



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente
Avv. Prof. Guido Alpa

Roma, 26 novembre 2007

N. 38-C-2007

Ill.mi Signori Avvocati

via e-mail

**PRESIDENTI DEI CONSIGLI DELL'ORDINE
DEGLI AVVOCATI**

PRESIDENTI DELLE ASSOCIAZIONI FORENSI

e, p.c.

Ill.mi Signori Avvocati
**COMPONENTI IL
CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE**

L O R O S E D I

OGGETTO : **FORMAZIONE CONTINUA**

PROTOCOLLI CNF-ASSOCIAZIONI: relazione interpretativa

Cari Amici,

Vi trasmetto la relazione interpretativa che il CNF ha ritenuto opportuno adottare, nel corso della seduta amministrativa del 23 novembre scorso, in ordine ai protocolli tra questo Consiglio e le Associazioni in tema di “ formazione continua “ e che troverete pubblicato anche sul nostro sito web (www.consiglionazionaleforense.it) .

Molti cordiali saluti

Avv. Prof. Guido Alpa

CNF/eg

Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 0039.06.977488 – fax 0039.06.97748829

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

avv. prof. **UBALDO PERFETTI**
vice presidente del Consiglio Nazionale Forense

GLI ORDINI E L'ATTUAZIONE DELLA FORMAZIONE PERMANENTE: DUBBI, REAZIONI E SUGGERIMENTI.

SOMMARIO: I -. Premessa: la centralità della funzione dei Consigli dell'Ordine in materia di formazione permanente. II -. I dubbi circa la *mortificazione* di tale funzione originati dalla stipula di protocolli tra CNF ed associazioni nazionali forensi. Superamento. III -. Le reazioni: la risposta dei Consigli e la condivisione generalizzata delle nuove regole. IV -. Suggerimenti: l'adozione di regolamenti locali in materia di formazione e la sinergia in sede distrettuale. V -. Conclusione: la funzione dei Consigli di controllo della qualità della prestazione professionale come risposta ad una esigenza sociale e garanzia di modernità del sistema ordinistico.

I -. I Consigli dell'Ordine degli avvocati hanno un ruolo centrale nel meccanismo della formazione permanente; se volessimo affidarci alla sola statistica ritenendola sufficiente ad esprimere tale centralità, basterebbe ricordare che ad essi, al loro ruolo e funzioni, si fa riferimento per ben 32 volte nel contesto di un regolamento composto di pochi articoli, a paragone del Consiglio Nazionale Forense cui ci si riferisce in *sol* 17 casi.

Più concretamente, il ruolo fondamentale dei consigli è dimostrato dalla pluralità, complessità e vastità delle funzioni loro attribuite, riassumibili in quelle di:

- (a) promozione (art. 3/3);
- (b) organizzazione (art. 3/3);
- (c) individuazione (art. 3/1 lett. c);
- (d) accreditamento (art. 3/3);
- (e) autorizzazione e riconoscimento (art. 4/1 lett. e);
- (f) attribuzione (art. 4/2);
- (g) esonero e dispensa (art. 5/2);
- (h) vigilanza e controllo (art. 7/1 ed 8);
- (i) attuazione (art. 7/1, 7/2, 7/3);
- (l) notizia (art. 3/5).

Non è possibile creare una graduatoria di importanza tra queste funzioni, perché è il loro esercizio complessivo che garantisce l'attuazione della formazione permanente; tuttavia *promozione*, ed *organizzazione*, da un lato, *accreditamento*, dall'altro, si prestano più di tutte a rendere evidente la delicatezza ed al contempo l'importanza del ruolo.

(1) Il consiglio territoriale è al centro del meccanismo della formazione perché senza la sua organizzazione di un evento formativo, quest'ultimo – per quanto scientificamente apprezzabile – non può produrre crediti utili all'adempimento del debito.

Sul consiglio territoriale grava, pertanto, un dovere di attivazione per organizzare, o promuovere, eventi formativi; il che amplia il novero delle attribuzioni istituzionali in una direzione che, come vedremo, contrassegna la sua modernità ed è garanzia della sua persistente attualità.

(2) Fondamentale è la funzione che si esprime nell'accreditamento. L'averla considerata un appannaggio esclusivo dei Consigli dell'Ordine, è sintomatico del rilievo che essi hanno nella visione del Consiglio Nazionale Forense e ciò (i) sia per il particolare impegno che l'attività richiede, (ii) sia perché, tramite il suo esercizio, essi diventano il perno attorno a cui ruota l'universo delle associazioni forensi ed enti, anche lucrativi, attivi nel settore della formazione.

Soprattutto a quest'ultimo riguardo è bene ricordare che nessuno, al di fuori dei Consigli dell'Ordine (e del Consiglio Nazionale Forense), è in grado di produrre eventi *autoaccreditanti*, non bisognevoli, cioè, di quella valutazione, preventiva o successiva, che è la sola in grado di trasformare un evento generico in un evento formativo capace, ai sensi del regolamento, di generare crediti.

Quindi, il rapporto tra associazioni forensi, di qualunque specie e natura, da un lato e Consigli dell'ordine, dall'altro, è – sul piano della formazione permanente – contrassegnato da *sovraordinazione funzionale* dei secondi rispetto alle prime; rapporto che i recenti protocolli stipulati dal Consiglio Nazionale Forense con alcune associazioni forensi non solo non hanno alterato, ma hanno confermato e se possibile rafforzato, come subito vedremo.

Il -. Recentemente, il Consiglio Nazionale Forense ha stipulato con l'Unione Camere Penali Italiane un *protocollo d'intesa* concernente la formazione permanente, sulla cui falsariga sono stati, o verranno stipulati, a breve, altri protocolli con l'Unione Nazionale delle Camere Civili, l'Unione Nazionale delle Camere degli avvocati Tributaristi, l'Associazione Italiana Giovani Avvocati, l'Associazione italiana avvocati per la Famiglia e i minori ed infine la Cassa Nazionale di previdenza forense.

Anche l'Associazione Nazionale Forense ha chiesto di poter stipulare un protocollo con il Consiglio Nazionale Forense.

Prendendo a modello quello con l'Unione Camere Penali Italiane, il Consiglio Nazionale Forense ha riconosciuto, anzitutto, l'attività formativa svolta dall'Unione nelle discipline penalistiche (art. 1), per poi convenire che "(...) *la partecipazione e l'esercizio delle attività formative nell'ambito di eventi formativi nelle discipline penalistiche presentati ed organizzati dall'UCPI, direttamente o attraverso sue articolazioni territoriali, anche per il tramite delle proprie scuole, integrerà assolvimento degli obblighi di formazione continua professionale con l'attribuzione di crediti formativi nella misura stabilita dagli artt. 3 e 4 del regolamento*" (art. 2).

Nell'art. 3) è stabilito che l'Unione, "(...) *anche per le sue articolazioni territoriali, darà preventiva informazione al CNF ed ai Consigli dell'Ordine del luogo di svolgimento, degli eventi formativi dalle stesse organizzati*", indicando natura dell'evento, durata, nominativi dei relatori ed ogni altra informazione utile.

Infine, con l'art. 4) è attribuito al CNF il potere di richiedere all'Unione "(...) *ulteriori informazioni in merito all'evento e potrà rifiutare l'accreditamento di singoli eventi solo con comunicazione motivata entro dieci giorni dal ricevimento dell'informativa*".

I principi del regolamento sul riparto di competenze tra Consiglio Nazionale Forense e singoli Consigli dell'Ordine per l'accreditamento di eventi formativi, riconoscono ai secondi l'esclusiva competenza per quelli destinati a svolgersi localmente (art. 3/3 regolamento), mentre al Consiglio Nazionale Forense spetta l'altra concernente gli eventi esteri, organizzati da enti stranieri, o da realizzarsi localmente, ma caratterizzati da *serialità* (art. 3/3 cit.); appannaggio del Consiglio Nazionale Forense è la facoltà di stipulare specifici protocolli con la Cassa di previdenza e le altre associazioni forensi maggiormente

rappresentative, ai fini della loro applicazione anche in sede locale per semplificare ed accelerare le procedure di accreditamento (art. 3/4 regolamento).

Ciò posto, la lettura e l'interpretazione del protocollo non può avvenire in un senso che produca la disapplicazione del regolamento, ma, al contrario, deve compiersi in un modo che sia conforme ad esso con particolare riferimento alle regole sul riparto di competenze; il protocollo, infatti, non è altro che una delle modalità di attuazione del regolamento, rappresentandone strumento di semplificazione e di accelerazione delle procedure per cui, muovendosi in quell'ottica, non può essere, per definizione, eversivo dei suoi contenuti.

Alla luce di ciò, se in astratto la stipula del protocollo è di specifica competenza del Consiglio Nazionale Forense, in concreto la sua portata non può mortificare la benché minima prerogativa dei Consigli dell'Ordine, tanto meno quella relativa alla competenza sull'accredito.

Gli eventi accreditati per suo tramite dal Consiglio Nazionale Forense sono infatti quelli stessi che quest'ultimo avrebbe potuto e dovuto accreditare anche al di fuori di un protocollo e cioè gli eventi *seriali*; per tali dovendosi intendere quelli che sono destinati a svolgersi in almeno due realtà territoriali con contenuto in tutto e per tutto identico, sia per quanto attiene alla materia, sia per quanto attiene alle modalità, compresi i relatori.

Il protocollo assume, dunque, la sola funzione di semplificare le procedure di accreditamento in sede nazionale partendo dal presupposto, dato per assodato in quanto frutto di preventiva verifica, che la singola associazione firmataria, in ragione della sua storia, tradizione, serietà ed esperienza in un dato settore, non può non essere organizzatrice di eventi in linea con i caratteri richiesti dal regolamento.

Ne deriva che per quelli *seriali* organizzati dall'associazione nazionale firmataria di un protocollo, da essa attuati direttamente sul territorio, o tramite le sue articolazioni periferiche, le attribuzioni proprie dei singoli Consigli dell'Ordine resteranno quelle previste dal regolamento per gli eventi *seriali* accreditati dal Consiglio Nazionale Forense.

Il consiglio nel cui territorio si svolge uno dei questi eventi:

(i) dovrà, per prima cosa, verificarne l'appartenenza al novero degli eventi accreditati ai sensi del protocollo dal Consiglio Nazionale e la sua natura *seriale*; ciò sarà possibile perché l'associazione stipulante deve adempiere l'obbligo di cui all'art. 3) del protocollo (qui assunto a paradigma) secondo cui va data "(...) *preventiva informazione al CNF ed ai Consigli dell'Ordine di svolgimento, degli eventi formativi dalle stesse organizzati con riguardo alla natura dell'evento, alla sua durata, ai nominativi di eventuali relatori ed interventori con ogni altra utile informazione*". In caso di inadempimento nei confronti del consiglio territoriale, quest'ultimo si potrà attivare con richiesta di informazioni al Consiglio Nazionale Forense.

(ii) Secondariamente dovrà verificare se esiste e, nell'affermativa, se è funzionale allo scopo, il sistema di controllo delle presenze.

(iii) Da ultimo resta sempre il potere/dovere del consiglio territoriale di controllare la scientificità degli eventi e la loro congruenza con gli scopi del regolamento; caratteri che, dati per scontati in ambito protocollare in considerazione delle qualità soggettive dell'associazione, devono poi trovare riscontro nel caso concreto.

L'esito negativo del controllo di uno qualsiasi di tali aspetti, imporrà al consiglio territoriale un'immediata segnalazione al Consiglio Nazionale Forense per la revoca – se del caso - dell'accREDITamento del singolo evento, o nei casi più gravi, per l'esercizio del potere di recesso di cui all'art. 8) del protocollo.

Come si vede, da un lato si dimostra che quest'ultimo non può essere occasione di *aggiramento* del regolamento, dall'altro che l'unica attività sottratta al consiglio locale è solo quella relativa alla formulazione del giudizio di accREDITamento; ma ciò, non quale conseguenza del protocollo, bensì dei principi originari e regolamentari sul riparto delle

competenze, trattandosi di eventi *seriali* per i quali – ribadiamo – anche a prescindere dal protocollo, il giudizio è sempre riservato al Consiglio Nazionale Forense.

Se invece l'associazione, o una sua articolazione periferica, intendessero organizzare in sede locale un evento non *seriale*, il protocollo d'intesa non è più applicabile e sarà il consiglio territoriale a determinare se ed in che misura l'evento è da accreditare secondo il regolamento.

Come si vede, il sistema dei *protocolli* non lede minimamente la speciale *primazia funzionale* rispetto al fenomeno associazionistico riconosciuta ai Consigli dell'ordine in questa speciale materia (per le ragioni esposte nella relazione di accompagnamento del Regolamento e riferibili, sostanzialmente, alla necessità di spostare l'attenzione sull'evento formativo e non sul soggetto che l'organizza); ai consigli, pertanto, spetterà sempre una penetrante funzione di controllo e valutazione.

III -. Circa le reazioni alle novità introdotte dal regolamento, si può dire che esse sono state complessivamente molto positive.

La speciale commissione costituita presso il Consiglio Nazionale Forense e deputata al controllo, tra l'altro, dei piani formativi predisposti dai singoli ordini ai sensi dell'art. 7/2 del regolamento, nella riunione del 14 novembre ha verificato che 84 Consigli hanno presentato i piani nel rispetto del termine del 31 ottobre 2007; di questi, 7 sono stati approvati così come pervenuti, 76 sono stati interloquiti.

Le richieste di accreditamento pervenute al Consiglio Nazionale Forense sono invece state 75, di cui 66 relative ad eventi programmati e 9 ad eventi già svolti; di queste, ne sono state esaminate 60, di cui 20 sono risultate accreditabili.

Molti Consigli dell'Ordine hanno preannunciato l'invio a breve dei loro piani.

A fronte di questa adesione che può dirsi molto soddisfacente, si registrano isolate voci dissenzienti; si tratta, in particolare, di tre o quattro Consigli dell'Ordine che hanno contestato l'iniziativa in sé di adozione del regolamento, sul riflesso dell'esistenza di una loro potestà regolamentare autonoma in materia. Sono stati anche presentati due ricorsi al TAR del Lazio per l'impugnativa del regolamento da parte di singoli avvocati.

Ma l'obiezione non coglie nel segno in astratto ed in concreto:

(i) in astratto, perché non può certo essere messo in discussione il potere regolamentare del Consiglio Nazionale Forense nella materia della formazione permanente, perché (a) da un lato l'art. 13 del codice deontologico forense eleva al rango di dovere deontologico il rispetto dei “(...) *regolamenti del Consiglio Nazionale Forense e del Consiglio dell'ordine di appartenenza concernenti gli obblighi e i programmi formativi*”, mentre (b) dall'altro è oramai *ius receptum* che “(...) *le deliberazioni con le quali il Consiglio Nazionale Forense procede alla determinazione dei principi di deontologia professionale e delle ipotesi di violazione degli stessi, costituiscono (...) regolamenti adottati da un'autorità non statale in forza d'autonomo potere in materia che ripete la sua disciplina da leggi speciali in conformità dell'art. 3/2 delle disposizioni sulla legge in generale*” onde si tratta “ *di legittima fonte secondaria di produzione giuridica*” (Cass. sez. unite, 3 maggio 2005, n. 9097 in Rass. Forense, 2005, fasc. 3-4, 1348). Soggiungono le sezioni unite della Corte di cassazione che “(...) *l'autonomia degli ordinamenti professionali rispetto a quello statale – della quale è peculiare espressione l'autodichia attuata mediante sia il codice d'autoregolamentazione di categoria sia la decisione anche giurisdizionale de singolo caso disciplinare – venga tuttora considerata un valore altamente positivo in una società libera e democratica*” (Cass. sez. unite 9097/2005 cit.);

(ii) ma nemmeno in concreto l'obiezione è corretta, perché l'esercizio di questo potere non interseca la sfera di autonomia regolamentare dei singoli Consigli dell'Ordine e quindi non può lederla.

Essi restano infatti pienamente liberi – come prefigura il cit. art. 13 - di adottare propri regolamenti in materia i quali, muovendosi all'interno del quadro disegnato dal Consiglio

Nazionale Forense, abbiano lo scopo di dettagliare modalità, tempi ed aspetti delle procedure costituenti il riflesso delle loro attribuzioni.

Trattasi, in buona sostanza, di regolamenti di *attuazione* di quello del Consiglio Nazionale Forense, deputati a standardizzare e procedimentalizzare, in particolare, il meccanismo dell'*accredito* con previsione di griglie, parametri, condizioni, caratteristiche degli eventi in presenza dei quali esso può, o non può, concedersi. Sempre attraverso il regolamento d'*attuazione* potranno stabilirsi le modalità di funzionamento ed i criteri di giudizio cui si debbono attenere eventuali commissioni costituite allo scopo.

IV -. Questa dell'adozione di regolamenti *locali* appare, dunque, modalità più che adeguata per conferire trasparenza e snellezza all'attività in materia del Consiglio dell'Ordine sempre che - si ribadisce - il regolamento non sia eversivo del contenuto di quello del Consiglio Nazionale Forense.

La sinergia tra ordini distrettuali, poi, costituisce ulteriore accorgimento funzionale ad un razionale esercizio del potere/dovere di formazione.

Le unioni distrettuali – come già precisato nella relazione di accompagnamento al regolamento – sono le sedi naturali ove l'offerta formativa può essere omogeneizzata per una platea di fruitori più ampia di quella circondariale, tramite coordinamento di iniziative, sia dal punto di vista cronologico, sia contenutistico; evitando così, tra l'altro, anche il rischio della sovrapposizione di eventi formativi simili organizzati dai singoli consigli circondariali.

Tra gli 84 piani formativi esaminati dal Consiglio Nazionale Forense, solo poco più di quattro provenivano dallo stesso distretto ed esprimevano la posizione comune di altrettanti consigli circondariali.

V -. L'aggiornamento inteso come *lifelong learning* e cioè come processo culturale di crescita professionale, piuttosto che come mantenimento di conoscenze acquisite, è la sfida all'avvocatura nel presente.

La classe forense italiana non può restare indifferente al fatto che già dal 2000 il Consiglio d'Europa e dal 1999 il CCBE, raccomandano di considerare questo aspetto dell'esercizio della professione come fattore chiave per favorire competitività e sviluppo economico.

Gli avvocati si affacciano a questo proscenio da buoni ultimi rispetto ad altre categorie professionali e costituisce un preciso imperativo morale quello di perseguire con determinazione l'obiettivo della formazione permanente quale fattore di maturazione culturale a garanzia della qualità della prestazione.

I Consigli dell'Ordine dovrebbero, non solo assecondare questa linea di tendenza, ma anche e soprattutto assumere il ruolo che loro compete di fattori direttivi del cambiamento professionale; dalla società sale la richiesta di un atteggiamento culturale più consapevole degli obblighi, non solo giuridici, ma anche morali e sociali che l'esercizio della professione comporta se essa vuol essere in linea con la sua alta funzione.

Ai Consigli dell'Ordine la responsabilità di comprendere che la garanzia della qualità della prestazione professionale è, contemporaneamente, garanzia della loro permanente vitalità perchè li trasforma, da centri di imputazione di interessi solo corporativi della categoria – ruolo che li confinerrebbe a breve nella dimensione dell'antistoricità e quindi dell'irrilevanza – in garanti della capacità degli avvocati di rispondere alla pretesa sociale di comportamenti professionali in linea con l'alta funzione che l'art. 24 della Costituzione riconosce all'avvocatura.

Roma, 23 novembre 2007

- *via del Governo Vecchio, 3 - 00186 Roma - tel. 0039.06.977488 - fax. 0039.06.97748829 -*