

N. 04427/2016 REG.PROV.COLL.
N. 15057/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15057 del 2015, proposto da:
Anai - Associazione nazionale avvocati italiani, in persona del legale
rappresentante p.t., De Tilla Maurizio, Piroli Torelli Francesca,
Dioguardi Massimo, Mastrandrea Bruno, Chimento Lucio,
Bencivenga Alberto, Borgo Brunella, Lomonte Lucia, De Tilla
Caterina, Andretta Maria, Longino Lombardi Gilda, Labella
Giovanna, Napolitano Maurizio, Di Leva Antonio Maria, Fraioli
Antonio Leonardo, Pozzaglia Pietro, Simeoni Olga, Caponetti
Barbara, Morani Luca, De Angelis Sara, Sbocchia Giulia, Aversa
Nilia, Giovannelli Raffaella, Mormando Vittorio, Occhionero
Michele, Ilaria Valenzi e Isabella Stoppani, rappresentati e difesi dagli
avv.ti Isabella Maria Stoppani e Maurizio De Tilla, elettivamente
domiciliati in Roma, Via Brenta, 2/A, presso lo studio dell'avv.
Isabella Maria Stoppani;

contro

Il Ministero della giustizia, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del decreto del Ministro della giustizia 12.8.2015, n. 144 (G.U. 15/9/2015 n. 214).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2016 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La legge n. 247 del 31 dicembre 2012 ha dettato la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, prevedendo, all'art. 9, la possibilità per gli avvocati di conseguire il titolo di avvocato specialista.

In data 12 agosto 2015, il Ministro della giustizia ha adottato il decreto ministeriale contenente il “*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*”.

L'Associazione nazionale avvocati italiani e gli avvocati De Tilla Maurizio, Piroli Torelli Francesca, Dioguardi Massimo, Mastrandrea Bruno, Chimento Lucio, Bencivenga Alberto, Borgo Brunella, Lomonte Lucia, De Tilla Caterina, Andretta Maria, Longino

Lombardi Gilda, Labella Giovanna, Napolitano Maurizio, Di Leva Antonio Maria, Fraioli Antonio Leonardo, Pozzaglia Pietro, Simeoni Olga, Caponetti Barbara, Morani Luca, De Angelis Sara, Sbocchia Giulia, Aversa Nilia, Giovannelli Raffaella, Mormando Vittorio, Occhionero Michele, Ilaria Valenzi e Isabella Stoppani hanno impugnato il suddetto decreto ministeriale.

Il ricorso è affidato a quattro motivi di doglianza, volti a contestare specifiche disposizioni regolamentari, censurate sotto i profili della violazione di legge (art. 9, commi 3, 4 e 5, della legge n. 247/2012, art. 3 della Costituzione), dell'eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifeste, per difetto assoluto di presupposti, per falsità della causa e sviamento, della violazione della *ratio legis*, della violazione delle norme e principi generali in materia di esercizio delle professioni intellettuali regolamentate e delle norme e principi generali in materia di tutela del consumatore e della concorrenza.

Si è costituito il Ministero della giustizia che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 9 marzo il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'art. 9 della legge n. 247 del 31 dicembre 2012, contenente la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, ha introdotto nell'ordinamento italiano la possibilità per gli avvocati di conseguire il titolo di specialista.

La norma, intitolata "*specializzazioni*" così dispone:

"1. E' riconosciuta agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista secondo modalità che sono stabilite, nel rispetto delle previsioni del

presente articolo, con regolamento adottato dal Ministro della giustizia previo parere del CNF, ai sensi dell'articolo 1.

2. Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione.

3. I percorsi formativi, le cui modalità di svolgimento sono stabilite dal regolamento di cui al comma 1, sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista. All'attuazione del presente comma le università provvedono nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4. Il conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza professionale maturata nel settore oggetto di specializzazione è riservato agli avvocati che abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati, ininterrottamente e senza sospensioni, di almeno otto anni e che dimostrino di avere esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo attività professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni.

5. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai corsi relativi ai percorsi formativi nonché dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale spetta in via esclusiva al CNF.

Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce i parametri e i criteri sulla base dei quali valutare l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo di attività professionale in uno dei settori di specializzazione.

6. Il titolo di specialista può essere revocato esclusivamente dal CNF nei casi previsti dal regolamento di cui al comma 1.

7. Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale.

8. Gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano conseguito titoli specialistici universitari possono indicare il relativo titolo con le opportune specificazioni?

Il regolamento, adottato dal Ministro della giustizia ai sensi del comma 1, si compone di 16 articoli, solo alcuni dei quali sono oggetto delle censure articolate in gravame.

Con il primo motivo di doglianza i ricorrenti censurano l'art. 8, comma 1, lettera b, del regolamento ministeriale, laddove prevede che il titolo di avvocato specialista si può conseguire anche dimostrando la sussistenza congiunta dei requisiti dell'aver maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati ininterrotta e senza sospensioni di almeno otto anni e di avere esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo l'attività di avvocato in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3, mediante la produzione di documentazione, giudiziale o stragiudiziale, comprovante che l'avvocato ha trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari a quindici per anno.

Rilevano i ricorrenti come l'estrema eterogeneità dei settori individuata dal regolamento renda irragionevole la previsione di un identico numero di affari per tutte le specializzazioni, atteso che mentre per alcuni settori (ad esempio diritto penale o diritto dell'esecuzione forzata) è possibile lo svolgimento di un alto numero di incarichi nell'arco dell'anno, vi sono materie più complesse, in cui anche il professionista che vi si dedichi in maniera significativa potrebbe non raggiungere il numero minimo di incarichi richiesti per ciascun anno nel quinquennio.

Del pari irragionevole sarebbe poi il criterio stesso del riferimento all'anno, atteso che vi sono molti incarichi di durata pluriennale.

La norma sarebbe poi carente nella parte in cui, pur facendo correttamente riferimento al criterio della “*qualità*” degli incarichi ricevuti, omette di stabilire i criteri sulla base dei quali valutare la sussistenza del requisito.

Da ultimo i ricorrenti evidenziano come identiche censure debbano riferirsi all'art. 11 del regolamento, laddove individua, con terminologia identica a quella prevista per il conferimento del titolo, i requisiti per il mantenimento dello stesso.

La censura è infondata.

Ed infatti a giudizio del collegio la previsione di un numero minimo di quindici incarichi all'anno al fine di documentare “*la comprovata esperienza*” - numero così rideterminato in luogo dei cinquanta incarichi originariamente previsti nello schema di regolamento, a seguito dei rilievi mossi sia dalle commissioni parlamentari che dal Consiglio di Stato in sede consultiva - appare in sé adeguata allo scopo di individuare la ricorrenza del requisito della effettiva specializzazione, che non può essere disgiunto dall'effettivo esercizio, anche numericamente rilevante, dell'attività difensionale.

Né pare problematico il riferimento all' “*anno*”, atteso che il possibile utilizzo del medesimo incarico con riferimento ad una pluralità di annualità è escluso dalla previsione per cui “*non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche*” (artt. 8 e 7 del regolamento).

Quanto poi all'assenza di parametri dettagliati per definire il concetto di “*qualità*” degli incarichi, deve osservarsi come il regolamento ha utilizzato una espressione che, per quanto ampia, è in concreto

insuscettibile di dar luogo a significativi dubbi interpretativi e a consequenziali disparità applicative, mirando la stessa a garantire un'effettiva rilevanza degli incarichi trattati e la loro idoneità a far emergere la specifica competenza in materia.

Con il secondo motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato le previsioni del decreto ministeriale che, nel dare attuazione alla previsione normativa secondo cui il titolo di avvocato specialista è conferito dal Consiglio nazionale forense, ha attribuito il compito di valutare le competenze dei candidati ad un comitato di cinque membri nominati dal Consiglio nazionale forense invece che ad una commissione di tecnici, composta da soggetti portatori di diverse professionalità. Tale argomento è poi ribadito nella seconda parte del terzo motivo di doglianza.

La censura va riferita alle previsioni contenute nel comma 4 dell'art. 6 del regolamento - benché il richiamo ai cinque componenti potrebbe creare confusione con il comitato di gestione previsto dal comma 7 - laddove prevede che *“Nel caso di domanda fondata sulla comprovata esperienza il Consiglio nazionale forense convoca l'istante per sottoporlo ad un colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione”*.

La doglianza deve essere accolta in considerazione della rappresentata intrinseca irragionevolezza della norma censurata per genericità, non avendo la disposizione regolamentare chiarito alcunché in ordine al contenuto del colloquio, alle qualifiche e alle competenze degli esaminatori e alle modalità di svolgimento della prova.

L'assenza di specificazioni e di definizioni puntuali è dunque tale da conferire al Consiglio nazionale forense una latissima discrezionalità operativa, che, oltre ad essere foriera di confusione interpretativa e

distorsioni applicative (con ricadute anche in punto di concorrenza tra gli avvocati), si pone in assoluta contraddizione con la funzione stessa del regolamento in esame, che, ai sensi dell'art. 9 della legge, è quella di individuare un procedimento di conferimento definito in maniera precisa e dettagliata, a tutela dei consumatori utenti e degli stessi professionisti che intendano conseguire il titolo.

In parte qua, di conseguenza, va annullato l'art. 6 del regolamento.

Con il terzo motivo di doglianza i ricorrenti, premesso che l'introduzione nell'ordinamento italiano delle specializzazioni forensi corrisponde all'intento di creare una certificazione di eccellenza nell'esercizio professionale, riferito a determinate materie, lamentano il fatto che la disciplina regolamentare adottata non consente una selezione qualitativa effettiva ed è idonea a consentire l'accesso al titolo di specializzazione ad un numero potenzialmente molto alto di professionisti

La censura è infondata.

Nella norma primaria, infatti, non si ravvisa alcuna previsione secondo la quale il numero di avvocati specialisti deve essere limitato, restando peraltro generica l'argomentazione secondo la quale le modalità prescelte in sede regolamentare non sarebbero in concreto idonee a garantire una selezione qualitativamente apprezzabile degli aspiranti.

Con il quarto motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato le previsioni regolamentari che disciplinano il conseguimento del titolo di avvocato specialista all'esito di un percorso formativo universitario, l'accesso al quale sembrerebbe addirittura non presupporre il possesso del titolo di avvocato.

In tal modo il titolo di specialista potrebbe essere conseguito da chi non ha mai svolto in via effettiva l'attività professionale, ciò che contrasta con una generale esigenza di razionalità della disciplina.

La prospettazione non può essere condivisa.

L'intera disciplina posta dal regolamento attiene al conseguimento e al mantenimento del titolo di avvocato specialista, così che la precedente titolarità del titolo di avvocato si pone come *prius* logico e giuridico del conseguimento delle possibili specializzazioni.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il comma 4 dell'art. 6 del regolamento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)