

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 séguito 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 sottosectori 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 sottosectori 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 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.

1 2 3 4 5 6



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".

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 séguito 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 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";

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 sottosectori al fine di evitare, nei tre settori principali, una specializzazione di tipo generalista. Non è apparso utile, al contrario, proporre sottosectori 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 seguito 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 Stato¹ 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. 144².

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

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

² 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"*³. Con

³ "[...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*"⁴.

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

⁴ 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 (ONGP). 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 giustizia⁵.

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

⁵ 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.⁶. 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)*⁷.

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 demografico⁸) 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

⁶ 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.

⁷ Cfr. op. sopra cit, pag. 3 e ss.

⁸ 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 telematico⁹, 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"*¹⁰.

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

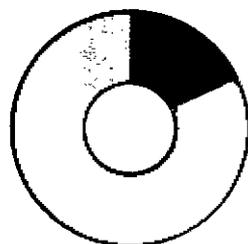
Per quanto riguarda il primo punto, dallo studio emerge che gli *stakeholders* consultati sono concordi nel trovare che vi sia un *gap*

⁹ 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.

¹⁰*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).¹¹

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?

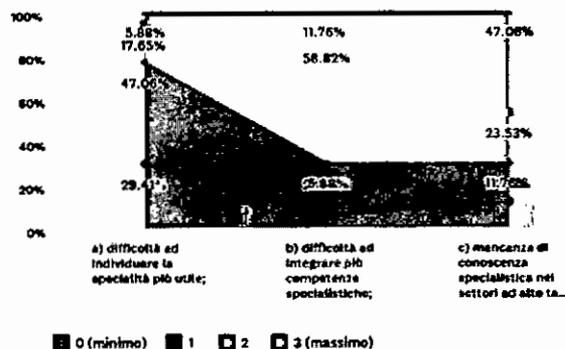


■ 0 (minimo) ■ 1 ■ 2 ■ 3 (massimo)

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).

¹¹ Cfr. report pag. 15 e ss.

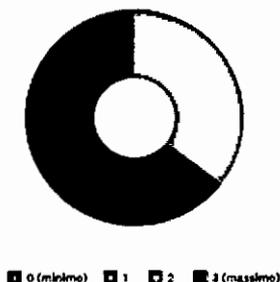
Q5 Quanto valuta, in una scala da 0 a 3, il peso delle seguenti criticità in relazione all'offerta di servizi legali specializzati?



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).

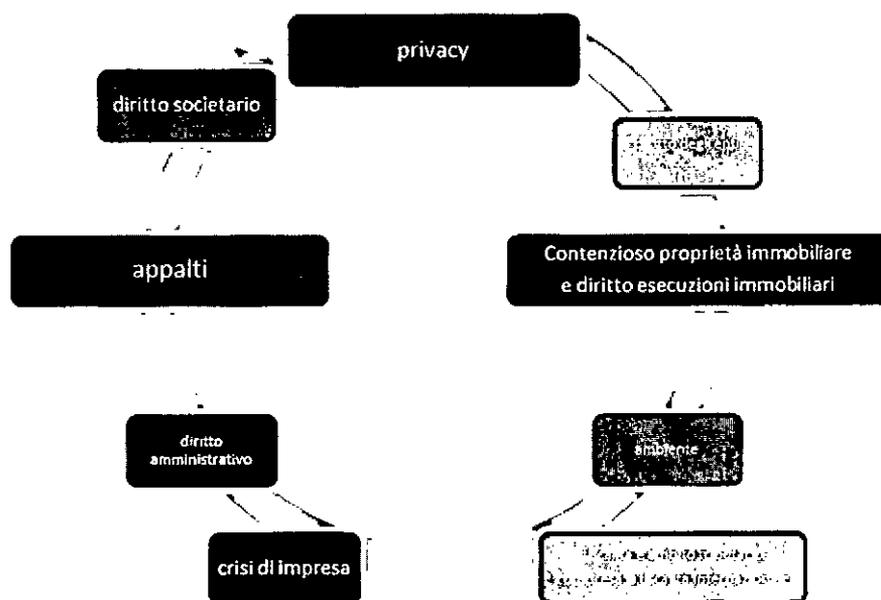
Q6 Quanto pensa, in una scala da 0 a 3, che la specializzazione possa contribuire alla tempestività nella soluzione delle questioni legali (sia giudiziali, sia stragiudiziali)?



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

stakeholders ritengono 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.

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).



A valle della decennale crisi economica, evidenzia la relazione dell'ONPG, 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,

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 riferimento¹².

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:

¹² 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 preclusa 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 (*cf.* 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.

1

1

1

1

1