanto meno iscritti all'albo prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina significa nella sostanza differire di molti anni l'introduzione in concreto della nuova disciplina.

13. I ricorrenti si dolgono altresì del fatto che spetti solo al Consiglio Nazionale Forense il compito di porre e disciplinare la Scuola Superiore dell'Avvocatura, e, dunque, di istituire i corsi che conducono all'iscrizione nell'Albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori, in quanto ciò contrasterebbe con i principi di concorrenza e di libera iniziativa economica tutelati sia dal TFUE sia dalla Costituzione.

13.1. Detta previsione si giustifica con l'opportunità che a presidio della professione forense vi sia un sistema pubblicistico associativo costituito dal Consiglio Nazionale Forense e dagli Ordini forensi territoriali, che l'art. 24 della legge n. 247\2012 cristallizza positivamente come segue: *"Il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia"*.

Le innegabili ragioni di interesse pubblico su ricordate, che giustificano l'esistenza dell'altrettanto ricordato regime pubblicistico della disciplina cui è soggetta la professione forense, non rendono comparabile la posizione del Consiglio con quella di altri soggetti (la cui natura e le cui funzioni non sono, peraltro, neppure adombrate nel motivo in esame), ai quali, secondo la tesi dei ricorrenti, potrebbero essere in via concorrente affidate le funzioni (si tratta, per l'appunto, di funzioni pubbliche, e non della prestazione di servizi) di disciplinare ed istituire l'accesso ad un Albo la cui iscrizione abilita al patrocinio nei massimi gradi di giudizio, e che è tenuto proprio dal Consiglio Nazionale Forense.

14. Quanto all'asserzione secondo cui i corsi si terrebbero tutti a livello centrale, nella sede di Roma, ciò è smentito *per tabulas*: il Consiglio Nazionale Forense ha infatti depositato in giudizio i programmi dei corsi, da cui si evince che non è prevista tale concentrazione a Roma.

15. Del tutto ragionevole e coerente con la finalità per la quale si prevede la frequenza della scuola è la previsione, contenuta nel Regolamento *de quo*, di individuare gli avvocati che possano essere membri della commissione negli "avvocati iscritti all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori".

Risulta, infatti, rispondente ad elementari canoni di logica che a selezionare i professionisti che devono patrocinare innanzi ai massimi gradi delle varie giurisdizioni siano dei soggetti a ciò già abilitati; d'altro lato, ciò che la norma regolamentare impugnata intende preservare non è tanto - come la censura parrebbe presupporre - una sorta di *par condicio* tra avvocati abilitati al patrocinio in cassazione e non; quanto, ben più ragionevolmente, la diversa estrazione e qualifica dei membri della Commissione, che si avvale dunque sia

di una componente più strettamente "politica" (i membri del Consiglio Nazionale Forense) sia di altre solamente "tecniche", anche provenienti -oltre che dall'Avvocatura - dalle Magistrature superiori.

16. Il requisito di avere effettivamente esercitato la professione forense per un dato periodo di tempo per accedere ai corsi risulta coerente con il diritto di difesa; si tratta della richiesta all'aspirante avvocato cassazionista, sottesa alla previsione regolamentare contestata, di una cultura giuridica non solo acquisita (oltre che negli studi) anche sul campo; e per di più, non già "a compartimenti stagni", bensì allargata a tutte le principali branche del diritto, dal momento che la necessità che l'avvocato sia dotato di solide basi di tutte le principali discipline giuridiche trova corrispondenza nella essenziale circostanza per cui a nessun avvocato è precluso di patrocinare davanti a tutte le Corti cause afferenti all'una o all'altra disciplina giuridica: è infatti lasciata unicamente alla responsabilità del singolo professionista la scelta (connotata da profili deontologici) se assumere o non una causa in una materia in cui lo stesso sia più o meno versato.

17. Infine, in relazione alla doglianza per cui il Regolamento avrebbe illegittimamente previsto un dato numero di patrocinii di fronte alle varie Corti, essa è inammissibile per la sua evidente genericità, dal momento che non si cura neppure di precisare quale dovrebbe essere la quantità di procedimenti davanti alle diverse Giurisdizioni ritenuta congrua per l'accesso ai corsi, neppure sotto il profilo della durata (statistica) dei giudizi nei diversi plessi.

Deve concludersi che il ricorso è infondato e deve essere respinto, laddove non improcedibile o inammissibile (come si è visto in precedenza).

Le spese di giudizio possono compensarsi integralmente tra le parti, attesa la peculiarità delle questioni disaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- lo dichiara estinto, per rinuncia, nei confronti di A.P.;
- lo dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, rispetto ai ricorrenti G.F., D.S., A.S. e D.;
- lo dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, rispetto alla prima censura dedotta;
- per il resto lo respinge;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio da remoto del giorno 14 ottobre 2022 con l'intervento dei Magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

Rosa Perna, Consigliere