

RELAZIONE SUL REGOLAMENTO PER LA FORMAZIONE CONTINUA DELLA PROFESSIONE DI AVVOCATO

Il dibattito sull'esigenza di adottare, anche per la professione di avvocato, un regolamento che sancisse il dovere di aggiornamento, mediante l'adozione di regole idonee a garantire un adeguamento continuo della cultura professionale, era aperto da anni nell'avvocatura.

Alcuni anni fa la questione era stata ampiamente discussa nel corso di un Congresso tenutosi ad Ancona. Tuttavia, l'esito della discussione finì con il mortificare ogni iniziativa volta a sperimentare un sistema di formazione continua. Le polemiche suscitate dal dibattito, l'affermazione che un regolamento *ad hoc* avrebbe dato luogo ad una struttura meramente burocratica, incapace di dar contenuto ad una iniziativa che pareva velleitaria, la tesi, da più parti prospettata, che lo studio individuale rappresenta l'unico vero strumento formativo del professionista legale, costrinsero il Consiglio nazionale forense a ripensare l'iniziativa, che, come sovente accade, finì con l'essere accantonata.

Accantonare l'idea non valse, tuttavia, a risolvere la questione, che non soltanto rimaneva aperta, ma che anzi esigeva, con evidenza sempre maggiore, di essere affrontata.

Affrontare non significa, o non significa sempre, risolvere. Ma il timore di affrontare una questione così delicata e, al tempo stesso, così rilevante per le sorti della professione e per la sua dignità, se non si evolve nella prudente ricerca di una soluzione, diventa il segno di una irragionevole rinuncia, se non di una abdicazione al ruolo che il Consiglio nazionale, e con esso il sistema ordinistico, riveste nella struttura della professione forense.

L'Ordinamento riconosce alla nostra professione, in ragione della sua funzione attiva nell'esercizio della giurisdizione, del suo ruolo inteso alla tutela dei diritti individuali e collettivi, del suo contributo essenziale per la realizzazione del sistema di garanzie previsto dalla Costituzione, autonomia e libertà e, quindi, la capacità di autodeterminarsi, in funzione del raggiungimento di

quei fini che lo stesso Ordinamento ha inteso raggiungere, mediante la costruzione di un sistema fondato sugli Ordini e sul Consiglio nazionale: di un sistema, cioè, fondato su enti pubblici, ai quali lo Stato affida il controllo della categoria professionale, attribuendo loro il compito di accertare che gli iscritti all'albo rispettino i doveri imposti dalla professione ed assegnando loro la funzione della tutela pubblica dell'affidamento che i cittadini debbono riporre nei soggetti che ottengono l'iscrizione all'albo professionale.

Fra i tanti doveri che l'Ordinamento pone a carico del professionista forense vi è, forse prima di ogni altro, quello della competenza. Che senso mai avrebbe affidare ad una categoria professionale che non cura la propria competenza, che non ha approfondita conoscenza delle norme, che non si fa carico di seguire l'evoluzione giurisprudenziale nella loro applicazione, che trascura di valutare il significato della loro collocazione sistematica, il compito di difendere i diritti dei cittadini davanti al giudice e davanti ad ogni altra Autorità?

Per queste ragioni, dopo una lunga pausa di riflessione, il Consiglio nazionale dedicò nuova attenzione al problema della formazione professionale ed all'idea di favorirne e di controllarne il continuo adeguamento.

Frattanto, si andavano moltiplicando i segni che un'ulteriore attesa non era tollerabile.

Tutti gli Ordini professionali e fra questi i dottori commercialisti, i ragionieri, i medici, i farmacisti, i geometri, i notai, i revisori contabili avevano adottato propri regolamenti di disciplina della formazione professionale continua, intesa, come si legge all'art. 1 del regolamento approvato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, quale *«attività di aggiornamento e di approfondimento, in forma collettiva, delle conoscenze e delle competenze tecniche sulle materie oggetto di esercizio di attività professionale, che non sostituisce, ma integra, lo studio e l'approfondimento individuali, che sono presupposti per l'esercizio dell'attività professionale»*.

Per ognuna delle professioni indicate, la formazione continua ha trovato la propria disciplina in regolamenti approvati dai Consigli nazionali e nessuno ha

mai dubitato che essi difettassero del potere di dettare norme vincolanti per i professionisti appartenenti alla categoria da essi governata.

Del resto, il dubbio sulla legittimità dell'integrazione, ad opera del Consiglio nazionale forense, delle norme che dettano i principi della professione e che disciplinano i doveri dell'avvocato e sulla natura cogente di tale integrazione è stato da tempo risolto dalla giurisprudenza. Ed invero, la Suprema Corte, a Sezioni Unite, ha affermato la legittimità dell'integrazione delle clausole generali, contenute nella legge, con il ricorso a fonti normative diverse, anche di rango infralegislativo, rilevando che l'Ordinamento professionale affida agli organi deputati all'esercizio della funzione disciplinare il potere di adattare la previsione legale astratta ai casi concreti, facendo riferimento a regole già contenute in specifiche previsioni di legge o desunte da canoni di condotta condivisi dalla collettività, o da principi deontologici dettati dai singoli ordinamenti professionali.

In sintesi, la Suprema Corte ha affermato che l'autogoverno della professione si realizza attraverso l'attribuzione all'autonomia degli Ordini professionali, enti esponenziali della categoria, sia del potere di applicare in via amministrativa (i consigli dell'ordine locali) e giurisdizionale (il Consiglio nazionale forense) le sanzioni previste dalla legge, sia della funzione di produzione normativa all'interno della categoria, attraverso l'enunciazione delle regole di condotta che i singoli iscritti sono tenuti ad osservare nello svolgimento dell'attività professionale (cfr. Cass. civ., sez. Unite, 6 giugno 2002, n. 8225).

Sul punto, si è pronunciata, anche recentemente, la Corte di Cassazione a sezioni Unite, con sentenza 3 maggio 2005, n. 9097: affrontando l'eccezione di illegittimità costituzionale del complesso normativo contenuto nel codice deontologico forense, la Suprema Corte la ha dichiarata manifestamente infondata, sull'assunto 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 una Autorità non statale, in forza di un autonomo potere in materia, che ripete la

sua disciplina da leggi speciali, in conformità dell'art. 3, comma 2, delle disposizioni sulla legge in generale.

* * * * *

Molte avvocature straniere hanno, da tempo, adottato sistemi di formazione permanente, con la finalità di assicurare l'aggiornamento e il perfezionamento delle conoscenze necessarie all'esercizio della professione e il CCBE, l'Organismo europeo che raccoglie le rappresentanza di tutte le avvocature nazionali, a ciò sollecitato dalla maggioranza delle delegazioni che lo compongono, ha organizzato un gruppo di lavoro, con il fine di studiare le diverse modalità con cui ciascun Paese ha disciplinato la formazione e con lo scopo di redigere un comune schema di "*continuing training*", al quale dovranno adeguarsi le strutture professionali dei diversi Paesi appartenenti alla Comunità.

Allineandosi ai recenti orientamenti emersi in sede comunitaria, i più recenti disegni e progetti di legge sulla riforma delle professioni in generale e quelli che concernono la professione di avvocato prevedono l'obbligo della formazione permanente, l'istituzione di corsi finalizzati alla qualificazione professionale ed alla specializzazione. Infine, la legge 4 agosto 2006 n. 248, che ha convertito in legge il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, ha statuito, all'art. 2, comma 3, che le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 fossero adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007.

Le considerazioni sopra esposte, l'evoluzione delle norme interne, gli orientamenti emergenti in sede comunitaria ed, infine, il fatto che alcuni Ordini locali, raccogliendo i segnali che provenivano dal dibattito da tempo avviato dal Consiglio nazionale forense con gli Ordini territoriali, avevano inteso anticipare, in sede locale, iniziative tendenti a rendere obbligatoria la formazione continua, hanno indotto il Consiglio a rompere gli indugi e a superare le resistenze provenienti da quelle fasce meno evolute della professione, che sono sorde ad ogni sollecitazione volta a modernizzare la

professione e a rendere più trasparente il controllo sulla qualità tecnica del servizio reso dal professionista.

* * * * *

Il codice deontologico forense, già nella sua precedente formulazione, prevedeva il dovere di competenza (art. 12) e quello di aggiornamento professionale (art. 13). Quest'ultima norma stabiliva che «è dovere dell'avvocato curare costantemente la propria preparazione professionale, conservando e accrescendo le conoscenze con particolare riferimento ai settori nei quali è svolta l'attività» professionale, disponendo al canone I che la preparazione del professionista forense si realizza, oltre che con lo studio individuale, con la partecipazione ad iniziative culturali in campo giuridico e forense. La norma, con la revisione approvata il 26 gennaio 2006, è stata completata con l'introduzione di un ulteriore canone, che sancisce il «dovere deontologico di rispettare i regolamenti del Consiglio nazionale forense e del Consiglio dell'Ordine di appartenenza concernenti gli obblighi e i programmi formativi».

La norma, così come riformulata, risponde in modo più trasparente alla funzione che l'Ordinamento attribuisce al Consiglio Nazionale Forense e agli Ordini territoriali di tutelare l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione e di assicurare la competenza e la professionalità dei propri iscritti, nell'interesse della collettività e dei soggetti che si rivolgono al professionista per ottenere la tutela dei loro diritti lesi.

Adempiendo, dunque, alla funzione sopra indicata, il Consiglio nazionale ha adottato un regolamento, i cui requisiti si possono sintetizzare come segue:

- La formazione continua è obbligatoria per tutti coloro che siano iscritti all'albo professionale; ogni iscritto è tenuto, quindi, a compiere attività di aggiornamento, accrescimento e approfondimento delle conoscenze e delle competenze professionali, mediante la partecipazione ad iniziative culturali in campo giuridico e forense.
- Ogni professionista è tenuto a conseguire, nell'ambito di un triennio, almeno 90 crediti formativi, attribuiti secondo i criteri indicati negli artt. 3 e 4

del regolamento, ed almeno 20 crediti formativi debbono essere conseguiti in ogni singolo anno solare.

- Ogni iscritto ha la facoltà di scegliere liberamente gli eventi e le attività formative da svolgere, in relazione ai settori di attività professionale esercitata, ma almeno 5 crediti formativi annuali debbono derivare da attività ed eventi formativi aventi ad oggetto l'ordinamento professionale e la deontologia.

- L'adempimento dell'obbligo formativo costituisce presupposto per l'indicazione del settore di attività prevalente ai sensi dell'art. 17 bis del codice deontologico.

- Sono esonerati dagli obblighi formativi, relativamente alle materie di insegnamento, i docenti universitari di ruolo, di prima e seconda fascia, nonché i ricercatori con incarico di insegnamento.

Il Consiglio dell'Ordine, su domanda dell'interessato, può esonerare, anche parzialmente, per gravi motivi, singoli iscritti dallo svolgimento dell'attività formativa, mentre, in caso di maternità, grave malattia o infortunio, interruzione dell'attività professionale per un periodo non inferiore a sei mesi o in altre ipotesi indicate dal Consiglio Nazionale Forense, l'esonero può essere accordato limitatamente al periodo in cui l'impedimento si verifica.

All'esonero consegue la riduzione dei crediti formativi da acquisire nel corso del triennio, proporzionalmente alla durata dell'esonero.

- Il mancato adempimento dell'obbligo formativo e la mancata o infedele certificazione del percorso formativo seguito costituiscono illecito disciplinare, sanzionato a seconda della gravità della violazione commessa.

- Integrale assolvimento degli obblighi di formazione professionale continua la partecipazione effettiva agli eventi promossi, organizzati, o accreditati anche stabilmente dal Consiglio Nazionale Forense e dai Consigli dell'Ordine, sia che consistano in:

a) corsi di aggiornamento e *masters*, anche eseguiti con modalità telematiche nei limiti in cui sia possibile il controllo della partecipazione;

b) seminari, convegni, giornate di studio e tavole rotonde;

c) commissioni di studio, gruppi di lavoro istituiti dagli organismi sopra elencati o da organismi nazionali ed internazionali della categoria professionale;

d) in altri eventi specificamente individuati dal Consiglio Nazionale Forense e dai Consigli dell'Ordine.

La partecipazione a corsi di aggiornamento, masters, seminari, convegni, giornate di studio, che siano stati promossi od organizzati da enti, istituzioni, associazioni forensi od organismi pubblici o privati dà luogo al conseguimento dei medesimi crediti formativi, sempre che gli eventi siano stati accreditati dal Consiglio nazionale forense o dai Consigli dell'Ordine, previa valutazione della tipologia e della qualità dell'evento formativo.

- Integra, inoltre, assolvimento degli obblighi di formazione professionale continua lo svolgimento di:

a) relazioni o lezioni negli eventi formativi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 3, ovvero nelle scuole forensi o nelle scuole di specializzazione per le professioni legali;

b) pubblicazioni in materia giuridica su riviste specializzate a diffusione nazionale, ovvero pubblicazioni di libri, saggi, monografie o trattati, anche come opere collettanee, su argomenti giuridici;

c) docenze in materie giuridiche in Università, in istituti universitari ed enti equiparati;

d) partecipazione alle commissioni per gli esami di Stato di avvocato.

- Il controllo della formazione continua è affidato ai Consigli dell'Ordine, che, per lo svolgimento di tali attività, possono avvalersi di apposita commissione, costituita anche da avvocati esterni al Consiglio. In tal caso il parere espresso dalla commissione è obbligatorio, ma può essere disatteso solo con deliberazione motivata.

- Il Consiglio nazionale forense ha il compito di promuovere ed indirizzare lo svolgimento della formazione professionale continua, individuandone i nuovi settori di sviluppo e favorendo l'ampliamento dell'offerta formativa anche gratuita. Il Consiglio nazionale, anche avvalendosi

delle strutture formative ad esso collegate, assiste i Consigli dell'Ordine nella predisposizione e nell'attuazione dei programmi formativi e vigila sull'adempimento da parte dei Consigli dell'Ordine delle incombenze ad essi affidate.

In ragione della novità della disciplina regolamentare introdotta e della prevedibili difficoltà che potrebbero sorgere in sede di prima applicazione del regolamento, il Consiglio nazionale si è riservato di emanare le norme di attuazione e coordinamento che si rendessero necessarie, all'esito della prima fase di sperimentazione.

Non si possono, ovviamente, ignorare o sottovalutare le difficoltà che insorgeranno in sede di applicazione del regolamento e le resistenze che alcune frange della categoria professionale potranno opporre alla sua applicazione. Tuttavia il regolamento costituirà un forte stimolo alla promozione della cultura professionale, favorirà la preparazione dell'avvocato, adeguandola al progressivo affinarsi dei canoni di interpretazione del diritto e contribuirà, così, ad assicurare una migliore qualità della prestazione professionale, rafforzando e elevando la considerazione sociale di cui il professionista forense deve godere, nell'adempimento della funzione che l'Ordinamento gli attribuisce.