

## Il Sistema IMI e la Sentenza del CNF.

Relativamente all'aspetto che qui interessa e quindi allo svolgimento della professione di avvocato giova ricordare che in Romania gli ordini professionali di avvocato sono strutturati secondo delle associazioni di categoria denominate U.N.B.R. aventi natura privatistica ed il cui riconoscimento non è rimandato ad una istituzione di carattere pubblicistico quale può essere il Ministero di Giustizia in Italia. Da ciò discende che, non avendo, tali associazioni di categoria, natura di amministrazioni pubbliche, ciascuno Stato membro è libero di registrarle o meno presso l'IMI.

Primo aspetto da chiarire è, giustamente, cos'è l'IMI?

Il sistema IMI - Sistema di Informazione del Mercato Interno - è il sistema per la cooperazione amministrativa tra autorità pubbliche, - **strumento elettronico sperimentale concepito per migliorare la comunicazione e la collaborazione tra gli enti pubblici che operano all'interno dell'area economica europea** - inserito nella disciplina della Direttiva n. 2005/36/CE.

L'IMI consente alle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale di identificare la propria controparte a livello europeo e facilitare, pertanto, lo scambio di informazioni.

Domande e risposte preventivamente tradotte e traduzione automatica, rendendo possibile a ciascuno Stato l'uso della propria lingua come strumento di comunicazione.

Attualmente esso è utilizzato per la direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche

professionali 2005/36/CE e per la direttiva relativa ai servizi di mercato interno 2006/123/CE, che impone alle autorità dello Spazio Economico Europeo mutua assistenza nel controllo dei prestatori di servizi migranti e nel controllo della prestazione di servizi transfrontalieri.

In particolare si citano: qualifiche professionali - gli scambi relativi alle professioni sono già operativi nel sistema applicativo IMI.

Tuttavia tale sistema, ad oggi, non si applica espressamente alla professione di avvocato.

Scendendo in media res la direttiva 2005/36/CE pur trattando in generale le "qualifiche professionali" tiene fuori alcune di queste che seguono una disciplina diversa in base alle proprie peculiarità; è il caso della direttiva 200/43/CE relativa ai revisori contabili ed a quella relativa alla professione di avvocato.

Quest'ultima rappresenta un caso emblematico poiché per il suo riconoscimento in Europa ci sono regole diverse:

- il Regolamento di attuazione per la prova attitudinale D.M 28 maggio 2003, n. 191;

- la Direttiva 98/5/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 96/2001, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello di origine (luogo in cui è stata conseguita la qualifica professionale).

Tali considerazioni giustificano il perché il legislatore comunitario non ha introdotto nel numero chiuso delle professioni indicate nel Regolamento IMI anche la professione di avvocato.

E' necessario ricordare che le professioni indicate per l'IMI sono: dottori, farmacisti, fisioterapisti, commercialisti, architetti, infermieri, ostetriche, tecnici di radiologia, dentisti, chirurghi veterinari, insegnanti di scuola secondaria e professioni artigianali, guide turistiche, psicologi, assistenti sociali ed ingegneri.

## FUNZIONAMENTO

Il sistema IMI funziona in maniera non particolarmente complessa; la sua finalità appunto, come bene recita il testo del Regolamento (UE) n. 1024/2012 del 25 ottobre 2012, è relativa "alla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri e tra le autorità competenti degli stati membri e la Commissione, necessaria per l'attuazione degli atti dell'Unione nel settore del mercato interno ai sensi dell'articolo 26 paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che prevedano una cooperazione amministrativa, compreso lo scambio di dati personali, tra gli Stati membri o tra gli stati membri e la Commissione", attraverso un semplice scambio di informazioni.

Concretamente il percorso di una richiesta, comporta quattro tappe fondamentali, detta procedura è obbligatoria a pena di inutilizzabilità dei riscontri ottenuti:

- un'autorità competente registrata nell'IMI e che ha accesso all'iter Richieste crea e invia una richiesta di informazioni a un'autorità di un altro Stato membro, il contenuto della richiesta dipenderà dal settore legislativo e dalla situazione specifica (l'autorità che invia la richiesta è chiamata autorità richiedente);
- l'autorità competente che riceve la richiesta verifica quali sono le domande alle quali dovrebbe rispondere e la situazione alla quale si riferiscono (in questa fase non ha ancora accesso ai dati personali). L'autorità consultata decide se è competente a trattare la richiesta e, se sì, la accetta.
- l'autorità consultata dà una risposta a tutte le domande contenute nella richiesta e invia la risposta all'autorità richiedente.
- l'autorità richiedente controlla le risposte ricevute e, se ne è soddisfatta, chiude la richiesta.

Autorità richiedente Autorità consultata Crea e invia la richiesta Accetta le informazioni e chiude la richiesta Accetta la richiesta Risponde alle domande L'iter Richieste può comportare delle tappe in più, ad esempio quando l'autorità richiedente non è soddisfatta della risposta e chiede informazioni supplementari. Se l'autorità consultata insiste che non è in grado di fornire altre informazioni, è possibile chiedere l'intervento di un coordinatore.

Quello che in questa sede, per meglio far comprendere del funzionamento dell'IMI, è che le informazioni che si ricevono dalla procedura di dialogo propria del sistema IMI non assumono automaticamente valore di legalità ma di ufficialità; soprattutto quando ci si confronta con professioni non tipicamente specificate.

Anche se i termini legalità ed ufficialità, *ictu oculi*, possono apparire omogenei, letteralmente sono portatori di significato differente.

Tale ragionamento deve essere tenuto in debita considerazione quando si utilizza la piattaforma IMI per ricevere informazioni circa il riconoscimento del titolo professionale d'avvocato in Romania.

#### La professione dell'avvocato ed il caso Romania

Come anzidetto, il Sistema, ad oggi, non si applica alla professione di avvocato.

Per mero scrupolo difensivo, ove anche si riconoscesse la validità del sistema IMI, circostanza che si nega fermamente, al fine di determinare la legittimità o meno di un ordine professionale situato in uno stato estero, vi è da evidenziare che, in caso di dubbi, perplessità o particolari problematiche inerenti la corretta qualificazione del professionista, come previsto dalle Direttive 2005/36CE e 2013/55/UE, l'autorità competente nello stato ospitante può, procedere ad effettuare una richiesta formale allo stato estero ove il professionista ha conseguito la qualifica professionale per ottenere una risposta ufficiale circa lo status del soggetto o dell'ordine professionale di appartenenza.

Una comunicazione, di qualsiasi natura, ottenuta con metodi e procedure diverse o proveniente da soggetti diversi, non ha alcun valore legale.

È il caso che in tale sede interessa.

Il CNF con propria sentenza ha dichiarato che l'unica istituzione indicata dalla Romania quale autorità competente in materia attraverso il sistema ufficiale di cooperazione tra autorità degli stati Membri dell'Unione Europea, denominato IMI è l'Uniunea Nationala a Barourilor din Romania -U. N. B.R. con sede in Palatul de Justitie, Spaiul Independenti, nr.5 Bucarest.

Il CNF non ha tenuto in debita considerazione il modo in cui l'avvocatura è organizzata in Romania; tant'è che "l'autorità consultata" in Romania per

ricevere le informazioni tramite la piattaforma IMI è stata la U.N.B.R. Tradizionale nota anche come Struttura Florea ossia un'associazione di categoria di natura privata.

Mentre l'autorità italiana richiedente non è stato il CNF bensì il Ministero di Giustizia cioè un organismo di natura pubblicistica; il CNF ha emesso la sentenza solo dopo aver appreso le informazioni dal Ministero di Giustizia Italiano.

Già tale dato avrebbe dovuto indurre il CNF e i singoli COA locali ad agire con cautela visto che l'autorità consultata autrice delle informazioni non è stata una omologa della richiedente. Questo dato non può essere sottaciuto perchè dimostra la anomalia Rumena come bene è specificato nel motivo precedente.

Tant'è che il lungimirante legislatore europeo, il cui fine è quello di armonizzare le differenti discipline a livello europeo secondo il principio di sussidiarietà legislativa, ha espressamente statuito che la normativa di attuazione del sistema IMI deve essere coerente con il diritto nazionale di ogni Stato membro.

In particolare, l'articolo 22 del REGOLAMENTO (UE) N. 1024/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»), così scrive:

Uso nazionale dell'IMI: 1. Uno Stato membro può utilizzare l'IMI ai fini della cooperazione amministrativa tra autorità competenti nel suo territorio, conformemente al diritto nazionale, unicamente qualora le condizioni seguenti siano rispettate:

- a) non sia necessario apportare modifiche sostanziali alle procedure di cooperazione amministrativa esistenti;
- b) sia stata trasmessa una notifica dell'uso previsto dell'IMI all'autorità nazionale di controllo, ove richiesto dal diritto nazionale;
- c) non abbia un impatto negativo sull'efficace funzionamento dell'IMI per gli utenti dell'IMI.

Si precisa sin da ora che in Romania, il Ministero di Giustizia Rumeno non ha competenza in materia e che come bene e dettagliatamente specificato nel motivo precedente, l'organizzazione della professione di avvocato in Romania, come stabilito dalla legge 51/95, assume carattere peculiare rispetto alla disciplina italiana.

In Romania l'ordine degli avvocati non è soggetto ad una disciplina di carattere pubblicistico amministrativo ma segue una normativa di natura privatistica; tant'è che si parla di vere e proprie associazioni di categoria.

Il sistema IMI è stato concepito per consentire uno scambio di informazioni per una migliore cooperazione amministrativa volta a favorire lo sviluppo del mercato interno.

Ebbene tocchi quindi, pur correndo il rischio di essere ripetitivi, evidenziare che la sentenza del CNF, fra gli altri, richiama, per giustificare una possibile cancellazione dall'albo degli avvocati comunitari stabiliti, si basa esclusivamente sui risultati emersi dalla interrogazione alla piattaforma IMI senza tenere conto né della specificità della piattaforma IMI rispetto alla professione d'avvocato né la specificità della disciplina della professione d'avvocato in Romania.

Quindi ricapitolando:

Il sistema IMI non può essere preso in considerazione quale meccanismo volto a ricevere conferme circa la legalità della U.N.B.R. e del relativo titolo emesso da una struttura diversa da quella di FLOREA.

Quando, tramite la piattaforma IMI, ci si rivolge all'omologo rumeno, per ricevere informazioni circa gli iscritti, ci si interfaccia, allo stato attuale, all'U.N.B.R. FLOREA, la quale non rappresenta una pubblica amministrazione, bensì un'associazione di categoria, che da un lato non è legittimata a fornire informazioni non inerenti alla propria posizione/albo, dall'altro potrebbe fornire informazioni fuorvianti nonché anticonvenzionali.

Già non toglie che anche la Struttura UNBR Bota possa avanzare una richiesta di iscrizione come Autorità competente, al fine di vedere i propri iscritti inseriti nella piattaforma IMI, come recentemente risulta agli atti.

Ulteriore chiarimento sul sistema IMI

Il sistema IMI, giova evidenziare, è nato come un progetto pilota nel 2012 disciplinato formalmente da un Regolamento e non da una direttiva, nonostante ciò, mira a rispettare gli impegni della cd. Europa Digitale 2020 (progetto politico-legislativo che l'Unione europea si è imposta di realizzare per uno sviluppo digitale europeo). Il Regolamento UE N.1024/2012, che disciplina l'IMI, non prevede un termine perentorio per l'iscrizione alla piattaforma, ma solo una data di partenza per l'ufficialità del progetto fissata per il mese di gennaio 2016.

Legare la legittimità della U.N.B.R. Bota alla sua presenza nella piattaforma IMI, la quale ha come obiettivo esclusivo la "cooperazione informativa" in Europa per un migliore sviluppo del mercato interno, significherebbe non avere ben compreso finalità e funzionamento della piattaforma IMI.

La presenza come "autorità competente", definita come da Glossario IMI come qualsiasi ente pubblico o privato, idonea a rilasciare informazioni relative alla propria struttura interna non dipende da un autonomo atto d'imperio dello Stato membro, bensì da una richiesta spontanea di registrazione dell'ente interessato.

Lo Stato membro ha il solo compito di predisporre i cd. "Coordinatori IMI" il cui compito è quello di autenticare le "autorità competenti" che chiedono di accedere al sistema e di assicurarne il buon funzionamento. Basta questo per dimostrare che la presenza o meno sul sistema IMI non è sinonimo di legalità.

Alla luce di quanto esposto, appare evidente che, l'iscrizione al sistema IMI, non può pregiudicare la legittimità di un Ordine Professionale, nel caso di specie, UNBR struttura costituzionale Bota, sia per la facoltatività della stessa iscrizione, sia perché l'iscrizione di un ordine, UNBR Florea, non esclude l'iscrizione di un altro ordine appartenente allo stesso Stato Membro, secondo le disposizioni legislative operanti in quest'ultimo.

In ogni caso, l'attuale Presidente dell'U.N.B.R. struttura costituzionale Bota, con la domanda n. 1352 dell'8 febbraio 2016, ha richiesto la registrazione alla piattaforma IMI al fine di tutelare i propri iscritti e di consentire un agevole scambio di informazioni.