

Michele Salazar

LA COMPETENZA DELLE REGIONI IN MATERIA DI FORMAZIONE CONTINUA DEGLI AVVOCATI*

L'art. 11 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247, contenente la nuova disciplina dell'ordinamento forense, riafferma l'obbligo per l'avvocato¹ di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale al fine di assicurare la qualità delle prestazioni e di contribuire al migliore esercizio della professione nell'interesse dei clienti e dell'amministrazione della giustizia (comma 1)². La competenza a stabilire le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini territoriali, delle associazioni forensi e di terzi è attribuita al Consiglio nazionale forense (comma 3)³.

Lo stesso art. 11 (ultimo comma) stabilisce che le Regioni, nell'ambito delle potestà ad esse attribuite dall'art. 117 Cost., possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale per avvocati.

* Questo scritto è destinato agli *Studi in onore di Ermanno Bocchini*.

¹ L'obbligo è fissato negli artt. 12 (*dovere di competenza*) e 13 (*dovere di aggiornamento professionale*) del Codice deontologico forense del 17 aprile 1997. Cfr. M. SALAZAR, *Brevi note sulla formazione continua degli avvocati*, in *Riv. giur. scuola*, 2008, p. 17 ss. Nel nuovo codice deontologico la materia è disciplinata agli artt. 14 e 15.

² Sulla formazione forense rinvio ai miei lavv., *La formazione forense: realtà e prospettive*, in *Riv. giur. scuola*, 1998, p. 879 ss.; e *Il futuro della formazione forense*, *ivi*, 2000, p. 565 ss., e agli Autori *ivi* citati.

³ Il potere regolamentare nella materia della formazione continua era stato riconosciuto al CNF dal Tar del Lazio, Sez. III *quater*, con le sentt. nn. 7081 e 7230 del 17 e 20 luglio 2009.

Il coinvolgimento in *subiecta materia* delle Regioni, alle quali viene assegnato tuttavia solo il compito di disciplinare l'erogazione di fondi, non potrà che suscitare reazioni da parte di detti Enti, che non accetteranno siffatta evidente limitazione alla loro potestà legislativa, anche perché alcune Regioni hanno già provveduto ad emanare apposite leggi sulla formazione professionale, e quindi anche su quella forense, spingendosi oltre le colonne d'Ercole della mera erogazione di fondi. Si vedano ad es. la legge della Provincia autonoma di Trento 14 febbraio 2007, n. 4, intitolata «Interventi per favorire l'accesso alla professione e alla formazione continua delle professioni intellettuali», nella quale assai ampie sono le attività attribuite alla competenza provinciale (ad esempio l'organizzazione di percorsi formativi, il rilascio di certificazione di qualità dei servizi professionali; l'adozione di metodologie per la formazione continua dei professionisti e la relativa certificazione dei crediti; l'adozione di procedure certificate per assicurare la qualità e la trasparenza tra il cittadino-cliente e il professionista); e della Campania 16 luglio 2012, n. 16, avente ad oggetto la disciplina delle professioni per: a) garantire e tutelare, in attuazione dell'art. 41 Cost., la concorrenza; b) valorizzare la rilevanza economica e sociale della professione, quale risorsa prioritaria dell'economia e della conoscenza; c) favorire il pieno sviluppo della persona umana, le sue libertà e dignità, nonché l'effettiva partecipazione dei professionisti all'organizzazione politica, economica e sociale del territorio regionale; d) agevolare e favorire l'esercizio della professione da parte dei giovani professionisti, anche attraverso la promozione delle aggregazioni professionali (la legge si occupa anche di associazione temporanea regionale tra professionisti, di assicurazione obbligatoria, di tirocinio e di pubblicità, vale a dire di materie di stretta competenza statale)⁴.

Si ricorderà che il dibattito in termini generali sulla questione del riparto delle competenze fra Stato e Regioni nella materia «professioni», avviato nell'VIII^a Conferenza Nazionale della Cassa di Previdenza e Assistenza Forense svoltasi a Sorrento nei giorni 26-29 settembre 2002⁵, e cioè a meno di un anno dalla riforma

⁴ Sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella materia «professioni» cfr. G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato*, Torino, 2012, p. 49 ss.

⁵ Cfr. V. PANUCCIO, *Le professioni tra Europa e regioni (a proposito di una prima esperienza di legislazione regionale in tema di professione forense)*, in *Riv. giur. scuola*, 2002, pp. 849 ss.; M. SALAZAR, *Note minime sulla competenza delle Regioni in materia di ordini, collegi e associazioni professionali*, *ivi*, p. 901 ss.; L. BOREA, *La professione tra Europa e regioni* (testo dattiloscritto); M.

(segue)

del titolo V della Costituzione, si era notevolmente ampliato all'epoca della elaborazione del disegno di legge-quadro in materia di professioni, predisposto da una Commissione di esperti coordinati dal sottosegretario Nicola Vietti (mai sottoposto tuttavia all'approvazione del Parlamento⁶) e del progetto che le Regioni avevano approntato nel giugno del 2003 per varare la «loro» riforma nella medesima materia⁷, e non si è mai sopito a causa dei continui interventi legislativi delle Regioni.

Infatti, ancor prima di detto progetto, alcune Regioni si erano messe in movimento per dare attuazione alla competenza legislativa concorrente nella materia «professioni», introdotta nell'art. 3, comma 1, della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Aveva cominciato la Calabria (Legge 26 novembre 2001, n. 27), seguita dalla Liguria (Legge 5 febbraio 2002, n. 6); dal Lazio (Leggi 22 luglio 2002, n. 19 e 12 novembre 2002, n. 40), e dal Piemonte (Legge 24 ottobre 2002, n. 25).

La legge calabrese, pur limitata, nella sua intitolazione, all'istituzione di una Consulta delle professioni, si occupa in realtà anche di altri profili di notevole rilievo⁸; le due leggi del Lazio hanno ad oggetto, rispettivamente, l'istituzione della «Conferenza regione - ordini e collegi professionali» e l'«Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio ed immobili»; la legge del Piemonte, intitolata «Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali», estende l'area delle professioni sanitarie alla c.d. medicina alternativa.

A dette Regioni si sono poi via via aggiunti l'Abruzzo (Legge 19 novembre 2003, n. 17; Legge 23 gennaio 2004, n. 2); il Veneto (Legge 9 aprile 2004, n. 9); la Lombardia (Legge 14 aprile 2004,

LUCIANI, *Leggi regionali e professioni*, in *La prev. for.*, 2002, p. 108 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 92 ss.; e L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, *ivi*, 2003, p. 345 ss.

⁶ La bozza è pubblicata in *Vita Forense*, n. 1/2003 (inserto). Per una sintetica indicazione dei principi informativi e delle linee fondamentali del progetto cfr. N. BUCCICO, *Professionisti: un contributo alla discussione per avviare il necessario disegno riformatore*, in *Guida dir.*, n. 23 del 15 giugno 2002, p. 23.

⁷ Il testo della riforma predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, intitolato «*Disciplina e principi fondamentali in materia di libere professioni*», si basa sul sistema «duale» (professioni tradizionali e professioni nuove), sulla istituzione di organismi di confronto tra enti regionali e ordini e collegi professionali, e sul potenziamento della formazione.

⁸ Per un esame, sia pure sommario, di dette leggi si rinvia a L. CASTELLI, *cit.* Osservazioni sulla legge della Calabria si trovano in M. CLARICH, *Un'iniziativa dall'impatto modesto che apre la strada a interventi più incisivi*, in *Guida dir.*, 2002, n. 9, p. 21; M. LUCIANI, *cit.*; V. PANUCCIO, *Le professioni ecc.*, *cit.*; M. SALAZAR, *Note minime ecc.*, *cit.*; e G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni ecc.*, *cit.*

n. 7); la Valle d'Aosta (Legge 20 aprile 2004, n. 4); il Friuli Venezia-Giulia (Legge 22 aprile 2004, n. 13); la Sicilia (Legge 3 maggio 2004, n. 8); ancora il Piemonte (Legge 31 maggio 2004, n. 13; n. 1/2004 e 18 settembre 2006, n. 32); la Liguria (Legge 25 ottobre 2004, n. 18 e Legge 14 marzo 2006, n. 6); la Toscana (Legge 28 settembre 2004, n. 50); la Provincia di Bolzano (Legge 3 ottobre 2005, n. 8); la Campania (Legge 17 ottobre 2005, n. 18); le Marche (Legge 9 dicembre 2005, n. 28); il T.A.A. (Legge 9 luglio 2008, n. 5); l'Emilia Romagna (Legge 19 febbraio 2008, n. 2); la Puglia (Legge 19 dicembre 2008, n. 37); il Lazio (Legge 24 dicembre 2008, n. 26); e la Basilicata (Legge 13 novembre 2009, n. 37).

La legge del Veneto istituisce la figura professionale di autista soccorritore; la legge della Lombardia istituisce la Consulta regionale degli Ordini, Collegi e Associazioni professionali; la legge della Valle d'Aosta prevede interventi per lo sviluppo alpinistico ed escursionistico e disciplina la professione di gestore di rifugio alpino; la legge del Friuli è intitolata «Interventi in materia di professioni»; la legge della Sicilia disciplina le attività di guida turistica, guida ambientale-escursionistica, accompagnatore turistico e guida subacquea; la legge della Liguria si occupa della regolamentazione complessiva delle discipline bionaturali per il benessere; le leggi dell'Abruzzo riguardano, rispettivamente, l'«Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio» e l'«Istituzione di corsi di formazione dell'arte ausiliaria della professione sanitaria»; la legge della Toscana detta disposizioni in materia di libere professioni intellettuali; la legge della provincia di Bolzano istituisce la figura professionale del maestro odontotecnico; la legge della Campania introduce la figura professionale del musicoterapista; la legge del Lazio si occupa della tutela dei minori e della diffusione della cultura della mediazione familiare; la legge della Basilicata istituisce la figura dell'autista soccorritore.

Non è questa la sede per la disamina di dette leggi. La loro emanazione è, però, segno della precisa volontà regionale di aprire una breccia nel settore professionale e di occuparlo con iniziative massicce, come gli esempi sopra indicati palesano con nettezza. Bene ha dunque fatto la dottrina a sollevare, in ordine a taluni di detti interventi, dubbi di costituzionalità, che la Corte costituzionale ha riconosciuto fondati quando è stata chiamata a risolvere il giudizio in via principale: per la legge del Piemonte n. 25/2002 con sent. 12 dicembre 2003, n. 353; per la legge della

Liguria n. 18/2004 con sent. 8 febbraio 2006, n. 40; per le leggi dell'Abruzzo n. 17/2003 e n. 2/2004 con sentt. 26 luglio 2005, n. 319 e 30 settembre 2005, n. 355; per la legge della Toscana n. 50/2004 con sent. 24 ottobre - 3 novembre 2005, n. 405⁹; per le leggi della provincia di Bolzano n. 8/2005 e della Campania n. 18/2005 con sentt. nn. 423 e 424 del 19 dicembre 2006; per le leggi n. 26/2008 del Lazio e n. 17/2008 della Puglia con sentt. nn. 131 e 132 del 15 aprile 2010; per la legge n. 37/2009 della Basilicata con sent. 22 ottobre 2010, n. 300. Molto opportunamente dunque il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, che ha proceduto alla ricognizione dei «principi fondamentali» in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, ha ristretto gli spazi di conflitto tra Stato e Regioni¹⁰. Nonostante ciò, com'era facilmente prevedibile, specie dopo l'approvazione della legge, il confronto tra Stato e Regioni nella materia «professioni», proprio sui «principi fondamentali» si è maggiormente caricato di conflittualità, anche perché, con riguardo alla potestà concorrente, molti sono i dubbi suscitati dalla riforma del titolo V, ancora dopo l'approvazione della legge La Loggia (Legge n. 131/2003) e l'emanazione del citato D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 30¹¹.

Infatti, dalla lettura dell'art. 117, comma 3, Cost. non si comprende se il quadro tracciato dalla riforma del titolo V ammetta che - come in passato - nelle materie di potestà ripartita le leggi cornice statali possano immettere anche norme di dettaglio, cedevoli al sopravvenire delle corrispondenti norme regionali. Questa logica, definita dell'integrazione tra le fonti, presenta il pregio di evitare che importanti settori dell'ordinamento restino sguarniti di regolamentazione a causa dell'inerzia delle Regioni. Per altro verso, essa tuttavia appare ai più in contrasto con il rafforzamento dell'autonomia, vero cardine della riforma. Sul punto, non si sono espresse chiaramente né la giurisprudenza costituzionale né la legge La Loggia. In particolare, la Corte costituzionale (sent. 282/2002) ha sottolineato che, con riguardo

⁹ Cfr. G. COLAVITTI, *Ordini, addio al coordinamento regionale*, in *Dir. e giur.*, 3 dicembre 2005, p. 100; e C. BASSU SPETTA *allo Stato creare gli organismi chiamati a svolgere attività di controllo*, in *Guida dir.*, 2005, p. 67 ss.

¹⁰ Cfr. G. ALPA, *Con i nuovi principi sulle professioni meno spazi ai conflitti tra Stato e Regioni*, in *Guida dir.*, 1 aprile 2006, p. 10; e A. MARI, *I principi fondamentali in materia di professioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 85 ss.

¹¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Quel complicato intreccio sugli Ordini. Divieti e rinvii, poco spazio alle Regioni*, in *Dir. e giur.*, 2006, p. 90 ss.

alle materie di potestà concorrente, le Regioni possono trarre principi dalle leggi statali vigenti, escludendo così la necessità che, a seguito della riforma, i legislatori locali debbano attendere il varo di nuove leggi statali. Ed è questa la soluzione recepita dalla legge La Loggia (art. 1, comma 3), per cui le Regioni esercitano la loro competenza (alcune l'hanno già esercitata, come si è visto) nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dalla legge dello Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi vigenti. Come si diceva, tuttavia, non si chiarisce se le leggi statali possano includere anche statuizioni di dettaglio, che dovrebbero essere in ogni caso considerate cedevoli e perciò «sostituibili» dai legislatori locali. Se così non fosse, non si noterebbe alcuna differenza tra le leggi del Parlamento adottate sulle materie di potestà esclusiva statale e quelle approvate nell'esercizio della potestà ripartita.

In questa luce va letta la Legge n. 247/2012, sull'ordinamento forense, che riserva alla legge statale e ad appositi futuri regolamenti del CNF (art. 11, in tema di formazione continua) e del Ministro della Giustizia, sentito il CNF (art. 43, in tema di corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato), la normazione sulla materia «formazione degli avvocati», lasciando alle Regioni, in sostanza, una competenza assai limitata con funzione attuativa (o attuativa-integrativa), come, ad esempio, quella riguardante (art. 11, comma 5) l'erogazione di fondi per la formazione, che sembra più consona alla potestà regolamentare. Le Regioni potrebbero, dunque, non avendo impugnato - a quanto è dato di sapere -, nel termine di 60 giorni, la Legge n. 247/2012 per violazione dell'art. 117, comma 2, Cost., procedere alla regolazione della materia provvedendo a «sostituire» la disposizione in questione in quanto non qualificabile come rientrante nei principi fondamentali. In tale ipotesi, il Governo potrebbe a sua volta impugnare le leggi regionali ex art. 127 Cost., per violazione del limite dei (presunti) principi fondamentali. La lacuna della legge La Loggia, perciò ha finito per caricare la Corte costituzionale del compito di sciogliere il «nodo» della potestà concorrente. Ed infatti, con sentenze n. 430 del 14 dicembre 2007 e n. 443 del 21 dicembre 2007 la Corte si è già dovuta occupare della questione di legittimità sollevata dalla Regione Veneto nei confronti del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani») in materia di tariffe, di pubblicità informativa, di società tra avvocati, e di patti scritti sul compenso per asserita invasione da parte dello Stato della

competenza legislativa esclusiva delle Regioni in dette materie, risolvendolo nel senso che la legge statale non aveva invaso la potestà legislativa delle Regioni¹².

La Legge n. 247/2012, nel circoscrivere, per quanto riguarda la professione forense (art. 11, comma 5), la potestà regionale alla disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale per avvocati, ha fissato in termini generali - con una disposizione di principio - specifici limiti all'area di operatività legislativa delle Regioni nella regolazione della professione suddetta in conformità alla giurisprudenza costituzionale, costantemente orientata nel senso di far rientrare 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 (art. 1, comma 2, Legge n. 247/2012), nelle materie «giurisdizione e norme processuali;

¹² La Corte ha affermato che:

a) non invade la potestà legislativa delle regioni la previsione dell'art. 1, comma 1. lett. a, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, che ha abrogato le disposizioni che prevedono «l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti». Questa norma, infatti, tendendo a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, attiene alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. e, Cost.

b) non invade la potestà legislativa delle regioni la previsione dell'art. 2, comma 1. lett. b, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, che consente di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali le caratteristiche del servizio offerto nonché i costi complessivi delle prestazioni, considerato che questa norma garantisce e promuove la concorrenza.

c) non invade la potestà legislativa delle regioni la previsione dell'art. 1, comma 1. lett. c, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, che prevede di creare società di persone o associazioni tra professionisti volte a fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare. Questa norma, atteso che aumenta e diversifica l'offerta sul mercato, è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

d) non invade la potestà legislativa delle regioni la previsione dell'art. 1, comma 2-bis., D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), inedito nella legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, che ha sostituito l'art. 2233, comma 3, c.c., prescrivendo a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti, conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali. Questa norma, attenendo al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati rientra nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l, Cost.

e) non invade la potestà legislativa delle regioni la previsione dell'art. 1, comma 1. lett. a, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. «decreto Bersani»), nel testo originario e in quello modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, che prevede l'adeguamento delle disposizioni deontologiche e dei codici di autodisciplina a quanto stabilito dal comma 1 dello stesso art. 2 e, in caso di mancato adeguamento, la nullità di norme in contrasto con lo stesso comma 1, atteso che si tratta di una norma strettamente conseguenziale a quelle di cui al comma 1, per le quali si è ritenuto che le relative questioni non siano fondate, in quanto incidenti sulla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato.

ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» e «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed l) Cost.)¹³.

¹³ La recente legge della Regione Calabria 4 dicembre 2012, n. 61, intitolata «Interventi in materia di sostegno e innovazione delle attività professionali», ancorché precedente alla Legge n. 247/2012, è in sintonia con quest'ultima. Essa, infatti, si limita a disporre interventi finanziari di sostegno alla formazione e all'avvio dell'attività professionale.