

Pubblicato il 02/10/2019

N. 11477/2019 REG.PROV.COLL.

N. 02415/2016 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 2415 del 2016, proposto da
....., domiciliato presso la Segreteria TAR Lazio in Roma, via Flaminia, 189, come da procura in atti;

contro

Consiglio Nazionale Forense (Cnf), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino, Giuseppe Morbidelli, Giuseppe Colavitti, con domicilio eletto presso lo studio 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;
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 n. 1 del 20 novembre 2015 di cui all'art. 22 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 sui corsi per l'iscrizione all' "Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori", pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio Nazionale Forense a decorrere dal 14 dicembre 2015;

- di tutti gli atti connessi, preordinati e conseguenti, tra cui, in particolare, del provvedimento CNF AMM05/01/16.024482U del 12 gennaio 2016, recante "Bando per l'ammissione al corso propedeutico all'iscrizione nell'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle Giurisdizioni superiori, ai sensi dell'art. 22, comma 2, della Legge 31 dicembre 2012, n. 247", pubblicato sulla GURI 4° serie Concorsi ed esami n. 4, in data dal 12 gennaio 2016;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale Forense (Cnf) e di 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. Vercilio in sostituzione dell'Avv. G. La Rosa, 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 18 febbraio 2016 e depositato il successivo giorno 26, gli 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) Disapplicazione e/o incostituzionalità dell'art. 22 della legge n. 247/2012, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 41 Cost., degli artt. 10, 11 e 117, comma 1, Cost. e, per il loro tramite, dei principi di cui all'art. 101 del TFUE, degli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in relazione al divieto di non discriminazione. Violazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione a contrario di cui all'art. 53 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Illegittimità derivata e/o conseguente nullità dell'atto gravato.

L'art. 22 della legge 247/2012 violerebbe le norme indicate in rubrica.

In particolare, la direttiva europea 16 febbraio 1998, n. 5, relativa all'esercizio stabile e continuativo della professione forense in uno Stato membro diverso rispetto a quello nel quale sia stato acquisito il relativo titolo di abilitazione, garantirebbe al professionista migrante l'accesso all'attività forense nello Stato membro ospitante.

Tale direttiva 98/5 è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, la quale, riconoscendo il titolo professionale conseguito in un altro Stato membro, all'art. 8 ha previsto che “nell'esercizio delle attività relative alla rappresentanza, assistenza e difesa nei giudizi civili, penali ed amministrativi, nonché nei procedimenti disciplinari nei quali è necessaria la nomina di un difensore, l'avvocato stabilito deve agire di intesa con un professionista abilitato ad esercitare la professione con il titolo di avvocato”.

L'art. 9, comma 2, del d.lgs. 96/2001 prevede la possibilità per i professionisti europei di iscriversi all'Albo speciale per il patrocinio avanti alle giurisdizioni superiori, 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”.

Una volta iscritto all'albo speciale per le giurisdizioni superiori, dunque, lo straniero che intenda patrocinare dinnanzi alla Corte di Cassazione e altre Supreme giurisdizioni può farlo previa intesa con un avvocato abilitato al patrocinio avanti a dette giurisdizioni (comma 1).

In tal modo la legge n. 247/2012 avrebbe determinato una discriminazione “a contrario” nei confronti degli avvocati italiani, a cui è preclusa la possibilità di iscriversi all'Albo speciale a seguito del dodicennio di attività.

Né tale discriminazione sarebbe superata dalla circostanza che l'art. 9 richiede l'intesa con un avvocato abilitato a esercitare davanti alle giurisdizioni superiori.

Quindi dopo dodici anni di attività professionale (esercitata anche interamente in Italia), l'avvocato stabilito può iscriversi presso l'Albo speciale fregiandosi del relativo titolo; mentre, all'avvocato italiano è sempre preclusa tale facoltà, dovendo, invece, sostenere un iter formativo con relativo esame finale, al fine di potersi iscrivere nell'Albo speciale.

Il regolamento violerebbe l'art. 3 Cost., nonché per il tramite degli artt. 10, 11, e 117, comma 1, e le disposizioni introdotte a livello europeo dagli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Infatti, l'art. 22 1. 247/2012 nel prevedere la necessità di sostenere un esame quale unica modalità di accesso all'Albo speciale, determinerebbe una discriminazione a danno del cittadino abilitato in Italia, a favore dell'avvocato stabilito.

Il regolamento contrasterebbe anche con i principi di cui agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, i quali - con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - hanno lo stesso effetto giuridico vincolante dei Trattati europei.

Il regolamento dovrebbe, in subordine, essere disapplicato ai sensi del l'art. 53 della 1. 24 dicembre 2012, n. 234, in quanto, in vigore dell'art. 9 d.lgs. 96/2001 (che attua la citata direttiva europea 98/5), l'art. 22 1. 247/2012 avrebbe determinato nei confronti degli avvocati abilitati in Italia “effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea”;

2) Incostituzionalità dell'art. 22 1. 247/2012, per violazione dell'art. 3 Cost., del principio del legittimo affidamento “rafforzato” dall'esistenza di un rapporto amministrativo fondato sull'abilitazione già rilasciata. Illegittimità derivata.

L'art. 22 della 1. 247/2012, avrebbe violato altresì l'art. 3 della Cost., ledendo il legittimo affidamento “rafforzato” dall'esistenza di un rapporto amministrativo fondato sull'abilitazione già rilasciata.

L'art. 22, in particolare, avrebbe modificato il regime previgente relativo alla iscrizione presso l'Albo speciale, incidendo sulla posizione degli avvocati già abilitati al momento della sua entrata in vigore, determinando un effetto retroattivo.

Il regime transitorio introdotto dal legislatore avrebbe generato effetti distorsivi sul mercato creando un grave pregiudizio a coloro che erano già iscritti all'Albo professionale e che si accingevano ad acquisire il titolo per patrocinare dinnanzi alle giurisdizioni superiori.

3) Incostituzionalità dell'art. 22 della legge 247/2012 per violazione dell'art. 33, comma 5, e dell'art. 41 Cost., per illogicità e irragionevolezza. Illegittimità derivata.

L'art. 22 1. 247/2012 avrebbe introdotto un nuovo, autonomo e diverso, esame di abilitazione per esercitare la professione forense avanti alle giurisdizioni superiori, violando il dato costituzionale, che prescriverebbe un unico esame di abilitazione per esercitare una professione regolamentata.

La doppia abilitazione limiterebbe lo svolgimento della professione in modo irragionevole;

4) Incostituzionalità per violazione e falsa applicazione dell'art. 101 del TFUE, violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., Violazione dell'art. 97 Cost. e dei sottesi principi di imparzialità e buona amministrazione. Illegittimità derivata.

La previsione che affida al CNF per il tramite della Fondazione Scuola Superiore dell'Avvocatura, Sezione Scuola Superiore dell'Avvocatura per Cassazionisti l'organizzazione del corso violerebbe l'art. 101 del TFUE.

Poiché ogni avvocato dovrebbe considerarsi “impresa”, ai fini dell'applicazione delle norme poste a presidio della concorrenza, al CNF sarebbe applicabile la legge n. 287 in materia di tutela della concorrenza.

5) Incostituzionalità per violazione dei principi di imparzialità e trasparenza di cui agli artt. 97 e 98 Cost., nella parte relativa alla previsione dei componenti della Commissione.

Illegittimità derivata.

In attuazione dell'art. 22, comma 2, 1, 247/2012, l'art. 9 del Regolamento prevede che “la Commissione per la verifica di idoneità [...] deve essere composta da quindici componenti effettivi e quindici supplenti, scelti tra membri del Consiglio Nazionale Forense, avvocati iscritti all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, professori universitari di ruolo in materie giuridiche e magistrati addetti alla corte di cassazione o magistrati del Consiglio di Stato”.

I membri provenienti dal CNF e gli avvocati iscritti all'Albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori sarebbero sovrapponibili, in quanto secondo l'art. 38 della L. 247/2012 “sono eleggibili al CNF gli iscritti all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori”.

La quota della commissione riservata ai “professori universitari di ruolo in materie giuridiche” non limita la partecipazione ai docenti a tempo pieno, consentendo la partecipazione anche di coloro che svolgono la docenza a tempo parziale. Da quanto sopra consegue che la maggior parte dei componenti della Commissione sarebbe iscritta all'Albo delle giurisdizioni superiori;

6) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 21 e 22, comma 2, della legge 247/2012. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà nonché violazione del principio di parità di trattamento. Nullità e/o Illegittimità originaria

L'art. 4, comma 2, lett. d) del regolamento impugnato prescrive che gli interessati debbano dimostrare di “aver svolto effettivamente la professione forense” in base ai criteri, tra loro alternativi, stabiliti dal successivo comma 3.

L'art. 22, comma 2, della l. 247/2012 prevede quale unico requisito di accesso alla scuola l'iscrizione all'albo di otto anni, demandando al regolamento la facoltà di individuare meri “criteri e modalità di selezione per l'accesso”.

Tuttavia, il CNF avrebbe individuato un ulteriore requisito soggettivo di accesso, non ammissibile in ragione delle richiamate indicazioni normative.

L'art. 21, comma 1, della l. 247/2012, dopo avere stabilito che la permanenza dell'iscrizione all'albo necessità dell'accertamento circa l'effettività nell'esercizio della professione, prevede che “le modalità di accertamento dell'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione [...] sono disciplinate con regolamento ai sensi all'art. 1”, quindi “adottato con decreto del Ministro della Giustizia”.

Tuttavia il CNF, con la norma regolamentare impugnata, avrebbe introdotto un requisito non previsto dalla legge (effettività della professione) esercitando un potere che la legge attribuisce al Ministero;

7) Eccesso di potere per sviamento, illogicità e irragionevolezza, nella parte in cui si prevede che per il superamento della prova (preselettiva) è necessario rispondere correttamente ad almeno due terzi delle domande. Illegittimità originaria

La previsione di un test di accesso preliminare per poter accedere al corso organizzato dalla Fondazione Scuola Superiore dell'Avvocatura, sarebbe illegittima.

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 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. 12856/2016, pubblicata il 29 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.

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.

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 formatisi 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 –si osserva per completezza- 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 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 pronunzia 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. – Tanto premesso, il ricorso è infondato, e va respinto.

4.1. - Il primo motivo 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 respinto.

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

4.2 – Lo stesso è da dirsi del secondo motivo, che lamenta la portata retroattiva della medesima norma di legge censurata nel primo mezzo, oramai espunta dall'ordinamento giuridico.

4.3. – Il terzo motivo, 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, anch'esso, 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.

Il motivo, dunque, va respinto.

4.4 . – Eguale sorte segue il quarto motivo, con cui 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 in precedenza nella presente motivazione.

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.

4.5. – Va altresì respinto il quinto motivo, per cui sarebbe stato illogico prevedere nell’art. 9 del regolamento impugnato che i membri della Commissione siano, per la maggior parte, tutti Avvocati iscritti all’Albo speciale dei cassazionisti, sia in quanto provenienti dal CNF (e come tali necessariamente iscritti a quell’Albo), che in quanto Avvocati iscritti all’Albo speciale *tout court*, che, infine, quali docenti universitari.

La censura non coglie nel segno, in quanto, da un lato risulta 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 CNF), che di altre solamente “tecniche”, anche provenienti –oltre che dall’Avvocatura- dalle Magistrature superiori.

4.6. – Anche il sesto motivo è infondato, in quanto la previsione di avere effettivamente esercitato la professione forense per un dato periodo di tempo per accedere ai corsi 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 solo acquisita (oltre che negli studi) anche sul campo; e per di più, non già –per così dire- “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 egli sia più o meno versato.

Inoltre, 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.

Infine, non ha pregio il richiamo alla pretermissione del dato sostanziale, per cui i collaboratori di studio che non sono stati officiati mediante conferimento di procura difensiva ma hanno attivamente partecipato alla difesa non possono spendere tale esperienza: al di là della difficile previsioni di criteri diversi da quello formale, infatti, è solo il professionista cui è stato conferito il mandato

difensivo che, in forza di tanto, può sottoscrivere gli atti difensivi e che di ciò si assume la piena responsabilità.

4.7. – E' infine da respingere anche l'ultimo mezzo, in quanto la previsione di rispondere ad almeno due terzi dei quesiti proposti per accedere ai corsi risponde ad una scelta discrezionale, del tutto ragionevole, stante la necessità di accertare una piena conoscenza del diritto nelle sue varie branche in capo a soggetti cui sarà affidato nelle sue espressioni definitive il diritto di difesa dei consociati, costituzionalmente garantito.

5. – In conclusione, il ricorso va respinto.

6. – 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 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