

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Sassari

RACCOLTA di

**PARERI** del

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE**

Commissione Consultiva

aggiornata alla seduta del 21.09.2011

in Tema di :

**ALBO**

**INDICE**

Incompatibilità	pag. 1
Avvocati Stabiliti	pag. 9
Iscrizione all'Albo e Aggiornamento Professionale	pag. 17
Iscrizione all'Albo – Requisiti	pag. 19
Iscrizione Elenco Speciale – Competenza Territoriale	pag. 22

**INCOMPATIBILITA'**

Quesito n. 33, COA Palermo, rel. cons. Piacci

*Il quesito riguarda la possibilità di iscrizione nell'Elenco Speciale degli **Avvocati degli Enti Pubblici** da parte di Avvocato (già iscritto all'Albo Ordinario e successivamente cancellato a sua domanda per sopravvenuta incompatibilità a seguito di assunzione presso Ente Pubblico) ove risulti assegnato ad un "Servizio Contenzioso" e presso l'Ente Pubblico da cui dipende sia stato creato un "Ufficio Legislativo e Legale", descritto dall'Ente stesso come in "fase embrionale", senza fornire alcuna indicazione in ordine alla struttura, all'organigramma ed all'autonomia goduta da tali Uffici nei rapporti con la funzione amministrativa e gerarchica dell'Ente.*

La Commissione osserva che la fattispecie in esame deve essere valutata alla stregua delle previsioni di cui all'art. 3 del R.DL. 1578/1933, secondo cui possono essere iscritti

nell'Elenco Speciale annesso all'Albo: “*Gli Avvocati degli Uffici Legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli Enti di cui al secondo comma per quanto concerne le cause e gli affari propri dell’Ente presso il quale prestano la loro opera*”, ed in merito alle quali ritiene di ribadire il proprio costante e consolidato orientamento in tema di iscrizione nell’elenco degli avvocati presso enti pubblici e conseguentemente delle condizioni che devono essere garantite per assicurare il rispetto della norma – derogatoria – sulla compatibilità tra lo *status* di dipendente pubblico e l’iscrizione in albi.

Al riguardo, il CNF si è espresso con ripetuti pareri, tra cui quello 25 gennaio 2006, n. 1, con cui sono stati richiamati come indefettibili per l’iscrizione nell’elenco speciale annesso all’albo i requisiti della precostituzione dell’Ufficio Legale dell’Ente e dell’assegnazione del dipendente all’Ufficio stesso e alla cura di cause ed affari propri dell’ente.

Il costante e consolidato orientamento - tanto del C.N.F. (cfr., tra gli altri, parere 25/01/2006, n. 1) quanto della Suprema Corte di Cassazione - in tema di iscrizione nell’elenco degli avvocati presso enti pubblici ribadisce che gli avvocati iscritti negli elenchi speciali debbano svolgere la loro attività presso uffici legali istituiti presso gli enti pubblici con carattere di autonomia e separatezza rispetto agli altri uffici e che il loro *jus postulandi* sia limitato alle cause ed agli affari propri dell’ente pubblico di cui sono dipendenti. Ciò allo scopo di garantire quell’irrinunciabile esigenza di salvaguardare l’autonomia di giudizio e d’iniziativa degli avvocati, normalmente garantita nell’esercizio della professione in forma libera (tra le altre, Cass. SS.UU. 19 agosto 2009, n. 18359; 10 novembre 2000, n. 1164; 19 giugno 2000, n. 450; 6 giugno 2000, n. 418; 18 maggio 2000, n. 363).

Ne consegue che, nel caso di specie, mancando qualsiasi indicazione in ordine alla composizione, all’organigramma, all’autonomia funzionale e gerarchica dell’ipotizzato ufficio legale nei confronti della struttura amministrativa, manca l’antecedente logico e fattuale per poter valutare ove avvenga l’assegnazione dell’Avvocato, e cioè se lo stesso sia chiamato ad operare in un ufficio avente quella separatezza ed autonomia di attività che costituisce il primo requisito indispensabile per l’iscrizione nell’elenco speciale degli Avvocati degli enti pubblici.

Pertanto, non può ritenersi legittima l’iscrizione in elenco speciale ove non sussistano o comunque non siano valutabili dal COA i requisiti di cui all’art. 3 del R.DL. 1578/1933, riguardanti gli uffici legali.

*Parere 23 febbraio 2011, n. 30*

\*\*\*

Quesito n. 20. *Il quesito riguarda la possibilità per un ente locale, dotato di proprio ufficio legale interno, di fornire assistenza legale ad altri enti locali non provvisti di Avvocatura interna, a mezzo di apposita convenzione, assumendone la difesa e la rappresentanza in giudizio e fornendo altresì consulenza di natura giuridica in ordine alle possibilità di definizioni stragiudiziali del contenzioso ovvero indicando le azioni più idonee alla tutela dell’ente conferente, ai sensi dell’art. 2, comma 12, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) e dell’art. 30, d. lgs. 267/2000.*

La Commissione procede ad un’ulteriore disamina del quesito, già discusso nella precedente seduta del 14 gennaio 2011. Delibera di licenziare il parere nel testo che segue.

“Va innanzitutto ricordato che il comma 12 dell’art. 2 della Legge 24.12.2007 n. 244 (Legge Finanziaria 2008) dispone che *“Gli Enti locali di cui all’art. 2 del testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, possono istituire, mediante apposite convenzioni, da stipulare ai sensi dell’art. 30 del medesimo testo unico, uffici unici di avvocatura per lo svolgimento di attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio degli enti convenzionati”*.

Inoltre, l’art. 30 del D. Lgs. 267/2000 statuisce che *“al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. [omissis]*

*Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all’accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli Enti partecipanti all’accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti”.*

La Commissione osserva che la fattispecie in esame – al di là degli aspetti di natura strettamente amministrativa che regolano i rapporti fra le varie Amministrazioni Pubbliche – deve essere valutata essenzialmente alla stregua delle previsioni di cui all’art. 3 del R.D.L. 1578/1933 ed in merito alle quali ritiene di ribadire il proprio costante e consolidato orientamento in tema di iscrizione nell’elenco degli avvocati presso enti pubblici e conseguentemente delle condizioni che devono essere garantite per assicurare il rispetto della norma – derogatoria – sulla compatibilità tra lo *status* di dipendente pubblico e l’iscrizione in albi.

Anche alla luce dell’analisi testuale vi è la necessità che l’attività professionale dell’avvocato-dipendente sia prestata esclusivamente in favore dell’ufficio legale dell’ente di appartenenza, così come letteralmente prevede la norma del 1933, allorquando fa riferimento alle *«...cause e gli affari propri dell’Ente presso il quale prestano la loro opera...»*.

Al riguardo, il CNF si è già espresso con parere 22 novembre 2005, n. 88 secondo cui *«...è necessario che l’attività professionale sia prestata esclusivamente in favore dell’Ufficio Legale dell’Ente di appartenenza...»*; indirizzo confermato tra l’altro con successivo parere 25 gennaio 2006, n. 1, con cui sono stati richiamati come indefettibili per l’iscrizione nell’elenco speciale annesso all’albo i requisiti della precostituzione dell’Ufficio Legale dell’Ente e dell’assegnazione del dipendente all’Ufficio stesso e alla cura di cause ed affari propri dell’Ente.

La predetta prospettazione risulta altresì confermata dal parere 21 luglio 2010 n. 43, nonché dall’ottica necessariamente restrittiva con cui va guardata l’intera fattispecie, tenuto conto della natura derogatoria – e quindi eccezionale – rivestita dal 4 comma dell’art. 3 R.D.L. 1578/1933.

La norma di legge della Finanziaria 2008 citata nel quesito ed i suoi rapporti con le disposizioni dell’ordinamento forense sono stati già oggetto di una pronuncia di questa Commissione con il parere 23 settembre 2009, n. 36. Ivi si è osservato che – al di là degli aspetti di natura strettamente amministrativa che regolano i rapporti fra le varie Amministrazioni Pubbliche – non vi è luogo a disattendere il riferito costante e consolidato orientamento (tanto del C.N.F. quanto della Suprema Corte di Cassazione) in tema di iscrizione nell’elenco degli avvocati presso enti pubblici, ove prescrive che gli avvocati iscritti negli elenchi speciali debbano svolgere la loro attività presso uffici legali istituiti presso gli enti pubblici con carattere di autonomia e separatezza rispetto agli altri uffici e che

il loro *jus postulandi* sia limitato alle cause ed agli affari propri dell'ente pubblico di cui sono dipendenti. Ciò allo scopo di garantire quell'irrinunciabile esigenza di salvaguardare l'autonomia di giudizio e d'iniziativa degli avvocati, normalmente garantita nell'esercizio della professione in forma libera (tra le altre, Cass., sez. un., 19 agosto 2009, n. 18359; 10 novembre 2000, n. 1164; 19 giugno 2000, n. 450; 6 giugno 2000, n. 418; 18 maggio 2000, n. 363).

Ne consegue che, salva la libertà delle Pubbliche Amministrazioni di organizzare le proprie strutture interne in base a scelte di responsabile discrezionalità, **non può ritenersi legittima l'adibizione di dipendenti avvocati al servizio, totale o parziale, di enti pubblici terzi rispetto a quello datore di lavoro.**"

*Parere 27 aprile 2011, n. 48*

\*\*\*

Quesito n. 57, COA di Barcellona Pozzo di Gotto, rel. cons. Allorio  
*Il COA di Barcellona P. di G. chiede se l'attività di liquidatore di una società d'ambito ATO s.r.l. per la gestione dei rifiuti possa configurare una causa d'incompatibilità con l'esercizio della professione forense ai sensi dell'art. 3, RDL 1578/1933.*

Le società ATO (Ambito Territoriale Ottimale), società di capitali volute dal legislatore siciliano per l'esercizio delle funzioni connesse alla gestione integrata dei rifiuti, pur svolgendo attività d'interesse pubblico ed essendo partecipate obbligatoriamente dai Comuni del territorio interessato, sono a tutti gli effetti società commerciali di diritto privato.

Se mai tali enti dovessero essere ricompresi, per la titolarità della partecipazione al capitale e per le funzioni svolte, tra quelli aventi natura pubblicistica, essi dovrebbero essere assimilati agli enti pubblici economici, dovendo informare la loro attività a criteri appunto economici: si tratterebbe comunque di enti pubblici che hanno per oggetto un'attività commerciale e soggiacendo per questo all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese, prescritto dall'art. 2201 cod.civ.

Questo premesso, ritiene la Commissione che l'adempimento della funzione di Liquidatore di una società commerciale del genere sopra illustrato concreti di certo l'esercizio del commercio che l'art. 3, comma 1, del R.D.L. n.1578/1933, pone come uno dei requisiti d'incompatibilità con lo svolgimento della professione forense.

*Parere 16 marzo 2011, n. 40*

\*\*\*

Quesito n. 70. *Con nota pervenuta il 29 marzo 2011 il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Castrovillari ha richiesto il parere di questo Consiglio Nazionale in merito all'istanza di un professionista – iscritto nell'elenco speciale annesso all'Albo, quale dirigente dell'Unità operativa centrale "Affari generali e legali" di un'Azienda sanitaria provinciale - "diretta ad ottenere il passaggio dal predetto albo speciale all'albo ordinario, sulla base della asserita cessazione di ogni condizione di incompatibilità, in virtù del disposto di cui all'art. 18 Legge 183/2010, avendo egli ottenuto dalla stessa Azienda sanitaria la concessione di un periodo di aspettativa senza assegni per un massimo di dodici mesi a decorrere dal 9 gennaio 2011".*

*Opina il Consiglio rimettente che l'invocata disposizione legislativa, consentendo il collocamento in aspettativa dei pubblici dipendenti (senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio) per un periodo massimo di dodici mesi "anche per avviare attività professionali ed imprenditoriali", mentre espressamente deroga (cfr. comma 2) al regime delle incompatibilità dettato dall'art. 53 del d. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, non sembra, invece, escludere la permanenza dell'incompatibilità – specificamente prescritta dall'art. 3 del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 – tra l'esercizio della professione di avvocato e "qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle Province, dei Comuni ... o in generale di qualsiasi altra amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle Province e dei Comuni".*

Osserva questa Commissione che l'istituto dell'aspettativa contemplato dall'art. 18 della Legge n. 183/2010 comporta la sospensione a termine del rapporto di lavoro pubblico con connesso affievolimento dei doveri del dipendente, anzitutto, per quanto in specie rileva, con riguardo alle incompatibilità tipiche del rapporto stesso di dipendenza; la rimozione temporanea di tali preclusioni consente, in astratto, all'interessato di svolgere altre attività che, diversamente, egli non potrebbe legittimamente esercitare.

L'art. 18 della legge n. 183/2010 costituisce, pertanto, disposizione di natura eccezionale, derogatoria dello statuto generale del lavoro dipendente e nell'ambito di quest'ultimo rimane esclusivamente circoscritta la sua portata applicativa.

Non può, peraltro, dubitarsi che, pur versando in condizione di aspettativa, l'interessato mantenga lo *status* giuridico di pubblico dipendente, il quale si concreta primariamente nel diritto alla conservazione del posto ed alla riammissione in servizio; rimane, in questa prospettiva, indifferente la circostanza che il dipendente, durante tale limitato periodo, non percepisca l'assegno stipendiale e non maturi anzianità di servizio.

Definita la funzione dispositiva della norma in questione, la Commissione ritiene che la stessa non sia atta ad incidere sul concorrente ed indipendente sistema dell'incompatibilità, prescritto dall'art. 3, comma 2 del R.D.L. n. 1578/1933, riguardante l'esercizio della professione di avvocato, rispetto al quale quest'ultimo integra precetto di portata generale che, nella chiarezza della formulazione legislativa, non si presta a deroga.

D'altro canto, l'autonomia dei due comparti normativi non consente di sovrapporre i due distinti regimi, non potendosi ovviare al principio generale che circoscrive al caso espressamente disciplinato la funzione eccezionale di una disposizione precettiva, rendendola insuscettibile, nel silenzio della legge, di interpretazione estensiva o analogica.

Ritiene, in conclusione, questa Commissione che l'interessato permanga nella condizione di incompatibilità all'iscrizione nell'Albo ordinario.

*Parere 25 maggio 2011, n. 55*

\*\*\*

Quesito n.1, COA Reggio Emilia, rel. cons. Allorio

*Il quesito riguarda la compatibilità ai sensi dell'art.3, comma 1°, L.P.F., tra l'assunzione del Ministero di Lettore o di Accolito, nonché quello di Diacono della Chiesa Cattolica e l'iscrizione nell'Albo degli Avvocati.*

" Si deve premettere che l'incompatibilità dettata dalla norma indicata dal COA richiedente riguarda la qualità di *ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura d'anime*. Si

deve altresì ritenere che la regola abbia il suo fondamento non solo nell'essere tali ministri membri di un'organizzazione di forte impronta gerarchica (come del resto accade agli impiegati pubblici), ma anche nell'esercitare attraverso l'attività di cura spirituale dei fedeli una particolare influenza sugli stessi e sulla loro libera determinazione.

La risposta al quesito deve affrontare in primo luogo la condizione del Lettore (che legge la parola di Dio nelle assemblee liturgiche), e dell'Accolito (che assiste il Diacono e il Sacerdote nelle celebrazioni liturgiche), i cui uffici sono connessi ai Ministeri della Parola e dell'Altare e corrispondono a quelli che un tempo nel Diritto Canonico erano detti Ordini Minori (come Ordine Maggiore era quello del Suddiacono, le cui funzioni sono ora ricomprese in quelle dei due citati) e presupponevano una *ordinazione*, ora sostituita da una più semplice *istituzione* dei relativi Ministeri. Va ancora osservato che Lettore e Accolito non sono più *chierici* e che l'ingresso nello stato clericale è ora annesso al diaconato. La loro funzione ausiliaria, lo stato laicale, il ministero minore concorrono a farli ritenere estranei alla previsione d'incompatibilità di cui si tratta.

A diversa conclusione ritiene di dover giungere questa Commissione in relazione allo stato del Diacono, il quale nella Chiesa Cattolica è quello che *riceve il sacramento dell'Ordine e diviene ministro sacro con la funzione d'insegnare, santificare e governare* i fedeli. Si aggiunga che attualmente il Diritto Canonico prevede non solo, come si è detto, che l'ingresso nello stato clericale sia ora annesso al diaconato; ma anche che al Diaconato segua dopo pochi mesi l'ordinazione sacerdotale. Ne consegue che il Diacono sia da considerarsi a tutti gli effetti un *ministro di culto avente giurisdizione o cura d'anime* e che la sua condizione concreti di certo la fattispecie cui la norma ricollega l'incompatibilità con l'esercizio della professione d'avvocato.”

*Parere 14 luglio 2011, n. 59*

Quesito n. 96, Min. della Giustizia, rel. cons. Berruti

*Con nota 21 luglio 2011 Prot. n. 47028/12400/SF/FC il Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Direzione Generale del Personale e della Formazione – Ufficio IV ha chiesto il parere di questa Commissione in merito alla compatibilità dell'esercizio della professione forense da parte di un pubblico dipendente che fruisca del periodo di aspettativa previsto dall'art. 18 della Legge 4 novembre 2010 n. 183.*

*L'amministrazione rimettente ha, in particolare, evidenziato di avere sottoposto analogo quesito al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Paola, il quale ha risposto il 18 luglio 2011 riportandosi sinteticamente al parere 9 maggio 2007 n. 26 espresso da questa Commissione – ad istanza del medesimo Consiglio territoriale - con riferimento all'istituto dell'aspettativa non retribuita del pubblico dipendente ed ai suoi effetti in ordine alla possibilità di iscrizione all'albo degli avvocati in pendenza di tale condizione giuridica.*

*Al riguardo, l'amministrazione rimettente, sottolineando la specificità dell'aspettativa contemplata dal sopra indicato art. 18 della Legge n. 183/2010, ha richiesto a questa Commissione se l'orientamento espresso nel parere n. 26/2007 possa trovare conferma anche relativamente a tale fattispecie.*

La questione è stata già esaminata da questa Commissione, formando oggetto del recente parere n. 70/2011, la cui motivazione può riassumersi nei seguenti termini:

- la previsione dell'art. 18 della Legge n. 183/2010 comporta la sospensione a termine del rapporto di lavoro pubblico, con conseguente affievolimento dei connessi doveri imposti al dipendente anzitutto con riguardo, per quanto in specie rileva, al regime delle incompatibilità tipiche del rapporto stesso di dipendenza;
- la disposizione legislativa costituisce norma di natura eccezionale, derogatoria dello statuto generale del lavoro dipendente e nell'ambito di quest'ultimo esaurisce la sua portata applicativa;
- non può, peraltro, dubitarsi che, pur versando in condizione di aspettativa non retribuita (la quale non incide sul diritto alla conservazione del posto ed alla riammissione in servizio), l'interessato mantenga lo *status* di pubblico dipendente, venendosi per ciò stesso a trovare nella situazione di incompatibilità all'iscrizione nell'albo professionale prescritta dall'art. 3, comma 2 del R.D.L. n. 1578/1933.

In conclusione, questa Commissione, richiamato sotto ogni altro aspetto il proprio parere n. 70/2011, ribadisce che, anche nell'ipotesi di fruizione dell'aspettativa consentita dall'art. 18 della Legge n. 183/2010, la permanenza del rapporto di dipendenza pubblica è incompatibile con l'iscrizione nell'albo degli avvocati.

***Parere 21 settembre 2011, n. 85***

Quesito n. 98, COA di Cremona, rel. cons. Berruti

*Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cremona con nota del 23 maggio 2011 Prot. n. 1050/2011 ha richiesto il parere di questa Commissione in merito alle condizioni legittimanti l'iscrizione (o la permanenza nell'elenco speciale annesso all'albo) degli avvocati dipendenti di enti pubblici; il formulato quesito si pone, in specie, in relazione alla particolare struttura organizzativa dell'ente di appartenenza, ove l'ufficio legale sia collocato in posizione di "staff" con subordinazione gerarchica ai dirigenti delle aree funzionali dello stesso.*

*Si desume dal quesito che l'ente pubblico interessato non abbia istituito un ufficio legale autonomo ed indipendente rispetto alla sua pianta organica, di talché i dipendenti con qualifica professionale di avvocato sono destinati a diversi ambiti organizzativi, nei quali si realizza la commistione o la prevalenza di funzioni amministrative.*

Questo Consiglio Nazionale ha costantemente affermato il principio per il quale, ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale, è necessario che presso l'ente esista un ufficio legale costituente un'entità autonoma nell'ambito della struttura disegnata dalla sua pianta organica e che gli addetti all'ufficio stesso si occupino, con libertà ed autonomia, delle funzioni legali di competenza con sostanziale estraneità all'apparato amministrativo ed in posizione di indipendenza (cfr. Cons. Naz. Forense 16 luglio 2008 n. 72).

La natura tipicamente tassativa dei requisiti richiesti dalla disposizione dell'art. 3 del R.D.L. n. 1578/1933 – in quanto si configura una deroga di portata eccezionale al regime generale di libertà, autonomia ed indipendenza condizionante l'iscrizione o la permanenza dell'avvocato nell'albo - costituisce *ius receptum*; sicché il diritto del dipendente pubblico, abilitato all'esercizio della professione forense, richiede la sussistenza dei seguenti ineludibili requisiti sostanziali: (i) che presso l'ente pubblico di appartenenza sia stato istituito un ufficio staccato ed autonomo, preposto alla specifica trattazione dei soli affari legali dell'ente, (ii) che al predetto ufficio l'avvocato dipendente sia stabilmente destinato,

per occuparsi in via esclusiva degli affari legali dell'ente (Cons. Naz. Forense 21 febbraio 2003 n. 5).

L'indagine valutativa del Consiglio territoriale, preposto alla custodia dell'elenco speciale annesso all'albo, non può, quindi, prescindere dalla verifica della concreta ricorrenza dei sopra indicati requisiti, in difetto dei quali il dipendente versa nella condizione di incompatibilità all'iscrizione o alla permanenza nell'elenco stesso.

*Parere 21 settembre 2011, n. 87*

Quesito n. 102, COA di Palermo, rel. cons. Berruti

*Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo, con nota 13 giugno 2011 Prot. n. 15889, premettendo di avere già sottoposto a questa Commissione richiesta di parere in merito all'istanza di un dipendente della Regione Siciliana, abilitato all'esercizio della professione forense, di iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati, in quanto adibito al "servizio contenzioso del lavoro" dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Pubblica Funzione – Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica e del Personale, ha formulato un quesito integrativo in relazione al parere 23 febbraio 2011 n. 30 di questa Commissione, reputandosi utile l'esame della situazione rappresentata nella nota della Regione Siciliana, Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale – Servizio Contenzioso del Lavoro del 24 marzo 2010 Prot. n. 45256, non trasmessa con l'originaria richiesta di parere.*

Va preliminarmente evidenziato che con il parere n. 30/2011 questa Commissione non ha potuto che prendere atto della situazione affatto chiara, emergente dalla documentazione annessa all'originario quesito del Consiglio rimettente, per la mancanza di specifici riferimenti di dettaglio relativamente alla pianta organica dell'ente Regione Siciliana, alla struttura dei suoi "Ufficio legislativo e legale" e "Servizio del contenzioso del lavoro" (che la Regione medesima ha definito essere ancora allo "stato embrionale"), all'organigramma degli stessi ed alla loro autonomia funzionale nei rapporti con la gerarchia amministrativa dell'ente.

In tale contesto, il parere n. 30/2011, pur richiamando i principi generali costituenti *ius receptum* in tema di requisiti legittimanti l'iscrizione del dipendente pubblico o la sua permanenza nell'elenco speciale annesso all'albo, ha dato atto della carenza, in specie, degli elementi oggettivi atti a supportare ragionevolmente la risposta – positiva ovvero negativa – al quesito formulato dal Consiglio rimettente.

Opina, quindi, il Consiglio territoriale se dalla sopra indicata nota 24 marzo 2010 della Regione Siciliana possano trarsi, in punto di fatto, oggettività utili ad un più compiuto esame della questione.

Il contenuto della comunicazione dell'amministrazione regionale può sintetizzarsi nei seguenti termini:

- (i) il "Servizio contenzioso del lavoro" è stato istituito a norma dell'art. 4 della l.r. n. 10/2000 "al fine di assicurare l'efficace svolgimento di tutte le attività stragiudiziali e giudiziali inerenti alle controversie di lavoro";
- (ii) trattasi di "struttura diretta del dipartimento della funzione pubblica al cui vertice è posto il dirigente generale (legale rappresentante dell'Amministrazione)" ed "è organizzato con la costituzione di apposita struttura professionale volta ad espletare direttamente l'attività legale ... caratterizzato da una propria autonomia funzionale";

- (iii) peraltro, non esiste una pianta organica dell'amministrazione regionale;
- (iv) a norma di legge la difesa in giudizio dell'amministrazione regionale è attribuita all'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici distrettuali vengono eseguite tutte le notificazioni e la quale sovente si avvale del servizio regionale per il supporto difensivo e nei casi di conflitto d'interessi connesso alla primaria rappresentanza dello Stato;
- (v) nell'organizzazione regionale risulta istituito anche l' "Ufficio legislativo e legale" che, tuttavia, di fatto "non si occupa della rappresentanza e difesa dell'amministrazione nei giudizi innanzi alla magistratura del lavoro", ancorché la l.r. n. 19/2008 (integrata dal D.P.R. n. 12/2009) abbia attribuito le competenze del "Servizio contenzioso del lavoro" proprio all'Ufficio legislativo e legale (modifica organizzativa non ancora attuata, essendosi l'amministrazione regionale avvalsa della proroga consentita dal predetto Decreto presidenziale).

Delineati, nei termini su espressi, gli elementi di fatto salienti, osserva questo Consiglio Nazionale che le precisazioni fornite dall'amministrazione regionale, se, per un verso, consentono di presumere (pur in assenza di documentata evidenza della pianta organica dell'ente) che il personale di estrazione professionale addetto al "Servizio contenzioso del lavoro" possa operare in regime di autonomia funzionale, per altro verso non chiariscono l'effettiva consistenza dell'attività dal Servizio svolta, dovendosi considerare di portata assorbente la rappresentanza processuale dell'ente regionale attribuita ex lege all'Avvocatura dello Stato. Né appare, sotto altro consistente profilo, il rapporto funzionale tra l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione – al quale sembra devoluta la cura di tutti gli affari legali dell'ente, inclusa la materia del contenzioso del lavoro – ed il Servizio contenzioso del lavoro, avendo la normativa regionale e regolamentare attribuito al primo ogni competenza; in proposito, l'esistenza di una prassi – per la quale l'Ufficio Legislativo e Legale non curerebbe questioni di natura giuslavoristica - non consente di inquadrare sistematicamente l'ambito di attività del Servizio contenzioso del lavoro, in relazione all'oggettiva sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 3 del R.D.L. n. 1578/1933.

Ritiene, in conclusione, questa Commissione che, allo stato, gli acquisiti ulteriori elementi di fatto non siano di per sé idonei a legittimare l'istanza dell'interessato di iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo in custodia del Consiglio rimettente.

**Parere 21 settembre 2011, n. 90**

## **AVVOCATI STABILITI**

Quesito n. 48, Presidenza del Consiglio - Dipartimento Politiche Comunitarie, rel. tutti i Conss.

*Il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, Centro SOLVIT per l'Italia, in relazione ad alcuni esposti provenienti da cittadini italiani presso l'omologo ufficio spagnolo, chiede chiarimenti circa la prassi (che sarebbe) tenuta da alcuni ordini forensi, i quali (sulla base della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia), a fronte della richiesta di iscrizione nell'apposita sezione avvocati stabili dell'albo, procederebbero in modo – asserito – non conforme alla direttiva 98/5/CE richiedendo "informazioni in merito – tra l'altro – all'effettivo svolgimento dell'attività professionale nel paese estero – e al grado di conoscenza della lingua straniera ivi praticata", e/o*

*starebbero conducendo una sistematica verifica degli albi forensi al fine di cancellare in via amministrativa gli iscritti che abbiano ottenuto l'iscrizione in qualità di avvocati stabiliti provenendo dalla Spagna, Paese ove fino ad ora non è stato previsto un sistema di selezione per l'accesso alla professione di avvocato basato su di un vero e proprio esame di Stato. Si prefigura, in tal senso, una possibile violazione del diritto comunitario in relazione ad atti di controllo sproporzionati rispetto agli interessi tutelati.*

1. La Commissione ritiene di sottolineare, in via preliminare ad ogni altra considerazione, che il proprio ruolo si esplica in una funzione esclusivamente di supporto ermeneutico, e non anche prescrittiva. Nel sistema ordinistico in vigore in Italia, infatti, il Consiglio nazionale forense (così come ogni sua articolazione interna) non ha un potere di tipo gerarchico nei confronti degli ordini circondariali; questi ultimi sono costituiti in enti pubblici non economici a carattere associativo, e ciascuno di essi è dotato di una propria sfera di competenza e di piena autonomia, salve le prerogative di garanzia del Dicastero vigilante (Ministero della Giustizia). Sempre in via preliminare, deve ricordarsi che il C.N.F. è anche dotato di funzioni giurisdizionali e ed è chiamato ad esprimersi quale giudice speciale in posizione di piena terzietà rispetto a tutti i ricorsi ad esso demandati dalla legge. Ciò a chiarire che le considerazioni che seguono non intendono essere, né possono costituire, atto di interferenza nell'esercizio delle funzioni amministrative assegnate dalla legge ai Consigli locali dell'ordine, né tanto meno anticipare le pronunzie che, rispetto a singole concrete domande di giustizia, il Consiglio nazionale stesso sarà tenuto a rendere in sede giurisdizionale.

2. La materia della tenuta degli albi forensi, ivi comprendendo i diversi procedimenti di iscrizione e cancellazione, è affidata come detto agli Ordini circondariali (art. 14 e segg., R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578). Nel caso l'interessato abbia a dolersi di un contegno non conforme alla legge da parte dell'Ordine può proporre ricorso al Consiglio nazionale forense (art. 31, R.D.L. cit.), e le decisioni di quest'ultimo sono a loro volta impugnabili dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite, per motivi di legittimità. Lo stesso meccanismo di reclamo è conformato dal legislatore italiano con riferimento alle eventuale diniego di iscrizione che un avvocato proveniente da altro Paese UE dovesse subire, con conseguente lesione del proprio diritto di stabilimento (così l'art. 6, commi 7 e 8, D. lgs. n. 96/2001, normativa di recepimento della cd Direttiva stabilimento, al Dir. 98/5/CE). Va quindi recisamente smentita l'affermazione, avanzata all'interno degli esposti citati, secondo la quale il professionista sia privo di tutela giurisdizionale rispetto alle decisioni degli ordini che lo riguardano. Vale osservare il contrario: il sistema italiano appare particolarmente garantista, allorquando consente che le decisioni in materia di iscrizione in albi arrivino fino alla Suprema Corte, che - quale custode della nomofilachia - rappresenta la massima garanzia possibile per la tutela dei diritti.

3. Fatte queste doverose premesse, la Commissione rappresenta di aver già affrontato in passato in diverse occasioni la tematica del riconoscimento dei titoli professionali in base alla direttiva 98/5/CE anche nei suoi aspetti applicativi. In particolare, con parere 25 giugno 2009, n. 17, si è provveduto a fornire agli ordini un indirizzo interpretativo circa la corretta applicazione della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di limiti al riconoscimento dei titoli professionali, con particolare riguardo alla sentenza 29 gennaio 2009, causa C-311/06, *Cavallera*. Si è, in particolare, richiamata l'attenzione dei Consigli circondariali sulla necessità di compiere, secondo i criteri enunciati dalla Corte, un'adeguata istruttoria sulla domande di iscrizione per distinguere in modo motivato i casi di

professionisti stranieri intenzionati ad esercitare in buona fede il loro pieno diritto allo stabilimento in Italia dalle ipotesi – come descritte dalla Corte – di abuso del diritto comunitario, sotto forma di "duplice passaggio" da uno Stato all'altro, senza l'acquisizione di qualifiche supplementari rispetto a quelle di partenza (ad es. laurea in giurisprudenza, trasformata in titolo professionale abilitante a mezzo di mero duplice riconoscimento).

4. Va ribadito, anche in questa sede, che la sentenza nel caso *Cavallera* riguarda un diverso canale di accesso alla professione legale da parte di possessori di titoli stranieri, ed in particolare il sistema generale di riconoscimento dei titoli professionali sancito dalla dir. 2005/36/CE e già dalla precedente 89/48/CEE. Tale processo è, nel nostro ordinamento, incardinato in forma accentrata presso il Ministero della Giustizia, che valuta in conferenza di servizi la riconoscibilità del titolo professionale di altro Stato membro, prescrivendo le eventuali necessarie misure compensative (al riguardo si segnala che il Ministero sta provvedendo a motivare ciascun singolo provvedimento di riconoscimento in base ai parametri di cui alla sentenza *Cavallera*). I principî dettati dalla Corte vanno però certamente applicati per quanto possibile anche all'altro canale di accesso alla professione dallo spazio comunitario, in seguito all'esercizio del diritto di stabilimento attuato per la professione legale con la già citata direttiva 98/5/CE. I principî che la Corte di Giustizia ha dettato sono dunque, in sintesi, i seguenti: quando uno Stato membro è richiesto di riconoscere un titolo di formazione professionale, non può essere tenuto ad accogliere la domanda di coloro che non dimostrino di aver acquisito alcuna competenza aggiuntiva all'estero né di aver sostenuto un esame che certifichi le loro competenze nelle materie oggetto della professione. La Corte ha quindi in sostanza chiarito che, pur essendo del tutto legittimo che gli Stati membri mantengano differenti modalità per l'accesso alla medesima professione regolamentata, tuttavia il contegno di colui che richiede un duplice riconoscimento dei propri titoli, rientrando nello Stato membro di provenienza senza dimostrare di aver acquisito alcun *know how* professionale aggiuntivo rispetto alla condizione di partenza, pone in essere un comportamento elusivo, giovandosi cioè di diritti conferiti dall'ordinamento comunitario per scopi difformi da quelli della libertà di circolazione dei professionisti e nello spazio europeo, ed in sostanza lucrando un indebito vantaggio rispetto ai professionisti connazionali, che hanno dovuto superare un regime di accesso effettivamente più severo, presidiato perfino – in taluni ordinamenti europei, e tra questi, in quello italiano – da norme di rango costituzionale (cfr. art. 33, comma 5, Cost.).

5. La Corte ha, in seguito, fornito alcune ulteriori precisazioni, che debbono essere tenute altrettanto in conto per la valutazione delle domande di accesso alla professione forense in Italia. Innanzitutto nel caso *Pesla* (causa C-345/08) essa ha chiarito che, anche per l'accesso al semplice tirocinio professionale, le autorità dello Stato membro ospitante possono pretendere non tanto e non solo una generica conoscenza giuridica, ma anche una padronanza degli strumenti del proprio diritto nazionale, onde garantire che l'attività professionale o di formazione professionale sia adeguata e conforme all'interesse dell'ordinamento. Questi criterî, va ricordato, si collocano a valle di una precedente giurisprudenza (causa C-313/01, *Morgenbesser*) che impone all'Ordine forense di valutare in modo ampio e sistematico il *curriculum* del richiedente l'iscrizione, per verificare in concreto quali siano le abilità acquisite, anziché basarsi sul solo dato formale della denominazione o della provenienza del titolo di studio posseduto.

6. Di recente sono intervenute due ulteriori pronunce della Corte di Giustizia: in una prima (causa C-118/09, *Koller*) i giudici hanno chiarito che uno Stato membro non può negare il riconoscimento di un titolo professionale per il solo fatto che il richiedente non ha

effettuato il tirocinio pratico nello Stato membro di destinazione, una volta che l'interessato ha provato l'effettivo svolgimento della professione all'estero. Un secondo intervento si è avuto solo pochi giorni or sono, con la sentenza 3 febbraio 2011, causa C-359/09, *Ebert*: in questo frangente la Corte ha precisato che il sistema di ordini o camere di avvocati rappresenta il presidio di interessi pubblici fondamentali quali il rispetto della deontologia, l'organizzazione della professione, il controllo sui professionisti e la responsabilità; ne consegue che per beneficiare del diritto di stabilimento, all'avvocato comunitario può essere richiesta l'iscrizione in albi ed elenchi, alle medesime condizioni previste per i professionisti locali e con gli stessi requisiti.

7. Come accennato, l'ordinamento italiano ha recepito la direttiva 98/5/CE sullo stabilimento degli avvocati con il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96. Il procedimento per lo stabilimento degli avvocati comunitari è basato, come noto, su due fasi: una prima è l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo all'uopo istituita (art. 6), che consente l'esercizio professionale con le sole limitazioni prescritte dall'art. 8; la seconda fase è quella della stabilizzazione, con cui lo stabilito, dopo tre anni di esercizio regolare ed effettivo, acquisisce il titolo professionale italiano di "avvocato" e diventa a tutti gli effetti "integrato" (art. 12 e ss., d. lgs. cit.). È in questo momento che l'ordine circondariale è onerato di una più ampia funzione di verifica dell'attività del professionista: egli può ottenere la dispensa dalla prova attitudinale previa verifica dei predetti requisiti di effettività e regolarità dell'esercizio professionale, che il Consiglio competente verifica tramite l'analisi delle pratiche seguite e delle prestazioni svolte dal richiedente. Nel caso tali presupposti non risultino sussistere, l'interessato sarà tenuto a sostenere la richiamata prova attitudinale, secondo il procedimento ordinario di riconoscimento dei titoli professionali di cui all'art. 22, comma 2, del d.lgs. 206/2007. A questo ultimo procedimento sono senz'altro applicabili in via diretta i principî esplicitati dalla Corte nel caso *Cavallera* e quindi, in assenza delle condizioni necessarie, l'accesso al riconoscimento del titolo può essere rifiutato.

8. Sulla scorta di quanto precede è agevole comprendere per quale motivo questa Commissione abbia indicato agli ordini forensi locali la necessità di farsi parte diligente nella corretta analisi delle richieste di stabilimento ed integrazione, onde evitare che soggetti, anche in buona fede, esercitino una professione di particolare rilievo pubblicistico a titolo precario, senza avere poi la prospettiva di acquisire il titolo nazionale in via definitiva. Non vi è dubbio infatti che, per quanto maggiori spazi di apprezzamento valutativo competano al Consiglio dell'ordine alla fine dei tre anni di esercizio professionale con il titolo di origine e di intesa con altro avvocato iscritto nell'albo ordinario, e non piuttosto all'inizio di tale triennio (*argomenta ex artt.* 13 e 14, d. lgs. 96/2001 che prevedono le citate facoltà di verifica e controllo, compreso un eventuale colloquio), tuttavia anche in sede di prima ricezione della domanda di iscrizione nella sezione stabiliti i Consigli dell'ordine conservano uno *spatium delibandi* che va esercitato proprio nei limiti indicati dalla Corte di giustizia, e poco sopra ricordati.

9. Si ritiene pertanto in conclusione che il Consiglio dell'ordine conservi il potere di negare l'iscrizione nella sezione avvocati stabiliti dell'albo custodito, allorquando rilevi – alla luce dei criteri forniti dalla giurisprudenza comunitaria – che si versi in un caso di abuso del diritto comunitario. Contro tale decisione il richiedente può esperire i mezzi di gravame previsti dalla legge, che prevedono il reclamo dinanzi al Consiglio nazionale forense, e la eventuale impugnabilità delle sentenze di questo di fronte alle Sezioni unite della Corte suprema di cassazione.

10. Il quesito proposto evidenzia inoltre le possibili criticità derivanti da un'opera di controllo sistematico e penetrante degli ordini forensi sulle richieste di stabilimento ed integrazione provenienti da Stati membri quali la Spagna, che finora non si sono dotati di alcun sistema di verifica delle competenze professionali per l'accesso alla qualifica di avvocato. Si è segnalato, più in dettaglio, che risultano casi di richieste di informazioni agli interessati circa l'effettivo svolgimento di attività professionale nel Paese di provenienza e il possesso delle conoscenze linguistiche proprie del Paese medesimo. Salvo ed impregiudicato il giudizio su singoli e specifici casi di richieste che si presentino come eccessive o sproporzionale, il fondamento di una generale acquisizione di informazioni appare tuttavia sussistente: in buona parte dei casi le domande provengono da cittadini italiani, laureatisi in Italia e che spesso hanno svolto il tirocinio nel nostro Paese; tali soggetti avanzano la richiesta di stabilimento sulla base di titoli stranieri di formazione anomala, ossia emessi in un arco di tempo assai breve (solitamente un anno o poco più), e dai quali non emerge alcun legame con il Paese di emissione dei titoli. In presenza di tali indizi di anomalia appare ragionevole un approfondimento, peraltro non invasivo, dell'Ordine circa l'esatto *curriculum* del richiedente l'iscrizione. Anche la richiesta di informazioni circa le competenze linguistiche ha un suo fondamento razionale: è noto come alcune organizzazioni commerciali italiane offrano agli stessi cittadini italiani laureati in giurisprudenza servizi di supporto al riconoscimento dei titoli, proponendo il disbrigo di tutte le pratiche inerenti sia l'omologazione della laurea in Spagna, sia l'iscrizione al locale "collegio degli avvocati". Alcune di esse (cfr. ad esempio le esplicite indicazioni presenti al sito [www.omologazionetitoli.it](http://www.omologazionetitoli.it)) giungono a promettere l'intero espletamento delle pratiche senza che il candidato abbia alcuna conoscenza della lingua del Paese comunitario di "transito". È evidente, a questo punto, che l'ordine, in presenza di evidenti elementi indiziari, dovrà accertarsi se la domanda provenga o meno da un soggetto che ha un qualsivoglia legame con il Paese nel quale afferma di aver esercitato la professione.

11. Diversamente pare doversi opinare con riferimento ad eventuali richieste di informazioni attinenti ai motivi personali in base ai quali i richiedenti avrebbero deciso di esercitare il diritto di stabilimento. Tali motivi dovrebbero appartenere al cd. "foro interno" dell'interessato, e non paiono assumere rilievo giuridico nelle fattispecie *de quibus*, allo stesso modo nel quale non assumono alcuna rilevanza i motivi personali in base ai quali un avvocato iscritto in un albo tenuto da un certo Consiglio dell'ordine decida di trasferire la propria iscrizione in altro albo tenuto da un Consiglio dell'ordine situato in altro circondario di tribunale, purché l'avvocato abbia, nel circondario di destinazione, residenza o domicilio professionale.

12. Il quesito pervenuto pone inoltre l'ulteriore questione se l'ordine forense possa procedere ad una verifica sistematica degli albi, al fine di individuare soggetti che abbiano già ottenuto in passato l'iscrizione sulla base di un procedimento che costituisca nel suo complesso un abuso del diritto dell'Unione. In linea generale l'ordine forense ha l'espreso potere-dovere, conferito dalla legge (art. 16, comma terzo, R.D.L. 1578/1933), di procedere alla verifica periodica degli albi ogni anno, e ciò avviene nella prassi per verificare la sussistenza di tutti i presupposti di iscrizione, in modo non discriminatorio (si consideri ad esempio il dovere di verifica circa situazioni di incompatibilità, di pendenza di procedimenti penali etc.). D'altra parte si è evidenziato, già nel ricordato parere di questa Commissione n. 17/2009, che l'iscrizione nell'albo protratta per lunghi periodi ingenera inevitabilmente l'affidamento di terzi e consolida un'aspettativa dell'interessato, con la conseguenza che la cancellazione disposta dall'ordine potrebbe riverberarsi su processi in corso e sugli interessi

di clienti in piena buona fede. Si è pertanto suggerito di procedere alla cancellazione di soggetti già iscritti solo quando le circostanze evidenzino un documentato interesse pubblico all'espunzione del soggetto dall'albo, dando così corpo a tutti i presupposti per un provvedimento amministrativo di revoca della precedente deliberazione. Se si considera che molte delle iscrizioni in questione sono state operate dagli ordini prima dell'intervento della Corte di Giustizia con la sentenza *Cavallera*, e dunque in tutto il periodo 2001-2009, non appare di per sé illegittimo il contegno del Consiglio dell'ordine che, per evitare il perpetuarsi di situazioni di abuso del diritto comunitario, a tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione forense (Corte cost. ....) proceda a verifica delle posizioni di coloro che hanno esercitato il diritto di stabilimento provenendo da Paesi privi di selettivi criteri di accesso alla professione, e comunque in circostanze di tempo o di fatto tali da ingenerare il ragionevole dubbio circa l'integrazione della descritta fattispecie abusiva, fino ad arrivare nei casi concreti anche all'ipotesi della revoca dell'iscrizione a suo tempo disposta. Anche l'eventuale cancellazione disposta all'esito delle verifiche intraprese, oltre ad essere motivata dal un comprovato interesse pubblico all'espunzione dall'albo del soggetto che non aveva titolo per esservi iscritto, compia è provvedimento ovviamente "giustiziabile" nelle forme e di fronte alle Autorità già indicate. Deve peraltro aggiungersi che, in relazione alle esigenze di protezione dell'affidamento e di tutela della clientela e dei terzi, la produzione degli effetti dell'eventuale provvedimento di revoca dell'iscrizione a suo tempo disposta dovrebbe essere modulata in forme compatibili con le cennate esigenze, e andrebbe tendenzialmente esclusa la revoca con effetti *ex tunc*, di per sé idonea a travolgere tutti gli atti compiuti dal soggetto cancellato.

13. In conclusione, questa Commissione ritiene conforme allo spirito delle norme comunitarie che gli ordini circondariali svolgano un'attività di attenta vigilanza sulle richieste di iscrizione nell'elenco degli avvocati stabiliti al fine di prevenire, in forma non discriminatoria, casi di abuso del diritto dell'Unione Europea. Ritiene irragionevoli forme e prassi concrete di verifica e di controllo che si rivelino sproporzionate rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione. Ritiene che non esorbiti dalle proprie competenze il Consiglio dell'ordine che effettui controlli anche sulle iscrizioni già disposte, perché il relativo potere-dovere di verifica rientra nel più generale potere di revisione degli albi regolato dalla legge. Ritiene infine che gli eventuali provvedimenti che dovessero essere assunti all'esito delle citate verifiche dovrebbero comunque salvaguardare l'affidamento incolpevole dei terzi e della clientela, evitando il rischio di travolgere attività difensive compiute in costanza dell'iscrizione poi revocata.

*Ad abundantiam* va segnalato che la situazione attuale è verosimilmente destinata ad esaurirsi in tempi relativamente brevi, posto che la Spagna – anche sulla scorta di un forte incoraggiamento degli altri Stati membri – ha introdotto un tirocinio formativo obbligatorio ed un esame di Stato per l'accesso alla professione forense, che troveranno applicazione a far data dal 31 ottobre 2011 (*ley de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*).

*Parere 23 febbraio 2011, n. 33*

\*\*\*

Quesito n. 16

*Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino ha chiesto, con nota del suo Presidente in data 8 luglio 2010, il parere di questo Consiglio Nazionale in merito al seguente quesito*

*vertente sulla posizione di un professionista iscritto: “Se abbia titolo ad essere iscritto nella sezione speciale dell’Albo degli Avvocati di Torino con titolo professionale di origine, Ordine degli Avvocati del Portogallo, provenendo dall’Ordine degli Avvocati del Brasile”. Evidenzia, in specie, il Consiglio rimettente di avere già proceduto all’iscrizione dell’interessato “essendo l’Avvocato proveniente da un Ordine della Comunità Europea”; segnala, tuttavia, l’ente territoriale che il medesimo professionista ha conseguito il titolo abilitante in Brasile, è stato iscritto nell’albo custodito dall’ordine degli Avvocati del Portogallo il 5 marzo 2010 ed ha, quindi, presentato il 16 aprile 2010 la domanda di iscrizione al Consiglio torinese.*

La Commissione ha proceduto ad un riesame della questione di cui al quesito, già discusso nella seduta del 14 gennaio 2011, e poi temporaneamente accantonato.

Si delibera di licenziare il testo nella forma seguente.

“La Commissione preliminarmente rileva che in materia di iscrizioni nell’albo e negli elenchi il Consiglio territoriale è munito di autonoma e diretta competenza in qualità di organo amministrativo funzionalmente preposto alla custodia dell’albo. Si forniscono comunque le seguenti indicazioni interpretative.

Il proposto quesito presuppone che il Consiglio territoriale abbia valorizzato, all’atto dell’iscrizione dell’interessato nell’albo speciale, l’elemento del possesso del titolo professionale “di origine” acquisito in uno Stato membro della Comunità Europea, prima dell’esercizio in Italia della professione di avvocato; non emerge, invece, dal quesito e dalle puntualizzazioni di fatto, se il Consiglio territoriale abbia, o meno, accertato di quale Stato l’interessato risulti essere cittadino.

Il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 96, attuativo della Direttiva 98/5/CE, ha introdotto nell’ordinamento forense un articolato sistema di riconoscimento, ai fini dell’esercizio permanente della professione in Italia, delle qualifiche professionali accreditate dagli Stati membri della Comunità Europea (cfr. art. 2 del d.lgs.); è stata, pertanto, normata la figura dell’avvocato “stabilito” e di quello “integrato”.

Senonché, in aggiunta al requisito del “titolo professionale di origine” (specificato nell’art. 3, comma 1 lett. B) del decreto Lgs. n. 96/2001, che necessariamente deve essere rilasciato da uno “Stato membro di origine” (ex art. 3, comma 1 lett. a), la normativa di riferimento richiede, in capo al professionista interessato, il possesso dello *status civitatis* in uno degli Stati membri della Comunità Europea.

Il requisito della cittadinanza costituisce, coerentemente con l’interpretazione sistematica dell’impianto legislativo, il presupposto pregiudiziale che condiziona la possibilità del professionista interessato di avvalersi del particolare procedimento di accesso all’albo custodito dal Consiglio territoriale.

D’altro canto, il criterio prevalente della cittadinanza, quale presupposto per la fruizione dei benefici normativi finalizzati alla libera circolazione delle prestazioni e dei servizi in ambito comunitario, è ben radicato nell’ordinamento sovranazionale e risulta recepito dal legislatore italiano già con il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 115 (attuativo della Direttiva 89/48/CEE), che riserva il sistema del riconoscimento dei titoli professionali ai soli cittadini comunitari.

Nel caso di specie, in conclusione, ove l’interessato sia cittadino di uno Stato membro della Comunità Europea, la circostanza che il “titolo professionale di origine” (attestato dall’Ordine degli Avvocati del Portogallo) sia stato acquisito mediante riconoscimento di un omologo titolo originariamente conseguito in Brasile, appare non influente; laddove, invece,

il difetto della cittadinanza di uno Stato comunitario presenta valore preclusivamente assorbente.

Va, in ogni caso, considerato che – anche nell’ipotesi il soggetto sia sprovvisto della cittadinanza di uno dei Paesi membri dell’Unione Europea – avrà comunque la possibilità di chiedere il riconoscimento del titolo professionale con domanda al Ministero della Giustizia, ed eventualmente previo superamento delle misure compensative che saranno prescritte con apposito decreto ministeriale. I cittadini extracomunitari possono infatti accedere al procedimento di cui all’art. 16, d.lgs. 206/07 ed essere – successivamente al riconoscimento dei titoli – iscritti in albi professionali senza alcuna discriminazione in relazione allo *status civitatis*, come prescritto dall’art. 37, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286”.

*Parere 27 aprile 2011, n. 47*

\*\*\*

*Quesito n. 51. Il quesito prefigura l’ipotesi di un laureato in giurisprudenza che abbia conseguito successivamente una laurea in diritto canonico presso un’università pontificia e, inoltre, l’omologazione in Spagna della laurea italiana in giurisprudenza. Si chiede se si debba procedere all’iscrizione dell’interessato tra gli avvocati stabiliti del circondario dell’Ordine richiedente.*

Il quesito descrive una serie di passaggi che l’interessato ha compiuto; essi si collocano, però, tutti nell’ambito dell’istruzione universitaria, e non anche in quello della professione forense.

Per ottenere l’iscrizione nella sezione dell’albo che contiene gli avvocati stabiliti (art. 6, d.lgs. 96/2001), così come per operare in regime di libera circolazione comunitaria, è necessario possedere un titolo di altro Stato membro che corrisponda a quello italiano di “avvocato” e che come tale sia elencato nella tabella di cui all’art. 2 del citato d.lgs. 96/2001.

Pertanto, non avendo il quesito riferito di alcuna iscrizione all’estero in elenchi o collegi di professionisti legali, non pare che, in un caso come quello descritto, si possa dar luogo ad alcuna iscrizione di competenza dell’ordine forense.

*Parere 27 aprile 2011, n. 50*

\*\*\*

Quesito n. 66, COA di Pesaro, rel. cons. Salazar

*Il COA di Pesaro ha chiesto a questo CNF parere in merito alla domanda di iscrizione nell’albo degli avvocati stabiliti di un laureato in Giurisprudenza, in possesso di determinati requisiti (di cui infra).*

*Ha precisato al riguardo quanto segue:*

*“Il richiedente, laureatosi in Giurisprudenza presso l’Università di Bologna, ha conseguito il certificato di compiuta pratica forense nell’ottobre dell’anno 2004.*

*Ha poi conseguito, tre anni dopo, la laurea in Diritto Canonico presso la Pontificia Università in Roma, con successivi periodi formativi presso una sede della stessa Università in Spagna conseguendo la licenza in "derecho" presso una Università spagnola, con omologazione del titolo (laurea italiana) da parte del Ministro dell’Educazione spagnolo e possibilità di utilizzo del titolo medesimo nel territorio spagnolo.*

*Dal marzo 2010 ha svolto attività di collaborazione in uno Studio legale in Spagna che ha attestato che lo stesso si è occupato essenzialmente di due attività: studio dei fascicoli di nuova creazione in materia civile e societario-commerciale e predisposizione di lettere ed atti nelle medesime materie, da ultimo svolgendo attività giudiziale procuratoria di udienza per conto dello Studio legale.*

*Attualmente svolge attività stragiudiziale in materia di consulenza fiscale e legale commerciale per aziende italiane interessate a sviluppare il loro ramo di attività in Spagna. Per ragioni personali intenderebbe ora trasferire la propria attività nel territorio di competenza di questo Ordine.”*

*Alla luce di quanto esposto e della recente sentenza nel caso Koller si richiede se sussistono le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione del richiedente nell'albo degli avvocati stabiliti”.*

L'istanza di iscrizione all'albo degli avvocati stabiliti, richiamata nella richiesta di parere dal COA di Pesaro, è successiva alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella causa C-311/06 (*Cavallera*) e va pertanto esaminata alla luce dei principi nella stessa enunciati. Le sentenze della predetta Corte, interpretative del diritto comunitario, sono infatti vincolanti per gli Stati membri.

Nella citata sentenza è fissato il principio secondo il quale colui che intende spendere il titolo straniero dopo una procedura di trasferimento all'estero deve documentare un periodo di esercizio professionale svolto all'estero.

Deve inoltre accertarsi che l'interessato, nel richiedere l'iscrizione in Spagna, non abbia inteso eludere la normativa interna attraverso l'applicazione meramente burocratica del diritto comunitario. Tale accertamento va eseguito con riferimento al superamento di esami in Spagna dovendosi escludere che la mera equipollenza della laurea italiana possa costituire - da sola - titolo per l'iscrizione nell'albo degli Avvocati Stabiliti.

Ritiene questo Consiglio, anche con riferimento alla propria decisione n. 176/08 del 20 dic. 2008, richiamata nel parere n. 17 del 25 giugno 2009, che debba essere ***rigorosamente valutato il periodo di esercizio professionale svolto all'estero dal richiedente, al fine di stabilire se lo stesso abbia avuto uno sviluppo temporale sufficientemente ampio, abbia realizzato una effettiva formazione e rivesta quindi i requisiti per la chiesta iscrizione.***

In difetto di parametri normativi, siffatta valutazione – che è rimessa all'autonomia del Consiglio dell'Ordine destinatario della domanda di iscrizione - deve operarsi tenendo conto della qualità e della quantità di detto esercizio in considerazione del fatto che il requisito in questione è stato fissato ufficialmente per la prima volta nella citata sentenza della Corte di Giustizia senza tuttavia alcuna specifica indicazione sulla quantità, natura e durata dell'esercizio stesso.

*Parere 14 luglio 2011, n. 64*

## **ISCRIZIONE ALL'ALBO E AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE**

Quesito n. 52, COA di Ascoli Piceno, rel. cons. Berruti

*Con deliberazione adottata nell'adunanza del 20 gennaio 2011 il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ascoli Piceno ha richiesto il parere di questo Consiglio Nazionale in relazione alla possibilità, o meno, che il Consiglio territoriale valuti – nel procedimento*

*avente ad oggetto l'iscrizione di diritto all'Albo degli avvocati ai sensi dell'art. 30, comma 1 lett. a) del R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578 – il profilo della continuità dell'aggiornamento professionale dell'interessato, in linea con il dovere di formazione continua introdotto nell'ordinamento della professione forense con il Regolamento 13 luglio 2007 di questo Consiglio Nazionale.*

*Opina, in proposito, il Consiglio rimettente che, nel caso di specie, dovrebbe dubitarsi della sussistenza di tale requisito, poiché l'interessato, pur avendo fatto parte dell'Ordine giudiziario per più di otto anni, ma in quiescenza dall'anno 1992, non parrebbe avere curato il proprio aggiornamento professionale nel lungo arco temporale intercorso tra la cessazione delle funzioni magistratuali e la domanda di iscrizione all'Albo degli avvocati.*

“Rileva preliminarmente questo Consiglio Nazionale che il procedimento di iscrizione all'Albo appartiene – a norma dell'art. 31 del R.D.L. n. 1578/1933 – alla competenza funzionale del Consiglio territoriale, i cui margini di esplicazione risultano nitidamente delineati nella Legge Professionale; in particolare, l'art. 30, comma 1 lett. a) del R.D.L. n. 1578/1933 sancisce il diritto di essere iscritti nell'Albo di coloro che per almeno otto anni siano appartenuti all'Ordine giudiziario.

L'anzidetta disposizione legislativa – che lo stesso COA rimettente manifesta, del resto, di interpretare correttamente - contempla un *numerus clausus* di situazioni soggettive in presenza delle quali l'interessato ha facoltà di conseguire l'iscrizione, documentando il solo possesso dei requisiti prescritti dall'art. 17 del R.D.L. n. 1578/1933, ai nn. 1 (*status civitatis*), 2 (godimento dei diritti politici), 3 (condotta specchiatissima ed illibata) e 4 (laurea in giurisprudenza). L'iscrizione prescinde, dunque, dal superamento dell'esame di abilitazione professionale, avendo il legislatore chiaramente ritenuto tale requisito assorbito dalla maturata appartenenza dell'interessato ad una delle categorie indicate nella fonte normativa.

La formulazione della norma ed il “diritto all'iscrizione” dalla stessa sancito pongono un vincolo alla discrezionalità amministrativa del Consiglio territoriale, il cui esercizio deve ritenersi funzionalmente limitato alla sola verifica di sussistenza dei sopra indicati requisiti, con esclusione di ogni altro sindacato valutativo.

Indifferente si pone, pertanto, la circostanza del tempo, in specie, trascorso tra la cessazione dell'attività di magistrato dell'interessato e l'istanza di iscrizione; anche a volersi prescindere dalla considerazione che da un tale dato di fatto non potrebbe, comunque, legittimamente desumersi alcunché di oggettivamente rilevante nel contesto del procedimento amministrativo a contenuto vincolato, va, altresì, considerato che l'obbligo di aggiornamento professionale e di formazione continua si pone – proprio in attuazione del Regolamento di questo Consiglio Nazionale del 13 luglio 2007 – esclusivamente in capo agli iscritti negli Albi e negli Elenchi, non parendo invece consentito, *in subiecta materia*, l'aggravio della posizione giuridica e sostanziale di coloro che versino, in qualità di aspiranti, nella mera situazione d'interesse all'iscrizione.

In conclusione, ricorrendo i presupposti prescritti dagli artt. 17 e 30 del R.D.L. n. 1578/1933, all'interessato non può negarsi l'iscrizione nell'Albo.”

*Parere 16 marzo 2011, n. 38*

## ISCRIZIONE ALL'ALBO – REQUISITI

Quesito n. 53. *L'ordine espone il caso di un richiedente l'iscrizione nel registro dei praticanti che produca la laurea in giurisprudenza di una università telematica, dichiarando di aver beneficiato di una "abbreviazione del corso di laurea e del numero di esami da sostenere" a seguito di valutazione della pregressa esperienza professionale.*

La Commissione, pur ribadendo le perplessità già esternate in passato sulla equiparazione di percorsi di laurea che siano incompleti rispetto alla formazione necessaria ad affrontare l'esame di abilitazione e la successiva attività professionale, deve confermare il pregresso orientamento tale per cui non è possibile per l'ordine forense sindacare i singoli elementi del titolo di studio prodotto, purché quest'ultimo sia una laurea in giurisprudenza emessa da uno degli atenei a ciò abilitati dal Ministero competente (cfr. pareri 22 novembre 2006, n. 77 e 9 maggio 2007, n. 22).

*Parere 27 aprile 2011, n. 51*

\*\*\*

Quesito n. 56, COA di Roma, rel. cons. Salazar

*Il COA di Roma chiede un parere in merito all'interpretazione dell'articolo 30 R.D.L. n. 1578/1933, lettere a) ed f), in relazione alle domande di iscrizione all'Albo degli avvocati di **Giudici Onorari del Tribunale con anzianità di servizio di almeno otto anni**. Richiama, al riguardo, i precedenti pareri negativi del C.N.F. nn. 14/2007 e 33/2008, nonché il R.D. n. 12 del 30.1.1941 e s.m.i. che, al titolo I°, capitolo I°, n. 4, afferma appartenere all'ordine giudiziario, come magistrati onorari, tra gli altri, i G.O.T.*

L'articolo 30 R.D.L. n. 1578/1933 dispone che hanno diritto di essere iscritti all'albo degli avvocati, purché siano in possesso dei requisiti indicati nei numeri 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 13 dello stesso RDL, coloro che per otto anni almeno siano stati magistrati dell'ordine giudiziario, militare o amministrativo.

La norma si riferisce con nettezza ai magistrati che siano appartenuti al ruolo di detti ordini per almeno otto anni.

I magistrati onorari non fanno, invece, parte del ruolo ordinario della magistratura, come risulta evidente dalla qualifica di "onorari" che agli stessi è assegnata dalla legge.

Siffatta differenziazione comporta che, pur esercitando i magistrati onorari funzioni giurisdizionali, e pur appartenendo, con esclusivo riferimento a detto esercizio, all'ordine giudiziario, agli stessi non sono estensibili, in difetto di uno specifico richiamo, le disposizioni - estranee all'esercizio della funzione giurisdizionale - che attengono allo stato giuridico dei magistrati, quale, ad esempio, quella che consente l'iscrizione all'albo di avvocati, che è strettamente dipendente da detto status.

**I magistrati onorari, dunque, per effetto della netta differenziazione di stato giuridico rispetto ai magistrati di ruolo, non possono giovare del diritto di iscrizione all'albo degli avvocati previsto dalla norma sopra citata.**

*Parere 14 luglio 2011, n. 63*

Quesito n. 83, COA di Bari, rel. cons. Allorio

*Il Consiglio dell'Ordine di Bari chiede se sia competente per l'iscrizione degli avvocati nell'Elenco Speciale l'Ordine nel cui circondario abbia la residenza l'iscrivendo o quello del luogo d'esercizio della professione o quello del luogo in cui abbia sede l'Ente d'appartenenza; e se tali requisiti siano alternativi.*

Osserva la Commissione che l'aver la residenza e il domicilio professionale nel circondario del Tribunale presso il quale ha sede l'Ordine è condizione prescritta (in via alternativa) per ottenervi l'iscrizione all'Albo degli Avvocati: ma tale criterio non può essere applicato agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli Enti Pubblici, che possono esercitare la professione solo in relazione alle cause ed agli affari propri dell'Ente nel particolare regime d'eccezione all'incompatibilità con l'impiego pubblico sancito dal quarto comma, lettera b), dell'art.3 della Legge Professionale Forense. Avendo infatti riguardo alla fondamentale funzione assegnata agli Ordini dall'art.14, comma 1°, lettera a) del RDL 27 novembre 1933, n. 1578, quella relativa alla custodia degli Albi, appare chiaro che essa deve essere espletata, con riferimento agli iscritti all'elenco speciale annesso all'albo, nel circondario dove abbia la sua sede l'Ente che, istituendo al suo interno un ufficio legale presso il quale presta la sua opera di dipendente l'avvocato, ha legittimato lo stesso all'esercizio della professione forense, pur nei limiti sopra indicati: il controllo dell'Ordine sulla regolarità dell'iscrizione e del suo mantenimento dovendosi rivolgere non solo sull'attività stessa del professionista, ma anche, allo stesso modo e particolarmente, sull'istituzione e l'organizzazione dell'ufficio legale da parte dell'Ente, sui criteri di stabilità, specializzazione ed autonomia dello stesso ufficio, sull'incardinamento in via esclusiva del legale nell'ufficio legale, sul suo grado di subordinazione nella gerarchia interna, ecc. Tale attività è di tutta evidenza che non possa essere compiuta se non dall'Ordine che ha sede e competenza nel circondario di Tribunale dove abbia la sua sede l'Ente d'appartenenza dell'avvocato iscritto nell'elenco speciale.

***Parere 14 luglio 2011, n. 71***

Quesito n. 102, COA di Palermo, rel. cons. Berruti

*Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo, con nota 13 giugno 2011 Prot. n. 15889, premettendo di avere già sottoposto a questa Commissione richiesta di parere in merito all'istanza di un dipendente della Regione Siciliana, abilitato all'esercizio della professione forense, di iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati, in quanto adibito al "servizio contenzioso del lavoro" dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Pubblica Funzione – Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica e del Personale, ha formulato un quesito integrativo in relazione al parere 23 febbraio 2011 n. 30 di questa Commissione, reputandosi utile l'esame della situazione rappresentata nella nota della Regione Siciliana, Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale – Servizio Contenzioso del Lavoro del 24 marzo 2010 Prot. n. 45256, non trasmessa con l'originaria richiesta di parere.*

Va preliminarmente evidenziato che con il parere n. 30/2011 questa Commissione non ha potuto che prendere atto della situazione affatto chiara, emergente dalla documentazione annessa all'originario quesito del Consiglio rimettente, per la mancanza di specifici riferimenti di dettaglio relativamente alla pianta organica dell'ente Regione Siciliana, alla struttura dei suoi "Ufficio legislativo e legale" e "Servizio del contenzioso del lavoro" (che

la Regione medesima ha definito essere ancora allo “stato embrionale”), all’organigramma degli stessi ed alla loro autonomia funzionale nei rapporti con la gerarchia amministrativa dell’ente.

In tale contesto, il parere n. 30/2011, pur richiamando i principi generali costituenti *ius receptum* in tema di requisiti legittimanti l’iscrizione del dipendente pubblico o la sua permanenza nell’elenco speciale annesso all’albo, ha dato atto della carenza, in specie, degli elementi oggettivi atti a supportare ragionevolmente la risposta – positiva ovvero negativa – al quesito formulato dal Consiglio rimettente.

Opina, quindi, il Consiglio territoriale se dalla sopra indicata nota 24 marzo 2010 della Regione Siciliana possano trarsi, in punto di fatto, oggettività utili ad un più compiuto esame della questione.

Il contenuto della comunicazione dell’amministrazione regionale può sintetizzarsi nei seguenti termini:

(i) il “Servizio contenzioso del lavoro” è stato istituito a norma dell’art. 4 della l.r. n. 10/2000 “al fine di assicurare l’efficace svolgimento di tutte le attività stragiudiziali e giudiziali inerenti alle controversie di lavoro”;

(ii) trattasi di “struttura diretta del dipartimento della funzione pubblica al cui vertice è posto il dirigente generale (legale rappresentante dell’Amministrazione)” ed “è organizzato con la costituzione di apposita struttura professionale volta ad espletare direttamente l’attività legale ... caratterizzato da una propria autonomia funzionale”;

(iii) peraltro, non esiste una pianta organica dell’amministrazione regionale;

(iv) a norma di legge la difesa in giudizio dell’amministrazione regionale è attribuita all’Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici distrettuali vengono eseguite tutte le notificazioni e la quale sovente si avvale del servizio regionale per il supporto difensivo e nei casi di conflitto d’interessi connesso alla primaria rappresentanza dello Stato;

(v) nell’organizzazione regionale risulta istituito anche l’ “Ufficio legislativo e legale” che, tuttavia, di fatto “non si occupa della rappresentanza e difesa dell’amministrazione nei giudizi innanzi alla magistratura del lavoro”, ancorché la l.r. n. 19/2008 (integrata dal D.P.R. n. 12/2009) abbia attribuito le competenze del “Servizio contenzioso del lavoro” proprio all’Ufficio legislativo e legale (modifica organizzativa non ancora attuata, essendosi l’amministrazione regionale avvalsa della proroga consentita dal predetto Decreto presidenziale).

Delineati, nei termini su espressi, gli elementi di fatto salienti, osserva questo Consiglio Nazionale che le precisazioni fornite dall’amministrazione regionale, se, per un verso, consentono di presumere (pur in assenza di documentata evidenza della pianta organica dell’ente) che il personale di estrazione professionale addetto al “Servizio contenzioso del lavoro” possa operare in regime di autonomia funzionale, per altro verso non chiariscono l’effettiva consistenza dell’attività dal Servizio svolta, dovendosi considerare di portata assorbente la rappresentanza processuale dell’ente regionale attribuita ex lege all’Avvocatura dello Stato. Né appare, sotto altro consistente profilo, il rapporto funzionale tra l’Ufficio Legislativo e Legale della Regione – al quale sembra devoluta la cura di tutti gli affari legali dell’ente, inclusa la materia del contenzioso del lavoro – ed il Servizio contenzioso del lavoro, avendo la normativa regionale e regolamentare attribuito al primo ogni competenza; in proposito, l’esistenza di una prassi – per la quale l’Ufficio Legislativo e Legale non curerebbe questioni di natura giuslavoristica - non consente di inquadrare sistematicamente l’ambito di attività del Servizio contenzioso del lavoro, in relazione all’oggettiva sussistenza dei requisiti richiesti dall’art. 3 del R.D.L. n. 1578/1933.

Ritiene, in conclusione, questa Commissione che, allo stato, gli acquisiti ulteriori elementi di fatto non siano di per sé idonei a legittimare l'istanza dell'interessato di iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo in custodia del Consiglio rimettente.

*Parere 21 settembre 2011, n. 90*

## **ISCRIZIONE ELENCO SPECIALE – COMPETENZA TERRITORIALE**

Quesito n. 83, COA di Bari, rel. cons. Allorio

*Il Consiglio dell'Ordine di Bari chiede se sia competente per l'iscrizione degli avvocati nell'Elenco Speciale l'Ordine nel cui circondario abbia la residenza l'iscrivendo o quello del luogo d'esercizio della professione o quello del luogo in cui abbia sede l'Ente d'appartenenza; e se tali requisiti siano alternativi.*

Osserva la Commissione che l'aver la residenza e il domicilio professionale nel circondario del Tribunale presso il quale ha sede l'Ordine è condizione prescritta (in via alternativa) per ottenerne l'iscrizione all'Albo degli Avvocati: ma tale criterio non può essere applicato agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli Enti Pubblici, che possono esercitare la professione solo in relazione alle cause ed agli affari propri dell'Ente nel particolare regime d'eccezione all'incompatibilità con l'impiego pubblico sancito dal quarto comma, lettera b), dell'art.3 della Legge Professionale Forense. Avendo infatti riguardo alla fondamentale funzione assegnata agli Ordini dall'art.14, comma 1°, lettera a) del RDL 27 novembre 1933, n. 1578, quella relativa alla custodia degli Albi, appare chiaro che essa deve essere espletata, con riferimento agli iscritti all'elenco speciale annesso all'albo, nel circondario dove abbia la sua sede l'Ente che, istituendo al suo interno un ufficio legale presso il quale presta la sua opera di dipendente l'avvocato, ha legittimato lo stesso all'esercizio della professione forense, pur nei limiti sopra indicati: il controllo dell'Ordine sulla regolarità dell'iscrizione e del suo mantenimento dovendosi rivolgere non solo sull'attività stessa del professionista, ma anche, allo stesso modo e particolarmente, sull'istituzione e l'organizzazione dell'ufficio legale da parte dell'Ente, sui criteri di stabilità, specializzazione ed autonomia dello stesso ufficio, sull'incardinamento in via esclusiva del legale nell'ufficio legale, sul suo grado di subordinazione nella gerarchia interna, ecc. Tale attività è di tutta evidenza che non possa essere compiuta se non dall'Ordine che ha sede e competenza nel circondario di Tribunale dove abbia la sua sede l'Ente d'appartenenza dell'avvocato iscritto nell'elenco speciale.

*Parere 14 luglio 2011*