

possono essere svolti i seminari formativi con riconoscimento di crediti formativi anche quelli con modalità della diretta web-tv ovvero streaming

Il Regolamento el C.N.F. prevede che l'accreditamento debba essere preventivo ma non anche obbligatoriamente il controllo delle modalità di partecipazione e che l'espressione "purchè sia possibile il controllo della partecipazione" si riferisce alla possibilità in astratto di verificare l'effettiva presenza di meccanismi atti a controllare che gli utenti partecipino, sia pure a distanza, all'evento. Tar Lazio sentenza n. 10032 del 30/11/2012

Tar Lazio sentenza n. 10032 del 30/11/2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4203 del 2012, proposto da:

Studio Immigrazione S.a.s., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;
contro

- Consiglio Nazionale Forense, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Berruti e Giuseppe Colavitti, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Flaminia, 135;

- Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;
per l'annullamento, previa sospensione,
della nota del Vice Presidente del Consiglio Nazionale Forense presso il Ministero della Giustizia del 2.4.2012, con il quale il resistente ha comunicato alla Società ricorrente il diniego all'accreditamento agli effetti del regolamento per la formazione professionale continua degli Avvocati (con conseguente attribuzione di crediti formativi ai partecipanti), di n. 5 seminari formativi indetti da Studio Immigrazione S.a.s. da tenersi in cinque date distinte nel periodo 12.4.2012-20.9.2012 e da esplicarsi anche nelle modalità della diretta web-tv ovvero streaming; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, in particolare: la nota tecnica di accreditamento delle iniziative di formazione a distanza (F.A.D.), predisposta dalla Commissione per l'assegnazione dei crediti formativi del Consiglio Nazionale Forense; e ove ritenuto necessario, la Delibera del Consiglio Nazionale Forense del 13.7.2007 recante il Regolamento per la formazione professionale continua degli Avvocati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale Forense, con la relativa documentazione;

possono essere svolti i seminari formativi con riconoscimento di crediti formativi anche quelli con modalità della diretta web-tv ovvero streaming

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 2602/2012 del 16.7.2012;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso a questo Tribunale, notificato il 28 maggio 2012 e depositato il successivo 31 maggio, la società in epigrafe chiedeva l'annullamento, previa sospensione, della nota con la quale il Vice Presidente del C.N.F. comunicava il diniego all'accreditamento, agli effetti del Regolamento per la formazione professionale continua degli Avvocati, relativo a cinque seminari formativi proposti, da esplicitarsi anche nelle modalità della diretta web-tv o in "streaming", sulla base delle considerazioni per le quali il Consiglio non aveva la possibilità di verificare l'effettivo funzionamento dei sistemi di monitoraggio prima dello svolgimento degli eventi stessi, al fine della concessione preventiva dell'accreditamento, ma solo "in itinere" e con modalità ritenuta onerosa.

La ricorrente, quindi, lamentava, in sintesi, quanto segue.

"Violazione e falsa applicazione del Regolamento per la Formazione Professionale continua degli Avvocati. Violazione e falsa applicazione della legge n. 241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, irragionevolezza, contraddittorietà, errata valutazione dei presupposti. Sintomi di sviamento di potere."

L'art. 3 del richiamato Regolamento prevede che l'accreditamento debba essere preventivo ma non anche il controllo delle modalità di partecipazione. Nello specifico, la locuzione "purché sia possibile il controllo della partecipazione" si riferisce alla possibilità in astratto di verificare l'effettiva presenza di meccanismi atti a controllare che gli utenti partecipino, sia pure a distanza, all'evento.

Nel caso di specie la ricorrente aveva predisposto un sistema di controlli senz'altro idoneo allo scopo - al pari di altri eventi telematici riconosciuti pacificamente dal C.N.F. ai fini dell'accreditamento, quali gli eventi c.d. "e-learning" in modalità "asincrona" perché previamente registrati - ma il C.N.F. non aveva ritenuto di acquisire una verifica in modalità "demo" nel corso dell'istruttoria, attraverso una replica di un evento analogo svolto dalla società ricorrente.

La conclusione di cui alla nota impugnata, poi, secondo la quale non possono svolgersi controlli "in itinere", non trova sostegno nell'art. 3 del richiamato Regolamento ed il C.N.F. doveva dare luogo ad un supplemento di istruttoria al fine di verificare la modalità "demo" che la ricorrente era in grado di fornire, tenuto conto che eventi analoghi risultavano accreditati presso enti terzi. Si costituiva in giudizio, con atto di mera forma, il Ministero della Giustizia.

Si costituiva in giudizio anche il Consiglio Nazionale Forense, chiedendo la reiezione del ricorso.

Con l'ordinanza cautelare indicata in epigrafe, questa Sezione accoglieva la domanda

possono essere svolti i seminari formativi con riconoscimento di crediti formativi anche quelli con modalità della diretta web-tv ovvero streaming

cautelare al fine del riesame dell'istanza della ricorrente, fissando contestualmente l'udienza al merito al 7 novembre 2012.

In prossimità di tale data parte ricorrente depositava una memoria ad ulteriore illustrazione delle proprie tesi, lamentando l'inerzia del C.N.F. all'esito della fase cautelare.

Alla pubblica udienza del 7 novembre 2012, quindi, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, anche al non più sommario esame che è proprio della fase di merito e in assenza di nuove allegazioni di parte resistente successive alla fase cautelare, ritiene di confermare l'orientamento precedentemente emerso in relazione alla fondatezza del ricorso, sotto i profili della lamentata carenza di istruttoria e motivazione.

L'art. 3 del Regolamento C.N.F. 13.7.07, al comma 3, prevede che gli eventi formativi devono essere accreditati preventivamente ma le specifiche modalità sono precisate dal successivo comma 4, il quale specifica che l'accreditamento viene concesso valutando la tipologia e la qualità dell'evento formativo e gli argomenti trattati desumibili da una relazione dettagliata, presentata dall'interessato, con tutte le indicazioni necessarie a consentire la piena valutazione dell'evento anche in relazione alla sua rispondenza alle finalità del regolamento medesimo.

Il secondo capoverso di tale comma prevede inoltre che a tal fine il Consiglio nazionale forense (o il Consiglio dell'Ordine) richiedano, ove necessario, informazioni o documentazione e si pronunciano sulla domanda di accreditamento con decisione motivata.

Alla luce di ciò, il Collegio ritiene di condividere quanto evidenziato dalla ricorrente, secondo cui il Regolamento prevede che l'accreditamento debba essere preventivo ma non anche obbligatoriamente il controllo delle modalità di partecipazione e che l'espressione "purché sia possibile il controllo della partecipazione" si riferisce alla possibilità in astratto di verificare l'effettiva presenza di meccanismi atti a controllare che gli utenti partecipino, sia pure a distanza, all'evento.

Il C.N.F. ha poi adottato una nota tecnica di Accreditamento delle Iniziative di Formazione a Distanza (F.A.D.), in cui al fine di procedere all'istruttoria delle istanze di accreditamento dei corsi "on-line" è richiesto, oltre ai consueti elementi necessari per l'accreditamento anche la possibilità di visionare una versione dimostrativa al fine di verificarne, a campione, i contenuti nonché le modalità effettive dei sistemi di controllo apprestati dall'ente promotore, con successiva visione di una "Demo-campione" all'esito dell'eventuale valutazione positiva dei sopraindicati elementi.

Ebbene, il Collegio rileva che tutta la regolamentazione suddetta prevede una fase specifica di istruttoria cui il C.N.F. non può sottrarsi.

Nel caso di specie risulta invece che la nota impugnata recante il diniego dell'accreditamento si è pronunciata direttamente, richiamando l'impossibilità di verifica dell'effettivo funzionamento dei sistemi di monitoraggio prima dello svolgimento dell'evento, ritenendo eccessivamente oneroso per il C.N.F. il controllo tramite accesso all'area dell'amministratore di sistema per un eventuale controllo in diretta che, comunque, non potrebbe essere svolto prima dell'evento stesso ma solo "in itinere".

Tale motivazione, però, oltre ad essere sostanzialmente generica laddove afferma che il richiamato controllo sarebbe eccessivamente oneroso per il Consiglio, senza indicarne le specifiche ragioni sia pur sommariamente, non pare tenere nel dovuto conto quanto evidenziato

possono essere svolti i seminari formativi con riconoscimento di crediti formativi anche quelli con modalità della diretta web-tv ovvero streaming

nella richiesta della ricorrente del 19.3.12, la quale aveva chiarito che ai fini del rispetto delle esigenze di controllo le domande sarebbero state trasmesse in anticipo al Consiglio, sarebbe stata rilasciata una password per accedere alla trasmissione in diretta, sarebbe stato riservato un accesso all'area dell'amministratore del sistema per un eventuale controllo in diretta, sarebbero stati messi a disposizione i files con le schede di navigazione di ciascun partecipante e sarebbero state disponibili le registrazioni video integrali.

Tutto ciò, come evidenziato dalla ricorrente e condiviso dal Collegio, ben poteva essere posto in una versione "Demo" in specie di "replica", sempre possibile ai sensi dell'art. 3, lett. a) e b) della F.A.D. e che ben poteva essere richiesta avvalendosi della facoltà istruttoria di cui all'art. 3, comma 4, secondo cpv, del Regolamento.

In sostanza, il richiamo di cui alla nota impugnata all'impossibilità, con la modalità proposta dalla ricorrente, di assicurare il necessario controllo della effettiva e continua partecipazione dei professionisti e il controllo preventivo del suo effettivo funzionamento non può considerarsi motivo sufficiente di diniego, atteso che la ricorrente nella sua istanza aveva evidenziato che sussisteva un particolare test per verificare l'accesso all'area dell'iscritto e la sua presenza continuativa nonché la relativa partecipazione attiva tramite due sessioni di domande cui rispondere in un breve tempo massimo.

Non è chiarito, inoltre, nella nota impugnata perché la modalità proposta dalla ricorrente sia considerata inadatta a fronte degli accreditamenti già concessi per quella asincrona in "e-learning", dato che la stessa Studio Immigrazione sas aveva evidenziato nella sua istanza che, mentre il "seminario video" registrato permette di ripetere all'infinito il test di verifica e di conseguire comunque il credito formativo, nel suo sistema ciò non era possibile perché in caso di mancata o errata risposta superiore a una su due per ciascuna relazione ne conseguiva il mancato riconoscimento dei crediti del seminario.

Il C.N.F. avrebbe dunque dovuto richiedere alla ricorrente in sede di supplemento di istruttoria di verificare quanto da lei esposto, anche mediante una versione "demo in replica", lasciando all'interessata la possibilità di dimostrare l'affidabilità del suo prodotto, anche in relazione alla comparazione con le altre modalità di formazione, in costanza di presenza "fisica" in aula o in "e-learning", richiamate nella suddetta istanza del 19.3.12.

Come infatti, nella modalità in "e-learning", pure accreditata dal C.N.F., non si può avere la certezza della allocazione attiva e costante avanti al terminale dell'interessato e il test di verifica può essere ripetuto all'infinito e come, nelle modalità della "presenza fisica", i controlli sull'identità e soggiorno costante nell'aula sono delegati all'ente organizzatore, ne consegue che la proposta della ricorrente consentiva, come visto, di verificare direttamente l'attenzione al seminario mediante la verifica immediata e non ripetibile e la effettiva allocazione avanti al terminale era verificabile mediante procedure di autenticazione informatica nonché attraverso le operazioni di ripresa, messa in onda e verifica di accesso.

E' vero, quindi, come ricordato dal C.N.F. nelle sue difese, che ai fini delle procedure di accreditamento, è necessaria la predisposizione di strumenti di verifica della partecipazione effettiva e documentata ma ciò non toglie che proprio al fine del rispetto dell'interesse della collettività alla cura costante dell'aggiornamento del libero professionista quest'ultimo debba essere sempre più agevolato nelle relative modalità, così che se si ritiene superabile il metodo "classico" della presenza fisica in aula e si consente l'aggiornamento "accreditato" con la

possono essere svolti i seminari formativi con riconoscimento di crediti formativi anche quelli con modalità della diretta web-tv ovvero streaming

modalità asincrona in “e-learning”, che pure comporta delle modalità più elastiche di partecipazione rispetto alla precedente, non si vede perché la ulteriore modalità sincrona in “streaming” non possa essere ugualmente considerata, ben potendo con approfondimenti istruttori che si rendevano necessari e che il C.N.F. non ha voluto disporre – ancora dopo la pronuncia cautelare di questa Sezione - essere meglio soppesato il rapporto tra le varie modalità sopra descritte, tenendo conto che – come detto in precedenza – che quel che rileva ai fini del rispetto del Regolamento è la possibilità in astratto di verificare l’effettiva presenza di meccanismi atti a controllare che gli utenti partecipino, sia pure a distanza, all’evento ma non si riscontra alcuna imposizione che anche il controllo debba essere preventivo, come infatti accade per la modalità di riscontro della presenza “fisica” in aula.

Il C.N.F. ha ritenuto prevalente solo l’aspetto negativo legato alla eccessiva onerosità di un controllo “in itinere” ma non ha approfondito il vantaggio derivabile dall’estensione ad una platea numerosa della modalità proposta, ferma restando la possibilità di verifica immediata sull’attenzione all’evento come sopra ricordata che altre modalità di aggiornamento informatico non consentono.

Ben poteva - e doveva (al fine della prevalenza dell’interesse della collettività alla maggior diffusione possibile della formazione in accreditamento) – il C.N.F. disporre un supplemento istruttorio idoneo a verificare, anche con simulazione demo in replica, la modalità proposta dalla ricorrente e solo all’esito disporre un eventuale diniego adeguatamente motivato sulle ragioni che, anche in comparazione con le specifiche modalità dell’“e-learning”, facevano propendere per l’esclusione dell’utilizzo di tale modalità.

Alla luce di quanto dedotto, quindi il ricorso deve essere accolto per la riscontrata carenza di istruttoria e motivazione della nota impugnata.

Le spese seguono la soccombenza del C.N.F., anche in considerazione dell’inerzia successiva all’esito della fase cautelare, mentre possono compensarsi con il Ministero della Giustizia, cui non è riconducibile in alcun modo il provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato del 2.4.2012.

Condanna il Consiglio Nazionale Forense a corrispondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 oltre accessori di legge e quanto dovuto come contributo unificato.

Compensa con il Ministero della Giustizia.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 7 novembre 2012 con l’intervento dei magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Giuseppe Sapone, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 30/11/2012