

**N. 145**

## **ATTO DEL GOVERNO**

### **SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

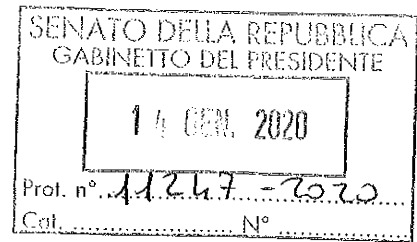
Schema di decreto ministeriale recante regolamento concernente modifiche al decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247

*(Parere ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge  
31 dicembre 2012, n. 247)*

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 14 gennaio 2020)**

---



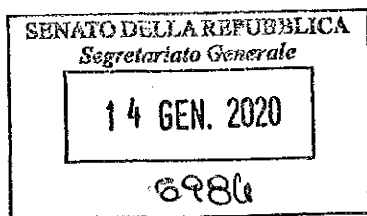
*Al Ministro della Giustizia*

3/1/1-106 (2019)

*Cara Presidente,*

ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, trasmetto, per il prescritto parere, lo schema di decreto del Ministro della giustizia recante: "Regolamento concernente modifiche al D.M. n.144/2015 recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247".

Alfonso Bonafede



-----  
Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI  
Presidente del Senato della Repubblica  
ROMA

**Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: “Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell’articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”.**



## *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 10 ottobre 2018;

UDITO il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 19 dicembre 2019;

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 del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144)*

1. Al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, sono apportate le seguenti modificazioni:

- f) diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale;
- g) diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale;
- h) contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.»;

c) all'articolo 6, comma 4:

1) le parole “colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione” sono sostituite dalle parole “colloquio per l'esposizione e la discussione dei titoli presentati e della documentazione prodotta a dimostrazione della comprovata esperienza nei relativi settori e indirizzi di specializzazione a norma degli articoli 8 e 11.”

2) 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.»;

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: «12-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):

1) le parole “quindici per anno” sono sostituite dalle parole “dieci per anno”;

2) è aggiunto in fine il seguente periodo: «Nell'accertamento dei requisiti di cui al presente articolo, la commissione di cui all'articolo 6, comma 4, valuta la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore e, se necessario, con l'indirizzo di specializzazione indicati dal richiedente. Anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione»;

f) all'articolo 11, comma 1:

a) all'articolo 2, il comma 3 è soppresso.

b) 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, doganale e della fiscalità internazionale;
- f) diritto internazionale;
- g) diritto dell'Unione europea;
- h) diritto dei trasporti e della navigazione;
- i) diritto della concorrenza;
- l) diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali;
- m) diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni.
- n) tutela dei diritti umani e protezione internazionale.

2. Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce a séguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4 e 5, in conformità alle disposizioni del presente regolamento.

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

- a) diritto successorio;
- b) diritti reali, condominio e locazioni;
- c) diritto dei contratti;
- d) diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni;
- e) diritto agrario;
- f) diritto commerciale e societario;
- g) diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica;
- h) diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza;
- i) diritto dell'esecuzione forzata;
- l) diritto bancario e dei mercati finanziari;
- m) diritto dei consumatori.

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

- a) diritto penale della persona;
- 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;
- g) diritto penale dell'informazione, dell'internet e delle nuove tecnologie.

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

- a) diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa;
- b) diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali;
- c) diritto dell'ambiente e dell'energia;
- d) diritto sanitario;
- e) diritto dell'istruzione;

- 1) le parole “quindici per anno” sono sostituite dalle parole “dieci per anno”;
- 2) è aggiunto in fine il seguente periodo: «Nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo, si applica quanto previsto dall’articolo 8, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo.».

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 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 all'individuazione dei settori di specializzazione, ritenuta irragionevole, e alla disciplina, ritenuta carente per genericità e indeterminatezza, del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza.

Sul primo aspetto, nella richiamata sentenza del Consiglio di Stato, si legge che *“Come osserva il parere del C.N.F., l'elenco prende le mosse dalla tripartizione tradizionale fra diritto civile, penale e amministrativo. Tuttavia, esso poi dilata ampiamente il primo settore e non introduce nessuna differenziazione nell'ambito degli altri, laddove è ben noto che quanto meno il diritto amministrativo conosce sotto-settori autonomi nella pratica, nella dottrina e nella didattica, che - al pari di quelli del diritto civile - meriterebbero di essere considerati settori autonomi di specializzazione; mentre, per converso, appare discutibile, in termini di ragionevolezza, la analitica suddivisione per il diritto civile. In altri termini, la previsione regolamentare presenta una intrinseca incoerenza laddove sembra prescegliere criteri simmetricamente diversi nella individuazione delle articolazioni interne ai settori.”*.

Sul secondo aspetto il Consiglio di Stato osserva invece che *“Ciò che fondatamente si contesta, infatti, non è l'adozione dello strumento prescelto dal regolamento (il colloquio), che è di per sé senz'altro ragionevole e legittimo, ma - esattamente al contrario - la circostanza che tale strumento abbia contorni nebulosi e indeterminati, anche perché l'attribuzione di competenza in materia al C.N.F. 'in via esclusiva' (ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge) non può risolversi in una sorta di delega in bianco.”*.

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”*).



A fronte di tale giudicato di annullamento non sarebbe a rigore necessario intervenire sulla disposizione regolamentare appena citata, caducata con effetti *erga omnes* ed *ex tunc*. Nondimeno, per maggiore chiarezza, l'articolo 1, comma 1, lettera a) dello schema stabilisce che, all'articolo 2, il comma 3 è soppresso.

2. L'articolo 1, comma 1, lettera b) dello schema di regolamento lascia invariato il comma 1 dell'articolo 3 (settori di specializzazione) del regolamento modificato, nella parte in cui, al primo periodo, stabilisce che "L'avvocato può conseguire il titolo di specialista in non più di due dei seguenti settori di specializzazione".

Si è infatti ritenuto tale limite giustificato nel quadro della nuova disciplina dei settori di specializzazione, tanto più che, nella versione modificata a seguito del parere del Consiglio nazionale forense, nei tre principali settori di specializzazione (diritto civile, penale e amministrativo), il singolo avvocato può scegliere senza limitazioni gli approfondimenti tematici relativi agli indirizzi afferenti a ciascuno di tali tre settori. Come si afferma nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017, infatti, *"La censura concernente il numero massimo di specializzazioni conseguibili è fondata non in sé, in quanto può essere opportuno frenare una 'corsa alla specializzazione' che rischierebbe di svilire il valore della specializzazione stessa e di andare contro l'interesse del cliente-consumatore, ma alla luce della acclarata irragionevolezza della suddivisione relativa che individua ambiti contermini e settori affini, tanto da far apparire egualmente irragionevole la limitazione impugnata. È evidente che rivisitazione dell'elenco e individuazione di un limite ragionevole e congruo dovranno andare di pari passo"*.

L'elenco dei settori di specializzazione è stato riformulato, all'articolo 1, comma 1, lettera b), che sostituisce l'articolo 3 del decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, della omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione, o del rito.

L'elenco dei settori di specializzazione, modificato e integrato, che si prevede di introdurre per il tramite della illustrata disciplina di novellazione, all'articolo 1, comma 1, lettera b), enumera pertanto settori di specializzazione delimitati anzitutto sulla base di una preliminare ricognizione 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 corrispondenti ad ambiti tematici destinati a orientare i programmi formativi dei corsi biennali consentendo, nell'ambito degli stessi, di privilegiare la formazione specialistica in uno o più sottosettori al fine di evitare, nei tre settori principali, una specializzazione di tipo generalista.

In tale prospettiva, nella versione oggetto del parere interlocutorio del Consiglio di Stato, si era pertanto ritenuto di accogliere la proposta di modifica contenuta nel parere del Consiglio nazionale

forense, nel senso di eliminare la previsione contenuta nel testo trasmesso a quest'ultimo a norma dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012, secondo la quale, per il conseguimento del titolo di specialista nei settori di cui alle lettere da a) a c), l'avvocato avrebbe dovuto altresì ottenere, per ciascun settore di specializzazione, la specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi seguenti, rispettivamente afferenti ai tre principali settori di specializzazione.

A séguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato n. 1347/2019 e dell'Adunanza del 23 maggio 2019 della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi fissata per l'audizione delle amministrazioni interessate (Ministero della Giustizia e Consiglio Nazionale Forense), nel corso della quale si è svolto un confronto su diversi aspetti dello schema di regolamento, la disciplina dei settori di specializzazione è stata parzialmente modificata.

In primo luogo, si è meglio chiarito il rapporto tra settori di specializzazione e indirizzi di specializzazione afferenti ai tre settori più ampi (diritto civile, penale e amministrativo), prevedendo all'articolo 1, lettera b), l'inserimento nell'articolo 3, comma 2, del decreto ministeriale n. 144 del 2015, della disposizione secondo la quale "Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce a séguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4 e 5, in conformità alle disposizioni del presente regolamento".

Si è ritenuto di articolare i menzionati tre settori in indirizzi di specializzazione, rilevanti sia ai fini dei percorsi formativi sia ai fini dell'acquisizione del titolo per comprovata esperienza, e non anche gli ulteriori settori di specializzazione di cui all'articolo 3, comma 1, in considerazione, per un verso, della necessità di superare i rilievi del Giudice amministrativo che si è pronunciato in via definitiva in sede giurisdizionale, ritenendo ingiustificata l'articolazione in sottosettori del solo diritto privato. Per un altro verso, ferma restando in qualche misura l'inevitabile opinabilità delle partizioni disciplinari e tenuto conto dell'attuale assetto del mercato dei servizi legali specializzati, non è apparso utile proporre sottosettori o indirizzi afferenti agli altri settori di specializzazione, connotati da una più evidente omogeneità di contenuti e profili applicativi.

Le osservazioni contenute nel citato parere interlocutorio del Consiglio di Stato, quanto emerso nel corso della predetta audizione davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, unitamente agli esiti dell'approfondimento istruttorio concordato in occasione della medesima audizione, relativo alla ricognizione del mercato dei servizi legali dal punto di vista della domanda di servizi legali specializzati, hanno indotto questo Ministero ad introdurre ulteriori modifiche ed integrazioni al testo del decreto precedentemente inviato al Consiglio di Stato, anche per tener conto delle più recente evoluzione nell'offerta e nella domanda di servizi legali.

In particolare, per quanto riguarda il settore di specializzazione del diritto civile, ad esso afferiscono i seguenti ambiti tematici, corrispondenti ad altrettanti indirizzi di specializzazione: diritto successorio; diritti reali, condominio e locazioni; diritto dei contratti; diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; diritto agrario; diritto commerciale e societario; diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto dell'esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari; diritto dei consumatori. Si è in tal modo integrato il testo in accoglimento di alcune osservazioni formulate dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi nel richiamato parere interlocutorio n. 1347/2019 (*sub* 6), le quali hanno indotto ad attenuare la preoccupazione per una eccessiva frammentazione dei settori e degli indirizzi.

In accoglimento della proposta contenuta nel parere del Consiglio nazionale forense, è stato eliminato dall'elenco il sottosettore del “diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori”, risultando preferibile configurare come autonomo settore di specializzazione, di natura trasversale, il “diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni” (articolo 3, comma 1, lettera *m* del regolamento, come modificato dallo schema di decreto ministeriale).

Anche con riguardo agli ambiti tematici del settore di specializzazione del diritto penale si è conseguentemente modificato l'elenco originariamente contenuto all'articolo 1, comma 1, dello schema, con l'eliminazione del riferimento al diritto penale della persona, dei minori e della famiglia, che, per quanto riguarda famiglia e minori, risulta ora incluso nel settore di specializzazione trasversale del “diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni”. Afferiscono pertanto al settore di specializzazione del diritto penale i seguenti indirizzi di specializzazione: diritto penale della persona; 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; diritto penale dell'informazione, dell'internet e delle nuove tecnologie.

Al settore del diritto amministrativo afferiscono invece i seguenti indirizzi: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; diritto dell'ambiente e dell'energia; diritto sanitario; diritto dell'istruzione; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.

Anche il settore di specializzazione del diritto amministrativo è stato pertanto integrato in accoglimento di alcune indicazioni contenute nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato, con riferimento ad alcuni indirizzi “in relazione alla corrente evoluzione della specializzazione

dell'offerta dei servizi legali", quali appunto il diritto dei beni culturali, il diritto dell'energia, il diritto dell'istruzione (*sub* 8).

Nel corso dei lavori di ricognizione e analisi del mercato dei servizi legali specializzati, soprattutto da parte dei rappresentanti della Giustizia contabile e dell'ISTAT presso l'ONPG, si è altresì segnalata l'opportunità di inserire, tra gli indirizzi di specializzazione afferenti al diritto amministrativo, l'indirizzo "contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico". Deve infatti essere registrata la crescente rilevanza delle materie di contabilità pubblica sulle quali, in particolare, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno giurisdizione esclusiva ai sensi dell'articolo 11, comma 6, d. lgs. n. 174 del 2016, *Codice di giustizia contabile* (piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo; materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge).

Si è ritenuto di non seguire la proposta, formulata dal CNF nel suo parere, di limitare il primo sottosettore del diritto amministrativo al diritto del pubblico impiego *privatizzato* (fermo restando il riferimento alla materia della responsabilità amministrativa) in considerazione dell'opportunità di prevedere, nei percorsi formativi destinati al conferimento del titolo di avvocato specialista in diritto amministrativo, approfondimenti tematici relativi al rapporto di impegno, pur contrattualizzato, dei dipendenti pubblici, senza i quali non appare possibile comprendere appieno gli assetti organizzativi, la disciplina della dirigenza, delle funzioni e dei servizi (si pensi ad esempio al rapporto di impegno dei dirigenti medici), in disparte la non infrequente attività difensiva degli avvocati amministrativisti davanti al giudice del lavoro, quando sia parte un ente pubblico.

In accoglimento anche delle indicazioni del Consiglio di Stato si è così provveduto nei termini descritti ad articolare al loro interno i tre principali settori di specializzazione, ai quali se ne aggiungono di ulteriori, anch'essi individuabili – tenuto conto dell'evoluzione recente della domanda e dell'offerta di servizi legali – sulla scorta del duplice criterio costituito, oltre che dall'autonomia disciplinare e tematica, dalla giurisdizione o dal rito che li caratterizza. Si tratta, come si è già chiarito, di criteri suscettibili ora coesistere, ora di determinare singolarmente l'individuazione di autonomi settori di specializzazione.

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, doganale e della fiscalità internazionale; 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*), 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, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali; tutela dei diritti umani e protezione internazionale.

Come si è detto, alla lettera *m*) è stato poi aggiunto il settore di specializzazione del “diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni”

3. Per quanto riguarda il conferimento del titolo per comprovata esperienza da parte del Consiglio nazionale forense, la legge n. 247 del 2012, all'articolo 13, comma 4, stabilisce che “*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*”.

Al successivo comma 5, il legislatore della riforma dell'ordinamento forense ha stabilito quanto segue: “*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*”.

A proposito della modalità del colloquio, nella citata sentenza del Consiglio di Stato, si legge che “*Ciò che fondatamente si contesta ... non è l'adozione dello strumento prescelto dal regolamento (il colloquio), che è di per sé senz'altro ragionevole e legittimo, ma - esattamente al contrario - la circostanza che tale strumento abbia contorni nebulosi e indeterminati, anche perché l'attribuzione di competenza in materia al C.N.F. “in via esclusiva” (ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge) non può risolversi in una sorta di delega in bianco*” (C.S., n. 5575/2017).

Lo schema di regolamento prevede anzitutto un rafforzamento della posizione di terzietà della Commissione incaricata di condurre il colloquio, per quattro quinti di nomina ministeriale.

In particolare, si stabilisce che il Consiglio nazionale forense conferisce il titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza sulla base di un colloquio svolto davanti ad 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 e, per i tre principali settori, nei relativi indirizzi.

Come anticipato, 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 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) con provvedimento del C.N.F., a norma dell'articolo 9, comma 5, della legge n. 247 del 2012.

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 secondo i 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».

A séguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato e dell'audizione davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, la riportata disciplina è stata ulteriormente integrata per chiarire che obiettivo del colloquio è non già l'effettuazione di un esame avente ad oggetto le materie alle quali la domanda di acquisizione del titolo di avvocato specialista corrisponde, bensì, piuttosto, la verifica della completezza e della congruenza al settore o ai settori, nonché agli indirizzi di specializzazione, dei titoli e della documentazione presentata a supporto della domanda stessa, in riferimento ai criteri enunciati all'articolo 8 del regolamento.

L'articolo 1, comma 1, lettera c) dello schema prevede infatti che all'articolo 6, comma 4 del regolamento le parole “colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione” sono sostituite dalle parole: “colloquio per l'esposizione e la discussione dei titoli presentati e della documentazione prodotta a dimostrazione della comprovata esperienza nei relativi settori e indirizzi di specializzazione a norma degli articoli 8 e 11.”.

Sulle modalità del colloquio, l'articolo 1, comma 1, lettera e) precisa poi che all'articolo 8, comma 1, lettera b), le parole "quindici per anno" sono sostituite dalle parole "dieci per anno"; e che alla medesima 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, valuta la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore e, se necessario, con l'indirizzo di specializzazione indicati dal richiedente. Anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione».

Sui requisiti per il mantenimento del titolo per comprovata esperienza, l'articolo 1, comma 1, lettera f), prevede infine che all'articolo 11, comma 1, del regolamento le parole "quindici per anno" sono sostituite dalle parole "dieci per anno", al fine di ridurre il numero di incarichi annuali da documentare; e che alla fine è aggiunto il seguente periodo: «Nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo, si applica quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo.», per chiarire che, come si è detto, anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione, anche ai fini del mantenimento del titolo di avvocato specialista, tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione.

4. Lo schema di decreto introduce all'articolo 2, comma 1, una disciplina transitoria diretta ad estendere la disciplina (anch'essa 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".

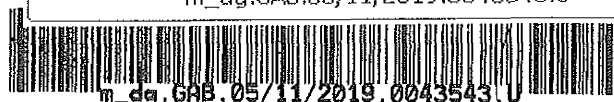
All'articolo 2, comma 2, si precisa inoltre che la stessa disciplina transitoria si applica anche a coloro che hanno conseguito un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti richiamati dal predetto

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 sarebbe a rigore indispensabile intervenire sulla disposizione regolamentare, caducata con effetti *erga omnes* ed *ex tunc*. Nondimeno, come si è anticipato, per maggiore chiarezza, l'articolo 1, comma 1, lettera a) dello schema stabilisce che, all'articolo 2, il comma 3 è soppresso.





*Ministero della Giustizia*

**GABINETTO DEL MINISTRO  
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA**

*All'Ufficio legislativo*

OGGETTO: Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247".

In riferimento allo schema di decreto in oggetto, si fornisce l'allegata relazione tecnica, aggiornata al nuovo testo.

*Il Dirigente*

*Massimiliano Micheletti*



# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

**Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: “Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell’articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”.**

### RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto ministeriale interviene a modificare la disciplina dell’acquisizione del titolo di specialista per gli avvocati, rimessa, ai sensi dell’articolo 9, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, (“Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense”), ad un decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio Nazionale Forense, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017 in materia.

In particolare con l’intervento normativo in esame si modificano le previsioni contenute nel vigente Regolamento adottato con DM 12 agosto 2015, n. 144 in conformità con gli aspetti ritenuti critici dalla citata sentenza.

Segnatamente, viene sostituito l’articolo 3 del DM 144/2015, relativo ai settori di specializzazione, e si provvede ad integrare il comma 4 dell’articolo 6 in vari punti. Innanzitutto, attribuendo ad una commissione *ad hoc* la valutazione necessaria per il conseguimento del titolo di avvocato specialista. Per l’importanza della tematica si prevede un rafforzamento della posizione di terzietà della Commissione incaricata di condurre il colloquio, per quattro quinti di nomina ministeriale. In particolare, si stabilisce che il Consiglio nazionale forense conferisca il titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza sulla base di un colloquio svolto davanti ad 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 e, per i tre principali settori, nei relativi indirizzi.



# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Inoltre, è puntualizzato che l'obiettivo del colloquio è la verifica della comprovata esperienza nei relativi settori ed indirizzi di specializzazione a norma degli articoli 8 e 11 del regolamento sulla base anche dei titoli e della documentazione presentata a supporto della domanda per l'acquisizione del titolo.

Sui requisiti per l'acquisizione del titolo per comprovata esperienza, l'articolo 1, comma 1, lettera f), prevede infine che all'articolo 11, comma 1, del regolamento le parole "quindici per anno" sono sostituite dalle parole "dieci per anno", al fine di ridurre il numero di incarichi annuali da documentare e si precisa che la commissione tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione, anche al di là del numero minimo di incarichi annuali.

*In premessa, si rappresenta la mancanza di effetti negativi per la finanza pubblica recati dal provvedimento stesso, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere procedimentale nell'ottica di una valorizzazione della professionalità degli avvocati, considerata anche la circostanza che gli adempimenti previsti, per lo più espletati dal Consiglio Nazionale Forense e dai Consigli degli ordini circondariali, non determinano profili di onerosità per l'amministrazione giudiziaria.*

Il provvedimento si compone di **tre articoli** che vengono di seguito esaminati.

### Art. 1

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

Con l'articolo in esame, dopo aver soppresso il comma 3 dell'articolo 2 del citato DM 144/2015, si provvede a sostituire l'articolo 3 dello stesso decreto, innanzitutto stabilendo che il titolo di specialista può essere conseguito per un massimo di due settori e poi procedendo alla riformulazione dei settori di specializzazione secondo i criteri dell'autonomia disciplinare e tematica e della specialità della giurisdizione, o del rito e tenendo conto delle più recenti evoluzioni nell'offerta e nella domanda di servizi legali.

La presente proposta integrativa dell'elenco dei settori di specializzazione, infatti, in accoglimento delle indicazioni del Consiglio di Stato, ha provveduto ad articolare alle lettere dalla



# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

a) alla g) del novellato articolo 3, comma 1, del citato Regolamento, i seguenti settori: diritto civile; diritto penale; diritto amministrativo; diritto del lavoro e della previdenza sociale; diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale; diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Ad integrazione di tale elenco, si è ritenuto necessario includere ulteriori settori di importanza crescente nella realtà sociale e, quindi, anche giuridica, indicati alle lettere dalla h) alla l), caratterizzati da una natura trasversale e non agevolmente riconducibili alle partizioni tradizionali. Si tratta dei settori afferenti al diritto dei trasporti e della navigazione; al diritto della concorrenza; al diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali. Come si è detto, alla lettera m) è stato poi aggiunto il settore di specializzazione del "diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni" ed alla lettera n) il settore di "tutela dei diritti umani e la protezione internazionale".

In particolare, per quanto riguarda il settore di specializzazione del diritto civile, ad esso afferiscono i seguenti ambiti tematici, corrispondenti ad altrettanti indirizzi di specializzazione: diritto successorio; diritti reali, condominio e locazioni; diritto dei contratti; diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; diritto agrario; diritto commerciale e societario; diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto dell'esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari; diritto dei consumatori.

Afferiscono pertanto al settore di specializzazione del diritto penale i seguenti indirizzi di specializzazione: diritto penale della persona; 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; diritto penale dell'informazione, dell'internet e delle nuove tecnologie.

Al settore del diritto amministrativo afferiscono invece i seguenti indirizzi: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; diritto dell'ambiente e dell'energia; diritto sanitario; diritto dell'istruzione; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.



# *Ministero della Giustizia*

## **GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA**

Sempre con il presente articolo si definisce la disciplina del colloquio, diretto ad accertare la comprovata esperienza necessaria per ottenere il titolo di avvocato specialista.

Si prevede di istituire presso il Consiglio Nazionale Forense 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 e, per i tre principali settori, nei relativi sotto settori o ambiti tematici.

L'individuazione dei componenti della commissione avviene nell'ambito di un elenco tenuto presso il Ministero della giustizia comprendente tutti i settori di specializzazione. Il Consiglio nazionale forense provvede alla nomina di un componente avvocato, mentre i restanti componenti sono nominati con decreto del Ministro della giustizia.

*Per la partecipazione a tale commissione, che svolge i compiti previsti dall'articolo 6 come integrato dal presente provvedimento, potrà essere previsto il rimborso delle sole spese di trasferta, eventualmente spettante ai componenti non residenti a Roma, da porre comunque a carico del bilancio del Consiglio Nazionale Forense.*

Si rappresenta, inoltre, che la gestione dell'elenco relativo ai componenti della succitata commissione, individuati secondo le previsioni del novellato comma 4 dell'articolo 6, da tenersi con modalità informatiche presso il Ministero della giustizia, potrà essere garantita dalle articolazioni ministeriali che già a legislazione vigente, sono istituzionalmente deputate alla tenuta e alla gestione di albi, elenchi e registri degli ordini e associazioni professionali, senza aggravio in termini di costi per eventuali adempimenti aggiuntivi connessi all'informatizzazione del servizio.

*Ogni attività collegata al funzionamento ed aggiornamento del citato elenco dei possibili componenti la Commissione di valutazione potrà, pertanto, essere espletata attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*



# Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO  
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

## Art. 2

### *(Disposizioni transitorie)*

Con il comma 1 dell'articolo in esame si introduce una specifica disciplina transitoria diretta ad estendere le previsioni contenute all'articolo 14, comma 1, del D.M. 144 del 2015 (in cui era dettata la disciplina sempre transitoria di accesso al titolo specialistico) 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.

La previsione contenuta nel comma 2 precisa inoltre che la stessa disciplina transitoria si applica anche a coloro che hanno un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti previsti dal comma 1, sopra menzionato, dell'articolo in esame, corso che sia iniziato prima della data di entrata in vigore del presente regolamento e alla stessa data non ancora concluso.

*Le disposizioni contenute nel presente articolo sono necessarie ad evitare l'insorgere di controversie di carattere interpretativo e per non vanificare la formazione acquisita o quella in via di perfezionamento di professionisti che hanno già concluso o avviato il percorso di specializzazione: infatti, nelle more dell'avvio del nuovo sistema di verifica del possesso del requisito della comprovata esperienza - necessaria per ottenere il titolo di specialista - la precisazione, di natura ordinamentale, si rende indispensabile per creare una delimitazione certa ai fini delle nuove procedure valutative. Pertanto, per quanto detto, la norma in esame non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

## Art. 3

### *(Clausola di invarianza finanziaria)*

Il presente articolo reca la clausola d'invarianza finanziaria che prevede che *dall'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*



# Ministero della Giustizia

## UFFICIO LEGISLATIVO

### ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

(all. "A" alla direttiva P.C.M. del 10 settembre 2008 – G.U. n. 219 del 2008)

**Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247".**

#### **Referenti UL Giustizia:**

Prof. Giampaolo Parodi, Vice-Capo con funzioni vicarie dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia; Dott. Luca Venditto, Magistrato addetto all'Ufficio legislativo; Dott. Stefano Borghi, funzionario presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia.

### **PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

#### **1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Il presente schema di decreto ministeriale introduce modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi, di cui al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, come prevista dall'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, a séguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017, depositata il 28 novembre 2017, con la quale sono state confermate le sentenze del T.A.R. per il Lazio che avevano parzialmente annullato il sopra richiamato decreto del Ministro della giustizia n. 144/2015.

La sentenza del Consiglio di Stato ha, in particolare, rigettato il ricorso principale proposto dal Ministero della giustizia, confermando le censure del T.A.R. per il Lazio relative alla individuazione dei settori di specializzazione, ritenuta irragionevole, e alla disciplina, ritenuta carente per genericità e indeterminatezza, 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.

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, accolto due delle censure prospettate con l'appello incidentale, proposto dall'Ordine degli avvocati di Roma e da altri litisconsorti, 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").

L'odierno provvedimento, quindi, opera il necessario adeguamento al riferito *dictum* giurisdizionale, tenendo conto anche del parere del Consiglio Nazionale Forense reso sullo schema di regolamento di modifica in conformità all'articolo 1, comma 3, della sopra citata legge n. 247/2012, e in osservanza del pertinente parametro legislativo (articoli 1 e 9 della legge n. 247/2012).

Inoltre, a seguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato n. 1347/2019, dell'Adunanza del 23 maggio 2019 della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi fissata per l'audizione delle amministrazioni interessate (Ministero della Giustizia e Consiglio Nazionale Forense), nel corso della quale si è svolto un confronto su diversi aspetti dello schema di regolamento, nonché sulla base del report della consultazione curata, nel mese di settembre, dall'Osservatorio Nazionale Permanente per l'esercizio della Giurisdizione (O.N.P.G.) presso il C.N.F., la disciplina dei settori di specializzazione, ai quali afferiscono determinati specifici "indirizzi" tematici, è stata integrata e riformulata, secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, dell'omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione o del rito, al fine di garantire e rafforzare la qualità delle prestazioni professionali. Il presente regolamento è coerente con il programma di Governo.

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

L'intervento normativo si innesta, mediante novella, sulle seguenti disposizioni del decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144:

- all'articolo 2, il comma 3, ove si prevede che "Commette illecito disciplinare l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito", è soppresso. Secondo quanto espresso dal Consiglio di Stato, infatti, a fronte dell'inequivoco disposto dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 247/2012, 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;

- All'articolo 3, comma 1 ("settori di specializzazione"), rimane invariata la parte in cui, al primo periodo, si stabilisce che "l'avvocato può conseguire il titolo di specialista in non più di due dei seguenti settori di specializzazione", fermo restando che nei tre principali settori di specializzazione (diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo), il singolo avvocato può scegliere senza limitazioni gli approfondimenti tematici relativi agli indirizzi afferenti a ciascuno dei tre settori. Tuttavia, l'articolo 1, comma 1, lettera b) del presente decreto che sostituisce l'articolo 3 del d.m. n. 144/2015, reca una riformulazione dell'elenco dei settori di specializzazione secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, dell'omogeneità disciplinare e tematica nonché della specialità della giurisdizione o del rito;

Si individuano pertanto i seguenti distinti settori di specializzazione: *a)* diritto civile; *b)* diritto penale; *c)* diritto amministrativo; *d)* diritto del lavoro e della previdenza sociale; *e)* diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale; *f)* diritto internazionale; *g)* diritto dell'Unione europea. Ad integrazione di tale elenco, si è ritenuto necessario includere gli ulteriori seguenti settori di importanza crescente nella realtà sociale e giuridica, caratterizzati da una natura trasversale e non agevolmente riconducibili alle partizioni tradizionali: *h)* diritto dei trasporti e della navigazione; *i)* diritto della concorrenza; *l)* diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali. Alla lettera *m)*, in accoglimento della proposta contenuta nel parere del Consiglio nazionale forense, è stato configurato, come autonomo settore di specializzazione, di natura trasversale, il seguente: diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni. Infine, è stato individuato l'autonomo settore di cui alla lettera *n)* tutela dei diritti umani e protezione internazionale;

Il suddetto elenco, modificato ed integrato, in accoglimento di alcune osservazioni formulate dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, nel richiamato parere interlocutorio n. 1347/2019, enumera i settori di specializzazione e li delimita sulla base di una preliminare ricognizione di quelli maggiormente rilevanti alla luce della più recente evoluzione nell'offerta e nella domanda di servizi legali specializzati;

- con riferimento, in particolare, ai settori tradizionali del diritto civile, penale e amministrativo, di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, viene introdotta la previsione di cui all'articolo 3, comma 2, secondo la quale "il titolo di specialista si acquisisce a seguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4 e 5, in conformità alle disposizioni del presente regolamento";



Nei citati commi 3, 4 e 5, introdotti dal presente regolamento, vengono, pertanto, individuati specifici “indirizzi” tematici destinati a orientare i programmi formativi dei corsi biennali consentendo, nell’ambito degli stessi, di privilegiare la formazione specialistica in uno o più sottosettori al fine di evitare, nei tre settori principali, una specializzazione di tipo generalista. Non è apparso utile, al contrario, proporre sottosettori o indirizzi afferenti agli altri settori di specializzazione, connotati da una più evidente omogeneità di contenuti e profili applicativi.

- l’articolo 3, comma 3, del d.m. n.144/2015, reca l’elencazione aggiornata degli “indirizzi” tematici afferenti al diritto civile, di cui alle lettere da *a)* ad *m)*, i quali sono i seguenti: diritto successorio; diritti reali, condominio e locazioni; diritto dei contratti; diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; diritto agrario; diritto commerciale e societario; diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell’innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell’insolvenza; diritto dell’esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari; diritto dei consumatori;

- all’articolo 3, comma 4, vengono individuati specificamente gli “indirizzi” afferenti al settore del diritto penale, i quali sono i seguenti: di cui alle lettere da *a)* ad *g)*: diritto penale della persona; 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; diritto penale dell’informazione, dell’internet e delle nuove tecnologie;

- l’articolo 3, comma 5, prevede che al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti “indirizzi”, di cui alle lettere da *a)* ad *h)*: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico, dell’edilizia e dei beni culturali; diritto dell’ambiente e dell’energia; diritto sanitario; diritto dell’istruzione; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico;

- l’articolo 1, comma 1, lettera c) del presente regolamento, prevede, pertanto, che all’articolo 6, comma 4, del decreto ministeriale n.144/2015, in ordine al conferimento del titolo, da parte del Consiglio nazionale forense, per comprovata esperienza professionale, le parole “colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione” sono sostituite dalle parole “colloquio per l’esposizione e la discussione dei titoli presentati e della documentazione prodotta a dimostrazione della comprovata esperienza nei relativi settori e indirizzi di specializzazione a norma degli articoli 8 e 11.”.

In particolare, a séguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato e dell’audizione davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, la riportata disciplina è stata ulteriormente integrata per chiarire che obiettivo del colloquio è non già l’effettuazione di un esame avente ad oggetto le materie alle quali la domanda di acquisizione del titolo di avvocato specialista corrisponde, bensì, piuttosto, la verifica della completezza e della congruenza al settore o ai settori, nonché agli indirizzi di specializzazione, dei titoli e della documentazione presentata a supporto della domanda stessa, in riferimento ai criteri enunciati all’articolo 8 del regolamento.

A tal fine, il presente regolamento prevede un rafforzamento della posizione di terzietà della Commissione incaricata di condurre il colloquio, per quattro quinti di nomina ministeriale. In particolare, alla disposizione normativa di cui sopra 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 appartenenza. 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.”;

- ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera d) del presente provvedimento, all'articolo 7, comma 3, del novellato regolamento del 2015, in ordine ai percorsi di formazione specialistica viene aggiunto il riferimento oltre che al settore anche all'“indirizzo” di specializzazione e dopo il comma 12, è aggiunto il seguente comma: “12-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”;

- l'articolo 1, comma 1, lettera e), modifica l'articolo 8, comma 1, lettera b), del d.m. n.144/2015, prevedendo che, con riferimento al colloquio diretto ad accertare l'adeguatezza dell'esperienza maturata nel corso dell'attività professionale e formativa nel settore di specializzazione, ai fini del conseguimento del titolo di avvocato specialista, è aggiunto in fine il seguente periodo: “Nell'accertamento dei requisiti di cui al presente articolo, la commissione di cui all'articolo 6, comma 4, valuta la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore e, se necessario, con l'indirizzo di specializzazione indicati dal richiedente. Anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione”, precisando che le parole “quindici per anno” sono sostituite dalle parole “dieci per anno”;

- sui requisiti per il mantenimento del titolo per comprovata esperienza, l'articolo 1, comma 1, lettera f), prevede infine che all'articolo 11, comma 1, del regolamento le parole “quindici per anno” sono sostituite dalle parole “dieci per anno”, al fine di ridurre il numero di incarichi annuali da documentare e che, alla fine, è aggiunto il seguente periodo: “Nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo, si applica quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo”, per chiarire che, come si è detto, anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione, anche ai fini del mantenimento del titolo di avvocato specialista, tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione;

- l'articolo 2, comma 1, del presente regolamento, introduce una disciplina transitoria diretta ad estendere la disciplina (anch'essa transitoria) di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto ministeriale n. 144/2015 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 un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti richiamati dal predetto

articolo 2, comma 1, iniziato prima della data di entrata in vigore del presente regolamento e alla stessa data non ancora concluso;

- l'art. 3 reca la clausola d'invarianza finanziaria che prevede che dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

Lo schema di decreto ministeriale introduce modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi, di cui al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, come prevista dall'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, e non interferisce con altre disposizioni normative vigenti.

### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

Non si ravvisa alcun contrasto con i principi costituzionali.

### **5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali e le funzioni delle regioni.

### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

### **7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

L'intervento normativo ha natura regolamentare e non implica prospettive di delegificazione od ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

### **8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

### **9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale. Né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

### **10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.**

Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo. Si pone in linea con le pronunce rese in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

### **11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

L'oggetto del provvedimento è previsto dalla legge di riforma dell'ordinamento professionale forense ed è prevalentemente sintonizzato sull'assetto del mercato dei servizi legali specializzati in ambito nazionale, ma tiene conto anche delle linee evolutive in ambito europeo e dell'importanza crescente di alcune specializzazioni con vocazione sovranazionale.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Il decreto non introduce nuove definizioni normative.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

I riferimenti normativi che figurano nello schema sono corretti.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Lo schema di decreto ministeriale introduce, mediante la tecnica della novellazione, modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi, di cui al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, come prevista dall'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, e non interferisce con altre disposizioni normative vigenti.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite o implicite.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

Il provvedimento oggetto di analisi costituisce attuazione regolamentare di norma primaria.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Non vi è la necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche; il Ministero della giustizia, quale autorità vigilante, può chiedere in ogni momento le informazioni necessarie al Consiglio Nazionale Forense.



# *Ministero della Giustizia*

## *Ufficio Legislativo*

### **ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

**Provvedimento:** Schema di decreto del Ministro della giustizia recante: "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247".

**Amministrazione competente:** Ministero della giustizia.

**Referente dell'amministrazione competente:** Ufficio legislativo.

### **SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

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<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>.

Lo schema di decreto ministeriale opera quindi il necessario adeguamento al riferito *dictum* giurisdizionale, tenendo conto anche del parere del Consiglio

---

<sup>1</sup> Sez. IV, n. 5575/2017, depositata il 28.11.2017.

<sup>2</sup> Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Nazionale Forense reso sullo schema di regolamento di modifica in conformità all'articolo 1, comma 3, della sopra citata legge n. 247/2012, e in osservanza del pertinente parametro legislativo (articoli 1 e 9 della legge n. 247/2012).

L'art. 2, comma 2, del predetto regolamento stabilisce che "il titolo di avvocato specialista è conferito dal Consiglio nazionale forense in ragione del percorso formativo previsto dall'articolo 7 o della comprovata esperienza professionale maturata dal singolo avvocato a norma dell'articolo 8". Si definiscono pertanto due possibili modalità di conseguimento del titolo di avvocato specialista: il superamento di percorsi formativi o la particolare esperienza professionale accertata con modalità previste dalla legge.

Il testo della disposizione, successivamente annullata dal Consiglio di Stato con la sentenza sopra citata, conteneva il seguente elenco di settori: a) diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori; b) diritto agrario; c) diritti reali, di proprietà, delle locazioni del condominio; d) diritto dell'ambiente; e) diritto industriale e delle proprietà intellettuali; f) diritto commerciale, della concorrenza e societario; g) diritto successorio; h) diritto dell'esecuzione forzata; i) diritto fallimentare e delle procedure concorsuali; l) diritto bancario e finanziario; m) diritto tributario, fiscale e doganale; n) diritto della navigazione e dei trasporti; o) diritto del lavoro, sindacale, della previdenza e dell'assistenza sociale; p) diritto dell'Unione europea; q) diritto internazionale; r) diritto penale; s) diritto amministrativo; t) diritto dell'informatica.

Il Consiglio di Stato ha censurato i criteri di identificazione dei predetti settori ravvisando l'esistenza di una asimmetria tra le specializzazioni in diritto civile e quelle riguardanti il diritto amministrativo e il diritto penale, *"avendo il regolatore dilatato ampiamente il primo settore e non avendo invece introdotto nessuna differenziazione nell'ambito degli altri"*<sup>3</sup>. Con

---

<sup>3</sup> "[...Omissis] È ben noto- osserva il Consiglio di Stato nella sentenza Sez. IV, n. 5575/2017 - che quanto meno il diritto amministrativo conosce sotto-settori autonomi nella pratica, nella dottrina e nella didattica, che - al pari di quelli del diritto civile - meriterebbero di essere considerati settori autonomi di specializzazione; mentre, per converso, appare discutibile, in termini di ragionevolezza, la analitica suddivisione per il diritto civile. In altri termini, la previsione regolamentare presenta una intrinseca incoerenza laddove sembra prescegliere criteri simmetricamente diversi nella individuazione delle articolazioni interne ai settori."

parere interlocutorio n. 1347/2019, reso nell'Adunanza di Sezione del 18 aprile 2019, il Consiglio di Stato ha ravvisato alcune criticità nello schema di decreto ministeriale modificato dal Ministro della giustizia in ottemperanza al giudicato amministrativo, invitando in particolare il regolatore ad optare per scelte metodologiche che tengano conto dall'evoluzione del mercato dei servizi legali, anche attraverso ulteriori approfondimenti istruttori, successivamente svolti anche con il supporto dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione (ONGP).

Dall'analisi dei risultati della consultazione svolta dall'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione emerge un disallineamento tra la domanda e l'offerta soprattutto laddove i servizi legali sono chiamati a rispondere a contenziosi o ad affrontare problemi con profili di carattere giuridico di tipo complesso o ad alta specificità tecnico-scientifica. "[Omissis...]*Si trova poi che il gap – continua il report - sia connesso con la mancanza di tempestività della risposta e che quindi in tal senso una migliore elaborazione di policy aventi ad oggetto la specializzazione dei servizi legali possa migliorare l'efficienza della risposta di giustizia*"<sup>4</sup>.

Obiettivo prioritario del presente schema di decreto è quello di definire aree di specializzazione nell'offerta dei servizi legali che tengono conto dell'attuale assetto del mercato dei servizi legali specializzati e della sua più recente evoluzione al fine di migliorare l'offerta dei servizi medesimi.

L'opzione scelta è quella che si presenta più efficiente rispetto all'obiettivo. La specializzazione – evidenzia il rapporto ONGP - è funzionale ad una migliore qualità del servizio legale offerto alla clientela perché consente di individuare le aree di specializzazione e di ridurre conseguentemente i costi di ricerca per i clienti. Dai risultati della consultazione è emerso poi che la specializzazione è un valido antidoto alle lungaggini nella soluzione delle questioni legali. La tempestività costituisce elemento dirimente nella valutazione delle capacità di un sistema di

---

<sup>4</sup> Cfr. dossier redatto dall'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione (ONGP) avente ad oggetto: "Consultazione istituzionale in materia di servizi legali specializzati", ottobre 2019, p. 4.



permettere, attraverso la migliore efficienza della giurisdizione, una uguale opportunità di accesso a tutele e garanzie.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa degli esiti della consultazione istituzionale in materia di servizi legali specializzati, svolta nel contesto dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione (ONPG). Ha, inoltre, tenuto conto del parere interlocutorio del Consesso amministrativo sopra citato e di quanto emerso nel corso dell'audizione delle Amministrazioni interessate (Ministero della giustizia e Consiglio nazionale forense) davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato.

Per completezza e a supporto dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, il rapporto dell'ONPG è allegato alla presente relazione.

## **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

Il tema della specializzazione dei servizi legali da tempo occupa una posizione di primo piano nel dibattito sviluppato in seno al mondo professionale forense. Più in generale, il profilo professionale che si debba costruire al fine di meglio contribuire alla qualità della giustizia e ad una più solida, prevedibile e accessibile tutela dei diritti, rappresenta un interrogativo che muove studiosi delle professioni, esperti di diritto ed istituzioni impegnate, per le rispettive prerogative, a strutturare le procedure per identificare, trasmettere e riconoscere competenze e capacità degli operatori del diritto e della giustizia<sup>5</sup>.

L'art. 9, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 ("Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense") stabilisce che: "È 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". Il comma 2 del medesimo articolo prevede che "il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza

---

<sup>5</sup> In tal senso *cf.* report ONPG cit., p. 5.

nel settore di specializzazione". Con decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, è stato adottato il regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista. Il predetto regolamento regola l'ambito e le modalità relative al conseguimento del titolo. L'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale, individua due possibili modalità di conseguimento del titolo di avvocato specialista: il superamento di percorsi formativi o la particolare esperienza professionale accertata con modalità previste dalla legge. Il testo della disposizione, successivamente censurata *in parte qua* dal Consiglio di Stato, conteneva un primo elenco di settori di specializzazione. Il T.A.R. per il Lazio, con sentenze n. 4424, 4436, 4427, 4428 del 2017, ha accolto i ricorsi contro il Ministero della giustizia per l'annullamento delle disposizioni del D.M. n. 144/2015 sopra citato, 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). Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5575/2017 sopra cit., ha confermato le censure del TAR per il Lazio, ravvisando l'esistenza di una asimmetria tra le specializzazioni in diritto civile e quelle riguardanti il diritto amministrativo ed il diritto penale. Annullando la disposizione predetta ha quindi invitato il regolatore ad un ripensamento della disciplina, adottando parametri che rispettino i criteri di effettività, congruità e ragionevolezza.

Il Ministero della Giustizia ha quindi modificato il decreto ministeriale riformando sia la parte concernente la definizione delle specializzazioni, sia quella riguardante lo svolgimento del colloquio e, dopo aver acquisito il parere del Consiglio nazionale forense, ha inviato il predetto schema di decreto ministeriale (nota del 15 marzo 2019) al Consiglio di Stato. Con parere interlocutorio n. 1347/2019, (Adunanza di Sezione 18 aprile 2019) l'organo consultivo ha ritenuto che i rilievi del Consiglio di Stato - contenuti nella pronuncia di annullamento sopra richiamata - solo in parte fossero stati accolti. *"Il legislatore - osserva il Consiglio di Stato - ha sostituito un elenco dei settori che presentava incoerenze con una struttura anch'essa non priva*

di criticità". I rilievi mossi riguardano in particolare la scelta dei settori per i quali sono stati definiti gli ambiti e alcune omissioni nella identificazione di tali ambiti ed invitava pertanto il regolatore a specificare i criteri in forza dei quali vengono compiute le scelte e ad indagare ulteriormente l'articolazione attuale dell'offerta e della domanda dei servizi legali, valutandone i potenziali sviluppi.

Il percorso di ricerca entro cui si inquadra la consultazione sopra citata è stato avviato insieme all'Osservatorio nazionale permanente per l'esercizio della giurisdizione il 25 luglio 2019, del quale il Ministero della Giustizia fa parte, e si è concluso nelle prime settimane di ottobre u.s.<sup>6</sup>. La consultazione ha avuto per oggetto il rapporto fra la domanda e l'offerta dei servizi legali, con particolare attenzione alle barriere e alle complessità che quel rapporto caratterizzano. *"Tale complessità – evidenzia l'ONPG – è da intendersi, in linea con i risultati della ricerca internazionale, come difficoltà incontrate dal cittadino, dall'impresa, o da un attore titolare di diritti in genere, a trovare il luogo, il livello e la procedura più idonei a recepire e veicolare verso le istituzioni giuridiche la domanda di tutela di istanze, prerogative, diritti (cfr. il "legal needs survey", così come è stato elaborato dall'OCSE, presentato in sede ONU il 18 settembre 2016)"*<sup>7</sup>.

Attraverso le testimonianze e le esperienze di una qualificata platea di *stakeholders* (rappresentativa di professionalità diverse a copertura di aspetti di carattere giuridico, sociologico e politologico ma anche statistico e demografico<sup>8</sup>) l'indagine ha ricostruito il fenomeno del gap tra domanda ed offerta di servizi legali specializzati. La consultazione – alla quale ha risposto all'incirca la metà dei soggetti invitati – ha rilevato le testimonianze e le conoscenze altamente qualificate di tutti gli *stakeholders* che, all'interno del

---

<sup>6</sup> Cfr. dossier (ONGP), sopra cit. pag. 12-15. La raccolta delle risposte ai quesiti presentati in piattaforma telematica, è stata considerata conclusa al 30 settembre 2019, mentre i contributi integrativi sono stati raccolti nella settimana successiva.

<sup>7</sup> Cfr. op. sopra cit, pag. 3 e ss.

<sup>8</sup> Sono state invitate a partecipare alla consultazione istituzioni quali: l'ANCI, il Garante per la privacy, e forme istituzionalizzate di spazi di confronto orizzontale, come il Forum PA. Sono state altresì sentite le organizzazioni di rappresentanza di categoria, nel mondo dell'imprenditoria, nel mondo del commercio, della finanza, e di rappresentanza delle istanze del mondo produttivo e sindacale, gli ordini professionali. Cfr. paragrafo 3.a e ss. *"La platea degli stakeholders fra pluralità istituzionali e diversità funzionali"*, pag. 10 e ss.

contesto operativo degli attori consultati, sono portatori di una conoscenza di sistema e di capillare ricognizione delle realtà specifiche diffuse sul territorio nazionale.

Nel corso dell'indagine sono state utilizzate due tipologie di consultazione, entrambe strutturate, la prima con una modalità partecipativa e diffusa, che si è avvalsa dello strumento comunicativo telematico<sup>9</sup>, la seconda con una modalità interattiva basata sul *focus group* e sul dialogo strutturato. *"In senso epistemologico, osserva il rapporto, si è partiti dal presupposto secondo il quale il fenomeno del "rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali specializzati" è il risultato a livello aggregato nazionale della interdipendenza di diversi fattori e processi in essere: la segmentazione della domanda in ragione sia dei problemi in oggetto a casi di controversie, sia dei modi con cui gli attori – individuali e/o collettivi – si orientano verso il sistema giuridico-giudiziario per la soluzione di tali problemi, sia dei modi con cui gli attori che chiedono una risposta legale sono in grado di sostenere costi e esperienze ad essi connesse di un percorso verso la giustizia – sia essa giudiziale, sia essa stragiudiziale"*<sup>10</sup>.

Tre i punti fondamentali della consultazione: 1) il quantum del *gap* fra domanda ed offerta; 2) le cause principali; 3) gli elementi di contesto.

Per quanto riguarda il primo punto, dallo studio emerge che gli *stakeholders* consultati sono concordi nel trovare che vi sia un *gap*

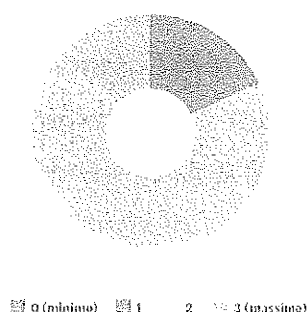
---

<sup>9</sup> La consultazione, condotta nell'ambito dell'attività istruttoria relativa allo schema di decreto del Ministro della Giustizia recante "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015, n. 144, 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", è stata avviata invitando gli Ordini professionali a contribuire ad una migliore valutazione del rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali specializzati sulla piattaforma *surveymonkey*. A completamento ed integrazione dei risultati così conseguiti l'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione s'è reso disponibile ad incontrare i rappresentanti istituzionali degli ordini professionali o loro delegati/e. Tale incontro è ispirato alla logica dell'ascolto e del dialogo strutturato fra attori istituzionali nella promozione di una cognizione del fenomeno definito come "rapporto domanda/offerta di servizi legali specializzati. I quesiti presentati in piattaforma telematica sono stati strutturati in 10 entry, di cui 3 con la previsione di un *expert assessment* su base 0-3, 6 con la richiesta di una esplicazione, la cui lunghezza è stata vincolata ad una soglia massima di 1000 caratteri, e un ultimo item che prevedeva la identificazione, nel ventaglio degli ambiti identificati nella bozza di decreto ministeriale, di 5 ambiti ritenuti prioritari ed eventualmente di indicare integrazioni. Cfr. pag. 12 e ss. dell'indagine cit.

<sup>10</sup>Cfr. pagg. 9 e ss. del report. La combinazione di due tipologie di consultazione si basa su una impostazione di metodo a sua volta ispirata da una visione plurale dei saperi e delle conoscenze che costituiscono evidenza empirica saliente ai fini della analisi di impatto di uno strumento regolativo. Al contempo, la combinazione di due tipologie di consultazione si spiega con una idea di metodo scientifico che valida la conoscenza empirica di un fenomeno, essendo questa arricchita e consolidata proprio attraverso un dibattito/dialogo fra portatori di visioni diverse, categorie e concetti diversi.

soprattutto laddove i servizi legali sono chiamati ad offrire una conoscenza di carattere tecnico. Tale *gap* si istanzia poi in una difficoltà a trovare i servizi, ma anche – cosa ancor più significativa – a integrare tali servizi in forme di supporto esperto che sia capace di rispondere alla domanda nel caso di contenziosi o problemi con profili di carattere giuridico di tipo complesso, ad alta specificità tecnico scientifica. Quasi l’80% del campione indica che questo aspetto rappresenta una criticità importante e una quota consistente ha indicato il valore massimo (il 47% ha indicato la modalità 3).<sup>11</sup>

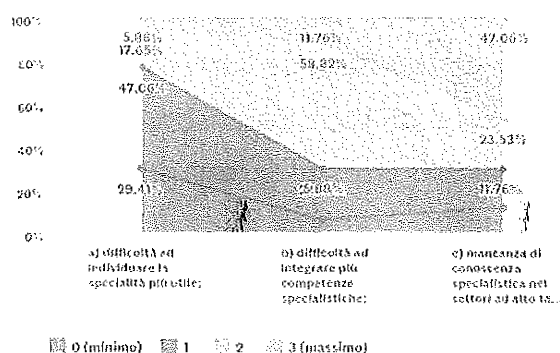
Q2 Nella Sua esperienza, come valuta in una scala da 0 a 3, il grado di rispondenza dell’offerta di servizi legali rispetto alla domanda?



Anche l’integrazione di competenze sembra una criticità di rilievo per i rispondenti: la somma delle percentuali relative alle modalità 2 e 3 ammonta al 70% del totale; in questo caso è più elevata la quota di quanti hanno indicato il valore 2 sulla scala (59% circa). All’altro estremo si colloca invece la difficoltà legata all’individuazione della specialità più utile, con il 29,4% dei rispondenti che indica la minima criticità e il 47,1% che la ritiene comunque bassa (modalità 1).

<sup>11</sup> Cfr. report pag. 15 e ss.

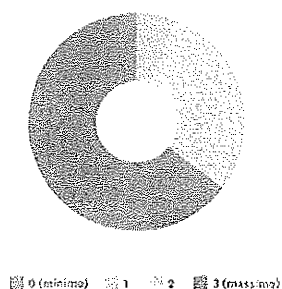
Q5 Quanto valuta, in una scala da 0 a 3, il peso delle seguenti criticità in relazione all'offerta di servizi legali specializzati?



Per quanto riguarda il secondo punto relativo alle cause del gap tra domanda ed offerta di servizi legali, dall'analisi dei risultati dell'indagine, emerge che il disallineamento sia connesso con la mancanza di tempestività della risposta e che, in tal senso, una migliore elaborazione di *policy* aventi in oggetto la specializzazione dei servizi legali possa migliorare la efficienza della risposta di giustizia.

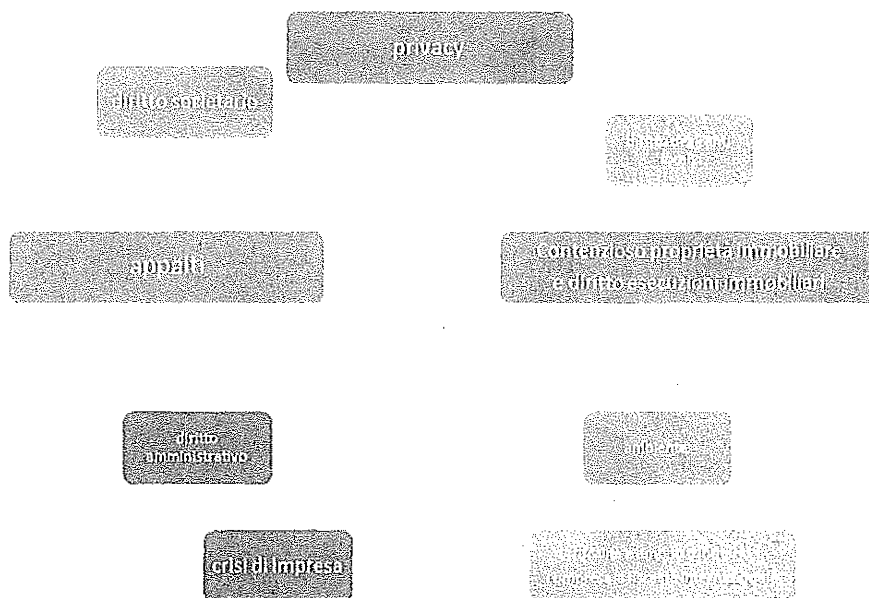
Significativo è a tal proposito il risultato che emerge dalla domanda 6 (Q6) con la quale s'è inteso rilevare quale sia l'impatto atteso su una delle dimensioni della qualità della giustizia – la tempestività – della specializzazione (cfr. pag. 17).

Q6 Quanto pensa, in una scala da 0 a 3, che la specializzazione possa contribuire alla tempestività nella soluzione delle questioni legali (sia giudiziali, sia stragiudiziali)?



Come emerge dal grafico sopra, massima è l'importanza attribuita alla specializzazione come strumento idoneo ad evitare ritardi nella soluzione delle questioni legali: circa due rispondenti su tre le attribuiscono il massimo punteggio sulla scala, oltre il 30% il valore 2, il 5% circa il valore 1. Gli

La tabella sotto riportata offre una visione di insieme dei settori nei quali soprattutto si attende un miglioramento dalla predisposizione di un'adeguata disciplina della specializzazione dei servizi legali. In rosso le tematiche che ricorrono maggiormente (aree di maggiore densità delle risposte).



10

*l'offerta di servizi legali attesa in miglioramento sul fronte della specializzazione e, quindi, seguendo il ragionamento qui sviluppato, sul fronte del miglioramento della tempestività della risposta di giustizia, appaiono particolarmente legati alle sensibilità post recessione. Per diversi aspetti poi la risposta e la distribuzione delle aspettative di miglioramento per ambiti giuridici induce a riflettere sul nesso che già la letteratura ha messo in rilievo fra la varianza e la complessità normativa e il bisogno funzionale di competenze che siano in grado di assicurare una maitrise tecnica della normativa più evolutiva. In questo filone certamente si situa la privacy soprattutto a fronte degli sviluppi in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione (cfr. pag. 20 del report).*

In relazione al terzo punto dell'indagine, sono emerse analisi interessanti in materia di differenze territoriali fra città e centri periferici o lontani dai grandi snodi di trasporto e di scambio economico e culturale, nonché fra forme economiche e organizzative, come in particolare fra grandi e piccole o medie imprese. Dallo studio emergono cinque fattori all'origine del bisogno di specializzazione nei servizi legali e sulle modalità con cui tale bisogno si declina a seconda del contesto (urbano *versus* periferico, grandi e piccole-medie imprese):

- Eccesso di normazione
- Complessità della normazione
- Differenziazione fra centri urbani e territori periferici
- Differenziazione fra grandi imprese e PMI (in queste ultime l'elemento fiduciario è dominante)
- Assenza di un meccanismo efficiente che assicuri incontro fra domanda ed offerta.

Taluni soggetti consultati sottolineano come i principali problemi riguardano gli studi di piccole dimensioni. Nello specifico risulta difficile e oneroso reperire il professionista che maggiormente può soddisfare le esigenze specifiche in concreto rilevanti. Manca, afferma uno *stakeholder* proveniente dal mondo delle professioni, uno strumento che faciliti tale ricerca. Se poi si affronta la questione del merito, la difficoltà maggiore è



quella di reperire nel mondo dell'offerta dei servizi legali specializzati, competenze in materia informatica e digitale (cfr. pag. 21)

L'ultima domanda dell'indagine chiedeva ai consultati di assegnare un ordine di priorità a un *subset* di opzioni fra quelle previste nell'elenco degli ambiti [*rectius*: indirizzi] indicati dalla bozza di decreto ministeriale (cfr. pag. 22). Fra le tematiche ricorrenti (per il risultato delle risposte si veda anche la tabella *annex 3*, allegata al report) vi sono: *privacy*, enti locali e finanza pubblica, proprietà immobiliare e esecuzioni immobiliari, ambiente, fiscalità, compresa la fiscalità internazionale e le agevolazioni fiscali, crisi di impresa, appalti. Trattasi di settori – analizza il report – che sono connessi con la vita economica del paese, sia nel contesto delle realtà imprenditoriali e produttive, sia nel contesto della interazione con la pubblica amministrazione, nonché settori connessi con l'innovazione scientifica e tecnologica (in particolare per lo sviluppo, la diffusione, l'utilizzo e il mantenimento/aggiornamento dei dispositivi connessi con il processo di digitalizzazione), come il diritto dell'ambiente e la *privacy*.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Obiettivo generale dell'intervento regolatorio è quello di migliorare la qualità del servizio legale integrando, anche in accoglimento delle indicazioni del Consiglio di Stato, le aree di specializzazione dei servizi legali. Si intende valorizzare la professionalità forense a fronte di un crescente bisogno di specializzazione originato – come evidenzia lo studio allegato – dalla complessità del sistema socio-economico, dall'eccesso di normazione e dalla complessità della legislazione primaria e secondaria, nonché dallo sviluppo scientifico e tecnologico.

Il presente schema aggiorna l'elenco dei settori di specializzazione secondo i criteri dell'autonomia disciplinare e tematica, della specialità della giurisdizione, o del rito, e tenendo conto della più recente evoluzione del mercato dei servizi legali. La specializzazione è, come si è detto, garanzia di

una migliore qualità del servizio offerto, consentendo anche di contenere i costi di ricerca per i clienti.

Nel medio e lungo periodo la specializzazione come dispositivo funzionale che si inserisce nel rapporto fra domanda ed offerta dei servizi legali, dovrebbe avere effetti positivi in termini di tempestività, leggibilità, visibilità, rispondenza ai bisogni, anche in chiave evolutiva, a vantaggio delle imprese e dei cittadini.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

L'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo connesso alla specializzazione dei servizi legali è rappresentato:

- dalla tempestività della risposta di giustizia valutabile attraverso:
  - la riduzione della durata dei procedimenti giudiziari, grazie ad un qualificato e specializzato supporto legale in grado di interagire in modo altamente qualificato nello spazio giudiziale;
  - l'aumento, in termini percentuali, del numero di controversie sociali ed economiche che, una volta acquisito un profilo di carattere giuridico, possano essere già trattate e definite nella fase che precede il giudizio;
  - la riduzione, in termini percentuali, del contenzioso e del numero delle cause iscritte a ruolo;
  - la riduzione dei costi di ricerca e l'individuazione dell'assistenza legale necessaria per i clienti;
- dal numero di associazioni fra professionisti volte ad ampliare l'offerta di servizi specialistici in più settori.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa stante la necessità di ottemperare il giudicato amministrativo (sent. del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017) che ha confermato le censure del Tar per il Lazio concernenti le disposizioni del decreto del Ministro della giustizia 12

agosto 2015, n. 144, nelle parti relative all'individuazione dei settori di specializzazione e alla disciplina del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza necessaria per ottenere il titolo di specialista.

Attraverso la consultazione di un'ampia e qualificata platea di *stakeholders* e assumendo il punto di vista di chi si muove sia sul lato della domanda, sia sul lato dell'offerta dei servizi legali specializzati, il presente intervento rappresenta l'atteso completamento del percorso di attuazione della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense di cui alla legge 31 dicembre 2012 n. 247.

Le elaborazioni che hanno fatto seguito allo schema del DM ministeriale in materia di riconoscimento del titolo di avvocato specialista, in particolare il parere reso dal Consiglio di Stato n. 1347, all'interno del quale si individuano delle preferibili classificazioni di specialità con riferimento ai profili contenutistici delle stesse – discipline giuridiche sostanziali – rivelano una crescente richiesta di inquadramento e di regolamentazione di un fenomeno che non attiene solo ed esclusivamente alla "offerta" di una professionalità forense o più generalmente legale, ma anche ad una crescente complessità della domanda di servizi che si innesta all'interno di una non facilmente comprimibile crescita del quadro normativo primario e secondario di riferimento<sup>12</sup>.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

L'intervento regolatorio in esame modifica le previsioni contenute nel vigente regolamento adottato con DM 12 agosto 2015, n. 144 in materia di acquisizione del titolo di specialista per gli avvocati in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5575/2017 e tiene conto degli esiti dell'approfondita indagine svolta dall'ONPG in materia di servizi legali specializzati.

In relazione ai settori di specializzazione, tra le scelte compiute nel provvedimento in esame si evidenziano quelle relative alla:

---

<sup>12</sup> Cfr. in tal senso report ONPG pag. 5.

- a) possibilità di porre un limite numerico al conseguimento del titolo di specialista in due settori di specializzazione o, invece, riferire tale vincolo agli indirizzi afferenti ai tre principali settori (diritto civile, penale e amministrativo). È prevalsa la prima opzione, ritenendo il limite numerico di due settori di specializzazione giustificato nel quadro della nuova disciplina che consente al singolo avvocato di scegliere senza limitazioni gli approfondimenti tematici relativi agli indirizzi afferenti a ciascuno dei tre menzionati settori di specializzazione;
- b) possibilità di configurare come autonomo settore di specializzazione, ovvero considerare come indirizzo afferente al settore del diritto civile, la materia relativa al "diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori". S'è scelta la prima opzione in accoglimento della proposta contenuta nel parere del Consiglio nazionale forense, presentando tale materia natura trasversale.

In generale, l'opzione preferita è quella che si presenta più adeguata in relazione ai destinatari dell'intervento.

La specializzazione – come emerso dal report ONGP allegato - è funzionale ad una migliore qualità del servizio legale offerto ai soggetti assistiti perché consente di evidenziare e chiarire la varietà dell'offerta di servizi legali specializzati nell'ambito del mercato dei servizi legali e di ridurre i costi di ricerca e l'individuazione delle competenze necessarie per i clienti. Dai risultati dell'indagine, sopra sinteticamente riportati, è poi emerso che la specializzazione dovrebbe contribuire a ridurre i tempi di trattazione delle questioni legali. È noto che la tempestività della risposta di giustizia costituisce elemento dirimente nella valutazione delle capacità attese da un sistema giuridico in quanto permette, attraverso la migliore efficienza della giurisdizione, una uguale opportunità di accesso a tutele e garanzie.

L'integrazione dell'elenco dei settori di specializzazione e degli indirizzi tematici riguarda tematiche di importanza crescente nella vita economica, sociale e istituzionale - quali la protezione dei dati personali, il diritto dell'informazione e della comunicazione digitale, la proprietà industriale e

intellettuale, il contenzioso amministrativo, la finanza pubblica, la materia degli appalti, il diritto dei trasporti e della navigazione, il diritto della concorrenza - e corrisponde agli esiti della consultazione svolta dall'ONGP, trattandosi di tematiche di importanza prioritaria per gli *stakeholders* consultati.

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Destinatari delle presenti disposizioni sono: il Ministero della Giustizia, il Consiglio nazionale forense, gli avvocati, i consigli dell'ordine degli avvocati, le Università, le associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative, i cittadini e le imprese.

Costi di adeguamento sostanziale possono gravare con l'entrata in vigore del regolamento e, in una prima fase, sul Consiglio nazionale forense presso cui si prevede di istituire la commissione di valutazione per il conferimento del titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza. L'individuazione dei componenti della commissione (per quattro quinti di nomina ministeriale) avviene nell'ambito di un elenco tenuto presso il Ministero della giustizia.

La gestione del suddetto elenco, da tenersi con modalità informatiche presso il Ministero stesso, potrà essere espletata attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (*cfr.* in tal senso la relazione tecnica allegata).

Costi monetari, come quelli connessi al rimborso spese di trasferta dei componenti della commissione di valutazione, non residenti a Roma, rimangono a carico del bilancio del Consiglio Nazionale Forense.

I risultati dell'indagine svolta dall'ONGP evidenziano che dalla specializzazione dei servizi legali ci si attende un impatto positivo sulla qualità e sulla tempestività della risposta di giustizia, anche sul versante stragiudiziale.

## **4.2 Impatti specifici**

Lo schema di decreto in oggetto non introduce nuovi oneri amministrativi a carico dei destinatari diretti dell'intervento, né prevede nuovi oneri informativi a carico delle categorie indicate, rispetto a quanto già previsto nel decreto ministeriale n.144/2015.

## **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Il presente intervento modifica, in ottemperanza al giudicato amministrativo (sentenza n.5575/2017 del CDS sopra citato), la disciplina dell'acquisizione del titolo di specialista per gli avvocati contenuta nel D.M. 144/2015, provvedendo ad integrare e modificare l'elenco dei settori di specializzazione e gli indirizzi afferenti ai tre principali settori (art. 3 del Dm 114/2015) alla luce dell'attuale assetto del mercato dei servizi legali specializzati e della sua più recente evoluzione e, rafforzando la posizione di terzietà della commissione di valutazione istituita presso il CNF.

La presente proposta individua, secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, della omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione, o del rito, i seguenti settori di specializzazione: diritto civile; diritto penale; diritto amministrativo; diritto del lavoro e della previdenza sociale; diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale; diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Ad integrazione di tale elenco e, alla luce degli esiti della consultazione dell'ONPG sopra citata, si è ritenuto necessario includere ulteriori settori di importanza crescente nella realtà sociale e, quindi, anche giuridica, caratterizzati da una natura trasversale e non agevolmente riconducibili alle partizioni tradizionali. Si tratta dei settori afferenti al diritto dei trasporti e della navigazione; al diritto della concorrenza; al diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali. Come si è sopra detto (cfr. sez. 4), s'è scelto di aggiungere come autonomo settore di specializzazione quello relativo al "diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni" e quello relativo alla "tutela dei diritti umani e la protezione internazionale". Per quanto riguarda gli indirizzi di

specializzazione afferenti ai settori principali del diritto civile, penale e amministrativo, lo schema di regolamento in oggetto recepisce gli esiti della consultazione inserendo ambiti tematici che riflettono alcuni aspetti determinanti della vita economica, sociale, istituzionale del Paese come: gli enti locali e finanza pubblica, contabilità pubblica e il contenzioso finanziario, crisi di impresa, diritto dell'energia e dell'istruzione, internet e nuove tecnologie.

Nel breve e medio termine, l'opzione scelta consentirà un ampliamento del numero e della qualità dei percorsi formativi offerti agli avvocati e faciliterà, rendendola meno onerosa, la ricerca per l'utente del professionista che maggiormente può soddisfare le esigenze del caso concreto, in sede sia giudiziale che stragiudiziale.

Nel medio e lungo periodo, la specializzazione come dispositivo funzionale che si inserisce nel rapporto fra domanda ed offerta dei servizi legali, dovrebbe avere effetti positivi in termini di tempestività, leggibilità, visibilità, rispondenza ai bisogni, anche in chiave evolutiva, a vantaggio delle imprese e dei cittadini.

## **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne alle amministrazioni direttamente competenti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il competente Dipartimento per gli affari di giustizia provvederà a richiedere periodicamente al CNF e, per suo tramite, ai consigli dell'ordine locali, i dati necessari.

### **5.2 Monitoraggio**

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- il numero di avvocati che ogni anno chiedono di ottenere il titolo di specialista per settori e indirizzi di specializzazione;

- il numero degli avvocati che ottengono il titolo, all'esito di percorsi formativi teorici, suddiviso per settori e indirizzi di specializzazione;
- il numero degli avvocati che ottengono il titolo per comprovata esperienza professionale, suddiviso per settori e indirizzi di specializzazione;
- il numero di associazioni forensi specialistiche che organizzano i corsi di formazione;
- il numero di strutture universitarie che contribuiscono all'organizzazione i corsi di formazione;
- il numero di associazioni fra professionisti volte ad ampliare l'offerta di servizi specialistici in più settori o indirizzi;
- la tempestività della risposta in sede giudiziale e stragiudiziale.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

L'istruttoria normativa ha tenuto conto del parere interlocutorio del Consiglio di Stato n.1347/2019 e di quanto emerso nel corso dell'audizione delle Amministrazioni interessate (Ministero della giustizia e Consiglio nazionale forense) davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato.

Si è inoltre avvalsa degli esiti della consultazione istituzionale in materia di servizi legali specializzati, svolta nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della giurisdizione (ONGP), allegata alla presente relazione.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi del materiale sopra indicato, della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinali disponibili.



**CONSULTAZIONE ISTITUZIONALE  
IN MATERIA  
DI SERVIZI LEGALI SPECIALIZZATI**

**Osservatorio Nazionale Permanente per l'esercizio  
della Giurisdizione**

*Diversità: l'arte di pensare, ciascuno, ma insieme.*

Malcom Forbes

*1. L'oggetto della consultazione: perimetro e definizione*



*1.a. L'ancoraggio internazionale ed europeo*

*1.b. La ricerca empirica: la qualità dei servizi legali e la qualità della  
giurisdizione*

*2. Dall'oggetto della consultazione al metodo: la scelta di una metodologia  
qualitativa*

*2.a. La platea degli stakeholders fra pluralità istituzionali e diversità  
funzionali*

*2.b. La tecnica della consultazione: un approccio integrato*

*3. I risultati conseguiti*

*3.a. Il posizionamento delle risposte e la distribuzione dei valori*

*3.b. Le "spiegazioni in uso" proposte dagli stakeholders*

*3.c. I cluster tematici e la messa in contesto*

*4. Conclusioni e prospettive*

## SINOSSI

La consultazione istituzionale svolta nel contesto dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione (ONPG) in materia di servizi legali specializzati si inquadra nel panorama internazionale per due aspetti.

In primo luogo, essa rappresenta un'esperienza di applicazione della ormai consolidata metodologia di elaborazione della normativa primaria e secondaria che associa allo sviluppo dei dispositivi di carattere giuridico strumenti di natura cognitiva e diagnostica di carattere fattuale aventi come obiettivo quello di meglio individuare i fattori e le dimensioni del fenomeno o del problema per il quale la normativa viene proposta ed eventualmente adottata. Si situa in questa tipologia di strumenti l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) così come è stata definita a livello internazionale (OCSE) ed europeo e così come è stata recepita dal sistema italiano (L. 28 novembre 2005, n. 246 art. 14 et DPCM 15 settembre 2017 n. 169).

In secondo luogo si tratta di un'esperienza attinente una tematica, quella della domanda/bisogno di servizi legali, che ha ricevuto una crescente attenzione dagli organismi internazionali e sovranazionali, i quali hanno teso a convergere sulla posizione che vede nella *domanda di giustizia, prima che nell'offerta*, uno dei fattori determinanti nell'interazione fra cittadino e istituzioni, in senso di eguaglianza dinanzi alle norme del diritto, alla primazia della norma e all'eguaglianza di opportunità e di trattamento. Così si spiega e così è stato inteso, anche nell'elaborazione dello strumento conoscitivo adottato nella consultazione istituzionale svolta dall'ONPG, lo studio di un dispositivo di indagine conoscitiva avente come oggetto il rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali e di giustizia, con particolare attenzione alle barriere e alle complessità che quel rapporto caratterizzano. Tale complessità è da intendersi, in linea con i risultati della ricerca internazionale, come difficoltà incontrate dal cittadino, dall'impresa, o da un attore titolare di diritti in genere, a trovare il luogo, il livello e la procedura più idonei a recepire e veicolare verso le istituzioni giuridiche la domanda di tutela di istanze, prerogative, diritti (si veda il "legal needs survey", così come è stato elaborato dall'OCSE, presentato in sede ONU il 18 settembre 2016).

La consultazione si inquadra sul piano metodologico all'interno delle indagini di carattere qualitativo, orientate a ricostruire attraverso le testimonianze e le esperienze degli stakeholders, il fenomeno del rapporto tra domanda ed offerta di servizi legali specializzati. L'inquadramento in tal senso si giustifica per il tipo di fenomeno, le cui determinanti – concause – sono intrecciate in un sistema di interdipendenza che si dispiega a diversi livelli giurisdizionali, economico-sociali, istituzionali, tali da non prestarsi ad una vera e propria indagine di carattere statistico.

Inoltre, elemento di ancora maggiore rilievo, la platea degli stakeholders consultati si caratterizza per la più alta qualificazione nel settore, per la pluralità e il massimo prestigio, permettendo così di tratteggiare a valle della consultazione una visione non solo completa, ma anche bilanciata e solida rispetto alla salienza, alla rispondenza, alla verificabilità, criteri essenziali sul piano della validità scientifica di una ricerca qualitativa.

Per attuare tale consultazione sono stati adottati due strumenti tecnici e tecnologici, di cui il primo era teso a rilevare i punti fondamentali delle esperienze degli stakeholders e il secondo a validare, ovvero rivedere laddove necessario, quanto emerso dal primo strumento. È stata infatti organizzata una consultazione telematica, sulla base di dieci domande, a cui è stato accostato un cluster di interviste strutturate, aventi come finalità sia quella di costruire una cultura condivisa dell'AIR, sia di rivedere e integrare gli elementi emersi dalla piattaforma.

I risultati conseguiti si caratterizzano per l'alta salienza, il tasso elevato di convergenza delle diverse posizioni espresse, la significatività ai fini di una migliore e più efficace attuazione della regolamentazione. Essi possono essere raggruppati su tre piani di contenuto: *il quantum del gap*, fra domanda ed offerta, *le cause principali*, *gli elementi di contesto*.

1] *il quantum*. Gli stakeholders consultati sono concordi nel trovare che vi sia un gap soprattutto laddove i servizi legali sono chiamati ad offrire una conoscenza di carattere tecnico. Tale gap si istanzia poi in una difficoltà a trovare i servizi, ma anche – cosa ancor più significativa – a integrare tali servizi in forme di supporto esperto che sia capace di rispondere alla domanda nel caso di contenziosi o problemi con profili di carattere giuridico di tipo complesso, ad alta specificità tecnico scientifica.

2] *le barriere*. Ancora particolarmente importante si trova sia la mancanza di una organizzazione che sia capace di supportare la specializzazione, mancanza a cui viene anche prospettata in taluni casi una forma di soluzione attraverso la creazione di piattaforme o di associazioni – anche in senso funzionale, e non solo in senso giuridico. Si trova poi che il gap sia connesso con la mancanza di tempestività della risposta e che quindi in tal senso una migliore elaborazione di policy aventi in oggetto la specializzazione dei servizi legali possa migliorare la efficienza della risposta di giustizia.

3] *il contesto*. Sono emerse analisi interessanti in materia di differenze territoriali – fra città e centri periferici o lontani dai grandi snodi di trasporto e di scambio economico e culturale – nonché fra forme economiche e organizzative, come in particolare fra grandi e piccole o medie imprese. In generale non è mai emersa una valutazione negativa dell'idea di perseguire una policy attenta alla specializzazione, che trova peraltro riflessa nell'impianto del regolatore la interezza degli ambiti ritenuti significativi in tal senso.

Ne emerge una convergenza di fondo su una idea della specializzazione come dispositivo funzionale che si inserisce nel rapporto fra domanda ed offerta dei servizi legali, semplificandolo attraverso l'impatto atteso su tempestività, leggibilità, visibilità, rispondenza ai bisogni, anche in chiave evolutiva.

## *1. L'oggetto della consultazione: perimetro e definizione*

Il tema della specializzazione dei servizi legali da tempo occupa una posizione di primo piano nel dibattito sviluppato in seno al mondo del diritto e della giustizia. Più in generale, il profilo professionale che si debba costruire al fine di meglio contribuire alla qualità della giustizia e ad una più solida, prevedibile e accessibile tutela dei diritti rappresenta un interrogativo che muove studiosi delle professioni, esperti di diritto ed istituzioni impegnate, per le rispettive prerogative, a strutturare le procedure per identificare, trasmettere e riconoscere competenze e capacità degli operatori del diritto e della giustizia.

Questa necessaria premessa tuttavia non è sufficiente a definire il perimetro dell'oggetto della consultazione prevista all'interno della Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), così come è stata proposta in sede di elaborazione del decreto ministeriale in materia di specializzazione dei servizi legali.

Le elaborazioni che hanno fatto seguito allo schema del DM ministeriale in materia di riconoscimento del titolo di avvocato specialista, di cui in particolare il parere reso dal Consiglio di Stato n 1347, all'interno del quale si individuano delle preferibili classificazioni di specialità con riferimento ai profili contenutistici delle stesse – discipline giuridiche sostanziali – rivelano una crescente richiesta di inquadramento e di regolamentazione di un fenomeno che non attiene solo ed esclusivamente alla “offerta” di una professionalità forense o più generalmente legale, quanto ad una crescente complessità della domanda di servizi che si innesta all'interno di una proliferante e non facilmente comprimibile crescita del quadro normativo primario e secondario di riferimento.

Il passaggio concettuale al rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali e di giustizia permette poi di operare un distinguo estremamente utile ed euristicamente fruttuoso ai fini della consultazione. Non si tratta soltanto di osservare il quantum desiderabile di specializzazione nella sede della procedura giudiziaria, ovvero all'interno delle dinamiche di soluzione di controversie che approdano nello spazio giudiziale. Anche prima del giudizio del giudice la specializzazione dei servizi legali appare come un fattore connesso con la possibilità che i problemi sociali ed economici, una volta acquisito un profilo di carattere giuridico, possano avere una loro trattazione, con la auspicata funzione di ridurre il potenziale di contenzioso.

In altri e più stringenti termini, la consultazione in materia di specializzazione dei servizi legali ha teso a investigare quello spazio che permette l'interfaccia fra problemi e soluzioni giuridiche elaborate nel rispetto delle tutele e delle garanzie costituzionali, attraverso la capacità di avvalersi di competenze istituzionalmente validate.

Le parole chiave dunque sono *problema, rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali, risposta giuridicamente fondata ad un problema*.

La specializzazione è una funzione che si inculca fra questi tre elementi e li mette in relazione.

È così che la specializzazione ha un rapporto con la qualità della giustizia. La consultazione è ispirata da questa premessa per muovere verso gli stakeholders del mondo istituzionale e delle professioni con la proposta di contribuire con la loro visione, raccolta in modo strutturato, a tratteggiare le modalità, i contesti e le condizioni della interazione fra domanda ed offerta di servizi legali.

*1.a. L'ancoraggio internazionale ed europeo.* La consultazione in materia di specializzazione dei servizi legali ha inquadrato l'oggetto della ricerca all'interno del *mainstream* internazionale in materia di qualità della giustizia. Il rapporto "Delivering Access to Justice for All", presentato dall'OCSE alle Nazioni Unite nel contesto dell'SDG costituisce la più compiuta elaborazione di un discorso di *policy* che ha voluto mettere l'accento sulle barriere che gli attori sociali ed economici possono incontrare quando cercano di trovare risposta ai loro problemi di carattere giuridico. Se poi ci si concentra sul nesso diritto-economia, la relazione che lega la qualità della giustizia allo sviluppo economico e sociale ha guadagnato negli ultimi anni il centro dell'attenzione dei fori istituzionali e professionali internazionali ed europei, anche in concomitanza con l'effetto generato dalla fase di contrazione delle disponibilità economico-finanziarie dei governi nazionali per assicurare i bilanci dedicati alla produzione e alla erogazione di servizi e beni pubblici di qualità. In tal senso la necessità di combinare, in un circuito virtuoso, principi di eguaglianza, qualità delle politiche pubbliche, rispondenza alle aspettative e ai bisogni di cittadini e stakeholders e sostenibilità della spesa – sia pubblica, sia privata – rappresenta la cifra culturale con cui è stata definita l'agenda internazionale e nazionale nell'ultimo decennio. Nel

settore del diritto e della giustizia tale prospettiva – non priva di criticità e difficoltà di carattere strutturale ed evolutivo – si è congiunta al lascito di almeno un ventennio di dibattito e di azioni intraprese ai diversi livelli di *governance al fine di migliorare* l'organizzazione della giustizia, la qualità della produzione normativa primaria e secondaria ed infine più di recente in una prospettiva crescente di promozione di una giustizia che metta al centro il cittadino. *Ossia che metta al centro la domanda.*

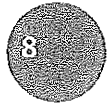
Il *virage* di paradigma non è di poco conto: se negli anni '90 ci si è molto concentrati sulla qualità dell'offerta – con le riforme organizzative dei sistemi giudiziari ad effetto di estensione ed allargamento di quelle riforme che sono state attuate nel settore pubblico – negli anni più recenti il tema della domanda è divenuto dominante. Che società ed economia beneficino in modo puntuale e sistemico di una giustizia di qualità è cosa non nuova nel mondo delle scienze sociali e della scholarship sulle politiche pubbliche. Tuttavia il consolidarsi del discorso internazionale dapprima attorno a metodologie di carattere quantitativo e ad una interpretazione della suddetta relazione in termini lineari – sullo schema input / output – ha lasciato senza soddisfacente risposta alcuni interrogativi. Ciò obbliga a porsi oggi in una posizione di analisi critica e di promozione di una virtuosa sinergia fra giustizia, società ed economia. Tale sinergia dovrebbe essere concepita superando determinismi invalidati dall'analisi empirica ormai da tempo e linguaggi centrati sulla esclusiva traduzione in termini econometrici del termine “qualità. Questo deve essere tuttavia fatto senza perdere il valore aggiunto indiscutibile di analisi di carattere quantitativo, che si innestano necessariamente sullo stream di discorso internazionale, a cominciare da quanto realizzato in seno al World Justice Project, al gruppo di High Level Experts che collabora ad Agenda 2030 SDG 16 – pace, istituzioni e inclusività sociale – e che si è diffuso in modo trasversale nelle politiche europee. Non sarà infatti un caso che lo European Justice Scoreboard abbia avuto una progressiva eco nei paesi membri dell'Unione europea e che si sia arricchito ovvero affinato, per restando uno strumento che va inteso come uno fra i possibili metodi di lettura del mondo “giustizia”. Alcune azioni di *endorsement* istituzionale offrono un ancoraggio forte alla iniziativa del regolatore italiano di affrontare lo snodo della rispondenza dell'offerta dei servizi legali alla domanda che via via appare essersi sviluppata in un complesso articolato di capacità di accesso, endogeneizzazione di alcuni servizi da parte di attori di peso economico e commerciale – si pensi a grandi imprese e complessi bancari



*1.b. La ricerca empirica: la qualità dei servizi legali e la qualità della giurisdizione.*

La ricerca empirica di cui disponiamo ad oggi in materia di relazione fra accesso alla giustizia e al diritto, da un lato, e qualità della vita sociale ed economica, dall'altro vanta una ricchezza pluridisciplinare. Senza ambire a proporne una rassegna, basti ricordare gli studi di sociologia delle professioni finalizzati nel 2017 dall'Università di Firenze dove si mostra, con una ricerca su ampio campione, quali sono le traiettorie di evoluzione della professione avvocato; lo studio conclusosi nel 2019 dal Centro di studi sociali di Coimbra dove si mostra che lo snodo organizzativo e quello dello sviluppo professionale dell'avvocatura sono due variabili strettamente connesse con riflessi specifici a seconda dei territori; lo studio, promosso dal World Justice Project, pubblicato nel 2017 in cui si evince che la ricorrenza di problemi di accesso alla giustizia costituisce un fattore catalizzatore di ulteriori difficoltà nella capacità di conseguire livelli minimi di qualità della vita; la mappa proposta dal gruppo di lavoro internazionale coordinato dai Ministri di giustizia di Argentina, Paesi Bassi, Sierra Leone, "Task Force Pathfinders Justice for All" che mette in rilievo come alcune dimensioni del sistema giustizia, in particolare quelle che attengono alla responsiveness che lega domanda ed offerta di servizi legali, siano particolarmente significative ai fini del mantenimento o del raggiungimento dello sviluppo economico e della sostenibilità del servizio giustizia.

Proprio partendo da queste premesse di carattere scientifico, la consultazione ha inteso assumere il punto di vista di chi si muove sia sul lato della domanda, sia sul lato dell'offerta di servizi legali specializzati, aprendo un dialogo, interno ed esterno all'avvocatura, di inedita ampiezza e pluralità di voci. Questo è stato fatto tenendo al centro, sul piano dei principi valoriali, la costituzione e il cittadino.





## 2. Dall'oggetto della consultazione al metodo: la scelta di una metodologia qualitativa

L'utilizzo dello strumento della "consultazione" come elemento conoscitivo inserito nel quadro dell'AIR è stato concepito sulla base di una tipologia epistemologica precisa, che si ispira agli studi di *policy style* e *deliberative analysis*. All'interno di questi la consultazione viene pensata come una fonte di conoscenza ma anche come una modalità di validazione e rafforzamento di questa. Pertanto si è trattato di svolgere una duplice "azione consultativa", raccogliendo i dati di primo livello – risposte ad una consultazione strutturata – e integrando quanto risultato dalla analisi di questi con il confronto e il dialogo, nel doppio formato del focus group e delle consultazioni dirette dei rappresentanti istituzionali di portatori di interessi economici, sociali, culturali.

Si tratta, viste le caratteristiche del fenomeno da indagare, di una ricerca condotta con una metodologia di carattere qualitativo, tesa a rilevare aspetti di visione, posizione, testimonianza esperta, ovvero esperienza istituzionale, i cui contenuti sono poi da integrarsi in una rappresentazione di insieme del fenomeno: "rapporto esperito fra domanda ed offerta di servizi legali".

In coerenza con la scelta dell'oggetto di indagine, sia la raccolta, sia la analisi delle risposte si inquadrano nell'alveo dei metodi di analisi sociale qualitativa. Questa scelta di metodo ha permesso di valorizzare la ricchezza delle risposte, ma soprattutto la ricchezza della conoscenza che ad esse è sottesa.

Questa premessa spiega e giustifica la scelta della strategia consultativa a più tappe, quattro, e modulare – per gli stakeholders che hanno inteso offrire un contributo più articolato tratto da analisi di studi e ricerche svolte all'interno delle loro strutture dedicate si è scelto di prendere in considerazione anche questo dato, senza tuttavia renderlo obbligatorio per tutti gli stakeholders invitati alla consultazione.

Nel corso dell'AIR sono state svolte due tipologie di consultazione, entrambe strutturate, la prima con una modalità partecipativa e diffusa, che si avvalsa dello strumento comunicativo telematico, la seconda con una modalità interattiva, coordinata all'interno del formato di focus group e del dialogo strutturato. La combinazione di due tipi di consultazione si basa su una impostazione di metodo a sua volta ispirata da una visione plurale dei saperi e delle

conoscenze che costituiscono evidenza empirica saliente ai fini della analisi di impatto di uno strumento regolativo. In senso epistemologico, si è partiti dal presupposto secondo il quale il fenomeno “rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali specializzati” è il risultato a livello aggregato nazionale della interdipendenza di diversi fattori e processi in essere: la segmentazione della domanda in ragione sia dei problemi in oggetto a casi di controversie, sia dei modi con cui gli attori – individuali e/o collettivi – si orientano verso il sistema giuridico-giudiziario per la soluzione di tali problemi, sia dei modi con cui gli attori che chiedono una risposta legale sono in grado di sostenere costi e esperienze ad essi connesse di un percorso verso la giustizia – sia essa giudiziale, sia essa stragiudiziale. Al contempo, la combinazione di due tipologie di consultazione si spiega con una idea di metodo scientifico che valida la conoscenza empirica di un fenomeno, essendo questa arricchita e consolidata proprio attraverso un dibattito/dialogo fra portatori di visioni diverse, categorie e concetti diversi. La sfida dell’AIR che è stata condotta attiene dunque ad un metodo integrato ed interdisciplinare che, testato in sede di consultazione, può dirsi in dotazione anche di una eventuale futura VIR.

Anche l’elaborazione dei quesiti che sono stati utilizzati all’interno della consultazione ha potuto avvalersi di una forte impronta interdisciplinare, esemplificata dalle professionalità diverse che hanno partecipato alla ricerca, coprendo sia gli aspetti di carattere giuridico, sia gli aspetti di carattere sociologico e politologico, sia ancora gli aspetti di carattere statistico e demografico. Il contesto dell’Osservatorio Nazionale Permanente sull’esercizio della Giurisdizione ha costituito, proprio sotto il profilo della ideazione epistemologica e metodologica, un qualificato contesto di interdisciplinarietà e pluralità istituzionale. Ciò è valso sia nella fase di ideazione, sia, come si dirà in seguito, nella interpretazione e valorizzazione dei risultati conseguiti.

I quesiti sono stati poi affrontati e affinati attraverso la applicazione di un principio di incrementalità dell’approfondimento e di un principio di simmetria – i quesiti sono simmetricamente focalizzati su: contenzioso stragiudiziale e contenzioso giudiziale; situazione presente e situazione futura; aspetti strutturali e aspetti evolutivi.

*3.a. La platea degli stakeholders fra pluralità istituzionali e diversità funzionali. La individuazione delle fonti istituzionali di “idee, testimonianze, esperienze, prospettive*

interpretative”, ovvero dei dati che la consultazione ha voluto raccogliere, è coerente con l’impostazione metodologica già descritta. Si è immaginato di ricostruire, attraverso la platea degli stakeholders, i punti di vista che potrebbero essere “aggregati” in una “antenna diffusa per territori e funzioni”. Sono stati quindi definiti tre tipi di stakeholders pertinenti (la lista si trova nell’annex n 1).

3.a.i. *Stakeholders di profilo istituzionale*: L’importanza del tema e la valenza sostanziale e formale dell’AIR giustificano il peso assegnato alla presenza di voci istituzionali. Sono state invitate a partecipare alla consultazione istituzioni entro il cui perimetro si prospettano le istanze locali nella loro più ampia visione fornita dall’ANCI, istituzioni di garanzia tecnica, come il Garante per la privacy, forme istituzionalizzate di spazi di confronto orizzontale, il Forum PA. Si è poi scelto di operare in stretta coerenza con la distinzione degli ambiti, evitando quindi qualsiasi forma di conflitto di interessi – il che giustifica che istanze istituzionali di indubbia significatività, in quanto operative nell’alveo governativo, non sono state invitate, potendo le loro voci e le loro posizioni confluire attraverso canali distinti, direttamente in raccordo con il regolatore.

3.a.ii. *Stakeholders di profilo economico e sociale*. Sono stati invitati alla consultazione le organizzazioni di rappresentanza di categoria, nel mondo dell’imprenditoria, nel mondo del commercio, della finanza, e di rappresentanza delle istanze del mondo produttivo e sindacale, assicurando la presenza di tutte le voci e le posizioni di policy, così come la presenza sia di organizzazioni capillarmente radicate nei territori, sia di organizzazioni a valenza nazionale, senza articolazioni periferiche.

3.a.iii. *Stakeholders di profilo ordinistico*. In questo contesto la scelta è stata orientata da un principio di esaustività. Gli ordini professionali sono stati invitati alla consultazione sotto l'ipotesi che ognuno di essi avrebbe potuto apportare un contributo unico e non fungibile rispetto al tema della coniugazione di specialità giuridiche con competenze tecnico-scientifiche.

### 3.b. *La tecnica della consultazione: un approccio integrato*

12

Il percorso di ricerca entro cui si inquadra la consultazione è stato avviato dall'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione il 25 luglio 2019 con una prima riunione metodologica che ha condotto alla definizione di un questionario, definito e consolidato attraverso una serie di analisi incrociate, volte ad assicurare: la facilità di accesso, la trasparenza linguistica, la incrementalità delle domande, la sostenibilità dell'impegno di tempo per i rispondenti, la facilità di lettura e quindi la trasparenza verso il pubblico, nonché la pertinenza con gli obiettivi della rilevazione e con i quesiti posti dal parere del Consiglio di Stato.

Si è scelto di strutturare i quesiti per 10 entry, di cui 3 con la previsione di un expert assessment su base 0-3, 6 con la richiesta di una esplicazione, la cui lunghezza è stata vincolata ad una soglia massima di 1000 caratteri, e un ultimo item che prevedeva la identificazione, nel ventaglio degli ambiti identificati nella bozza di decreto ministeriale, di 5 ambiti ritenuti prioritari ed eventualmente di indicare integrazioni. Il quesito così strutturato è stato reso accessibile e fruibile attraverso il dispositivo telematico surveymonkey. Una lettera di accompagnamento con l'endorsement istituzionale della consultazione da parte del Ministero di Giustizia e del CNF è stata inviata a mezzo di posta elettronica agli indirizzi di email delle segreterie di presidenza, degli uffici studi laddove esistenti o degli uffici affari legali, laddove esistenti, di 71 stakeholders (secondo le tipologie sopra elencate). La lettera di

invito ha dato avvio il 31 luglio alla consultazione telematica. Accanto al suo dispiegarsi, sono state svolte due azioni, di cui una di natura interna e una di vero e proprio accompagnamento culturale alla consultazione. Il 31 luglio 2019 un focus group con i rappresentanti delle Associazioni delle professioni forensi operanti in settori a vocazione specialistica, si è svolto attraverso il coordinamento scientifico dell'ONPG e in una cornice di rilevazione dei diversi aspetti di cui ciascuna Associazione poteva farsi portavoce in merito alla natura, l'intensità, i caratteri dominanti, le criticità del rapporto fra domanda ed offerta dei servizi legali specializzati. La seconda azione è stata orientata a creare i presupposti di consapevolezza ed adesione valoriale al principio sotteso lo strumento stesso dell'AIR. Ogni segreteria di presidenza, responsabile dell'ufficio studi e dell'ufficio affari legali, o delle unità funzionalmente analoghe, è stato contattato telefonicamente, assicurandosi che gli attori rispondenti ai quesiti della piattaforma telematica fossero nella migliore condizione conoscitiva per posizionare la decisione di rispondere nel contesto di un metodo. La non episodicità, la strutturazione dell'AIR, l'importanza di contribuirvi ed il carattere intrinsecamente partecipativo della legittimazione che l'AIR è tesa a costruire sono stati oggetto di dialogo costante. In alcuni casi, i rappresentanti di vertice degli stakeholders hanno provveduto ad integrare quanto richiesto dalla piattaforma con contenuti collaterali, connessi con il tema della specializzazione dei servizi legali (lista presentata in annex n. 2). A settembre è stata inviata una lettera (si veda in tabella) avente come obiettivo quello di offrire l'occasione per commentare, integrare ed arricchire ulteriormente i dati che stavano confluendo sulla piattaforma attraverso le risposte.

Tale consultazione, condotta nell'ambito dell'attività istruttoria relativa allo schema di decreto del Ministro della Giustizia recante "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015, n. 144, 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", è stata avviata invitando gli Ordini professionali a contribuire ad una

migliore valutazione del rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali specializzati sulla piattaforma surveymonkey.

A completamento ed integrazione dei risultati così conseguiti l'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione è disponibile ad incontrare i rappresentanti istituzionali degli OO professionali o loro delegati/e. Tale incontro è ispirato alla logica dell'ascolto e del dialogo strutturato fra attori istituzionali nella promozione di una cognizione del fenomeno definito come "rapporto domanda/offerta di servizi legali specializzati.

Da ultimo è stata costantemente affiancata alla consultazione una discussione scientifica all'interno dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, che ha permesso di assicurare un quadro interpretativo coeso e al contempo pluri delle risultanze della consultazione, delle interviste strutturate che l'hanno accompagnata e dei contributi integrativi che sono arrivati.

Tutte le interlocuzioni con i consultati, sia per via telematica, sia attraverso i contatti telefonici, sono avvenute sulla base di una clausola di anonimato. Ossia, posto che in una ricerca qualitativa l'identità della rispondente è evidente a chi svolge la ricerca, l'analisi dei contenuti si attiene strettamente ad un principio di non nominalità delle risposte. *L'aspetto dell'anonimato delle risposte ha una funzione di rafforzamento metodologico, rispetto ai risultati ottenuti. È proprio nel rispondere non in qualità di intervistati individuali, ma di rappresentanti istituzionali partecipi di un dialogo su un fenomeno, che i consultati hanno potuto contribuire a tratteggiare il rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali in oggetto della ricerca.*

### 3. I RISULTATI

L'analisi dei risultati si situa nel quadro metodologico tratteggiato e, coerentemente con l'impostazione qualitativa della raccolta, consta della messa in contesto delle risposte, avendo particolare attenzione per le tematiche emergenti dall'incrocio delle risposte. Questa metodologia di analisi permette di individuare "cluster" di concetti trasversali ai rispondenti, sotto il presupposto epistemologico secondo il quale tali "cluster" rivelino punti di massima concentrazione di quella distribuzione di questioni, idee e esperienze che la consultazione ha teso a ricostruire e in quale modo rendere evidente ed intelligibile.

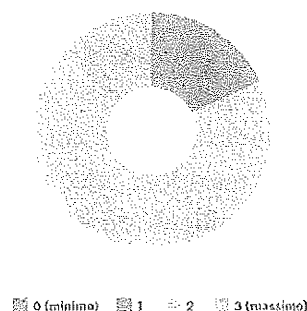
La raccolta delle risposte ai quesiti presentati in piattaforma telematica è stata considerata conclusa al 30 settembre 2019, mentre i contributi integrativi sono stati raccolti nella settimana successiva, anche in ragione della salienza degli stakeholders che ne auspicavano la condivisione. Tale salienza si qualifica sia per tratto istituzionale, sia per tratto di visione di insieme sul sistema paese.

*3.a. Il posizionamento delle risposte e la distribuzione dei valori.* I quesiti 2, 5 e 6 prevedono che il rispondente posizioni la sua valutazione su una scala 0-3, conformemente alle metodologie adottate nei survey expert internazionali. Il quesito n 2 chiede quale sia l'esperienza del gap fra domanda e offerta dei servizi legali. Si tratta di un quesito che si connette in modo lineare con la definizione del fenomeno osservato attraverso la ricerca, prima ancora di trattare della tematica della specializzazione. È infatti, come già detto, il gap fra domanda ed offerta di servizi legali che, se esistente, crea uno spazio entro cui, sul piano funzionale, ha significato porsi la questione se vi sia un impatto potenziale ed auspicato dagli stakeholders di una più fortemente visibile e identificabile differenziazione dell'offerta a fronte della specializzazione. Il quesito permette di suffragare l'ipotesi interpretativa in modo più che significativo.

I servizi legali il cui impatto è esperito dagli stakeholders sono rispondenti alla domanda, nella misura in cui – così da integrazione attraverso le interviste strutturate – progressivamente si è verificato uno sviluppo per effetto *spill over* di unità specializzate ovvero di expertise dedicate per rispondere a bisogni via via emergenti.

Il grado di rispondenza dell'offerta di servizi legali rispetto alla domanda risulta sufficientemente adeguata. Circa 2 rispondenti su 3, infatti, attribuiscono un punteggio pari a 2 su una scala da 0 a 3. Se si considera anche il valore massimo (punteggio pari a 3) si arriva a circa l'80% del totale. È marginale la quota di quanti ritengono la rispondenza minima, cioè che hanno risposto indicando un punteggio pari a zero.

Q2 Nella Sua esperienza, come valuta in una scala da 0 a 3, il grado di rispondenza dell'offerta di servizi legali rispetto alla domanda?

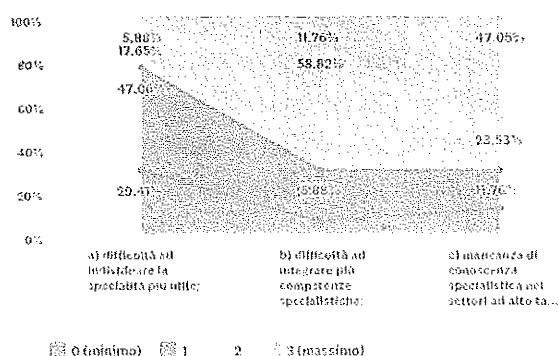


16

La centralità delle competenze di carattere tecnico e del loro connubio con l'interfaccia giuridica permessa dai servizi legali internalizzati – ad esempio nelle organizzazioni di rappresentanza, nelle istituzioni e in alcuni stakeholder aventi struttura capillarmente ancorata ai territori – emerge con indubbia chiarezza dalle risposte al quesito 5. Fra le criticità legate all'offerta di servizi legali specializzati spicca la mancanza di conoscenza specifica nei settori ad alto tasso di complessità tecnico scientifica: quasi l'80% del campione indica che questo aspetto rappresenta una criticità importante e una quota consistente ha indicato il valore massimo (il 47% ha indicato la modalità 3).

Anche l'integrazione di competenze sembra una criticità di rilievo per i rispondenti: la somma delle percentuali relative alle modalità 2 e 3 in questo caso ammonta al 70% del totale; in questo caso è più elevata la quota di quanti hanno indicato il valore 2 sulla scala (59% circa). All'altro estremo si colloca invece la difficoltà legata all'individuazione della specialità più utile, con il 29,4% dei rispondenti che indica la minima criticità e il 47,1% che la ritiene comunque bassa (modalità 1).

Q5 Quanto valuta, in una scala da 0 a 3, il peso delle seguenti criticità in relazione all'offerta di servizi legali specializzati?

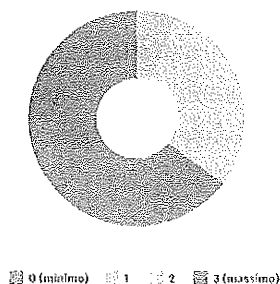




Con questa domanda si intende rilevare quale sia il fattore – in termini di “governance delle competenze” – che più di altri incide sulla offerta dei servizi legali specializzati. Ne emerge – area gialla e area azzurro chiaro – una dominante attribuzione di peso alla disponibilità e alla fruibilità in sede di gestione di problemi legali di competenze di tipo tecnico e scientifico. La specializzazione dunque viene immediatamente messa in relazione con la settorializzazione e l’alto grado di complessità di saperi aventi origine dalla innovazione tecnologica, dalla ricerca scientifica di avanguardia e – lo si vedrà in seguito – dalla parcellizzazione della conoscenza scientifica e tecnica.

Seguendo la logica di approfondimento per passi integrativi che è alla base della organizzazione dei quesiti, la domanda n 6 intende rilevare quale sia l’impatto atteso su una delle dimensioni della qualità della giustizia – la tempestività – della specializzazione, il risultato che emerge è dei più significativi.

Q6 Quanto pensa, in una scala da 0 a 3, che la specializzazione possa contribuire alla tempestività nella soluzione delle questioni legali (sia giudiziali, sia stragiudiziali)?



Con stretto riferimento al risultato sintetizzato nella rappresentazione grafica, massima è l’importanza attribuita alla specializzazione come antidoto alle lungaggini nella soluzione delle questioni legali: circa due rispondenti su tre le attribuiscono il massimo punteggio sulla scala, oltre il 30% il valore 2, il 5% circa il valore 1. Del tutto assente dalle risposte la modalità zero.

Il risultato ottenuto è dei più incoraggianti rispetto all’investimento istituzionale e strategico da prospettarsi in materia di specializzazione. Gli stakeholders ritengono infatti che – area rossa – ci sia da attendersi un impatto di massimo grado dalla specializzazione sulla tempestività della risposta di giustizia. Si tratta di una ratio decidendi di forte salienza, sia sociale, sia economica, sia ancora di reputazione internazionale, rispetto alla quale la tempestività della risposta di giustizia costituisce elemento dirimente nella valutazione delle capacità attese di un sistema paese di permettere, attraverso la migliore efficienza della giurisdizione, una uguale opportunità di accesso a tutele e garanzie, nonché chance di sviluppo umano e sociale.

Se poi si contestualizza questo risultato, si rileva una particolare attenzione per l'aspetto della qualità della giustizia e della risposta in termini di servizi che attiene alla soddisfazione e alla rispondenza alle aspettative, risultati il cui raggiungimento è coadiuvato da un aumento della leggibilità e della semplificazione dell'offerta – così come gli stakeholders si aspettano avvenga a fronte di un rafforzamento della specializzazione.

3.b. *Le “spiegazioni in uso” proposte dagli stakeholders.* Il presupposto epistemologico della ricerca che si è riflessa nella consultazione istituzionale è richiamato qui per comprendere il valore conoscitivo delle risposte date dagli stakeholders ai quesiti 3-4, 7-10.

113

In letteratura, la “teoria dichiarata e la teoria in uso” costituiscono il quadro cognitivo entro cui si situa l'agire organizzativo, sia sul piano della sua giustificazione e narrazione verso l'esterno, sia sul piano della sua regolazione implicita. Attori che fanno parte dello stesso mondo istituzionale, se non soggetti a forti discontinuità di regole e contesto, condividono delle “teorie” che sono rappresentazioni della realtà, per come essa è e per come essa deve essere. All'interno di queste rappresentazioni sono situate – spesso in forma implicita – ipotesi esplicative di fenomeni, in particolare di quei fenomeni che le istituzioni considerano come il loro perimetro di azione. Tali fenomeni sono “fatti sociali ed istituzionali”, perché si qualificano per essere il risultato della interazione fra attori e regole, modi di pensare e modi di agire, narrative condivise e strutture regolative.

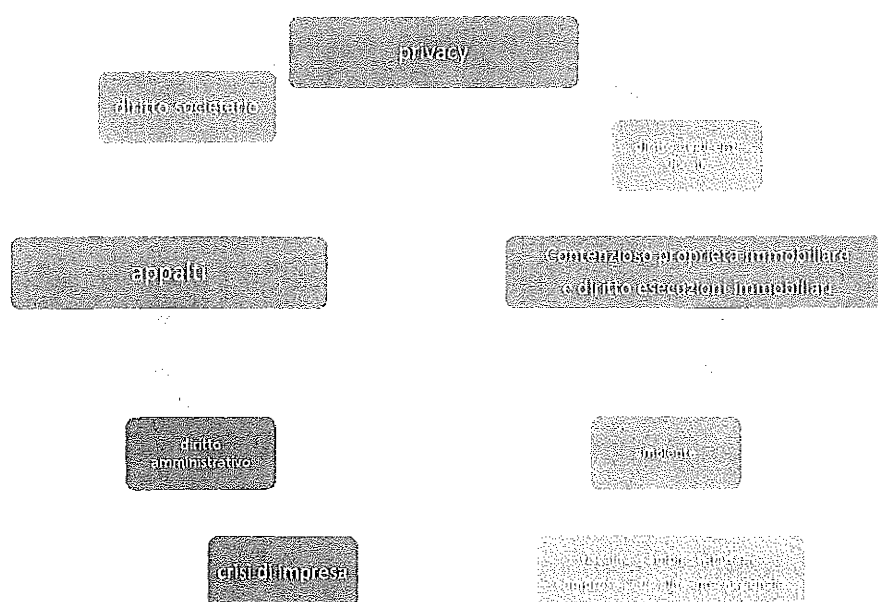
Il rapporto fra domanda ed offerta di giustizia è un “fatto” sociale ed istituzionale che si compone di diverse dimensioni, alcune delle quali di carattere squisitamente strutturale ed oggettivo – così come sono operazionalizzate negli indicatori del rapporto sui sistemi di giustizia che biennialmente pubblica la Commissione europea per la efficienza dei sistemi di giustizia (CEPEJ) – ed altre di carattere non soggettivo, quanto collettivo e esperienziale, ossia sostanziato dalla esperienza pratica che i soggetti istituzionali, gli attori sociali ed economici ne hanno. È per questa ragione che l'idea esplicativa o per dirla diversamente la teoria sociale condivisa dagli attori che i quesiti 3-4 e 7-10 intendono rilevare e mettere in luce è particolarmente importante per l'AIR. Lo si comprende anche in una chiave controfattuale, pensando alle condizioni facilitanti la attuazione del quadro normativo alla cui elaborazione l'AIR contribuisce. Se vi fosse una distonia totale fra idee degli attori e idea che ispira il regolatore, il dispositivo normativo adottato sarebbe foriero di non trovare condizioni facilitanti la sua attuazione.

Al quesito 3 e 4 gli stakeholders hanno risposto o in via confermativa rispetto a quanto già evidenziato nelle risposte al quesito 2 o in via aggiuntiva, chiedendo di potere elaborare più approfonditamente di quanto non ritenessero di potere fare nello spazio previsto dalla piattaforma telematica.

Questa integrazione è arrivata soprattutto dagli ordini di professionalità ad alto tasso di specializzazione tecnica, a testimonianza di una già esistente riflessione sulla questione della specializzazione e delle criticità/potenzialità di miglioramento che si situano all'interfaccia fra da un lato specializzazione delle competenze giuridiche che intervengono nella giurisdizione e dall'altro lato la specializzazione delle competenze tecniche che coadiuvano la giurisdizione, anche attraverso le forme previste dalla procedura per le consulenze e le perizie tecniche.

La risposta al quesito 6 prospetta una visione degli stakeholders particolarmente ricca di indicazioni per il design delle politiche pubbliche che accompagneranno il dispositivo normativo, confermando peraltro l'impianto di questo ultimo.

La figura 4 identifica quelle tematiche che ricorrono – nella formulazione discorsiva dei consultati – come contesti in cui ci si aspetta che la specializzazione possa migliorare – ovvero aumentare la rispondenza e la leggibilità – del rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali. *Non si tratta di una rappresentazione grafica che esaurisce le tematiche che ricorrono nelle risposte. Si tratta piuttosto della rappresentazione del core che emerge dalla visione combinata delle risposte.*



La tabella offre una visione di insieme dei settori nei quali ci si attende un miglioramento maggiore dal potenziamento delle politiche di specializzazione dei servizi legali. In rosso sono evidenziate le tematiche che ricorrono maggiormente (aree di maggiore densità delle risposte).

Due osservazioni meritano di essere associate a questo dato. La prima riguarda l'insistenza delle risposte sui temi che, in modo diretto o in modo indiretto toccano i meccanismi e le condizioni di accesso alle opportunità di sviluppo economico. A valle

della decennale crisi economica, la salienza di queste tematiche risulta in perfetta coerenza con le analisi svolte, in altri contesti scientifici, al fine di valutare l'impatto della crisi sulla qualità delle dinamiche che legano attori sociali ed economici ed istituzioni.

Se si pone attenzione al fatto che il diritto e la giustizia sono una istituzione, la offerta di servizi legali attesa in miglioramento sul fronte della specializzazione e, quindi, seguendo il ragionamento qui sviluppato, sul fronte del miglioramento della tempestività della risposta di giustizia, appaiono particolarmente legati alle sensibilità post recessione.

20

*Ancora si rileva una attenzione particolare data al rapporto con la pubblica amministrazione e alle forme di contenzioso che ne scaturiscono. In questo contesto la specializzazione viene non solo concepita come uno strumento di miglioramento del rapporto fra domanda e offerta di servizi legali, ma comparativamente si ritiene che sia proprio nella interazione con la PA il locus funzionale dove la specializzazione può contribuire in modo più incisivo ed in senso positivo.*

Per diversi aspetti poi la risposta e la distribuzione delle aspettative di miglioramento per ambiti giuridici induce a riflettere sul nesso che già la letteratura ha messo in rilievo fra la varianza e la complessità normativa e il bisogno funzionale di competenze che siano in grado di assicurare una maitrise tecnica della normativa più evolutiva. In questo filone certamente si situa la privacy soprattutto a fronte degli sviluppi in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione.

Per quanto attiene ai quesiti che intendono ricevere il contributo degli stakeholders ad una più completa visione esplicativa del fenomeno del rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali specializzati, essi hanno permesso di evidenziare alcuni aspetti di particolare importanza, sia per il regolatore, sia per le istituzioni che saranno chiamate ad attuare la normativa. Emergono 5 fattori che si valuta abbiano un impatto sul bisogno di specializzazione nei servizi legali e sulle modalità con cui tale bisogno si declina a seconda del contesto (urbano versus periferico, grandi e piccole-medie imprese):

- Eccesso di normazione
- Complessità della normazione
- *Differenziazione fra centri urbani e territori periferici*
- *Differenziazione fra grandi imprese e PMI (in queste ultime fattore fiduciario dominante)*
- Il problema riguarda la assenza di un meccanismo che assicuri incontro fra domanda ed offerta

Taluni consultati sottolineano come i principali problemi riguardano gli studi di piccole dimensioni. Nello specifico risulta difficile e oneroso reperire il professionista legale che maggiormente può soddisfare le esigenze specifiche e contestuali. Manca, afferma uno stakeholder proveniente dal mondo delle professioni, uno strumento che faciliti tale ricerca. Se poi si affronta la questione del merito, la difficoltà a reperire nel mondo dell'offerta dei servizi legali specializzati, competenze in materia informatica e digitale appare quella che più riceve attenzione.

La centralità della domanda di competenze tecnico scientifiche e di servizi legali che possano con queste interfacciarsi è evidenziata anche da stakeholders che hanno una capillare organizzazione territoriale. Ci si attende che laddove sono stati modificati i paradigmi produttivi e le modalità di contrattualizzazione nel mondo del lavoro, la risposta alle controversie, sia di natura giudiziale, sia di natura stragiudiziale, debba appunto qualificarsi per la specialità in materia tecnologica.

In merito alle aspettative future di evoluzione le prospettive che i consultati largamente identificano come dominanti possono essere così presentate:

- Necessità di adattamento in senso di maggiore specializzazione creata dal bisogno, dalle innovazioni normative e dalla tecnologia
- Presenza di conoscenza sempre più tecnica e specializzata
- Aumento del contenzioso in materia di riparto competenze Stato / Regioni
- *Associazioni fra professionisti per ampliare offerta di servizi specialistici in più settori*
- *Piattaforme specialistiche*

Le ipotesi interpretative dei pattern evolutivi più probabili all'interno del mondo dei servizi legali sono di grande rilevanza sia per il mondo dell'avvocatura, sia per il mondo delle istituzioni che sono chiamate a validare competenze e strumenti offerti in materia di servizi legali. Fra i consultati emerge la aspettativa che la ricerca dei servizi di consulenza altamente specializzati offerti da studi professionali trasversalmente competenti in diversi ambiti si possa rafforzare, anche in relazione alle trasformazioni di carattere digitale.

La sensibilità del mondo da cui si può osservare in modo altamente qualificato la domanda di servizi legali, così come esso è rappresentato dalla platea dei consultati, si rivolge proprio alla dimensione prospettiva del fenomeno studiato dalla ricerca. *In tal senso il plesso "sviluppo tecnologico – digitalizzazione – competenze ad alta specializzazione" costituisce un focus ricorrente e ad alta salienza.*

La forte attenzione per la trasversalità si declina quindi sia in competenze, sia soprattutto in strumenti in grado di facilitare la sinergia fra queste. Alcuni consultati,

in particolare se provenienti dal mondo dell'economia e della produzione, notano come più che non avere risposta alla domanda di servizi legali, il rischio sia quello di avere risposte parcellizzate, che quindi impediscono di avere una visione di insieme sul come inquadrare normativamente una controversia.

Infine l'ultima entry richiedeva che venisse assegnato un ordine di priorità a un subset di opzioni fra quelle previste nell'elenco degli ambiti indicati dalla bozza di decreto ministeriale.

Il risultato delle risposte è di valore assoluto (si veda la tabella in annex 3): tutti i rispondenti hanno situato le loro priorità all'interno del set di opzioni previsto dalla bozza del decreto, confermando un grado di responsiveness pari alla totalità fra aspettative di salienza e salienza assegnata dal regolatore. In particolare, emerge una enfasi ancora posta sui settori che sono connessi con la vita economica del paese, sia nel contesto delle realtà imprenditoriali e produttive, sia nel contesto della interazione con la pubblica amministrazione, e sui settori connessi con l'innovazione scientifica e tecnologica (con particolare enfasi per lo sviluppo, la diffusione, l'utilizzo e il mantenimento/aggiornamento dei dispositivi connessi con il processo di digitalizzazione).

*3.c. I cluster tematici e la messa in contesto.* Volendo combinare le risposte di posizionamento valutativo su scala da 0 a 3 con le risposte di esplicitazione della visione delle cause-concause ovvero delle prospettive di cambiamento futuro, due risultati appaiono non soltanto emergere con evidenza empirica, ma anche avere nel riscontro della pluralità dei consultati, una legittimazione epistemologica di rilievo.

*In primo luogo, il fatto che vi sia un bisogno di specializzazione nei servizi legali è oggetto di consenso non solo nel merito, ma anche nelle cause che gli stakeholders sono propensi ad indicare come "generatrici" di tale bisogno.*

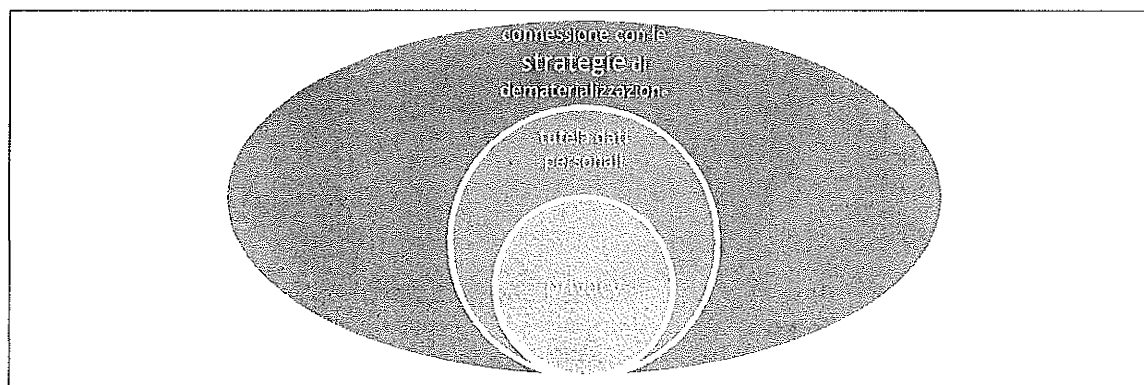
Fra tutte, lo sviluppo scientifico e tecnologico, unitamente alla ampia complessità con cui metodi e linguaggi delle scienze applicate oggi operano, appaiono dai risultati della consultazione i fattori di maggiore momento.

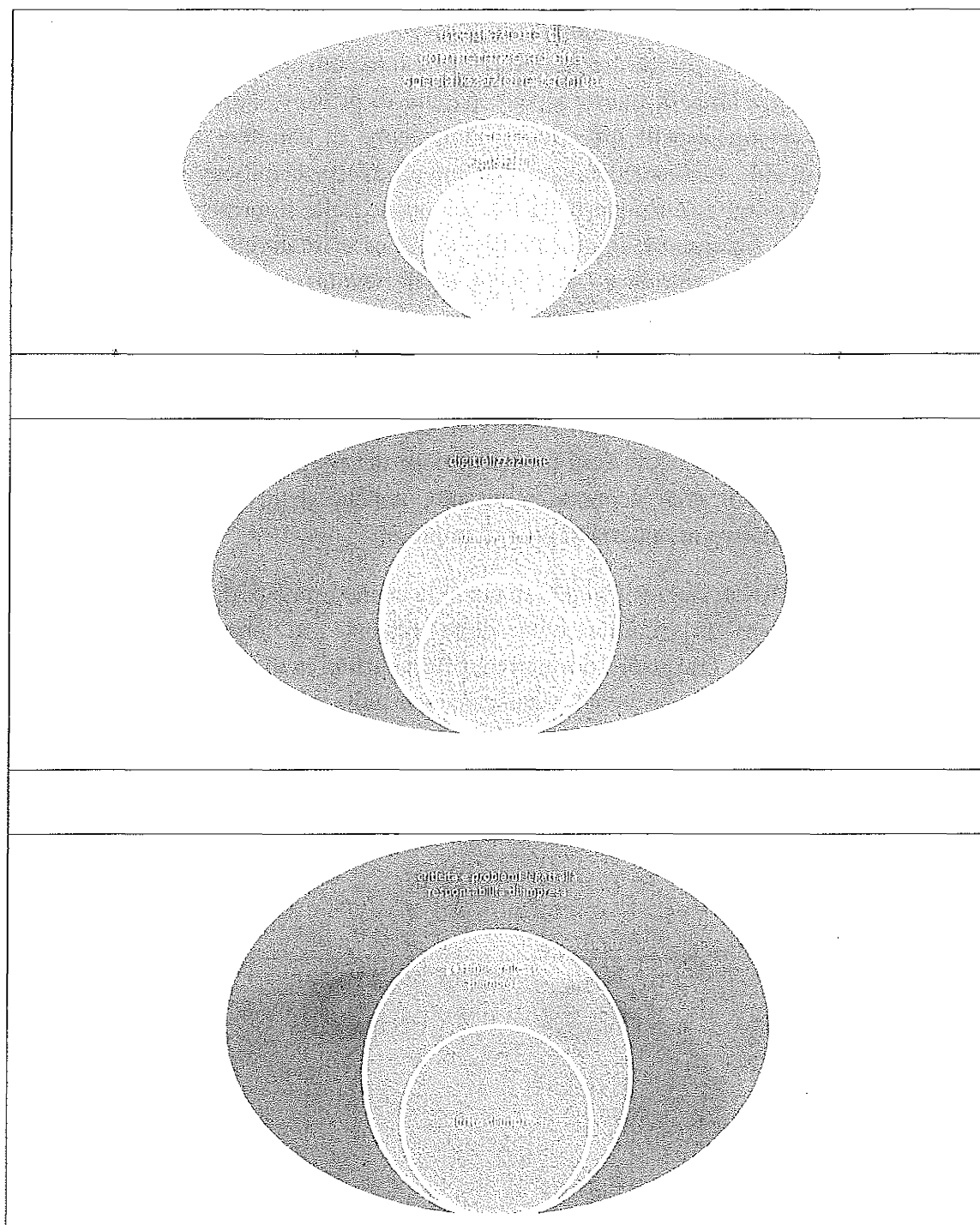
Il secondo esito della consultazione, se visto sul piano aggregato, è la conferma dell'impianto normativo del decreto, per la parte di maggiore significatività rispetto alla domanda e alla offerta di specializzazione. Ciò che viene sottolineato è, senza dubbio con conferma anche nelle interviste strutturate, il ventaglio di policies che andranno ad accompagnare la specializzazione. Di qui il riferimento alle sinergie fra professionisti anche avvalendosi di medium telematici volti a massimizzare trasparenza e visibilità.

Tuttavia il risultato di maggiore importanza rispetto alle tematiche / focus legate al fenomeno oggetto di indagine scientifica consiste nella concentrazione di attenzione e salienza su alcuni aspetti determinanti della vita economica, sociale, istituzionale,

come la privacy, la finanza pubblica, il codice degli appalti, i brevetti, il contenzioso amministrativo e gli enti territoriali. Non si deve intendere qui solo la qualificazione normativo-giuridica di questi aspetti: parlare di privacy significa – per i consultati – mettere insieme aspetti giuridici e competenze di carattere tecnico e tecnologico, sovente di alta sofisticazione, che arrivano ad interfacciarsi con la mise en oeuvre del processo di digitalizzazione della PA ma anche delle imprese; affrontare il tema del contenzioso di carattere amministrativo significa affrontare la tematica non solo della specializzazione giuridica, ma anche delle evoluzioni del quid in oggetto del contenzioso, questo ultimo sensibile alle evoluzioni della società e dell’economia, in particolare di quella legata a gare e appalti; ancora proprio in materia di finanza pubblica la sensibilità va sia alla dimensione giuridico formale, sia alla necessaria pressione “adattiva” da parte delle amministrazioni locali; diritto di impresa e connessioni con le evoluzioni/trasformazioni del mondo della imprenditoria a fronte del decennio di crisi economica vissuto, nonché delle recenti trasformazioni del quadro normativo in materia di crisi di impresa.

Uno spaccato dei *cluster tematici* di cui si fa cenno in incipi di questa sezione permette di valorizzare la significatività delle risposte in una ottica di sistema di interdipendenza fra quadro normativo, offerta effettiva di servizi legali specializzati – questa connessa anche con l’organizzazione dello svolgimento della professionalità forense – e contesto della domanda. Si tratta del triangolo di cui si diceva all’inizio.





Le rappresentazioni grafiche dei *cluster tematici* vanno intese come associazioni concettuali che emergono dalle risposte discorsive che tendono a mettere in connessione diretta un ambito giuridico con i fenomeni socioeconomici o istituzionali che sono, da un lato, il contesto della attuazione della norma e, quindi, dell'origine di domande di servizi legali, e, dall'altro lato, il target entro cui l'offerta dei servizi legali può essere valorizzata. È infatti importante notare che tutti i concetti che ricorrono nelle risposte fanno diretto riferimento ad ambiti giuridici che sono inclusi nella bozza di decreto ministeriale.



Se ne evince dunque non solo una validazione sul piano della rispondenza fra ambiti di specializzazione e ambiti dei problemi, ma anche una validazione ampia, sul piano della messa in contesto di quegli ambiti rispetto alle prospettive di evoluzione del sistema paese. Fra le tematiche ricorrenti vi sono *privacy, enti locali e finanza pubblica, proprietà immobiliare e esecuzioni immobiliari, ambiente, fiscalità, compresa la fiscalità internazionale e le agevolazioni fiscali, crisi di impresa, appalti.*

Il fatto di trovare ricorrenti queste tematiche in riferimento a contesti sociali economici e istituzionali di importanza per gli stakeholders si inserisce appieno nella conferma dell'impianto di articolazione dei settori e degli ambiti di specializzazione così come prospettati in domanda n. 10, che chiedeva ai consultati di inserire le loro priorità nello spazio disegnato dalla lista prevista della bozza di decreto ministeriale. La corrispondenza emersa suffraga empiricamente l'impianto regolatorio.

## 4. Conclusioni e prospettive

La consultazione istituzionale svolta ai fini dell'AIR condotta nell'ambito dell'attività istruttoria relativa allo schema di decreto del Ministro della Giustizia recante "Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015, n. 144, 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" ha permesso di conseguire tre risultati di rilevanza economica, istituzionale, culturale.

Sul piano economico, l'intreccio fra i costi di accesso ad una offerta di servizi legali rispondenti a contesti, contenuti e situazioni della domanda e la qualità della giustizia, così come prospettata dagli organismi internazionali emerge confermato. Non si tratta soltanto di evincerne la conferma dell'impianto scientifico, ma anche le conseguenze che gli organismi internazionali sono oggi particolarmente pronti a trarne, in materia di politiche pubbliche che vadano al di là della riduzione del tema "accesso alla giustizia" a due segmenti funzionali e organizzativi: gratuito patrocinio e tempi rapidi. Se infatti l'UNODC nel 2019 ha elaborato un rapporto innovativo sul primo tema e se in sede europea sia la Commissione europea sia il Consiglio d'Europa – con la legittimazione della CEDU – mettono in evidenza il tema dei tempi dei procedimenti giudiziari, una visione sistemica del rapporto fra domanda ed offerta di servizi legali permette di considerare con eguale enfasi anche la visibilità, l'intelligibilità e la prevedibilità dei meccanismi che assicurano l'interfaccia fra chi chiede una conoscenza giuridica specialistica e chi la offre. Trattati peraltro di un indicatore che ricorre nell'insieme degli indicatori previsti dal legal needs survey elaborato dall'OCSE in relazione all'impatto dell'accesso alla giustizia e sulle barriere alla offerta di servizi.

Sul piano istituzionale la consultazione ha costituito un momento di costruzione di un metodo condivisi dagli stakeholders, capace di tracciare un *modus operandi* anche per il futuro. Sul piano della meta analisi si può senza esitazione affermare che la cultura dell'AIR è da costruire e che in particolare laddove la consapevolezza dei bisogni può orientare in modo più efficace ed efficiente la costellazione di attori ed istituzioni che saranno chiamati ad attuare la normativa il dialogo avviato nel contesto di questa consultazione rappresenta un primo investimento sul piano cognitivo, comunicativo, reputazionale. Ne è emerso un "gioco cooperativo" sia nella contribuzione a meglio tratteggiare il problema cui il dispositivo normativo è inteso dare risposta, sia nella disponibilità a continuare in modalità partecipata in chiave di attuazione.

Infine sul piano culturale la consultazione svolta si caratterizza per la peculiarità del tema sul quale si è focalizzata. Non si tratta infatti di un tema di settore, ma di una questione trasversale ai settori di vita del paese. I servizi legali sono infatti sul piano funzionale il riflesso esterno dell'impianto delle conoscenze di carattere giuridico e delle competenze che, organizzate, ne derivano. Assicurare che esso possa evolvere avendo in chiave prospettica tratteggiato come evolveranno i bisogni costituisce un passaggio culturale anche in materia di qualità della normativa, che, forte della rispondenza fra la classificazione prioritaria mentale degli stakeholders e la classificazione degli ambiti come da decreto, può proiettarsi in un

futuro che, proprio attraverso le azioni del regolatore, ma anche le misure di attuazione, contribuisce a costruire.

## ANNEX

## ANNEX 1

### Tipologie della platea dei consultati

| Tipologia di stakeholder              |  |
|---------------------------------------|--|
| Profilo economico e sociale           | ABI<br>ANIA<br>ANCE - Associazione Nazionale costruttori edili<br>CONFAPI - Confederazione italiana piccola e media industria privata<br>Confartigianato<br>Confcommercio<br>Confcooperative<br>Confedilizia<br>Confindustria<br>Confindustria - Confederazione italiana armatori<br>Federtrasporto<br>Generali<br>IGI - Istituto grandi infrastrutture<br>ILO - International Labour Organization<br>UIL - Unione italiana del lavoro<br>CGIL<br>CISL<br>Unicredit<br>Unioncamere<br>Asvis  |
| Profilo istituzionale e terzo settore | ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani<br>Associazione italiana per l'open government (FORUM PA)<br>Caritas italiana<br>CNCU - Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti<br>Legambiente<br>CSVnet - Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato<br>Forum del Terzo settore<br>Forum PA<br>Accademia dei Lincei  |
| Profilo ordinistico                   | ANIA - Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici<br>Consiglio Nazionale degli Ingegneri<br>Consiglio Nazionale dei Chimici<br>Federazione Nazionale dei Collegi IPASVI<br>Consiglio Nazionale Architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori<br>Ordine Nazionale degli Attuari<br>Federazione Nazionale Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri<br>Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani<br>Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani<br>Ordine Nazionale dei Giornalisti<br>Consiglio Nazionale dei Geologi<br>Ordine Nazionale dei Biologi<br>Ordine Nazionale dei dottori agronomi e dottori forestali<br>Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro<br>Ordine Nazionale degli Psicologi |

Ordine degli Assistenti Sociali  
Albo Unico Promotori Finanziari  
Ordine dei Tecnologi Alimentari  
Ordine dei Consulenti in Proprietà Industriale  
Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili  
Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali  
Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali  
Laureati  
Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati  
Consiglio Nazionale dei Periti Agrari e Periti Agrari Laureati  
Federazione Nazionale dei Collegi delle Ostetriche  
Collegio Provinciale dei Tecnici di Radiologia  
Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati  
Collegi Regionali e Provinciali delle Guide Alpine  
Collegio Regionale e Provinciale dei Maestri di SCI

## ANNEX 2

Lista dei consultati con indicazione delle integrazioni alle risposte della piattaforma telematica

| Stakeholders  | Ulteriori contenuti |
|---|---------------------|
| ABI   |                     |
| Accademia Nazionale dei Lincei  |                     |
| ANCE - Associazione Nazionale costruttori edili                             |                     |
| ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani                               | X                   |
| ANIA - Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici                  | X                   |
| Associazione italiana per l'open government (FORUM PA)                      | X                   |
| Caritas italiana  |                     |
| CNCU - Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti                   | X                   |
| Coldiretti  |                     |
| CONFAPI - Confederazione italiana piccola e media industria privata         |                     |
| Confartigianato   |                     |
| Confcommercio   |                     |
| Confcooperative   | X                   |
| Confedilizia  |                     |
| Confesercenti   |                     |
| Confindustria   | X                   |
| Confindustria - Confederazione italiana armatori                            |                     |
| CSVnet - Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato | X                   |
| Deutsche Bank   |                     |
| Federtrasporto  |                     |



Forum Nazionale "Salviamo il paesaggio - difendiamo i territori"

Forum Terzo Settore

X

Generali

IGI - Istituto grandi infrastrutture

ILO - International Labour Organization

Legambiente

X

UIL - Unione italiana del lavoro

CGIL

CISL

Unicredit

Unioncamere

X

Asvis

#### ORDINE PROFESSIONALE

Consiglio Nazionale del Notariato

X

Consiglio Nazionale degli Ingegneri

X

Consiglio Nazionale dei Chimici

Federazione Nazionale dei Collegi IPASVI

Consiglio Nazionale Architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori

X

Ordine Nazionale degli Attuari

Federazione Nazionale Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri

Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani

Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani

Ordine Nazionale dei Giornalisti

X

Consiglio Nazionale dei Geologi

Ordine Nazionale dei Biologi

Ordine Nazionale dei dottori agronomi e dottori forestali

Ordine Nazionale dei Consulenti del Lavoro

X

Ordine Nazionale degli Psicologi

Ordine degli Assistenti Sociali

Ordine dei Tecnologi Alimentari

Ordine dei Consulenti in Proprietà Industriale

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati

Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati

X

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari e Periti Agrari Laureati

Federazione Nazionale dei Collegi delle Ostetriche

Collegio Provinciale dei Tecnici di Radiologia

Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati

Collegi Regionali e Provinciali delle Guide Alpine

Collegio Regionale e Provinciale dei Maestri di SCI

Albo Unico Promotori Finanziari

AGCM

AGCOM

AGID - Agenzia per l'Italia digitale

ANAC

ARERA - Autorità di regolazione per energia reti e ambiente

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza



Autorità regolazione trasporti

Commissione garanzia sciopero

CONSOB

COVIP - Comm. vigilanza sui fondi pensione

Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Garante per la protezione dei dati personali

IVASS

## ANNEX 3

Tabella riassuntiva della rispondenza fra lo schema di decreto e gli ambiti prioritari nella valutazione degli stakeholders

| Ambito   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---|---|---|---|---|
| diritto amministrativo   | X |   |   | X |   |
| diritto bancario e dei mercati finanziari                                    |   | X |   |   |   |
| diritto degli investimenti   |   |   |   |   | X |
| diritto dei consumatori  |   | X |   |   |   |
| diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale |   |   |   | X | X |
| diritto della concorrenza  |   |   |   |   |   |
| diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza                             |   |   | X | X |   |
| diritto delle obbligazioni e dei contratti                                   | X |   |   |   | X |
| diritto penale dell'economia e dell'impresa                                  |   |   | X |   | X |
| diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza                             |   |   | X | X |   |

---

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| diritto delle obbligazioni e dei contratti  | X |   |   | X |
| diritto penale dell'economia e dell'impresa                                       |   |   | X | X |
| diritto successorio   |   |   |   | X |
| diritto tributario e doganale   | X | X |   |   |
| diritto del patrimonio e dei beni culturali                                       |   |   |   |   |
| diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa                |   |   | X |   |
| diritto dell'energia  |   |   |   |   |
| diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali |   |   | X | X |
| diritto dell'Unione europea   |   |   | X |   |

---



**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. 3185/2019

Roma, addì 19/12/2019

Risposta a nota del

N.

Div.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero

427/2019, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di

questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**OGGETTO:**

**REGOLAMENTO:**

**SCHEMA DI D.M. RECANTE  
REGOLAMENTO CONCERNENTE  
MODIFICHE AL D.M. N. 144/2015  
RECANTE DISPOSIZIONI PER  
CONSEGUIMENTO E  
MANTENIMENTO TITOLO  
AVVOCATO SPECIALISTA**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

Allegati N.

Segretariato Generale

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
UFFICIO LEGISLATIVO**

(.....)

**Gabinetto dell' On. Ministro**

ROMA



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

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 5 dicembre 2019

### **NUMERO AFFARE 00427/2019**

#### OGGETTO:

Ministero della giustizia ufficio legislativo.

Schema di decreto del ministro della giustizia avente ad oggetto: "regolamento concernente modifiche al decreto del ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247".;

#### **LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 15/03/2019 con la quale il Ministero della giustizia, Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio del Consiglio di Stato n.1347/2019, in data 2 maggio 2019;

Vista la relazione integrativa del 21 novembre 2019, trasmessa con nota n. 12136

del 22 novembre 2019, con la quale il Ministero della Giustizia ha inviato le modifiche al testo inizialmente trasmesso;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Fabrizio Cafaggi;

Premesso e considerato.

Lo schema di decreto ministeriale introduce modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi prevista dall'articolo 9 della legge n. 247 del 2012, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017, depositata il 28 novembre 2017, con la quale sono state confermate le sentenze del T.A.R. 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.

L'art. 9, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 stabilisce che: "È 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".

L'art. 9, comma 2, della legge stabilisce che "il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione".

Con decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, è stato adottato il Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista. Il D.M. 144 regola dunque l'ambito e le modalità relative al conseguimento del titolo. L'art. 2, comma 2, del Regolamento, stabilisce che "il titolo di avvocato specialista è conferito dal Consiglio nazionale forense in ragione del percorso formativo previsto dall'articolo 7 o della comprovata esperienza

professionale maturata dal singolo avvocato a norma dell'articolo 8". Si definiscono pertanto due possibili modalità di conseguimento del titolo di avvocato specialista: il superamento di percorsi formativi o la particolare esperienza professionale, accertata con le modalità previste dalla legge.

Il testo della disposizione, successivamente annullata dal TAR del Lazio con quattro sentenze (nn. 4424, 4436, 4427 e 4428 del 2017), confermate dal Consiglio di Stato, conteneva il seguente elenco di settori: a) diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori; b) diritto agrario; c) diritti reali, di proprietà, delle locazioni e del condominio; d) diritto dell'ambiente; e) diritto industriale e delle proprietà intellettuali; f) diritto commerciale, della concorrenza e societario; g) diritto successorio; h) diritto dell'esecuzione forzata; i) diritto fallimentare e delle procedure concorsuali; l) diritto bancario e finanziario; m) diritto tributario, fiscale e doganale; n) diritto della navigazione e dei trasporti; o) diritto del lavoro, sindacale, della previdenza e dell'assistenza sociale; p) diritto dell'Unione europea; q) diritto internazionale; r) diritto penale; s) diritto amministrativo; t) diritto dell'informatica.

Il Ministero della Giustizia ha modificato il decreto ministeriale riformando sia la parte concernente la definizione delle specializzazioni sia quella riguardante lo svolgimento del colloquio.

Le censure riguardanti le modalità di definizione delle specializzazioni, riconosciute fondate anche dal Consiglio di Stato, concernevano i criteri di identificazione dei settori, ravvisando ad esempio l'esistenza di una asimmetria tra le specializzazioni in diritto civile e quelle riguardanti il diritto amministrativo ed il diritto penale. Affermava il Consiglio di Stato, richiamando la pronuncia del T.A.R.: "Il T.A.R. ha ritenuto la suddivisione delle specializzazioni palesemente irragionevole e arbitraria nonché illogicamente omissiva di determinate discipline giuridiche, e la sentenza resiste alle critiche che sono mosse con l'appello. Come osserva il parere del C.N.F., l'elenco prende le mosse dalla tripartizione tradizionale fra diritto civile, penale e amministrativo. Tuttavia, esso poi dilata

ampiamente il primo settore e non introduce nessuna differenziazione nell'ambito degli altri, laddove è ben noto che quanto meno il diritto amministrativo conosce sotto-settori autonomi nella pratica, nella dottrina e nella didattica, che - al pari di quelli del diritto civile - meriterebbero di essere considerati settori autonomi di specializzazione; mentre, per converso, appare discutibile, in termini di ragionevolezza, l'analitica suddivisione per il diritto civile. In altri termini, la previsione regolamentare presenta una intrinseca incoerenza laddove sembra prescegliere criteri simmetricamente diversi nella individuazione delle articolazioni interne ai settori.”.

Puntualizzava il Consiglio di Stato di non volere sindacare nel merito le scelte del regolatore “ma di vagliarne la coerenza e la sostenibilità rispetto al metro della logicità e della ragionevolezza; vaglio che, come detto, non può che avere esito negativo.”. Il Consiglio di Stato invitava dunque ad un profondo ripensamento della disciplina, adottando parametri che rispettassero i criteri di effettività, congruità e ragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5575/2017).

Il Ministero della Giustizia trasmetteva uno schema di decreto con integrazioni e modificazioni della disciplina in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato. Questa Sezione, con il parere interlocutorio citato in premessa, disponeva un'audizione, richiedendo lo svolgimento dell'AIR e raccomandando modifiche allo schema di decreto al fine di una puntuale ottemperanza alle indicazioni formulate dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

In relazione alla Analisi di impatto della regolamentazione la Sezione sottolineava la necessità di svolgere una analisi della domanda e dell'offerta dei servizi legali, indicando nella necessità di colmare il gap tra offerta e domanda una delle principali ragioni della regolamentazione della specializzazione. I fenomeni innovativi riguardanti l'offerta dei servizi legali, con crescente rilievo dell'innovazione tecnologica, rendevano necessario un intervento regolatorio che riguardasse non solo i contenuti ma anche le modalità tecnologiche di offerta di tali



servizi (OCSE).

L'AIR, a seguito del parere interlocutorio, è stata svolta compiendo anche una consultazione in osservanza delle prescrizioni contenute nel Regolamento 169/2017 che richiede una base di dati ed una ricognizione delle opinioni delle categorie maggiormente interessate al fine di perseguire un elevato livello qualitativo dell'intervento regolamentare. La consultazione, realizzata attraverso questionari in forma telematica e focus group, ha avuto ad oggetto tre profili: le dimensioni del gap tra domanda ed offerta di servizi legali, le cause di tali gap e gli elementi di contesto.

Gli esiti della consultazione, sintetizzati nella relazione AIR, sono contenuti nel rapporto predisposto dall' Osservatorio nazionale permanente per l'esercizio della giurisdizione (ONPG). I risultati principali chiariscono l'esistenza di un disallineamento tra offerta e domanda dei servizi legali, indicando la stretta correlazione tra specializzazione della professione, qualità dell'offerta dei servizi e potenziale riduzione dei tempi del contenzioso quale necessaria risposta regolatoria a tale disallineamento. Si sottolinea nell' AIR, in particolare, la correlazione tra specializzazione ed integrazione delle competenze, al fine di evitare che un eccesso di specializzazione si traduca in un aumento dei costi di coordinamento tra competenze, addossati in ultima analisi sul cliente.

In tale prospettiva non sfugge il nesso tra specializzazione e modelli organizzativi dell'offerta di servizi legali con particolare attenzione alla differenza tra grandi e piccoli centri urbani e le zone rurali. Tale offerta differisce anche in relazione alla dimensione delle imprese, ravvisandosi un deficit particolarmente significativo per le PMI, le cui risorse per l'accesso a competenze specializzate sono limitate.

La relazione AIR sottolinea come la riduzione dei costi di ricerca del miglior sistema di competenza debba costituire uno degli elementi principali della ratio dell'intervento regolatorio. Essa individua tra gli effetti positivi di lungo periodo l'incidenza della specializzazione sulla tempestività, leggibilità e rispondenza dell'offerta alle necessità ed ai bisogni di cittadini ed imprese relativi ai servizi

legali.

L'Air identifica, come richiesto dal parere interlocutorio, in ottemperanza alla disciplina introdotta dal Regolamento 169/2017, indicatori per la valutazione dell'efficacia dell'intervento normativo.

L'intervento regolamentare in esame si giustifica, dunque, in ragione di un evidente fallimento del mercato dei servizi legali dove l'asimmetria informativa tra professionisti e clienti si traduce spesso in fenomeni di selezione avversa. La specializzazione ed un' adeguata organizzazione del coordinamento tra le diverse specializzazioni tra studi legali dovrebbe contribuire ad aumentare la qualità dell'offerta, riducendo gli effetti negativi dell'asimmetria informativa anche attraverso l'uso di tecnologie dirette alla semplificazione. E' necessario evitare che la specializzazione della professione si traduca in una barriera cognitiva per coloro che dispongono di minori risorse e competenze. L'intervento regolamentare in oggetto dovrebbe avere ad oggetto il perseguimento di tali obiettivi

La disciplina dei settori di specializzazione è stata parzialmente modificata con lo schema di decreto a séguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato n. 1347/2019 e dell'Adunanza del 23 maggio 2019 della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi fissata per l'audizione delle amministrazioni interessate (Ministero della Giustizia e Consiglio Nazionale Forense), nel corso della quale si è svolto un confronto su diversi aspetti dello schema di regolamento.

Con il testo riformato si procede a suddividere le materie in settori e ambiti secondo modalità diverse da quelle che avevano guidato la redazione del testo precedente le cui disposizioni sono state annullate dal Consiglio di Stato. Ad esito delle richieste contenute nel parere interlocutorio si è proceduto ad una ulteriore modifica del testo sia dei settori che degli indirizzi anche al fine di adeguare maggiormente la partizione delle due categorie alla specializzazione della domanda dei servizi legali.

Giova ricordare che la pronuncia di annullamento del Consiglio di Stato indicava

tra gli altri profili la ingiustificata disparità tra diritto privato, diritto amministrativo e penale. Nella versione precedente del D.M. 144 solo il primo risultava suddiviso in indirizzi.

Con la riforma predisposta a seguito della sentenza del Consiglio di Stato e con l'intervento, successivo al parere interlocutorio, si procede ad una suddivisione dei tre settori in indirizzi

alla luce delle valutazioni emerse sia dal parere del CNF sia dalla consultazione.

Si è dunque meglio chiarito il rapporto tra settori e indirizzi di specializzazione afferenti ai tre settori più ampi (diritto civile, penale e amministrativo), prevedendo all'articolo 1, lettera b), l'inserimento nell'articolo 3, comma 2, del decreto ministeriale n. 144 del 2015, della disposizione secondo la quale "Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce a seguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4 e 5, in conformità alle disposizioni del presente regolamento".

Con il nuovo testo i menzionati tre settori sono stati ulteriormente suddivisi in indirizzi di specializzazione, rilevanti sia ai fini dei percorsi formativi sia ai fini dell'acquisizione del titolo per comprovata esperienza, e non anche gli ulteriori settori di specializzazione di cui all'articolo 3, comma 1. Il legislatore non ha tuttavia ritenuto utile proporre sotto-settori o indirizzi afferenti agli altri settori di specializzazione, connotati da una più evidente omogeneità di contenuti e profili applicativi.

Le osservazioni contenute nel citato parere interlocutorio del Consiglio di Stato unitamente agli esiti dell'approfondimento istruttorio concordato in occasione della audizione, relativo alla ricognizione della domanda di servizi legali specializzati, hanno condotto ad introdurre ulteriori modifiche ed integrazioni al testo del decreto anche per tener conto delle più recente evoluzione del mercato di tali servizi.

Nell'attuale schema afferiscono pertanto al settore del diritto civile i seguenti indirizzi di specializzazione: diritto successorio; diritti reali, condominio e

locazioni; diritto dei contratti; diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; diritto agrario; diritto commerciale e societario; diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto dell'esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari; diritto dei consumatori.

Al settore del diritto penale afferiscono i seguenti indirizzi di specializzazione: diritto penale della persona; 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; diritto penale dell'informazione, dell'internet e delle nuove tecnologie.

Al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti indirizzi di specializzazione: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; diritto dell'ambiente e dell'energia; diritto sanitario; diritto dell'istruzione; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.

La Sezione esprime apprezzamento per le modifiche adottate e le indicazioni concernenti gli indirizzi che meglio riflettono gli ambiti attuali di specializzazione dell'offerta dei servizi legali.

Un secondo profilo, oggetto della sentenza di annullamento del Consiglio di Stato, successivamente sollevato anche in sede di parere interlocutorio, riguardava il colloquio con cui verificare i requisiti di coloro che presentavano istanza di riconoscimento della specializzazione. In risposta al rilievo secondo il quale la disciplina ed in particolare l'oggetto del colloquio risultavano sostanzialmente privi di regolazione lo schema ha provveduto a rispondere definendo meglio obiettivi e contenuti del colloquio.

Per ciò che concerne le modalità di svolgimento del colloquio, nella citata sentenza

del Consiglio di Stato, si legge che “Ciò che fondatamente si contesta ... non è l'adozione dello strumento prescelto dal regolamento (il colloquio), che è di per sé senz'altro ragionevole e legittimo, ma - esattamente al contrario - la circostanza che tale strumento abbia contorni nebulosi e indeterminati, anche perché l'attribuzione di competenza in materia al C.N.F. “in via esclusiva” (ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge) non può risolversi in una sorta di delega in bianco” (Cons. Stato, n. 5575/2017).

Lo schema attuale di regolamento prevede in primo luogo un rafforzamento della posizione di terzietà della Commissione incaricata di condurre il colloquio, divenuta per quattro quinti di nomina ministeriale. In particolare, si stabilisce che il Consiglio nazionale forense conferisce il titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza sulla base di un colloquio svolto davanti ad 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 e, per i tre principali settori, nei relativi indirizzi. Il Consiglio nazionale forense nomina un componente avvocato, i restanti sono nominati con decreto del Ministro della giustizia.

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 secondo i criteri di cui all'articolo 8. All'articolo 8, comma 1, lettera b), è stato 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».

A séguito del parere interlocutorio del Consiglio di Stato e dell'audizione davanti alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, la disciplina è stata ulteriormente

integrata per chiarire che obiettivo del colloquio è non già l'effettuazione di un esame avente ad oggetto le materie alle quali la domanda di acquisizione del titolo di avvocato specialista corrisponde, bensì la verifica della completezza e della congruenza al settore o ai settori, nonché agli indirizzi di specializzazione, dei titoli e della documentazione presentata a supporto della domanda stessa, in riferimento ai criteri enunciati all'articolo 8 del Regolamento. La modifica risponde alle censure mosse dalla sentenza di annullamento ed alle perplessità sollevate in sede di parere interlocutorio sullo schema precedente.

Sulle modalità del colloquio, l'articolo 1, comma 1, lettera e) precisa poi che all'articolo 8, comma 1, lettera b), le parole "quindici per anno" sono sostituite dalle parole "dieci per anno"; e che alla medesima 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, valuta la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore e, se necessario, con l'indirizzo di specializzazione indicati dal richiedente. Anche in deroga al previsto numero minimo di incarichi per anno, la commissione tiene conto della natura e della particolare rilevanza degli incarichi documentati e delle specifiche caratteristiche del settore e dell'indirizzo di specializzazione».

Lo schema di decreto introduce all'articolo 2, comma 1, una disciplina transitoria diretta ad estendere la disciplina (anch'essa 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 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 un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti richiamati dal predetto articolo 2, comma 1, iniziato prima della data di entrata in vigore del presente regolamento e alla stessa data non ancora concluso.

Infine in relazione ai profili concernenti le sanzioni disciplinari il testo predisposto risponde adeguatamente alle censure che avevano condotto all'annullamento del testo precedente. Come si è detto, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale aveva accolto la censura concernente la previsione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2 c. 3, affermando, 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.. Giova richiamare il testo della sentenza del Consiglio di Stato sul punto al fine di potere valutare la idoneità delle modifiche intervenute ‘Commette illecito disciplinare l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito’). A fronte della disposizione 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". L'articolo 1, comma 1, lettera a) dello schema stabilisce che, all'articolo 2, il comma 3 è soppresso.

Le modifiche introdotte rispondono ai rilievi proposti in sede di parere interlocutorio e colmano le lacune create a seguito dell'annullamento intervenuto con la sentenza del Consiglio di Stato 2017. Per tali ragioni la Sezione atti normativi esprime parere positivo sullo schema di decreto sottoposto all'esame del Consiglio di Stato.

P.Q.M.

La sezione esprime parere favorevole allo schema di decreto in oggetto

L'ESTENSORE  
Fabrizio Cafaggi

IL PRESIDENTE  
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO  
Cinzia Giglio





Numero di protocollo : AMM10/10/18 033338U

# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Il Consiglio Nazionale Forense,*

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*;

visto l'art. 9, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che affida ad un decreto del Ministro della Giustizia la disciplina delle modalità di conseguimento del titolo di avvocato specialista;

visto lo schema di regolamento 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”*;

viste le osservazioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono pervenute dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Bologna, Brindisi, Busto Arsizio, Gela, Latina, Modena, Monza, Perugia, Pescara, Pordenone, Roma, Vasto, Vicenza, dall'Organismo Congressuale Forense, dall'Associazione Giuslavoristi Italiani (AGI), dall'Associazione Italiana Avvocati per la Famiglia e per i Minori (AIAF), dall'Associazione Matrimonialisti Italiani per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia (AMI), dall'Osservatorio Nazionale sul Diritto di Famiglia (ONDIF), dall'Unione Camere Penali Italiane (UCPI), dall'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti (UNAA), dall'Unione Nazionale Camere Minorili (UNCM), dall'Associazione Italiana Giovani Avvocati (AIGA), dall'Associazione Nazionale Forense (ANF), dall'Unione Nazionale Avvocati per la Mediazione (UNAM), dalla Camera Amministrativa di Trento;

sentito il Relatore, Cons. Avv. Salvatore Sica;

## OSSERVA IN VIA GENERALE :

*Considerato* che lo schema di decreto in esame intende completare il percorso di attuazione della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense di cui alla legge 31 dicembre 2012, n. 247;

*Considerato* che occorre sopprimere il comma 3 dell'art. 2, che prevede la rilevanza disciplinare del comportamento di chi spende il titolo di specialista senza averlo conseguito, trattandosi di disposizione ritenuta illegittima dalla nota pronuncia del Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza 28 novembre 2017, n. 5575), qualora tesa ad

ampliare il novero delle fattispecie deontologicamente rilevanti, ovvero superflua se finalizzata ad effettuare un mero rinvio al codice deontologico;

*Considerato* che l'elenco dei settori di specializzazione introdotto con le proposte di modifica del regolamento ministeriale risulta esaustivo rispetto ai parametri di logicità e ragionevolezza invocati dal Giudice amministrativo, poiché il nuovo sistema è ispirato ad un criterio ordinatore ragionevole, focalizzato su di una ricognizione articolata dei settori rilevanti dal punto di vista della domanda di servizi legali specializzati;

*Considerato* altresì che risulta coerente con il sistema delineato dall'art. 9 della legge n. 247/2012 ritenere che gli indirizzi di specializzazione di cui all'art. 3, commi 3, 4 e 5, previsti per i settori "tradizionali" del diritto civile, penale e amministrativo, vengano considerati non in maniera autonoma, bensì quali ambiti (o materie) afferenti al relativo settore, rilevanti unicamente ai fini del conseguimento del titolo – sia mediante percorsi formativi che per comprovata esperienza – e non quali titoli di specialista autonomi, così come prevedono l'art. 3, comma 2 e l'art. 5, comma 1-bis dello schema di decreto; il rischio, infatti, sarebbe quello di ingenerare confusione nel cliente e nella parte assistita, e di consentire una eccessiva e irragionevole "parcellizzazione" dei titoli di specializzazione conseguibili;

*Considerato* che risulta opportuno sopprimere il comma 2 dell'art. 3, il comma 1-bis dell'art. 5, nonché di sostituire la parola "indirizzi" con l'espressione "ambiti del diritto", nonché riprendere all'art. 7 la formulazione originaria del comma 3, eliminando le parole "e nell'indirizzo" e sostituendo le parole "alla specializzazione in uno degli indirizzi" con le parole "ad approfondimenti negli ambiti del diritto" al comma 12-bis;

*Considerato* che risulta altresì opportuno, con riguardo al settore di specializzazione di cui all'art. 3, comma 1, lett. e), opportuno eliminare la parola "fiscale", già ricompreso nell'ampia nozione del "diritto tributario e doganale";

*Considerato* che tra gli ulteriori settori di specializzazione previsti, in aggiunta a quelli nei quali l'avvocato può conseguire il titolo di specialista, l'art. 3 dello schema di decreto debba annoverare anche il "diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni", costituente ora indirizzo afferente al settore del diritto civile, ai sensi della lettera a), del comma 3, dell'art. 3. E ciò in quanto, il medesimo criterio di specializzazione sulla scorta del quale, per come chiarito dalla Relazione Illustrativa, sono stati individuati gli ulteriori settori (elencati alle lettere dalla "d" alla "g" dell'art. 3, comma 1) – e cioè l'autonomia disciplinare e tematica e/o la giurisdizione e/o il rito – caratterizza invero anche il "diritto della persona, delle relazioni familiari, e dei minorenni", trattandosi di area trasversale rispetto ad altri settori del diritto (civile, penale, internazionale, amministrativo), con caratteristiche giuridiche proprie, specificità di organi giudiziari, che va trattato unitariamente e non può essere parcellizzato tra gli altri settori;

*Considerato* che con riguardo all'indirizzo (che si propone diventi "ambito del diritto") di cui all'art. 3, comma 5, lett. a) risulta appropriata la seguente denominazione: "diritto del pubblico impiego non privatizzato e della responsabilità amministrativa";

**Alla luce delle precedenti osservazioni, il Consiglio nazionale forense**

**FORMULA LE SEGUENTI PROPOSTE DI MODIFICA:**

**1) all'art. 2, sopprimere il comma 3;**



**2) all'art. 3 apportare le seguenti modifiche:**

- 2.1) al comma 1, lett. e), sopprimere la parola «fiscale»;
- 2.2) al comma 1 aggiungere infine la seguente lettera: «m) diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni» e, di conseguenza, al comma 3 sopprimere la lettera a) e al comma 4 sostituire la lettera a) con la seguente: «diritto penale della persona»;
- 2.3) sopprimere il comma 2;
- 2.4) ai commi 3, 4 e 5 sostituire le parole «indirizzi» con le parole: «ambiti del diritto»;
- 2.5) al comma 5 sostituire la lettera a) con la seguente: «diritto del pubblico impiego non privatizzato e della responsabilità amministrativa».

**3) all'art. 5 sopprimere il comma 1-bis;**

**4) all'art. 7 apportare le seguenti modifiche:**

- 4.1) al comma 3 sopprimere le parole «e nell'indirizzo», riprendendo la formulazione originaria dello schema di decreto;
- 4.2) al comma 12-bis sostituire le parole «alla specializzazione in uno degli indirizzi» con le parole «ad approfondimenti negli ambiti del diritto».

Si resta a disposizione per qualunque necessità di chiarimento.

Roma, 10 ottobre 2018

La Consigliera Segretaria  
f.to Avv. Rosa Capria

Il Presidente  
f.to Avv. Andrea Mascherin



---

**Si allega:**

- 1. Testo coordinato del Regolamento, con le modifiche proposte.
- 2. Osservazioni pervenute sullo 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, all'esito della consultazione predisposta ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

## **Allegato 1 – Testo coordinato del Regolamento, con le modifiche proposte**

*(in carattere ~~barrato~~ le parole eliminate; in **grassetto** le modifiche proposte)*

### **Titolo I Disposizioni generali**

#### **Art. 1 Oggetto del regolamento**

1. Il presente regolamento disciplina le modalità per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista.

#### **Art. 2 Avvocato specialista**

1. Ai fini del presente decreto è avvocato specialista l'avvocato che ha acquisito il titolo in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3.
2. Il titolo di avvocato specialista è conferito dal Consiglio nazionale forense in ragione del percorso formativo previsto dall'articolo 7 o della comprovata esperienza professionale maturata dal singolo avvocato a norma dell'articolo 8.
3. ~~Commette illecito disciplinare l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito.~~

#### **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
- m) **diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni.**

~~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- 2. Al settore del diritto civile afferiscono i seguenti indirizzi ambiti del diritto:**

- 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- 3.** Al settore del diritto penale afferiscono i seguenti **indirizzi ambiti del diritto**:

- 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- 4.** Al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti **indirizzi ambiti del diritto**:

- a) diritto del pubblico impiego **non privatizzato** 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.

#### **Art. 4**

##### **Aggiornamento dell'elenco delle specializzazioni**

1. L'elenco dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3 può essere modificato ed aggiornato con decreto del Ministro della giustizia, adottato con le forme di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

#### **Art. 5**

##### **Elenchi degli avvocati specialisti**

1. I consigli dell'ordine formano e aggiornano, a norma dell'articolo 15, comma 1, lett. c) della legge 31 dicembre 2012, n. 247, gli elenchi degli avvocati specialisti sulla base dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3 e li rendono accessibili al pubblico anche tramite consultazione telematica.

~~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.~~

#### **Titolo II**

##### **Conseguimento del titolo**

#### **Art. 6**

##### **Disposizioni comuni**

1. Per conseguire il titolo di avvocato specialista in uno dei settori di specializzazione previsti dall'articolo 3, l'interessato deve presentare domanda presso il consiglio dell'ordine d'appartenenza che, verificata la regolarità della documentazione, la trasmette al Consiglio nazionale forense.

2. Può presentare domanda l'avvocato che:

- a) negli ultimi cinque anni ha frequentato con esito positivo i corsi di specializzazione di cui all'articolo 7, oppure ha maturato una comprovata esperienza nel settore di specializzazione ai sensi dell'articolo 8;
- b) non ha riportato, nei tre anni precedenti la presentazione della domanda, una sanzione disciplinare definitiva, diversa dall'avvertimento, conseguente ad un comportamento realizzato in violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale;



c) non ha subito, nei due anni precedenti la presentazione della domanda, la revoca del titolo di specialista.

3. Al fine dell'osservanza del limite di cui all'articolo 3 la domanda può contenere la rinuncia al titolo di specialista già conseguito.

4. 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. 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 appartenenza. 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<sup>1</sup>.

5. Il Consiglio nazionale forense non può rigettare la domanda senza prima avere sentito l'istante.

6. Il Consiglio nazionale forense comunica il conferimento del titolo all'istante ed al consiglio dell'ordine di appartenenza, ai fini dell'iscrizione negli elenchi di cui all'articolo 5.

7. Il titolo di specialista si intende conseguito con l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 5.

## **Art. 7**

### **Percorsi formativi**

1. I percorsi formativi consistono in corsi di specializzazione organizzati dai Dipartimenti o dalle strutture di raccordo di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 degli ambiti di giurisprudenza delle università legalmente riconosciute e inserite nell'apposito elenco del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. I corsi di specializzazione non possono avere inizio se non è stata verificata la conformità dei relativi programmi didattici a quanto disposto dal presente regolamento e alle linee generali elaborate a norma del comma 2. La verifica di cui al presente comma è svolta dal Ministero della giustizia, tenuto conto delle proposte della commissione permanente di cui al comma 2.

2. Presso il Ministero della giustizia è istituita una commissione permanente composta da sei componenti, di cui due magistrati ordinari nominati dal predetto Ministero, due avvocati nominati dal Consiglio nazionale forense e due professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia, anche a tempo definito, nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della

<sup>1</sup> Comma modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), dello schema di decreto di modifica.



ricerca. La commissione elabora le linee generali per la definizione dei programmi dei corsi di formazione specialistica, tenendo conto delle migliori prassi in materia. La partecipazione alla commissione permanente non comporta alcuna indennità o retribuzione a carico dello stato, salvo il rimborso spese. L'incarico di componente della commissione ha durata quadriennale. La commissione è presieduta da uno dei componenti nominati dal Ministero della giustizia; delibera a maggioranza dei componenti e, in caso di parità, prevale il voto del presidente.

3. Ai fini della organizzazione dei corsi, il Consiglio nazionale forense o i consigli dell'ordine degli avvocati stipulano con le articolazioni di cui al comma 1 apposite convenzioni per assicurare il conseguimento di una formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nel settore ~~e nell'indirizzo~~ di specializzazione. Il Consiglio nazionale forense può stipulare le convenzioni anche d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

4. I consigli dell'ordine stipulano le predette convenzioni d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

5. Le convenzioni di cui ai commi 3 e 4 prevedono l'istituzione di un comitato scientifico composto da sei membri di cui tre nominati da una delle articolazioni di cui al comma 1, uno dei quali con funzioni di coordinatore. Gli altri tre membri sono nominati da uno degli enti o delle associazioni di cui ai commi 3 e 4. Il comitato scientifico delibera a maggioranza dei componenti e, in caso di parità, prevale il voto del coordinatore.

6. Le convenzioni di cui ai commi 3 e 4 prevedono, altresì, l'istituzione di un comitato di gestione composto da cinque membri di cui tre nominati da uno degli enti o delle associazioni di cui ai commi 3 e 4, uno dei quali con funzioni di direttore e coordinatore. Il comitato di gestione delibera a maggioranza dei componenti.

7. Il comitato scientifico individua il programma dettagliato del corso di formazione specialistica, tenendo conto delle linee generali elaborate a norma del comma 2, con l'indicazione, da proporre al comitato di gestione, delle materie, delle ore destinate a ciascuna di esse, degli argomenti da trattare e dei docenti.

8. I docenti devono essere individuati esclusivamente tra i professori universitari di ruolo, ricercatori universitari, avvocati di comprovata esperienza professionale abilitati al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori, magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione, e, per particolari esigenze e per le sole materie non giuridiche, il cui carico non potrà superare un quinto del totale, esperti di comprovata esperienza professionale almeno decennale nello specifico settore di interesse.

9. Il comitato di gestione nomina i docenti tra quelli proposti dal comitato scientifico, cura l'organizzazione esecutiva dei corsi, e assume tutte le determinazioni necessarie per il loro corretto svolgimento.

10. Le convenzioni di cui ai commi 3 e 4 possono prevedere che le lezioni in cui si articolano i corsi avvengano a distanza con modalità telematiche. In tal caso il comitato di gestione garantisce la presenza nella sede esterna di un tutor, anche per il rilevamento delle presenze, e di un sistema audiovisivo che consente ai discenti di interloquire con il docente in tempo reale. Il costo di iscrizione per la frequenza a distanza deve essere uguale a quello sostenuto dai partecipanti nella sede del corso.

11. Il comitato di gestione, d'intesa con il comitato scientifico, determina la quota di iscrizione al corso in modo da garantire esclusivamente l'integrale copertura delle spese di funzionamento e docenza nonché delle spese di



organizzazione e gestione, ivi incluse quelle relative al comitato di gestione e al comitato scientifico.

12. L'organizzazione dei corsi deve aver luogo in conformità ai seguenti criteri: a) durata almeno biennale e didattica non inferiore a 200 ore; b) composizione mista ed adeguata qualificazione del corpo docente; c) didattica frontale non inferiore a 100 ore; d) obbligo di frequenza nella misura minima dell'ottanta per cento della durata del corso; e) previsione di almeno una prova, scritta e orale, al termine di ciascun anno di corso, volta ad accertare l'adeguato livello di preparazione del candidato.

12-bis Il corso, di durata complessiva almeno biennale, relativo ad uno dei settori di specializzazione di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), prevede una parte generale e una parte speciale di durata non inferiore a un anno destinata **ad approfondimenti negli ambiti del diritto alla specializzazione in uno degli indirizzi** afferenti al settore.

13. La prova di cui al comma 12, lettera e), è valutata da una commissione nominata dal comitato scientifico e composta per almeno due terzi da membri che, sebbene rientranti nelle categorie di cui al comma 8, non devono appartenere al corpo docente del corso.

## **Art. 8**

### **Comprovata esperienza**

1. Il titolo di avvocato specialista può essere conseguito anche dimostrando la sussistenza congiunta dei seguenti requisiti:

a) di avere maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati ininterrotta e senza sospensioni di almeno otto anni;

b) di avere esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo 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. Ai fini della presente lettera non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di un'analoga attività difensiva. 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<sup>2</sup>.

## **Titolo III**

### **Mantenimento del titolo**

## **Art. 9**

### **Disposizioni comuni**

1. L'avvocato specialista, ogni tre anni dall'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 5, dichiara e documenta al consiglio dell'ordine d'appartenenza l'adempimento degli obblighi di formazione permanente nel settore di specializzazione, a norma degli articoli 10 ed 11.

2. Il consiglio dell'ordine di appartenenza:

a) cura la tempestiva trasmissione al Consiglio nazionale forense della dichiarazione e della documentazione, esprimendo parere non vincolante sul mantenimento del titolo di specialista;

<sup>2</sup> Comma modificato dall'art. 1, comma 1, lettera e), dello schema di decreto di modifica.





b) ovvero comunica al Consiglio nazionale forense il mancato deposito della dichiarazione e della documentazione.

#### **Art. 10**

##### **Aggiornamento professionale specialistico**

1. Il Consiglio nazionale forense e i consigli dell'ordine, d'intesa con le associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, promuovono l'organizzazione di corsi di formazione continua nelle materie specialistiche.

2. Ai fini del mantenimento del titolo di specialista l'avvocato deve dimostrare di avere partecipato in modo proficuo e continuativo a scuole o corsi di alta formazione nello specifico settore di specializzazione per un numero di crediti non inferiore a 75 nel triennio di riferimento e, comunque, a 25 per ciascun anno.

#### **Art. 11**

##### **Esercizio continuativo della professione nel settore di specializzazione**

1. Il titolo di avvocato specialista può essere mantenuto anche dimostrando di avere esercitato nel triennio di riferimento in modo assiduo, prevalente e continuativo 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 triennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari a quindici per anno. Ai fini del presente articolo non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di un'analoga attività difensiva.

#### **Titolo IV**

##### **Revoca del titolo**

#### **Art. 12**

##### **Revoca del titolo**

1. Il titolo di avvocato specialista è revocato dal Consiglio nazionale forense, a seguito di comunicazione del Consiglio dell'Ordine, nei seguenti casi:

a) irrogazione di sanzione disciplinare definitiva, diversa dall'avvertimento, conseguente ad un comportamento realizzato in violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale;

b) mancato adempimento degli obblighi di formazione continua ovvero dell'obbligo di deposito nei termini della dichiarazione e della documentazione di cui all'articolo 9, comma 1.

2. Il Consiglio nazionale forense, di propria iniziativa o su segnalazione del consiglio dell'ordine o di terzi può dar corso al procedimento per la revoca del titolo di avvocato specialista nei casi di grave e comprovata carenza delle specifiche competenze del settore di specializzazione.

3. Prima di provvedere alla revoca del titolo il Consiglio nazionale forense deve sentire l'interessato.

4. La revoca del titolo è comunicata al consiglio dell'ordine per la cancellazione dall'elenco di cui all'articolo 5 ed ha effetto dalla notificazione del relativo provvedimento all'interessato a cura del medesimo consiglio dell'ordine.

5. Fermo quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, lettera c), la revoca del titolo non impedisce di conseguirlo nuovamente.



## **Titolo V**

### **Disposizioni transitorie e finali**

#### **Art. 13**

##### **Funzioni del Consiglio nazionale forense**

1. Le funzioni affidate dal presente regolamento al Consiglio nazionale forense possono essere delegate ad apposito comitato, costituito da cinque componenti del Consiglio, designati dal Consiglio stesso.
2. Il comitato elegge il presidente e può delegare uno o più componenti per lo svolgimento delle funzioni istruttorie.

#### **Art. 14**

##### **Disposizione transitoria**

1. 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.
2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche a coloro che hanno conseguito 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. 15**

##### **Clausola di invarianza finanziaria**

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

#### **Art. 16**

##### **Entrata in vigore**

1. Il presente regolamento entra in vigore decorsi sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. 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.

#### **Art. 2 dello schema di decreto che disciplina le disposizioni transitorie**

##### **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.



*Roma – via del Governo Vecchio, 3 – tel. 0039.06.977488 – fax 0039.06.97748829  
[www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it)*

## Allegato 2

**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**

### **RIEPILOGO OSSERVAZIONI**

*Roma, 18 luglio 2018*

Scheda Ufficio studi 42-bis/2018

|                             |          |
|-----------------------------|----------|
| Inviato in consultazione il | 22/06/18 |
| Termine osservazioni        | 12/07/18 |
| Osservazioni:               | 25       |

### Sommario

|  |    |
|--|----|
| Elenco delle osservazioni pervenute.....                                     | 2  |
| EVENTUALI RILIEVI GENERALI.....  | 2  |
| SETTORI DI SPECIALIZZAZIONE.....   | 7  |
| INDIRIZZI DEI SETTORI CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVO .....                  | 10 |
| INDIRIZZI DIRITTO CIVILE .....   | 12 |
| INDIRIZZI DIRITTO PENALE .....   | 13 |
| INDIRIZZI DIRITTO AMMINISTRATIVO .....                                       | 14 |
| CONSEGUIMENTO DEL TITOLO PER COMPROVATA ESPERIENZA .....                     | 15 |
| NON SUSSISTENZA DELL'OBBLIGO INDICARE GLI INDIRIZZI DI SPECIALIZZAZIONE..... | 17 |
| PERCORSI FORMATIVI .....   | 18 |
| VALUTAZIONE DEI REQUISITI DI COMPROVATA ESPERIENZA .....                     | 19 |
| DISPOSIZIONI TRANSITORIE.....  | 20 |
| INVARIANZA FINANZIARIA.....  | 21 |

## Elenco delle osservazioni pervenute

|    |                     |                                   |        |
|----|---------------------|-----------------------------------|--------|
| 1  | 05/07/2018 14.25.00 | UNAM (Avvocati per la Mediazione) | mail   |
| 2  | 07/07/2018 12.20.18 | COA PERUGIA                       | online |
| 3  | 10/07/2018 8.27.21  | OCF                               | online |
| 4  | 10/07/2018 17.53.37 | COA ROMA                          | online |
| 5  | 10/07/2018 18.11.09 | COA PESCARA                       | online |
| 6  | 11/07/2018 11.32.23 | COA LATINA                        | online |
| 7  | 11/07/2018 08.33.00 | UCPI e UNAA                       | mail   |
| 8  | 12/07/2018 10.12.15 | COA PORDENONE                     | online |
| 9  | 12/07/2018 11.51.27 | CAMERA AMMINISTRATIVA TRENTO      | online |
| 10 | 12/07/2018 12.34.03 | COA BUSTO ARSIZIO                 | online |
| 11 | 12/07/2018 12.59.11 | COA BRINDISI                      | online |
| 12 | 12/07/2018 18.11.45 | COA VASTO                         | online |
| 13 | 12/07/2018 19.06.09 | AGI                               | online |
| 14 | 12/07/2018 19.36.17 | AIAF                              | online |
| 15 | 12/07/2018 21.12.50 | UNAA                              | online |
| 16 | 12/07/2018 21.33.34 | ANF                               | online |
| 17 | 12/07/2018 23.58.00 | AIGA                              | mail   |
| 18 | 13/07/2018 11.41.30 | ONDIF                             | online |
| 19 | 13/07/2018 12.27.43 | UNCM                              | online |
| 20 | 13/07/2018 12.48.05 | COA MONZA                         | online |
| 21 | 13/07/2018 12.32.00 | AMI (matrimonialisti)             | mail   |
| 22 | 13/07/2018 13.00.49 | COA MODENA                        | online |
| 23 | 16/07/2018 11.47.48 | COA GELA                          | online |
| 24 | 16/07/2018 12.19.55 | COA VICENZA                       | online |
| 25 | 17/07/2018 15.42.30 | COA BOLOGNA                       | online |

## EVENTUALI RILIEVI GENERALI

### UNAM

#### OCF

Il regolamento continua ed essere non utile per i futuri specialisti e non intellegibile per i cittadini destinatari finali della disciplina regolamentare; mantiene (ed anzi) corrobora profili di illegittimità già evidenziati dai giudici amministrativi rispetto alla versione originaria del testo.

#### COA ROMA

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma ha impugnato il precedente regolamento e ne ottenuto un parziale annullamento. Il nuovo testo continua a mantenere molti dei profili di illegittimità già evidenziati dai giudici amministrativi nella versione originaria del testo e, anzi, sotto alcuni aspetti è peggiorativo.

#### COA LATINA

Il nuovo schema di decreto, sul quale dovrà essere espresso il parere di rito dal CNF e dal Consiglio di Stato prevede, quanto ai tre macro-settori (civile, penale e amministrativo), che il titolo di specialista si acquisisca unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati.

Sorprende, quanto al diritto civile, che non siano stati considerati i "metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione" (c.d. ADR) che costituiscono oggetto di specifico insegnamento presso le Scuole di Specializzazione delle Professioni Legali di Facoltà di Giurisprudenza.

Si ritiene opportuno proporre l'inserimento del detto indirizzo di specializzazione. Per il resto le modifiche introdotte sembrano tenere in debito conto le censure contenute nelle decisioni dei Giudici Amministrativi.

CAMERA AMM.  
TRENTO

Si legge nella relazione illustrativa che gli avvocati che intendono conseguire il titolo di specialista nei settori di cui alle lettere da a) a c) dell'art. 3 (ivi compreso dunque il diritto amministrativo) devono altresì ottenere per ciascun settore di specializzazione la specializzazione in almeno una degli indirizzi indicati nei commi seguenti. Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce quindi solo quando l'avvocato abbia conseguito la specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 3, 4 e 5.

Per quanto riguarda il diritto amministrativo si tratta dei seguenti settori:

- diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa;
- diritto della urbanistica e della edilizia;
- diritto dell'ambiente;
- diritto sanitario;
- diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale;
- diritto delle autonomie territoriali e contenzioso elettorale.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 8, del D.M. 144/2015, rubricato "comprovata esperienza", il titolo di specialista può essere conseguito anche dimostrando la sussistenza dei seguenti requisiti ed in particolare di avere esercitato negli ultimi 5 anni in modo assiduo prevalente e continuo attività di avvocato comprovata dal fatto di avere trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e per qualità almeno pari a 15 per anno.

La Camera Amministrativa evidenzia che nel distretto del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del TAA sede di Trento, per quanto riguarda il settore edilizia urbanistica, sono stati depositati nel 2017 43 ricorsi, mentre nel 2016, 35 nel 2015, 49. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, nel 2017 sono stati introitati 36 ricorsi, nel 2016 n. 39 e nel 2015 n. 24. In relazione alla materia pubblico impiego nel 2017 sono stati introitati 16 ricorsi, nel 2016 n. 35 e 2015 n. 31. Nel settore, diritto dell'ambiente, nel 2017 sono stati introitati 7 ricorsi, nel 2016 n. 2 e nel 2015 n. 2. In diritto sanitario ed in diritto delle autonomie territoriali i numeri non sono significativi. In merito infine alla responsabilità amministrativa, le sentenze emesse dalla Corte dei Conti, sez. giurisdizionale, nell'anno 2017 sono 15.

Da quanto sopra esposto, risulta evidente che forse un solo avvocato o comunque pochissimi possano fregiarsi del titolo, con ciò frustrando evidentemente gli obiettivi che si pone la legge ordinamentale con l'art. 9 ovvero quello di indirizzare la clientela, ostacolando proprio la creazione di un mercato concorrenziale aperto ai nuovi iscritti, obiettivo della normativa; si determinerebbe infatti sostanzialmente un monopolio.

Tanto premesso, appare necessario modificare in particolare l'art. 8 comma 1 lettera b), inserendo la seguente modifica in neretto: "nella valutazione dei requisiti di cui al presente articolo la commissione di cui all'art. 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 così come della specificità territoriale".

Stessa identica considerazione per quanto riguarda i corsi di formazione, che di tutta evidenza non potranno essere unicamente e specificatamente dedicati alle sotto-materie individuate.

Gli stessi comunque devono prevedere la possibilità che gli stessi siano organizzati anche con modalità telematiche, che permettano di seguire gli stessi a distanza.

COA BUSTO  
ARSIZIO

Dovrebbe anzitutto essere data la definizione di specialista che inquadra e chiarisce i commi successivi. Per le osservazioni particolari di cui infra, e soprattutto per la mancanza di riserva, il COA di Busto Arsizio propone come avvio di semplificare introducendo la specializzazione solo per i settori civile, penale e amministrativo o al più anche per quelli che, definiti indirizzi, adottano apposito rito, tanto più che è prevista la riserva di aggiornamento all' articolo 4.

COA VASTO

Considerato che l'assistito generalmente non è in grado di operare la sussunzione del fatto nella fattispecie di diritto, cioè spesso il cliente non sa a quale specialista debba rivolgersi per cui, come evidenziato anche dal Consiglio di Stato, non risulta utile allo scopo, predisporre un sistema di specializzazioni che presupponga un cliente che sappia in partenza quale sia il ramo (o la fronda) del diritto che lo riguarda dovendosi preferire, invece, organizzare/pensare a un sistema di specializzazioni orizzontale, interdisciplinare, che per il cliente costituisca una classificazione più intuitiva e, soprattutto, più rispondente al suo modo di classificare le attività economiche.

Ad esempio, specialisti di appalti di servizi, di appalti di OO.PP., di ambiente, di responsabilità medica, di crisi di impresa, di mercato immobiliare ecc. ecc.; inoltre si ritiene più giusto che divenga specialista chi, anche molto giovane, abbia almeno maturato una certa pratica: non tanta quanta lo specialista per comprovata esperienza, ma almeno tale da non fare del topo di biblioteca un concorrente di fatto sleale per il generalista serio e preparato.

In un momento in cui l'Avvocatura sta rivendicando, con sempre maggior convinzione, un giusto ruolo nella gestione stragiudiziale delle controversie, dimostrata anche dal tema posto in occasione del Congresso di Rimini (nel corso del quale questo Consiglio, in rappresentanza del Coordinamento nazionale delle Camere di conciliazione forense, è intervenuto specificamente presentando la mozione n°37), risulta inoltre imprescindibile la necessità di una doverosa formazione specialistica in questo ambito, laddove sono richieste competenze peculiari, in molti casi estranee al bagaglio formativo tradizionale dell'avvocato, che afferiscono alla conoscenza delle tecniche negoziali, ai principi della comunicazione, ad alcuni fondamenti di psicologia comportamentale, nonché alla migliore conoscenza del diritto che regola lo svolgimento delle procedure stragiudiziali, ai rapporti con il processo ed al regime civile e fiscale applicabile agli accordi conciliativi.

Tutto ciò considerato il Consiglio:

auspica che le specializzazioni caratterizzino e siano caratterizzate dalla professione e non divengano solo altri master;

chiede che venga prevista una specializzazione autonoma dell'avvocato nell'utilizzo dei metodi di risoluzione consensuale, con particolare riferimento alla mediazione ed alla negoziazione."

AIAF  
UNCM  
ONDIF  
AMI

L' AIAF plaude all'iniziativa del Signor Ministro che segna l'atteso completamento del percorso di attuazione della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense di cui alla legge 31.12.2012 n. 247

In considerazione dell'alto rilievo della formazione specialistica per le fasce più giovani dell'avvocatura, auspica che, nell'immediato futuro, il possesso del titolo di avvocato specialista ai sensi dell'art. 9 della legge n. 247/2012 possa essere

ANF

generalmente annoverato tra i titoli professionali meritevoli di specifica e premiale valutazione nei concorsi pubblici per titoli ed esami.

Si evidenzia che il Congresso Nazionale Forense di Venezia, successivo alla L. 247/2012, aveva adottato una mozione sul tema delle specializzazioni.

La mozione è consultabile al link <http://www.associazionenazionaleforense.it/la-mozione-dellanf-sulle-specializzazioni-forensi-approvata-dal-congresso-di-venezias/>

Si ritiene che l'impianto dello schema di Decreto non sia coerente con quanto deliberato dal Congresso, e dunque sia difforme al pensiero della massima assise dell'avvocatura.

Nel merito, sotto il profilo della coerenza di sistema, va evidenziato da subito che tra i settori di specializzazione, e cioè quelli riconoscibili agli avvocati a norma dell'art. 9 L. 247, singolarmente non compaiono numerose materie per le quali invece il Consiglio Nazionale ha riconosciuto la rilevanza specialistica autonoma, riconoscendo associazioni che intendono valorizzare proprio quella specializzazione: ciò è accaduto ad esempio con riferimento ai diritti umani, alla famiglia, ai minori, al trust, all'immigrazione, alla difesa dei non abbienti ed altri. L'elenco proposto, dunque, non solo appare incompleto ed illogico ma pure in grave contrasto rispetto alle valutazioni già compiute dal Consiglio Nazionale, che sarebbe opportuno non accettasse di veder messo in discussione il proprio precedente e risalente orientamento.

ONDIF  
AMI

Plaude, innanzi tutto, all'iniziativa del Signor Ministro che segna l'atteso completamento del percorso di attuazione della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense di cui alla legge 31 dicembre 2012, n. 247.

In considerazione dell'alto rilievo della formazione specialistica per le fasce più giovani dell'avvocatura, auspica che, nell'immediato futuro, il possesso del titolo di avvocato specialista ai sensi dell'art. 9 della legge n. 247/2012 possa essere generalmente annoverato tra i titoli professionali meritevoli di specifica e premiale valutazione nei concorsi pubblici per titoli ed esami.

Nel merito, è del parere che: (i) tra gli ulteriori settori di specializzazione previsti in aggiunta ai tre principali nei quali l'avvocato può conseguire il titolo di specialista, l'art. 3 dello schema di decreto debba annoverare anche il "diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni"; costituente ora indirizzo afferente al settore del diritto civile, ai sensi della lettera a), del comma 3, dell'art. 3. E ciò in quanto, il medesimo criterio di specializzazione sulla scorta del quale, per come chiarito dalla Relazione Illustrativa, sono stati individuati gli ulteriori settori (elencati alle lettere dalla "d" alla "g" dell'art. 3, comma 1) – e cioè l'autonomia disciplinare e tematica e/o la giurisdizione e/o il rito – caratterizza invero anche il "diritto della persona, delle relazioni familiari, e dei minorenni"; si tratta infatti di area con una sua trasversalità ad altri settori del diritto (civile, penale, internazionale, amministrativo), con caratteristiche giuridiche proprie, specificità di organi giudiziari, che va trattato unitariamente e non può essere parcellizzato tra gli altri settori; (ii) per il diritto amministrativo, che è già di per sé un settore specialistico, è opportuno che il titolo di specialista possa essere acquisito anche autonomamente e non solo necessariamente con la specializzazione in uno degli indirizzi indicati nel comma 5 dell'art. 3; (iii) con riguardo all'indirizzo di cui alla lettera a), del comma 5, dell'art. 3, sia più appropriata la seguente denominazione: "diritto del pubblico impiego non privatizzato e della responsabilità amministrativa".

COA MONZA

CONDIVIDE IN TOTO LE MODIFICHE APPORTATE

COA MODENA

Si rileva come sia totalmente assente il riferimento alla risoluzione stragiudiziale delle controversie, che oltre ad essere una specializzazione di carattere



procedurale, ha assunto una piena dignità anche in termini di diritto positivo applicabile.

Si chiede che venga prevista una specializzazione autonoma nell'utilizzo dei metodi di risoluzione consensuale, con particolare riferimento alla mediazione e alla negoziazione

**COA VICENZA**

- Quanto agli indirizzi, gli stessi appaiono eccessivi ed eccessivamente frammentati relativamente al settore civile (dieci) mentre appaiono incompleti gli indirizzi del penale (mancano quelli sugli stupefacenti e doping sportivo, ad esempio);

- Si osserva che per mantenere il titolo è necessario nel triennio aver partecipato a "scuole o corsi di alta formazione nello specifico settore di specializzazione" (25 crediti per anno; 75 per triennio – art. 10 D.M. 144/2015); in alternativa, bisogna aver trattato almeno quindici casi per anno nel settore di specializzazione – non si conteggiano i casi analoghi o nei quali si siano trattate le medesime questioni giuridiche (art. 11 D.M. 144/2015): ciò può risultare decisamente difficile in settori molto particolari (come forse l'indirizzo dell'esecuzione forzata civile, o dell'esecuzione penale);

**COA  
BOLOGNA**

Ferma la possibilità di specializzazione in anche uno solo degli indirizzi di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3, la specializzazione nei settori del diritto civile, penale e amministrativo dovrebbe essere possibile solamente ove acquisita la specializzazione in almeno tre (e non in uno solo, come è nello schema di decreto) indirizzi di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 3.

In alternativa, andrebbe eliminata la possibilità di specializzarsi nei settori del diritto civile, penale o amministrativo, prevedendo esclusivamente la possibilità di specializzarsi in uno o più degli indirizzi di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 5.

ART. 1 (Modifiche al decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144), LETTERA A - NUOVO ART. 3 DM 144/2015, COMMA 1

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.

## SETTORI DI SPECIALIZZAZIONE

UNAM

Nel catalogo delle materie di specializzazione, di cui alla nuova bozza di decreto elaborata dal Ministero della Giustizia, è totalmente assente qualsiasi riferimento alla risoluzione stragiudiziale, che oltre ad essere una specializzazione di carattere procedurale, ha assunto oramai una piena dignità anche in termini di diritto positivo applicabile.

Con la presente, siamo pertanto a chiedere che, nell'interesse dell'avvocatura, venga prevista una specializzazione autonoma dell'avvocato nell'utilizzo dei metodi di risoluzione consensuale, con particolare riferimento alla mediazione ed alla negoziazione.

Siamo convinti che, soltanto con la previsione di una siffatta specializzazione, la risoluzione alternativa possa finalmente assumere quella giusta identità scientifica e professionale, che consenta di diffondere le potenzialità di questi strumenti a tutti gli avvocati, anche a quelli che non siano interessati a specializzarsi in questo settore, ma che potranno finalmente conoscerlo e praticarlo in maniera efficace.

OCF

Sono irrazionali e caotici i criteri utilizzati per la scelta dei vari settori (ed indirizzi); una sorta di "mischione" tra materie selezionate per il rito specifico, altre per la presenza di una specifica codificazione ed altre ancora selezionate per motivi imperscrutabili. OCF ritiene che il criterio unico di individuazione dei settori di specializzazione (condiviso dagli avvocati e comprensibile per i cittadini) sia quello del rito. Dunque, ad ogni rito potrà corrispondere un settore di specializzazione.

COA ROMA

I criteri utilizzati per la scelta dei vari settori (ed indirizzi) sono irrazionali e confusi: alcune materie sono selezionate per il rito specifico, mentre altre per la presenza di una specifica codificazione ed altre ancora selezionate per motivi incomprensibili. Il COA di Roma ritiene che l'unico criterio di individuazione dei settori di specializzazione (condiviso dagli avvocati e comprensibile per i cittadini) possa e debba essere esclusivamente quello del rito. Dunque, ad ogni rito potrà corrispondere un settore di specializzazione.

COA

PORDENONE

COA BRINDISI

L'elenco è incompleto e non esaustivo, omissivo di discipline giuridiche oggetto di codificazione o di giurisdizioni dedicate.

La nuova formulazione dei settori di specializzazione è - se possibile - ancora più irrazionale ed incongrua di quella già oggetto di annullamento da parte del

Consiglio di Stato, anche e soprattutto con riferimento agli indirizzi di cui al successivo introducendo comma. Appare infatti irrazionale e pericoloso, e comunque in contrasto con le finalità di qualificazione del professionista avvocato e di affidamento del cittadino, consentire ad esempio, l'acquisizione e la spendita del titolo di specialista nel settore "diritto di civile" a chi ottenga la specializzazione anche in uno solo degli "indirizzi" (ad esempio "diritto successorio" o "diritto di famiglia") previsti per il settore de quo. Inoltre, risulta illogico individuare tra i settori di specializzazione il "diritto dei trasporti e della navigazione" e tra gli indirizzi di specializzazione il "diritto commerciale", così come omettere, tra i settori di specializzazione, ad esempio, il "diritto societario". Altrettanto irrazionale è poi, l'individuazione tra gli indirizzi di specializzazione, quello "del diritto delle assicurazioni e della responsabilità professionale" e quello del "diritto dell'esecuzione forzata" in quanto, soprattutto con riferimento all'acquisizione del titolo per comprovata esperienza, trattasi di settori ontologicamente ripetitivi, e come tali difficilmente compatibili con il riconoscimento della comprovata esperienza.

Alla luce delle richiamate considerazioni, si auspica la integrale revisione della disposizione regolamentare in esame superando la operata suddivisione in "settori" ed "indirizzi" e provvedendo all'individuazione di settori di specializzazione specifici per area (civile, penale, amministrativo, internazionale, tributario) e così:

Area civile Settori di specializzazione - Diritto della famiglia delle persone e dei minori - Diritto delle successioni - Diritti reali, locazioni e condominio - Diritto agrario - Diritto del lavoro e della previdenza sociale - Diritto societario - Diritto industriale e della proprietà intellettuale - Diritto della concorrenza - Diritto bancario e dei mercati finanziari - Diritto della crisi delle imprese e dell'insolvenza - Diritto della informazione dell'informatica e della protezione dei dati personali

Area Penale Settori di specializzazione - Diritto penale della persona dei minori e della famiglia - Diritto penale della P.A. - 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 penale dell'esecuzione penale

Area Amministrativo Settori di specializzazione - Diritto del pubblico impiego - Diritto Urbanistico e dell'Edilizia - Diritto dell'ambiente - Diritto sanitario - Diritto dei contratti pubblici Diritto delle autonomie territoriali Area Internazionale Settori di specializzazione - Diritto internazionale - Diritto dell'Unione Europea Area Tributario Settori di specializzazione Diritto tributario fiscale e doganale"

Si propone di aggiungere la seguente lettera: "m) diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori

AGI  
AIAF  
AIGA  
ONDIF  
UNCM  
UCPI  
UNAA  
AMI  
COA GELA

Si reputa inopportuno e limitativo la possibilità di conseguire il titolo di specialista al massimo in due settori di specializzazione atteso che in specie quanto al settore del diritto civile si affianca capacità e specializzazione dell'avvocato nei settori del diritto del lavoro e della previdenza sociale, del diritto fiscale e doganale.

- COA VICENZA** L'introduzione dei macro-settori è sicuramente utile, considerando che non si possono avere specializzazioni in più di due settori; ma all'interno di un macro-settore si possono avere specializzazioni in più indirizzi. Non appare peraltro coerente con il sistema non imporre all'avvocato di specificare l'indirizzo specifico di specializzazione all'interno del macro-settore; rimarrà ad esempio la specializzazione in diritto civile, oppure penale o amministrativo – pur lasciando la libertà di espressamente indicare l'indirizzo (conseguentemente, espressamente l'art. 5 co. 1bis, introdotto dal nuovo D.M., prevede che gli elenchi predisposti dagli Ordini non siano obbligatoriamente suddivisi per indirizzi)
- COA BOLOGNA** Si ritiene che dovrebbero essere elencati solamente i seguenti "settori" di specializzazione:
- a) diritto civile;
  - b) diritto penale;
  - c) diritto amministrativo;
  - d) diritto tributario, fiscale e doganale;
  - e) diritto internazionale (assorbendo e comprendendo il diritto dell'Unione Europea).
- I seguenti "settori" dovrebbero invece essere più propriamente qualificati "indirizzi" di cui al comma 2 dell'art. 3: 1) diritto del lavoro e della previdenza sociale; 2) diritto dei trasporti e della navigazione. I seguenti "settori" dovrebbero invece essere eliminati: 1) diritto della concorrenza (da intendersi assorbito dall'"indirizzo" diritto commerciale"); 2) diritto dell'informazione, dell'informatica e della protezione dei dati personali (definizione troppo vaga e generica).

ART. 1, LETTERA A - NUOVO ART. 3 DM 144/2015, COMMA 2

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.

## INDIRIZZI DEI SETTORI CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVO

|   |  |
|---|--|
| OCF   | Nessuna norma legislativa ha previsto gli "indirizzi" che, dunque, sono di conio regolamentare ed abusivo, perché il legislatore non li ha né previsti né ne ha delegato la previsione al regolamento.   |
| COA ROMA                                    | Gli "indirizzi" individuati nel nuovo regolamento sono assolutamente illegittimi perché il legislatore non li ha né previsti né ne ha delegato la previsione al regolamento. Infatti nessuna norma di legge ha stabilito tale criterio.  |
| COA PESCARA                                 | Vi è eccessiva moltiplicazione delle materie con la previsione, per i macrosettori civile, penale, amministrativo, di numerosi sotto settori /indirizzi. Tale scelta : - determina "polverizzazione" della preparazione specialistica; -si presta alle medesime censure già portate alla originaria suddivisione del diritto civile;-non appare di alcuna utilità concreta, specie in riferimento a quella esigenza di "leggibilità" da parte dell'utente tante volte richiamata nel dibattito sulla specializzazione, considerata anche la previsione, per i tre macrosettori, della non obbligatoria indicazione dell'indirizzo in sede di elenco degli avvocati specialisti da formare presso i COA (così il comma 1 bis aggiunto all'art.5 dl DM)  |
| UCPI<br>UNAA                                | <<2. Nel settore di cui alla lettera a) il titolo di specialista si acquisisce unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nel comma 3. Nei settori di cui alle lettere b) e c), il titolo di specialista si acquisisce anche unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 4 e 5 >>.<br>Per il diritto amministrativo, e per il diritto penale che costituiscono già di per sé un settore specialistico, è opportuno che il titolo di specialista possa essere acquisito anche autonomamente e non solo necessariamente con la specializzazione in uno degli indirizzi indicati nei commi 4 e 5 dell'art. 3.  |
| UNAA  | Proposte (successivamente) la totale eliminazione degli indirizzi afferenti al settore del diritto amministrativo, anche per evitare che essi possano assumere una rilevanza del tutto impropria, ad esempio ai fini dell'affidamento degli incarichi legali da parte delle pubbliche amministrazioni, contro le previsioni della legge n. 247/2012.   |
| COA<br>PORDENONE                            | la previsione è irrazionale. Accanto a i settori di specializzazione sono stati conati infatti "gli indirizzi" per i settori diritto civile, penale ed amministrativo non previsti dal legislatore. Inoltre, sono irrazionali i criteri utilizzati per la scelta dei settori ed indirizzi.   |
| COA BUSTO<br>ARSIZIO<br>COA BRINDISI<br>ANF | La legge non parla di indirizzi ma solo di settori.<br><br>Per le considerazioni di cui innanzi si auspica l'eliminazione della disposizione è assolutamente carente qualsivoglia definizione o comprensibile efficacia del concetto di indirizzo, atteso che:<br>1 non è previsto l'aggiornamento del relativo elenco, a differenza dei settori di specializzazione, il cui contenuto appare comprensibile ed il cui riconoscimento è normato in modo esplicito;<br>2 non è nemmeno prevista l'indicazione dell'indirizzo negli elenchi;<br>3 non è prevista alcuna rilevanza dell'eventuale indirizzo, né in relazione al conseguimento del titolo per comprovata esperienza professionale (che riguarda i soli settori), né al fine della sanatoria dei corsi già effettuati in passato (che per quanto verificato avevano solo formazione generale e non di indirizzo, ovvero solo di indirizzo, ma non generale). |

|                        |   |
|------------------------|---|
| <p>ONDIF<br/>AMI</p>   | <p>Il titolo di specialista è riconosciuto con riferimento al solo settore, per cui la creazione dell'elenco delle materie di indirizzo è sostanzialmente priva di effetti ai fini di cui all'art. 10 L. 247 ed all'art. 17 codice deontologico e non connessa alle effettive esigenze di tutela dell'affidamento della collettività all'art. 3 "Settori di specializzazione", il comma 2 è sostituito dal seguente: &lt;&lt;Nei settori di cui alle lettere a) e b), il titolo di specialista si acquisisce unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 3 e 4. Nel settore di cui alla lettera c), il titolo di specialista si acquisisce anche unitamente alla specializzazione in almeno uno degli indirizzi indicati nel comma 5&gt;&gt;;</p> |
| <p>COA<br/>BOLOGNA</p> | <p>Si rimanda a quanto sopra già osservato.</p>   |

ART. 1, LETTERA A - NUOVO ART. 3 DM 144/2015, COMMA 3

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.

### INDIRIZZI DIRITTO CIVILE

|                |   |
|----------------|---|
| COA PERUGIA    | La previsione di "indirizzi" di specializzazione non sembra conforme alle previsioni dell'art. 9 della l. n. 247/2012, che si limita a indicare il solo concetto di "settore"   |
| OCF e COA ROMA | Si ribadisce che gli "indirizzi" non sono previsti dal legislatore; in ogni caso, l'elencazione è troppo di dettaglio e, al tempo stesso, non è neanche esauriente.   |
| UNAA           | L'elenco è arbitrario per esclusione di altri possibili indirizzi. Inoltre la specializzazione in indirizzi diventa una gabbia che, non essendovi riserva di legge, limita l'attività in altri settori soprattutto nei piccoli centri.  |
| COA BRINDISI   | Per le considerazioni di cui innanzi si auspica l'eliminazione della disposizione   |
| AGI            | Si propone di eliminare la seguente lettera: " a) diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori   |
| AIAF           | al "Diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori" di cui alla lettera a)   |
| AIGA           | va riconosciuta autonomia rispetto alla più ampia materia del Diritto Civile, trattandosi di area con una sua trasversalità ad altri settori del diritto (civile, penale, internazionale, comunitario ed amministrativo), con caratteristiche giuridiche proprie, specificità di organi giudiziari, e va trattata unitariamente, senza essere parcellizzata in altri settori. La materia va quindi espunta dall'elenco e portata ad integrazione dell'art. 3, creando la lettera m) |
| ONDIF          |   |
| UNCM           |   |
| UCPI           |   |
| AMI            |   |
| COA MODENA     | aggiungere la specializzazione nella <b>risoluzione stragiudiziale</b> delle vertenze sia di mediazione che di negoziazione in materia civile e commerciale   |
| COA BOLOGNA    | Si ritiene che l'"indirizzo" diritto dell'esecuzione forzata debba essere eliminato, non essendo materia sostanziale, e che debbano essere invece previsti anche gli "indirizzi": 1) Alternative Dispute Resolutions; 2) obbligazioni, contratti e responsabilità civile; 3) diritto sportivo.  |

ART. 1, LETTERA A - NUOVO ART. 3 DM 144/2015, COMMA 4

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.

## INDIRIZZI DIRITTO PENALE

|                   |  |
|-------------------|--|
| OCF e COA<br>ROMA | Si ribadisce che gli indirizzi non sono previsti dal legislatore; in ogni caso, l'elencazione è troppo di dettaglio senza neppure essere esauriente.   |
| COA BRINDISI      | Per le considerazioni di cui innanzi si auspica l'eliminazione della disposizione  |
| AIAF              | al "Diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori" di cui alla lettera a) va riconosciuta autonomia rispetto alla più ampia materia del Diritto Penale, trattandosi di area con una sua trasversalità ad altri settori del diritto (civile, penale, internazionale, comunitario ed amministrativo), con caratteristiche giuridiche proprie, specificità di organi giudiziari, e va trattata unitariamente, senza essere parcellizzata in altri settori. La materia va quindi espunta dall'elenco e portata ad integrazione dell'art. 3, creando la lettera m).                                     |
| UNCM              | Sostituire la lettera a) con la seguente a) diritto penale della persona   |
| COA<br>BOLOGNA    | Si ritiene che gli "indirizzi" 1) diritto penale della persona, dei minori e della famiglia; 2) diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione; 3) diritto dell'esecuzione penale, debbano essere eliminati e sostituiti con gli "indirizzi" 1) delitti contro la persona, la famiglia, il patrimonio e l'ordine pubblico; stupefacenti; misure di prevenzione; 2) diritto penale minorile; che gli "indirizzi" a) diritto penale della pubblica amministrazione e b) diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia debbano essere accorpati in un unico "indirizzo". |



ART. 1, LETTERA A - NUOVO ART. 3 DM 144/2015, COMMA 5

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.»;

## INDIRIZZI DIRITTO AMMINISTRATIVO

|                   |   |
|-------------------|---|
| OCF e COA<br>ROMA | Si ribadisce che gli indirizzi non sono previsti dal legislatore; in ogni caso, l'elencazione è troppo di dettaglio senza neppure essere esauriente.  |
| COA BRINDISI      | Per le considerazioni di cui innanzi si auspica l'eliminazione della disposizione   |
| AGI               | Si propone di sostituire la lettera a) con la seguente: a) diritto del pubblico   |
| AIGA              | impiego non privatizzato e della responsabilità amministrativa  |
| ONDIF             |   |
| UCPI              |   |
| UNAA              |   |
| AMI               |   |
| UNAA              | Propone successivamente:<br>PROPOSTA EMENDATIVA: il comma 5 del nuovo art. 3 è eliminato.<br>MOTIVAZIONE:<br>v. comma 2   |
| COA GELA          | si ritiene che il diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa dovrebbe, quantomeno, afferire anche al settore del diritto del lavoro ciò in quanto per effetto di quanto disposto dalla DLGS 80/1998 è assicurata una unica giurisdizione in capo all'AGO delle questioni afferenti il pubblico impiego mentre per ciò che concerne il rapporto di impiego di personale appartenente a forze armate o di polizia l'esclusiva competenza in capo al complesso alla G.A. dovrebbe giustificare un'area di specializzazione che se pur appartenente all'ambito civilistico avrebbe comunque per volontà di legge una più spiccata attinenza al diritto amministrativo ed alle regole dello stesso processo amministrativo |
| COA<br>BOLOGNA    | Si ritiene che debba essere prevista anche la specializzazione nell'"indirizzo" diritto dell'espropriazione per pubblica utilità.   |

#### ART. 1, LETTERA B

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 appartenenza. 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.»;

### CONSEGUIMENTO DEL TITOLO PER COMPROVATA ESPERIENZA

|                   |  |
|-------------------|--|
| COA PERUGIA       | L'art. 6, comma 4, meriterebbe una modifica laddove stabilisce la necessità del colloquio anche per coloro che presentano la domanda per comprovata esperienza, perchè non sembra conforme alle previsioni dell'art. 9, comma 4, della l. n. 247/2012.   |
| OCF e COA ROMA    | Nessun colloquio orale è previsto dal legislatore per chi chiede il riconoscimento del titolo per la comprovata esperienza. La previsione è illegittima: il regolamento non può introdurre un esame non previsto dalla legge.  |
| COA PORDENONE     | Il colloquio orale per la comprovata esperienza non è previsto dall'Art. 9 L. 247/2012.  |
| COA BUSTO ARSIZIO | Inutile o incongruo sottoporre avvocati di comprovata esperienza al colloquio orale  |
| COA BRINDISI      | Il Consiglio di Stato ha annullato la disposizione di cui all'art. 6 co. 4 che riguardava proprio il colloquio innanzi al CNF assolutamente non previsto dalla legge delega.<br>Nella nuova disposizione regolamentare il Colloquio permane e viene inserita una disposizione che lo disciplina nel dettaglio. Il Colloquio così disciplinato appare assai farraginoso per il numero dei suoi componenti (5 tra avvocati e professori universitari) in massima parte nominati dal Ministero della Giustizia (4 su 5).  |
| UNAA              | PROPOSTA EMENDATIVA:<br>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 cinque avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori in possesso di documentata qualificazione nel settore di specializzazione oggetto delle domande sottoposte a valutazione nella singola seduta. Il Consiglio nazionale forense nomina due componenti, 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 su designazione del Consiglio nazionale forense. Gli avvocati 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.»;

**MOTIVAZIONE:**

Trattandosi di giudicare 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, si ritiene che la **commissione di valutazione debba essere composta da soli avvocati** abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori e qualificati nel settore oggetto di specializzazione.

**ANF**

il riconoscimento per comprovata esperienza è riferito ai soli settori di specializzazione senza alcun riferimento ad indirizzi, per cui nel novero degli incarichi da indicare possono confluire quelli di tutti gli indirizzi, a quel punto ancor meno significativi.

ferma restando la genericità dei settori, peraltro, il colloquio avrà ad oggetto domande sulle materie dell'intero settore, e questo anche se l'esperienza professionale dovesse essere maturata in un solo indirizzo, il che è contrario a buon senso

**COA VICENZA**

In merito alla composizione e operatività della commissione esaminatrice ... si ritiene opportuno evitare che la scelta della presidenza sia assegnata al membro di nomina ministeriale.

# ART. 1, LETTERA C

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.»;

## NON SUSSISTENZA DELL'OBBLIGO INDICARE GLI INDIRIZZI DI SPECIALIZZAZIONE

|                   |  |
|-------------------|--|
| OCF e COA ROMA    | Valgono le osservazioni sull'illegittimità degli indirizzi.  |
| COA PESCARA       | Si ribadisce l'osservazione già introdotta a commento del nuovo comma 2 dell'art.3 DM  |
| COA BUSTO ARSIZIO | Delle due l'una o l'indirizzo è determinante per il conseguimento del titolo di specialista e allora non si comprende perché non comporti l'obbligo dell'indicazione negli elenchi degli avvocati specialisti, o non è determinante e allora non si capisce perché sia stata istituita la sotto distinzione degli indirizzi rispetto al settore specialistico di riferimento. È pur vero che siamo in presenza di una facoltà, ma questo chiarisce ancor di più l'osservazione di cui all' articolo 1 lettera A.   |
| COA BRINDISI      | Per le considerazioni svolte con riferimento all'art. 1 lett. a) riguardante la nuova formulazione dell'art. 3 co. 1 del DM 144/15, se ne auspica l'eliminazione.  |
| AIAF              | Si ritiene doverosa l'indicazione dell'indirizzo o degli indirizzi di specializzazione, ciò per dare una corretta informazione all'utenza  |
| UNAA              | <p>PROPOSTA EMENDATIVA:</p> <p>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 4, non comporta l'obbligo di indicazione dell'indirizzo o degli indirizzi negli elenchi degli avvocati specialisti di cui al comma 1»;</p> <p>MOTIVAZIONE:</p> <p>v. comma 2</p>  |
| ANF               | il comma 1-bis sembra incomprensibile, poiché anziché fissare parametri conoscitivi esterni univoci, sembra rimettere alla scelta individuale dell'interessato il tipo di informazione da diffondere, per cui, singolarmente, il soggetto che abbia conseguito un eventuale titolo per un indirizzo (es. diritto di famiglia) potrebbe indicare un titolo di specializzazione (diritto civile) di estensione assai più ampia, non solo con frustrazione delle esigenze informative per la collettività, ma addirittura con la diffusione di indicazioni equivoche. |

#### ART. 1, LETTERA D

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»;

### PERCORSI FORMATIVI

|                   |   |
|-------------------|---|
| OCF e COA<br>ROMA | Valgono le osservazioni sull'illegittimità degli indirizzi.   |
| COA PESCARA       | Posto quanto sopra già osservato per il nuovo comma 2 dell'art.3, può altresì prevedersi la difficoltà pratica per l'avvocato di reperire e frequentare il corso formativo con l'indirizzo di specifico interesse, considerando che gli indirizzi sono 10 per il diritto civile, 6 per il diritto penale e 6 per l'amministrativo. Inoltre, qualora si intenda conseguire il titolo per comprovata esperienza, la previsione determina una impossibilità di fatto di raggiungere l'obiettivo minimo dei 15 procedimenti fiduciari rilevanti e non ripetitivi per anno, nel quinquennio, in relazione allo specifico indirizzo obbligatoriamente collegato ai tre settori principali civile, penale e amministrativo   |
| COA BRINDISI      | Per le considerazioni svolte con riferimento all'art. 1 lett. a) riguardante la nuova formulazione dell'art. 3 co. 1 del DM 144/15, se ne auspica l'eliminazione  |
| UNAA              | <p>PROPOSTA EMENDATIVA:</p> <p>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) e b), 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&gt;&gt;;</p>  |
| ANF               | <p>MOTIVAZIONE:</p> <p>v. comma 2</p> <p>improvvisamente, poi, al fine dell'organizzazione dei nuovi corsi, sembra assumere singolare rilevanza il concetto di "indirizzo di specializzazione", quasicché il titolo potesse riguardare non solo il settore ma anche - contra legem - l'indirizzo, elemento del tutto sconosciuto alla norma istitutiva la specializzazione.</p> <p>i nuovi corsi, peraltro, dovrebbero avere una formazione coesistente in senso generale (di settore) e speciale (di indirizzo), cosa invece non prevista né per i casi di comprovata esperienza (dove sussiste confusione esperienziale tra tutti gli indirizzi), né per i corsi già effettuati che, singolarmente, non sono soggetti al comma 12bis (indicato nello schema come 2bis).</p> <p>in pratica il medesimo titolo è ottenibile secondo modalità completamente diverse, di diverso valore e significato</p> |

# ART. 1, LETTERA E

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»;

## VALUTAZIONE DEI REQUISITI DI COMPROVATA ESPERIENZA

|                       |   |
|-----------------------|---|
| OCF e COA<br>ROMA     | La previsione è generica ed indefinita, lascia margini smisurati di discrezionalità alla commissione che può tradursi in arbitrio in assenza della doverosa individuazione dei limiti all'esercizio del potere.   |
| COA PESCARA           | La disposizione, nell'introdurre la possibilità di deroga discrezionale da parte della Commissione istituita presso il CNF, crea incertezza sui requisiti necessari per il conseguimento del titolo per comprovata esperienza   |
| CAMERA AMM.<br>TRENTO | v. rilievi generali   |
| COA BRINDISI          | La disposizione appare inutilmente ripetitiva di quanto già disposto nel comma precedente e, anche alla luce delle considerazioni svolte con riferimento all'art. 1 lett. a) riguardante la nuova formulazione dell'art. 3 co. 1 del DM 144/15, se ne auspica l'eliminazione.         |
| COA VICENZA           | Dal momento che è prevista una deroga sul numero minimo di casi per l'iscrizione come specialista per comprovata esperienza – art. 8 co. 1, lett. b), come modificato dall'art. 1 lett. e) del D.M. sarebbe opportuno che la deroga fosse estesa anche per il mantenimento del titolo |

## 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.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE

|                         |   |
|-------------------------|---|
| OCF e COA<br>ROMA       | La disposizione transitoria fa salvi i corsi abusivi di specializzazione venduti (soprattutto ai giovani) negli ultimi cinque anni allorquando il titolo non era ancora disciplinato; addirittura si deroga ad un principio generale dell'ordinamento per favorire qualcuno. E' palese l'illegittimità della disposizione regolamentare.  |
| COA PESCARA             | Si osserva una irragionevole estensione della norma transitoria, ora riferita al quinquennio precedente l'entrata in vigore della novella. Con la conseguenza di aggravare, -con la previsione di una prova scritta e orale presso il CNF, ulteriore rispetto alle prove scritte e orali già sostenute nell'ambito dei percorsi formativi- la posizione di coloro che abbiano frequentato con esito positivo corsi di specializzazione iniziati dopo l'entrata in vigore del DM (solo parzialmente annullato dal G.A.). Andrebbe fatta chiarezza sul punto, considerato che il CNF ha deliberato, in data 16/12/16, che l'attestato conseguito al compimento di tali percorsi formativi sarebbe stato preso in considerazione ai fini dell'iscrizione dell'elenco degli specialisti, allorquando costituito, compatibilmente con il quadro normativo vigente. |
| COA<br>PORDENONE<br>ANF | Viola il principio "tempus regit actum"<br><br>disposizione transitoria<br>ferma restando l'anomala sanatoria di corsi già effettuati prima dell'approvazione del dm, anche sotto il profilo della lesione della concorrenza tra professionisti, non sembra logico, legittimo e corretto che i corsi già precedentemente collocati sul mercato debbano essere esonerati dal pieno e perfetto rispetto della previsione di cui all'art. 7, comma 12bis, che richiede sia una formazione generale sul settore, sia una formazione di indirizzo.<br>l'anomala previsione della retroattività presuppone come minimo una puntuale verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per i futuri corsi abilitati.<br>il che, purtroppo, non è.   |

ART. 3 (Clausola di invarianza finanziaria)

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

## INVARIANZA FINANZIARIA

OCF

La previsione cozza con il complesso iter burocratico delineato nel regolamento; sono evidenti i costi per il colloquio orale e per il funzionamento della commissione. Anche senza compensi per i componenti l'appesantimento in termini procedurali e burocratici.

COA ROMA

Purtroppo i costi andranno a gravare sugli Avvocati attraverso la richiesta di pagamento delle iscrizioni ai corsi ed il pagamento per la partecipazione agli illegittimi colloqui previsti dal regolamento.