

Schema di decreto del Ministro della giustizia concernente modifiche al regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista adottato con decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144.



Il Ministro della Giustizia

VISTO l'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;
VISTO l'articolo 9, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;
VISTO il decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, concernente "Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247";
RITENUTO che il predetto regolamento deve essere modificato in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017, depositata 28.11.2017, con la quale sono state confermate le sentenze del T.A.R. per il Lazio che avevano parzialmente annullato il decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, limitatamente alle disposizioni relative all'elenco dei settori di specializzazione e alla disciplina del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza necessaria per ottenere il titolo di specialista anche in assenza del compimento dei previsti percorsi formativi specialistici;
ACQUISITO il parere del Consiglio nazionale forense, espresso il ... ;
UDITO il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ... ;
ACQUISITI i pareri delle Commissioni parlamentari competenti;
VISTO l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
VISTA la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri effettuata con nota del ...;

ADOTTA

il seguente regolamento

Art. 1.

(Modifiche al decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144)

1. Al decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«Art. 3

(Settori di specializzazione)

1. L'avvocato può conseguire il titolo di specialista in non più di due dei seguenti settori di specializzazione:

- a) diritto civile;
- b) diritto penale;
- c) diritto amministrativo;
- d) diritto del lavoro e della previdenza sociale;
- e) diritto tributario, fiscale e doganale;
- f) diritto internazionale;
- g) diritto dell'Unione europea;
- h) diritto dei trasporti e della navigazione;
- i) diritto della concorrenza;
- l) diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali.

2. Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 3, 4 e 5.

3. Al settore del diritto civile afferiscono i seguenti indirizzi:

- a) diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori;
- b) diritto successorio;
- c) diritti reali, condominio e locazioni;
- d) diritto delle assicurazioni e della responsabilità professionale;
- e) diritto agrario;
- f) diritto commerciale;
- g) diritto industriale e della proprietà intellettuale;
- h) diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza;
- i) diritto dell'esecuzione forzata;
- l) diritto bancario e dei mercati finanziari.

4. Al settore del diritto penale afferiscono i seguenti indirizzi:

- a) diritto penale della persona, dei minori e della famiglia;
- b) diritto penale della pubblica amministrazione;
- c) diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia;
- d) diritto penale dell'economia e dell'impresa;
- e) diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione;
- f) diritto dell'esecuzione penale.

5. Al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti indirizzi:

- a) diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa;
- b) diritto urbanistico e dell'edilizia;
- c) diritto dell'ambiente;
- d) diritto sanitario;
- e) diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale;
- f) diritto delle autonomie territoriali e contenzioso elettorale.»;

b) all'articolo 6, comma 4, sono aggiunti in fine i seguenti periodi: «Il colloquio ha luogo davanti a una commissione di valutazione composta da tre avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e da due professori universitari di ruolo in materie giuridiche in possesso di documentata qualificazione nel settore di specializzazione oggetto delle domande sottoposte a valutazione nella singola seduta. Il Consiglio nazionale forense nomina un componente avvocato, i restanti componenti sono nominati con decreto del Ministro della giustizia. In previsione della seduta della commissione, il Consiglio nazionale forense e il Ministro della giustizia individuano i componenti in possesso della necessaria qualificazione nell'ambito di un elenco tenuto presso il Ministero della giustizia comprendente tutti i settori di specializzazione.

L'inserimento nell'elenco è disposto per gli avvocati su designazione del Consiglio nazionale forense e, per i professori di ruolo, su designazione del dipartimento di afferenza. Gli avvocati e i professori universitari rimangono iscritti nell'elenco per un periodo di quattro anni. La commissione di valutazione è presieduta da uno dei membri nominati dal Ministro della giustizia e delibera a maggioranza dei componenti una proposta motivata di attribuzione del titolo o di rigetto della domanda. Il colloquio è diretto ad accertare l'adeguatezza dell'esperienza maturata nel corso dell'attività professionale e formativa nel settore di specializzazione in conformità ai requisiti e ai criteri di cui all'articolo 8.»;

c) all'articolo 5, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «1-*bis*. Il conseguimento del titolo di specialista con indirizzo ai sensi dell'articolo 3, commi da 2 a 5, non comporta l'obbligo di indicazione dell'indirizzo o degli indirizzi negli elenchi degli avvocati specialisti di cui al comma 1.»;

d) all'articolo 7 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 3, le parole «formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nel settore di specializzazione» sono sostituite dalle parole «formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nel settore e nell'indirizzo di specializzazione»;

2) dopo il comma 12, è aggiunto il seguente comma: «2-*bis*. Il corso, di durata complessiva almeno biennale, relativo ad uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c), prevede una parte generale e una parte speciale di durata non inferiore a un anno destinata alla specializzazione in uno degli indirizzi afferenti al settore»;

e) all'articolo 8, comma 1, lettera b), è aggiunto in fine il seguente periodo: «Nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo, la commissione **di cui all'articolo 6, comma 4**, anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore di specializzazione»;

Art. 2

(Disposizioni transitorie)

1. La disposizione di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, si applica anche a coloro che hanno conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del presente regolamento un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti previsti dal medesimo articolo 14, comma 1.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche a coloro che hanno conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del presente regolamento un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti previsti dal predetto comma iniziato prima della data di entrata in vigore del presente regolamento e alla stessa data non ancora concluso.

Art. 3

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dalle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Roma, addì _____

Il Ministro della giustizia

Visto, il Guardasigilli

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Il presente schema di decreto ministeriale introduce modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi prevista dall'articolo 9 della legge n. 247 del 2012 a séguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017, depositata il 28.11.2017, con la quale sono state confermate le sentenze del T.A.R. per il Lazio che avevano parzialmente annullato il decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, limitatamente alle disposizioni relative all'elenco dei settori di specializzazione e alla disciplina del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza necessaria per ottenere il titolo di specialista anche in assenza del compimento dei previsti percorsi formativi specialistici.

In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato ha confermato le censure del TAR per il Lazio relative alla individuazione dei settori di specializzazione e alla disciplina, ritenuta troppo indeterminata e implicante una discrezionalità troppo ampia in capo al Consiglio Nazionale Forense, del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza.

Il Consiglio di Stato ha inoltre accolto due delle censure prospettate con gli appelli incidentali, riguardanti rispettivamente la disciplina del numero massimo di specializzazioni conseguibili e la previsione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 3 ("Commette illecito disciplinare l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito").

2. L'elenco modificato e integrato che si prevede di introdurre per il tramite della illustrata modifica enumera settori di specializzazione delimitati sulla base di una ricognizione articolata dei settori rilevanti dal punto di vista della domanda di servizi legali specializzati, individuando, all'interno dei settori tradizionali del diritto civile, penale e amministrativo, indirizzi di specializzazione diretti a evitare una contraddittoria ed impropria connotazione "generalista" del titolo.

Gli avvocati che intendono conseguire il titolo di specialista nei settori di cui alle lettere da a) a c) devono altresì ottenere, per ciascun settore di specializzazione, la specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi seguenti. Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce infatti solo quando l'avvocato abbia conseguito la specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 3, 4 e 5.

In particolare, al settore del diritto civile, afferiscono i seguenti indirizzi: diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori; diritto successorio; diritti reali, condominio e locazioni; diritto delle assicurazioni e della responsabilità professionale; diritto agrario; diritto commerciale; diritto industriale e della proprietà intellettuale; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto dell'esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari.

Al settore del diritto penale afferiscono i seguenti indirizzi: diritto penale della persona, dei minori e della famiglia; diritto penale della pubblica amministrazione; diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia; diritto penale dell'economia e dell'impresa; diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione; diritto dell'esecuzione penale.

Al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti indirizzi: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico e dell'edilizia; diritto dell'ambiente; diritto sanitario; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e contenzioso elettorale.

In accoglimento delle indicazioni del Consiglio di Stato, si è pertanto provveduto ad articolare al loro interno i tre principali settori di specializzazione, ai quali se ne aggiungono di ulteriori, anch'essi individuabili sulla scorta del criterio di specializzazione costituito, oltre che dall'autonomia disciplinare e tematica, dalla giurisdizione o dal rito che li caratterizza.

I settori elencati alle lettere dalla a) alla g) dell'articolo 3, comma 1, sono quindi i seguenti: diritto civile; diritto penale; diritto amministrativo; diritto del lavoro e della previdenza sociale; diritto tributario, fiscale e doganale; diritto internazionale; diritto dell'Unione europea.

Ad integrazione di tale elenco, si è ritenuto necessario includere ulteriori settori di importanza crescente, indicati alle lettere dalla h) alla l), quali il diritto della concorrenza e il diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali, peraltro caratterizzati da una natura trasversale e non agevolmente riconducibili alle partizioni tradizionali. Si tratta del diritto dei trasporti e della navigazione; del diritto della concorrenza; del diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali.

3. Per quanto riguarda il conferimento del titolo per comprovata esperienza da parte del Consiglio nazionale forense, lo schema prevede che quest'ultimo conferisca il titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza sulla base di una valutazione operata da una commissione composta da tre avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e da due professori universitari di ruolo in materie giuridiche in possesso di documentata qualificazione nel settore di specializzazione oggetto delle domande sottoposte a valutazione nella singola seduta.

Il Consiglio nazionale forense nomina un componente avvocato, i restanti componenti sono nominati con decreto del Ministro della giustizia. In previsione della seduta della Commissione, il Consiglio nazionale forense e il Ministro della giustizia individuano i componenti in possesso della necessaria qualificazione nell'ambito di un elenco tenuto presso il Ministero della giustizia comprendente tutti i settori di specializzazione. L'inserimento nell'elenco è disposto per gli avvocati su designazione del Consiglio nazionale forense e, per i professori di ruolo, su

designazione del dipartimento di afferenza. Gli avvocati e i professori universitari rimangono iscritti nell'elenco per un periodo di quattro anni.

La commissione di valutazione è presieduta da uno dei membri nominati dal Ministro della giustizia e delibera a maggioranza dei componenti una proposta motivata di attribuzione del titolo o di rigetto della domanda.

Il colloquio è diretto ad accertare l'adeguatezza dell'esperienza maturata nel corso dell'attività professionale e formativa nel settore di specializzazione in conformità ai requisiti e ai criteri di cui all'articolo 8. All'articolo 8, comma 1, lettera b), è aggiunto in fine il seguente periodo: «Nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo, la commissione di cui all'articolo 6, comma 4, anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore di specializzazione».

4. Lo schema di decreto introduce all'articolo 2, comma 1, una disciplina transitoria diretta ad estendere la disciplina transitoria di cui all'articolo 14, comma 1, d.m. n. 144 del 2015 a coloro che abbiano conseguito, nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del presente regolamento, un attestato di frequenza di un corso con le caratteristiche di cui al citato art. 14, comma 1, che recita: "L'avvocato che ha conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del presente regolamento un attestato di frequenza di un corso almeno biennale di alta formazione specialistica conforme ai criteri previsti dall'articolo 7, comma 12, organizzato da una delle articolazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, ovvero dal Consiglio nazionale forense, dai consigli dell'ordine degli avvocati o dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, può chiedere al Consiglio nazionale forense il conferimento del titolo di avvocato specialista previo superamento di una prova scritta e orale. All'organizzazione e alla valutazione della prova di cui al periodo precedente provvede una commissione composta da docenti rientranti nelle categorie di cui all'articolo 7, comma 8, nominati dal Consiglio nazionale forense".

All'articolo 2, comma 2, si precisa inoltre che la stessa disciplina transitoria si applica anche a coloro che hanno conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del presente regolamento un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti previsti dal predetto comma all'articolo 2, comma 1, iniziato prima della data di entrata in vigore del presente regolamento e alla stessa data non ancora concluso.

5. Come si è detto, il Consiglio di Stato ha altresì accolto la censura concernente la previsione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2 c. 3, statuendo, al paragrafo 10.3.4, che "*è fondata la censura rivolta avverso la previsione in regolamento di una fattispecie di illecito disciplinare (art.*

2. comma 3, del d.m.: "Commette illecito disciplinare l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito"). A fronte dell'inequivoco disposto dell'art. 3, comma 3, della legge, che rinvia al codice deontologico per l'individuazione dei fatti di rilievo disciplinare, la norma regolamentare è illegittima se vuole ampliare l'ambito delle fattispecie rilevanti, superflua e illogica se non perplessa, e dunque parimenti da annullare, se intende riportarsi alle previsioni del codice deontologico specificandole. Fermo il rispetto del principio della tipizzazione delle condotte rilevanti in chiave disciplinare, la disposizione regolamentare, se così ricostruita, introdurrebbe non consentiti elementi di incertezza sulle conseguenze sanzionatorie dell'indebito utilizzo del titolo, poiché alla violazione dell'art. 65, comma 1, del codice, valorizzato dal T.A.R., segue l'avvertimento, mentre potrebbero egualmente essere richiamati le prescrizioni dell'art. 35 ("dovere di corretta informazione") o dell'art. 36 del codice ("divieto di attività professionale senza titolo e di uso di titoli inesistenti"), alle quali sono collegate le diverse sanzioni della censura o della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale e che rimangono comunque pienamente applicabili una volta in concreto accertati i relativi presupposti".

A fronte di tale giudicato di annullamento non appare necessario intervenire sulla disposizione regolamentare, caducata con effetti *erga omnes* ed *ex tunc*.