

Le pronunce del TAR Lazio 02/10/2019 sul sistema di accesso all'albo dei cassazionisti

Roma, 10 ottobre 2019

Con due decisioni depositate il 2 ottobre u.s. (11477/19 e 11487/19) il Tar Lazio ha respinto due ricorsi presentati contro il CNF dal Sindacato Avvocati di Bari e da un altro un altro gruppo di avvocati, che censuravano il nuovo riformato sistema di accesso all'albo per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

La disciplina dettata dalla legge n. 247/12, recante *nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*, ha introdotto un nuovo sistema di accesso all'albo per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, che continua ad affiancarsi al superamento dello specifico esame disciplinato dalla L. 1003/36 e dal R.D. 1482/36: mentre nel regime previgente era sufficiente il semplice requisito di anzianità di esercizio professionale, pari a 12 anni, l'art. 22, comma 2 della L. 247/12 prevede oggi due requisiti per poter richiedere l'iscrizione: aver maturato un'anzianità di iscrizione all'albo di 8 anni e aver lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'Avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento del CNF. A tale strumento di normazione secondaria il legislatore ha affidato la previsione di criteri e modalità di selezione per l'accesso e per la verifica finale di idoneità, eseguita da una Commissione d'esame designata dal CNF composta da suoi membri, avvocati, professori universitari e magistrati addetti alla Corte di cassazione.

Sulla scorta di tale previsione, il CNF ha emanato il Regolamento 20/11/2015, n. 1, sui corsi per l'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, che disciplina compiutamente la Scuola superiore dell'Avvocatura, il suo funzionamento, l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi, il bando per l'accesso ed i requisiti di partecipazione, il reclutamento dei docenti, nonché la verifica finale di idoneità.

Sia il Regolamento del CNF che il bando per l'accesso al corso (edizione 2016) venivano impugnati davanti al Tar Lazio per una serie di censure:

- un'indebita restrizione alla concorrenza e al principio di accesso agli albi professionali, in quanto il CNF è competente in via esclusiva sia ad organizzare i corsi di accesso all'esame propedeutico di iscrizione, sia ad organizzare l'esame di verifica;
- una disparità di trattamento tra Avvocati formati in Italia e Avvocati stabiliti, in quanto i secondi potevano accedere a seguito del semplice decorso di dodici anni di esercizio professionale, stante la norma di cui all'art. 9, comma 2 D.Lgs. 96/01;
- le previsioni regolamentari che disciplinano i requisiti di accesso al corso (un'esperienza minima di patrocinio) nonché la prova di accesso (vertente su varie materie, considerato che agli aspiranti è richiesto di specificare la materia sulla quale si intende sostenere la prova finale di idoneità);
- la competenza del CNF a nominare i componenti della Commissione per l'esame di accesso ai corsi, nonché la composizione stessa della Commissione.

Nel corso del contenzioso il Tar sollevava questione di legittimità costituzionale (ordd. 12874/16 e 12856/16) in ragione della lamentata disparità di trattamento fra Avvocati formati in Italia e Avvocati stabiliti per l'accesso all'albo dei cassazionisti; interveniva nelle more il legislatore, eliminando la disparità di trattamento, per cui la Corte costituzionale rimetteva gli atti al Tar (Corte cost. ord. 156/18), il quale escludeva la perdurante rilevanza e fondatezza della questione. Le decisioni escludono altresì una disparità di trattamento con gli Avvocati con titolo conseguito in altri paesi europei i quali, ai sensi della L. 31/82, possono patrocinare in Italia davanti alle magistrature superiori indipendente dall'iscrizione nell'albo speciale purché dimostrino di aver esercitato nel proprio paese per almeno 12 anni: la norma, infatti, equipara tali professionisti agli avvocati solo in relazione allo svolgimento prestazioni singole ed occasionali, con carattere di temporaneità, non comporta alcuna restrizione all'esercizio delle libertà professionali o profili discriminatori, risulta giustificata da motivi di interesse pubblico – che attengono alla stretta correzione tra diritto di difesa e professione forense – e risulta proporzionata rispetto al raggiungimento dello scopo.

Nelle sentenze del Tar Lazio risulta particolarmente valorizzato il ruolo pubblicistico del CNF, degli Ordini forensi territoriali nonché della Scuola superiore dell'avvocatura, a presidio della professione forense e dell'accesso all'albo dei cassazionisti, a fronte delle censure dei ricorrenti, i quali avevano evocato indebite restrizioni alla concorrenza e al principio di libertà di accesso agli albi professionali.

Il Giudice sottolinea l'imprescindibile e fondamentale funzione sociale dell'avvocato nella tutela del diritto di difesa, come ribadito dal legislatore nell'art. 1 della L. 247/12, e il rilevante interesse pubblico perché sia assicurata l'idoneità professionale degli iscritti al fine di garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi, dell'affidamento della collettività e della clientela. È proprio la tutela del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost., a giustificare che a presidio della professione forense il legislatore abbia previsto il sistema pubblicistico associativo costituito dal CNF dagli Ordini forensi territoriali, *“enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti della presente legge e delle regole deontologiche, nonché on finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione forense e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale”* (art. 24 L. 247/12).

Sono proprio le *“innegabili ragioni di interesse pubblico”* a giustificare l'esistenza di un regime pubblicistico della disciplina della professione forense, che esclude la sussistenza di indebite restrizioni della concorrenza: la posizione del CNF non viene ritenuta *“comparabile”* rispetto a quella di altri soggetti (privati) ai quali i ricorrenti pretendevano di affidare le funzioni di disciplinare e istituire l'accesso all'albo dei cassazionisti; si tratta, secondo il Tar, non di libera prestazione di servizi bensì di esercizio di funzioni pubbliche, per cui il sistema delineato – che affida al CNF l'organizzazione dei corsi di accesso all'esame propedeutico di iscrizione e dell'esame di verifica – risulta del tutto compatibile sia con la normativa costituzionale che con quella primaria, interna ed europea.

Il Tar ha ritenuto esenti da vizi anche le previsioni regolamentari che disciplinano i requisiti di accesso al corso (un'esperienza minima di patrocinio), ritenuta coerente con il diritto di difesa, e le prove di accesso vertenti su diverse materie, in quanto all'aspirante avvocato cassazionista è richiesta una cultura giuridica allargata, non *“a compartimenti stagni”*, perché sia *“dotato di solide basi di tutte le principali discipline giuridiche”* in ragione del regime pubblicistico della professione forense e del fatto che a nessun

avvocato è precluso di patrocinare davanti a tutte le Corti cause afferenti a diverse discipline.

La funzione affidata al CNF per il perseguimento di specifici interessi pubblici ha spinto il Giudice a respingere anche le censure relative alle previsioni che affidano al CNF – e perciò alla Scuola superiore dell'avvocatura – il compito di nominare non solo la Commissione per la verifica finale, ma anche quella per l'accesso ai corsi, escludendo una competenza ministeriale sul punto. La stessa composizione della Commissione viene considerata del tutto ragionevole, in quanto preserva una diversa estrazione e qualifica dei membri (tra componenti del CNF, avvocati cassazionisti, professori e magistrati).

In conclusione, le due sentenze del Tar Lazio, nel respingere i ricorsi proposti, confermano la bontà del nuovo sistema di accesso all'Albo dei cassazionisti, sottolineando l'importante e fondamentale ruolo svolto dagli Ordini forensi e in particolare dal CNF e dalla Scuola superiore dell'avvocatura, che si pone l'obiettivo di organizzare corsi che consentano agli avvocati di dotarsi di solide basi giuridiche in tutte le principali discipline, al fine di garantire nella maniera più efficace l'effettività della difesa e della tutela dei diritti.