

Pubblicato il 02/10/2019

N. 11487/2019 REG.PROV.COLL.

N. 02416/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2416 del 2016, proposto da
Sindacato Avvocati di Bari in persona del legale rappresentante pro tempore....;

contro

Consiglio Nazionale Forense, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Mario Sanino e Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso lo studio
dell'avv. Mario Sanino in Roma, v.le Parioli, 180, come da procura in atti;
Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura
Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Fondazione Scuola Superiore dell'Avvocatura - Sezione Scuola Superiore dell'Avvocatura per Cassazionisti
non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del Regolamento del consiglio nazionale forense 20/11/2015 n. 1, relativo ai corsi per l'iscrizione all'Albo
speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori;

- del Bando per l'ammissione al relativo corso propedeutico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio Nazionale Forense e del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2019 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i
difensori l'Avv. E. Papa, l'Avv. M. Sanino e l'Avvocato dello Stato V. Fico;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. – Con ricorso notificato il 16 febbraio 2016 e depositato il successivo giorno 26, le Associazioni sindacali forensi e i singoli Avvocati in epigrafe (i quali affermano di non essere iscritti all'Albo speciale per il patrocinio di fronte alle Giurisdizioni superiori) hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, il regolamento del Consiglio Nazionale Forense (CNF) n. 1 del 20 novembre 2015, emesso in attuazione dell'art. 22 della legge n. 247 del 2012, che disciplina i corsi per l'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle Giurisdizioni superiori; i medesimi hanno impugnato, inoltre, il bando per l'ammissione al corso tenuto dalla Scuola Superiore dell'Avvocatura (SSA), propedeutico all'iscrizione nel detto Albo.

2. – Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 3, 33, 41 della Costituzione; artt. 56, 101 e 102 del TFUE), violazione dei principi generali di iniziativa economica, violazione dei principi comunitari di tutela della concorrenza, illegittimità derivata per l'illegittimità costituzionale e violazione delle disposizioni e dei principi comunitari dell'art. 22 della legge n. 247\2012, eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia manifesta.

Il motivo aveva il dichiarato fine che questo TAR sollevasse questione di legittimità costituzionale, o questione di compatibilità comunitaria ai sensi dell'art. 267 TFUE, in rapporto all'art. 22, della legge n. 247 del 2012.

Per la prima censura, il Regolamento impugnato, sarebbe lesivo di norme e principi comunitari posti a tutela della concorrenza, ed in particolare dell'art. 101 TFUE, in quanto attribuisce al CNF (che sarebbe da qualificarsi come "associazioni di imprese" alla luce del diritto dell'Unione), in via esclusiva, sia il compito di organizzare i corsi di accesso all'esame propedeutico all'iscrizione nell'Albo dei patrocinanti davanti alle Giurisdizioni superiori, sia il compito di organizzare detto esame di verifica; e se, forse, potrebbe ammettersi (in tesi) che il CNF organizzi la verifica finale di idoneità, invece violerebbe il libero gioco concorrenziale la previsione del potere esclusivo di organizzazione dei corsi propedeutici presso la Scuola superiore dell'avvocatura.

Per la seconda censura, l'art. 22 della legge n. 274 del 2012 contrasterebbe con le norme costituzionali in rubrica perché recherebbe disparità di trattamento fra gli Avvocati formati in Italia e gli Avvocati stabiliti in Italia, che, ai sensi dell'art. 9 del d. lgs. n. 96 del 2001, possono iscriversi ad una specifica sezione dell'Albo dei cassazionisti dopo il semplice decorso di dodici anni di esercizio professionale.

Per la terza censura, l'art. 22 della citata legge professionale contrasterebbe, altresì, con l'art. 33 comma V della Costituzione, che prescrive un esame di Stato per l'abilitazione alla professione forense.

2) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (L. n. 247 del 2012, art. 9 d. lgs. n. 96 del 2001, artt. 3, 33, 41 della Costituzione; artt. 56, 101 e 102 del TFUE, art. 3 L. 241\90), violazione dei principi generali di iniziativa economica, violazione dei principi comunitari di tutela della concorrenza, eccesso di potere per disparità di trattamento, irragionevolezza, contraddittorietà, incongruità, difetto assoluto di motivazione, ingiustizia manifesta, illegittimità propria e derivata.

Con il secondo mezzo, i ricorrenti censurano il Regolamento, invece, per asserito contrasto con il parametro di rango legislativo di riferimento, ossia proprio con l'art. 22 della legge n. 247 del 2012.

Ciò, sotto diversi profili:

- sarebbe innanzitutto illogico e foriero di disparità di trattamento fra Avvocati operanti in diversi settori del diritto, richiedere per l'accesso al corso, in via alternativa, una esperienza minima il patrocinio, negli ultimi quattro anni, in dieci giudizi davanti alle Corti di Appello civili, in venti giudizi davanti alle Corti di Appello penali o in venti giudizi davanti alla giurisdizione amministrativa, contabile e tributaria (art. 4);

- altrettanto illogico sarebbe l'aver previsto, in sede di prova di accesso ai Corsi, domande vertenti sia sul diritto processuale civile, che su quello penale, che su quello amministrativo, che, ancora, in tema di giustizia costituzionale, posto che agli aspiranti è richiesto di specificare la materia sulla quale intende sostenere, alla fine del corso, la prova di idoneità (art. 4);

- la legge prevedrebbe che il CNF sia competente a nominare soltanto la Commissione per la verifica finale di idoneità, e non anche quella per l'esame di accesso ai corsi, la cui nomina sarebbe di esclusiva competenza ministeriale (art. 3 comma III del regolamento, art. 3 del bando);

- inoltre, l'attribuzione al CNF di regolamentare il corso per l'accesso all'Albo dei cassazionisti attraverso la SSA non potrebbe spingersi (sotto l'aspetto evidenziato nel punto che precede) fino al potere di controllare, tramite propria Commissione, l'accesso al corso.

3. – Il CNF ed il Ministero della Giustizia si sono costituiti in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso con le rispettive memorie.

In particolare, il CNF ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione al gravame in capo alle Associazioni ed ai singoli ricorrenti e per mancata evocazione in giudizio degli Avvocati iscritti al Corso, nonché la infondatezza dell'impugnazione nel merito.

I ricorrenti hanno replicato con memoria.

4. – In occasione della pubblica udienza del 5 ottobre 2016 il ricorso è passato per la prima volta in decisione.

Con ordinanza n. 12874\2016, pubblicata il 30 dicembre 2016, il Collegio, dopo avere ritenuto infondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa del CNF, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'articolo 3, comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma secondo, della legge n. 247 del 2012, ha disposto la sospensione del presente giudizio ed ha ordinato l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

La questione sollevata da questo TAR davanti al Giudice delle Leggi può essere riassunta nei seguenti termini.

A tenore del detto art. 2 comma II della legge n. 247\2012, "L'iscrizione può essere richiesta anche da chi, avendo maturato una anzianità di iscrizione all'albo di otto anni, successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal CNF. Il regolamento può prevedere specifici criteri e modalità di selezione per l'accesso e per la verifica finale di idoneità. La verifica finale di idoneità è eseguita da una commissione d'esame designata dal CNF e composta da suoi membri, avvocati, professori universitari e magistrati addetti alla Corte di cassazione."

Il Collegio ha opinato che tale disposizione aveva introdotto, a parità di condizioni, un diffforme (e deteriore) trattamento per gli Avvocati abilitatisi in Italia, che non possono più accedere all'Albo per il mero decorso di dodici anni di esercizio professionale (come era sotto la vigenza dell'art. 33 del R.D. n. 1578 del 1933, modificato dall'art. 4 della legge n. 27 del 1997) rispetto agli Avvocati stabiliti, per i quali l'art. 9 del decreto legislativo n. 96 del 2001 conservava, a quel momento, tale possibilità, in quanto prevedeva che "Per l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo indicato al comma 1, l'avvocato stabilito deve 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. Alle deliberazioni del Consiglio nazionale forense in materia di iscrizione e cancellazione dalla sezione speciale dell'albo si applica la disposizione di cui all'art. 35 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 36 del 1934, e successive modificazioni”.

Il Collegio aveva osservato che tale art. 9 era stato dettato nell’ambito della “Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale”, ed era quindi ispirato alla tutela dei principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE), alla cui osservanza la repubblica è tenuta (anche) dall’art. 117, I comma, della Costituzione, e dunque era stato ritenuto necessaria e ragionevole misura di attuazione di inderogabili principi comunitari: anche perché, al momento della sua entrata in vigore, il combinato disposto tra gli articoli 33 del RD n. 1578 del 1933 e l’art. 4 della legge n. 27 del 97 prevedeva la possibile iscrizione all’Albo in questione dopo il semplice decorso di dodici anni di professione.

Per tale ragione l’art. 9 in questione, allora, palesandosi a contenuto, per così dire, necessitato (dal divieto di porre ostacoli alla libertà di stabilimento in Italia verso professionisti abilitati in altri Stati membri dell’UE), non avrebbe potuto che costituire il necessario metro di comparazione rispetto al trattamento che la norma qui sospettata di incostituzionalità riserva, invece, agli Avvocati formati ed abilitatisi in Italia, tenuti, per ottenere l’iscrizione all’Albo dei patrocinanti davanti alle Magistrature superiori, agli adempimenti più volte ricordati.

5. – Con ordinanza n. 156 del 2018, depositata l’11 luglio 2018, la Corte Costituzionale ha rilevato che nelle more del presente giudizio l’art. 9 comma II del decreto legislativo n. 96\2001 è stato sostituito dall’art. 1 della legge n. 167\2017 (Legge europea 2017), per il cui primo comma “L'iscrizione nella sezione speciale dell'albo indicato al comma 1 può essere richiesta al Consiglio nazionale forense dall'avvocato stabilito che dimostri 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 abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal Consiglio nazionale forense, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 ”.

Pertanto, la Corte ha ordinato la restituzione degli atti al Collegio remittente di questo TAR, affinché quest’ultimo proceda ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

6. – A seguito della restituzione degli atti al Giudice a quo, le parti hanno svolto le rispettive difese ai sensi dell’art. 73 c.p.a.

In particolare, i ricorrenti, con atto notificato il 27 febbraio 2019 e depositato il successivo 4 marzo, denominato “Memoria da valere all’occorrenza anche come motivi aggiunti”, ha affermato che la intervenuta modifica da parte del legislatore nazionale dell’art. 9 del decreto legislativo n. 96\2001 non avrebbe eliminato dall’ordinamento nazionale la disparità di trattamento determinata dall’art. 22 della legge n. 247/2012 nei confronti degli Avvocati che hanno conseguito il titolo in Italia e che intendono patrocinare innanzi alle Magistrature superiori, dal momento che per l’art. 8 della legge n. 31/1982 gli Avvocati con titolo conseguito in altri Paesi Europei possono di patrocinare in Italia dinanzi alle Magistrature superiori, indipendentemente dall’iscrizione nell’Albo speciale di cui all’art. 33 del regio decreto-legge n. 1578/1933, purché dimostrino di aver esercitato la professione nello Stato membro di provenienza per almeno dodici anni.

Per tale ragione i ricorrenti hanno chiesto che questo TAR sollevi la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22 della legge n. 247/2012 per i profili di cui al ricorso introduttivo e nella memoria da valere anche

come motivi aggiunti, oltre che l'accoglimento del ricorso e l'annullamento il Regolamento impugnato, ove occorra anche a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea in merito ai ritenuti profili di contrasto dell'art. 22 della legge n. 247/2012 e del regolamento del CNF 20 novembre 2015 n. 1 con le disposizioni del TFUE e con i principi di diritto europeo di cui al ricorso introduttivo.

Le Amministrazioni resistenti hanno insistito per il rigetto delle dette questioni e dell'impugnativa.

7. – Alla pubblica udienza dell'8 maggio 2019 il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. – In via preliminare il Collegio, in osservanza di quanto disposto dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 156\2018, deve procedere ad una nuova valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della già sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma II, della legge n. 247 del 2012, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Ritiene il Collegio che tali rilevanza e non manifesta infondatezza facciano adesso difetto: e le relative argomentazioni inducono, per comodità espositiva, ad esaminare per prima la questione sollevata dai ricorrenti con l'atto denominato al contempo memoria e ricorso per motivi aggiunti.

Ciò, a seguito dell'espunzione dall'ordinamento giuridico italiano dell'art. 9 comma II del decreto legislativo n. 96\2001 e della sua contestuale sostituzione (ad opera dell'art. 1 della legge n. 167\2017 -Legge europea 2017), con la disposizione per cui "L'iscrizione nella sezione speciale dell'albo indicato al comma 1 può essere richiesta al Consiglio nazionale forense dall'avvocato stabilito che dimostri 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 abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal Consiglio nazionale forense, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247".

Con tale novella, infatti, il legislatore nazionale ha eliminato la disparità di trattamento precedentemente sussistente fra Avvocati formati in Italia e Avvocati stabiliti in punto di accesso all'Albo dei patrocinanti davanti alle Giurisdizioni superiori, in quanto per entrambe le categorie professionali (e dunque: sia ad opera l'art. 1 comma I della legge n. 167\2017 –relativo agli Avvocati stabiliti- che in forza l'art. 22 della legge n. 247\2012 –relativo agli Avvocati-), adesso, sono previsti, quali requisiti fondanti l'iscrizione:

a) una anzianità di iscrizione all'albo di otto anni;

b) la successiva lodevole e proficua frequenza della Scuola superiore dell'avvocatura istituita e disciplinata con regolamento dal CNF (ossia, allo stato, quella di cui all'art. 22 comma II della legge n. 247 del 2012).

2. – Né la disparità di trattamento può essere ritenuta perdurare (e così, quindi, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione già sollevata) a causa della mancata abrogazione espressa dell'art. 8 della legge n. 31 del 1982.

Tale disposizione, invero, è inserita nella legge che regola la "Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee", la quale, per quanto qui interessa, prevede all'art. 1 che sono considerati avvocati i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, abilitati nello Stato membro di provenienza ad esercitare le proprie attività professionali con una delle denominazioni ivi elencate, e precisa, all'art. 2, che detti professionisti sono ammessi all'esercizio delle attività professionali dell'avvocato, in sede giudiziale e stragiudiziale, con carattere di temporaneità e secondo le modalità stabilite dalla norma medesima.

Gli stessi non possono fregiarsi del titolo di Avvocato (ma di quello conseguito nel Paese di origine), e proprio per questo "sono considerati" (e dunque non sono) Avvocati (art. 3); sono tenuti all'osservanza

delle vigenti norme legislative, professionali e deontologiche, ma non di quelle riguardanti il requisito della cittadinanza italiana, il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza, il superamento dell'esame di Stato, l'obbligo della residenza nel territorio della Repubblica, l'iscrizione in un albo degli avvocati e l'obbligo del giuramento (art. 4): e, in particolare, proprio per l'art. 8 richiamato dai ricorrenti, per il patrocinio di fronte alle Giurisdizioni superiori non devono essere iscritti nel relativo Albo.

Tali differenze di regime inducono a ritenere che, in questo caso, la comparazione che deve essere condotta al fine di verificare la sussistenza di una eventuale disparità di trattamento avvenga tra situazioni del tutto disomogenee tra di loro; e che, quindi, tale disparità non possa essere rinvenuta.

In primo luogo, per un dato formale: i professionisti comunitari equiparati agli Avvocati non sono Avvocati e non devono (né possono) essere iscritti nei relativi Albi professionali.

In secondo luogo, per un –ben più pregnante– dato sostanziale, che spiega quello formale: secondo la legge n. 31 del 1982, infatti, tali professionisti non possono esercitare stabilmente la professione forense in Italia; essi possono svolgere (il che è del tutto differente, e illustra la differenza di disciplina) singole ed occasionali prestazioni di patrocinio o consulenza in Italia: si deve ritenere (se si vuole dare un significato concreto alle norme in questione) senza il requisito della continuità.

Ritenendo il contrario, infatti, si tradirebbe il significato letterale dell'art. 2 della legge citata (che espressamente si appella alla temporaneità delle prestazioni).

Al contempo, ci si troverebbe al cospetto di una incoerenza sistematica, in quanto si svuoterebbero di significato e di rilevanza pratica proprio le norme che prevedono e disciplinano la figura dell'Avvocato stabilito in Italia: figura che non avrebbe ragione di essere, se per esercitare stabilmente in Italia la professione forense bastasse uno dei titoli previsti dall'art. 1 della legge n. 31 del 1982.

Tanto più sarebbe incoerente l'art. 8 di tale legge (che prevede per i professionisti stranieri il patrocinio davanti alle Giurisdizioni superiori in forza della sola anzianità dodicennale) con l' (adesso) oneroso (quanto quello degli Avvocati) percorso degli Avvocati stabiliti per ottenere l'iscrizione in un Albo per il patrocinio davanti alle Giurisdizioni superiori.

In definitiva, la mancanza di rilevanza e la manifesta infondatezza delle questioni che i ricorrenti chiedono di sollevare con i motivi aggiunti derivano dal fatto che non si può rinvenire alcuna disparità di trattamento per effetto delle norme in questione, in quanto per esercitare stabilmente la professione forense in Italia (anche davanti alle Magistrature superiori) occorre essere Avvocati o Avvocati stabiliti, ed attenersi alla relativa disciplina; mentre i titoli di cui all'art. 1 della legge n. 31 del 1982 sono utili unicamente ad effettuare prestazioni legali una tantum nel nostro Paese da parte di professionisti che non sono né Avvocati né Avvocati stabiliti.

3. - Tale sistema non contrasta né con l'art. 56 TFUE (già art. 49 del TCE) che prevede l'obbligo per gli Stati membri di rimuovere le restrizioni che impediscono ai cittadini di uno Stato membro, stabiliti in uno dei paesi dell'Unione, di prestare la propria attività a favore di un beneficiario che si trovi in un altro Stato membro oppure di prestarvi occasionalmente la propria attività alle condizioni previste dalla disciplina ivi vigente; né, tanto meno, con l'art. 4 della direttiva 77/249 CE per cui "le attività relative alla rappresentanza e alla difesa di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche sono esercitate in ogni Stato membro ospitante alle condizioni previste per gli avvocati stabiliti in questo stato".

Invero, il punto nodale della questione è costituito, all'evidenza, dal criterio alla luce del quale si può valutare la temporaneità, o, al contrario, la stabilità dell'attività svolta da un professionista in altro Stato membro dell'Unione.

Tale criterio può essere desunto da quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE (sentenza del 30 novembre 1995 in causa C-55\94), per cui la temporaneità (o non) dell'attività forense svolta in altro Stato membro si deve valutare tenendo conto della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità della prestazione stessa.

Ciò posto, anche per il Giudice comunitario sussiste una differenza di disciplina fra professionisti che possono esercitare stabilmente in un dato Paese dell'Unione e professionisti che possono farlo solo occasionalmente, in quanto la su citata sentenza afferma che un cittadino di uno Stato membro che, in maniera stabile e continua, esercita un'attività professionale in un altro Stato membro in cui, da un domicilio professionale, offre i propri servizi, tra l'altro, ai cittadini di questo Stato, è soggetto alle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento e non a quelle del capo relativo ai servizi.

E, "allorché l'accesso a un'attività specifica non è sottoposto ad alcuna disciplina nello Stato ospitante, il cittadino di qualsiasi altro Stato membro ha diritto di stabilirsi nel territorio del primo Stato e di esercitarvi tale attività. Diversamente, allorché l'accesso a un'attività specifica, o il suo esercizio, è subordinato, nello Stato membro ospitante, a determinate condizioni, il cittadino di un altro Stato membro che intenda esercitare tale attività deve, di regola, soddisfarle.

A tale ultimo fine, secondo la Corte di Giustizia, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo.

La disciplina interna su ricordata non risulta contrastare con tali principi.

La insussistenza di profili discriminatori risale alla stessa possibilità dei professionisti abilitatisi all'estero di esercitare in Italia, seppure soggiacendo a una disciplina differente a seconda della occasionalità o della stabilità dell'attività.

I motivi di interesse pubblico sono evidenti, ed attengono alla stessa, strettissima, correlazione tra la professione forense ed il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, su cui questa Sezione ha avuto modo di soffermarsi nella sentenza n. 11392\2015.

In tale pronuncia è stato fatto riferimento alla imprescindibile e fondamentale funzione sociale dell'avvocato, che la legge di riforma -anche con tale espressa qualificazione degli enti esponenziali di tale categoria- ha voluto sottolineare come orientata all'attuazione di principi costituzionali; ne è testimonianza l'art. 1 della legge n. 247 del 2012, per cui l'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta: a) regola l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato e, nell'interesse pubblico, assicura la idoneità professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide; b) garantisce l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati, indispensabili condizioni dell'effettività della difesa e della tutela dei diritti; c) tutela l'affidamento della collettività e della clientela, prescrivendo l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualità ed efficacia della prestazione professionale; d) favorisce l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito.

La coerenza con lo scopo perseguito dalle norme e la non ridondanza rispetto allo stesso, infine, sono garantite proprio dalla sostanziale gradualità delle misure legislative succedutesi nel tempo, che oggi costituiscono un sistema che consente ai professionisti legali, a seconda della stabilità del collegamento dell'attività con il territorio nazionale, di esercitare alla luce di un quadro regolamentare tanto più stringente a misura del crescere di tale collegamento.

4. – Può adesso essere esaminato il ricorso introduttivo, che è infondato, e va respinto.

4.1. - Con la prima censura contenuta nel primo motivo i ricorrenti si dolgono 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 dagli articoli 52, 101 e 102 del TFUE che con gli articoli 3, 33 e 41 della Costituzione.

La censura non può essere condivisa, e ciò, ancora una volta, alla luce di quanto affermato da questa Sezione nella su citata sentenza n. 11392\2015 a proposito della fondamentale funzione della professione forense nella tutela del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, su cui –per brevità- si possono qui richiamare le considerazioni riprodotte al paragrafo precedente.

Detta tutela giustifica pienamente che a presidio della professione forense vi sia un sistema pubblicistico associativo costituito dal CNF 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 CNF 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 CNF.

Il motivo, quindi, va respinto.

4.2. – La seconda censura contenuta nel motivo, che aveva dato luogo alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio e definita dalla Corte Costituzionale con la su ricordata ordinanza n. 156\2018, va respinta.

Come si è detto in precedenza, infatti, la questione di costituzionalità sottesa alla censura ha perso di rilevanza ed è oramai manifestamente infondata.

4.3. – La terza censura, per cui l'art. 22 della citata legge professionale contrasterebbe con l'art. 33 comma V della Costituzione, che prescrive un esame di Stato per l'abilitazione alla professione forense, reca una questione di legittimità costituzionale manifestamente infondata, in quanto ciò che tale norma disciplina non è l'accesso alla professione forense, bensì –più limitatamente- il suo esercizio davanti ai massimi gradi della Giurisdizione.

5. – Con il secondo motivo i ricorrenti propongono diversi profili di censura avverso il Regolamento con cui il CNF ha disciplinato l'accesso alla Scuola Superiore dell'Avvocatura e l'esame finale per il conseguimento dell'iscrizione all'Albo degli Avvocati cassazionisti.

5.1. – Con il primo profilo di doglianza i ricorrenti denunciano che sarebbe illogico e foriero di disparità di trattamento fra Avvocati operanti in diversi settori del diritto, richiedere per l'accesso al corso, in via alternativa, una esperienza minima di patrocinio, negli ultimi quattro anni, in dieci giudizi davanti alle Corti

di Appello civili, in venti giudizi davanti alle Corti di Appello penali o in venti giudizi davanti alla giurisdizione amministrativa, contabile e tributaria.

La censura 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.

5.2. – Il secondo profilo afferma che sarebbe illogico l'avere previsto, in sede di prova di accesso ai Corsi, domande vertenti sia sul diritto processuale civile, che su quello penale, che su quello amministrativo, che, ancora, in tema di giustizia costituzionale, posto che agli aspiranti è richiesto di specificare la materia sulla quale intende sostenere, alla fine del corso, la prova di idoneità.

La doglianza è infondata.

Ed invero risulta coerente con il diritto di difesa -cui più volte si è fatto riferimento nella presente motivazione quale giustificazione del regime pubblicistico della professione forense- la richiesta all'aspirante avvocato cassazionista, sottesa alla previsione regolamentare contestata, di una cultura giuridica non già –per così dire- “a compartimenti stagni”, bensì allargata a tutte le principali branche del diritto: specie ove si pensi che, in realtà, tali “compartimenti stagni” non esistono, dal momento che, di regola, ogni settore della scienza presuppone ed utilizza concetti di altri settori; basti pensare, a titolo di esempi, a come i cultori del diritto amministrativo debbano bene conoscere la disciplina degli appalti sia fino nella fase dell'aggiudicazione che dopo di essa, nella fase dell'esecuzione (non foss'altro che per discernere tra i casi in cui vi sia la giurisdizione amministrativa oppure quella ordinaria), oppure in cosa si concreti la differenza di disciplina proprietaria dei beni pubblici da quella dei beni privati; o a come i cultori del diritto penale debbano fare riferimento a concetti giuridici mutuati dagli altri settori del diritto al fine di verificare se sia integrata la fattispecie di reato positivizzata; o, ancora, a come i cultori del diritto tributario non possano non conoscere concetti basilari del diritto civile o di quello amministrativo.

La necessità che l'avvocato sia dotato di solide basi di tutte le principali discipline giuridiche, rispondente ai più volte richiamati motivi di interesse pubblico, 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 egli sia più o meno versato.

5.3. – Non ha pregio nemmeno la censura, secondo cui la legge prevedrebbe che il CNF sia competente a nominare soltanto la Commissione per la verifica finale di idoneità, e non anche quella per l'esame di accesso ai corsi, la cui nomina sarebbe di esclusiva competenza ministeriale: tale competenza ministeriale, infatti, non è prevista da alcuna disposizione di legge, né l'art. 22 della legge n. 247\2012 preclude la regolamentazione (anche) dell'accesso alla Scuola al CNF, che, anzi, essendo l'organizzatore di quest'ultima, non può che essere il soggetto che alla medesima regola l'accesso.

5.4. – Va infine respinto l'ultimo profilo di doglianza, per cui l'attribuzione al CNF di regolamentare il corso per l'accesso all'Albo dei cassazionisti attraverso la SSA non potrebbe spingersi fino al potere di controllare, tramite propria Commissione, l'accesso al corso: a questo fine, in ossequio al principio di sinteticità, può essere fatto utile riferimento a quanto detto in precedenza, sotto un profilo generale, rispetto alla funzione rimessa all'Ente pubblico CNF dalla normativa di riferimento per il perseguimento di specifici interessi pubblici.

6. – In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti vanno respinti

7. – Le spese, attese le peculiarità della questione e la rilevanza e non manifesta infondatezza di una delle questioni di costituzionalità che i ricorrenti hanno chiesto di sollevare nel corso del giudizio, possono essere compensate per intero.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), respinge il ricorso ed i motivi aggiunti in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Achille Sinatra

IL PRESIDENTE

Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO