



# Conseguimento e mantenimento del titolo di avvocato specialista

## Atto del Governo 145

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	145	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale 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 (145)	
Norma di riferimento:	Trasmesso ai sensi degli articoli 1, comma 3, e 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247	
Numero articoli	3	
	Senato	Camera
Date:	14/01/2020	15/01/2020
Presentazione:	14/01/2020	15/01/2020
Annuncio:	17/01/2020	17/01/2020
Assegnazione:	17/01/2020	17/01/2020
Termine per l'espressione del parere:	17/03/2020	17/03/2020
Commissione competente:	2 <sup>a</sup> (Giustizia)	II Giustizia
Rilievi di altre Commissioni:	5 <sup>a</sup> (Bilancio)	V Bilancio ai sensi ex art. 96-ter,co.2 e XIV Politiche dell'Unione Europea ai sensi ex art.126,co.2

Lo schema di decreto ministeriale AG. 145 è volto a modificare la disciplina regolamentare (DM n. 144 del 2015) delle specializzazioni forensi prevista dall'[art. 9 della legge n. 247 del 2012](#), con particolare riguardo all'individuazione dei settori di specializzazione, alla disciplina del colloquio per ottenere il titolo di specialista, ai percorsi formativi e ai requisiti per il mantenimento del titolo.

### Presupposti normativi

L'**articolo 9** della legge 31 dicembre 2012, n. 247, di  **riforma della professione forense**, prevede che le modalità attraverso le quali è riconosciuta agli avvocati la possibilità di ottenere il titolo di specialista siano disciplinate da un regolamento attuativo adottato dal Ministro della giustizia, previo parere del Consiglio nazionale forense (CNF). In base a quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012, il CNF esprime il proprio parere sugli schemi di regolamento entro 90 giorni dalla richiesta, sentiti i consigli dell'ordine territoriali e le associazioni forensi. Gli schemi di decreto sono quindi trasmessi alle Camere per l'acquisizione, **entro 60 giorni**, del parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il titolo di specialista può essere conseguito dall'avvocato, ai sensi dell'articolo 9, in presenza di una delle seguenti condizioni:

[Conseguimento del titolo di specialista](#)

- esito positivo di **percorsi formativi almeno biennali** organizzati dal Consiglio nazionale forense (CNF) presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e gli ordini forensi territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione;
- **comprovata esperienza nel settore di specializzazione**, desumibile qualora sussistano un'anzianità ininterrotta di iscrizione all'albo di almeno 8 anni ed un

esercizio assiduo, prevalente e continuativo, dell'attività forense (la cui valutazione esclusiva spetta al CNF) in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni.

L'attribuzione e la revoca del **titolo di specialista** spettano esclusivamente al CNF, sulla base di quanto stabilito dal regolamento attuativo; in ogni caso, il titolo di specialista **non comporta riserva di attività professionale**.

Gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che, alla data di entrata in vigore della legge n. 247, abbiano conseguito titoli specialistici universitari possono indicare il relativo titolo con le opportune specificazioni.

Con il [decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144](#), è stato emanato il regolamento di attuazione dell'articolo 9, recante disposizioni per il **conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista**, che stabilisce sia le modalità di svolgimento dei percorsi formativi, sia i parametri ed i criteri sulla base dei quali il CNF valuta l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo dell'attività professionale in uno dei settori di specializzazione.

[Regolamento di attuazione](#)

Lo **schema di decreto ministeriale in esame** (AG 145) introduce le modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi resesi necessarie a seguito della **sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575/2017**, con la quale sono state confermate le sentenze del TAR Lazio che avevano in parte annullato il d.m. n 144 del 2015. In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato ha confermato le censure del TAR relative all'individuazione dei settori di specializzazione, ritenuta irragionevole, e alla disciplina del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza, ritenuta carente per genericità e indeterminatezza. Il Consiglio di Stato ha inoltre accolto, con la medesima sentenza, la censura concernente l'illecito disciplinare commesso dall'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito.

[Giurisprudenza del TAR e del Consiglio di Stato](#)

## Contenuto

Lo schema di decreto ministeriale (AG 145) si compone di 3 articoli.

L'articolo 1, comma 1, **lettere da a) a f)**, reca le modifiche al regolamento di cui al D.M. n. 144 del 2015 conseguenti ad alcune sentenze del TAR Lazio, successivamente confermate dal Consiglio di Stato.

La **lettera a)** sopprime il comma 3 dell'articolo 2, a norma del quale l'avvocato che spende il titolo di specialista senza averlo conseguito, commette **illecito disciplinare**.

[Soppressione dell'illecito disciplinare](#)

Sul punto, il Consiglio di Stato ha rilevato che, a fronte del rinvio operato dall'art. 3, comma 3, della legge n. 247 del 2012 al codice deontologico, "*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*" e quindi introducendo elementi di incertezza sulle conseguenze sanzionatorie dell'indebito utilizzo del titolo.

A seguito del giudicato di annullamento della norma da parte del Consiglio di Stato, che produce effetti *erga omnes* ed *ex tunc*, non sarebbe a rigore necessario uno specifico intervento regolamentare, tuttavia il Governo ha ritenuto di inserire nello schema di decreto la soppressione esplicita della norma per maggiore chiarezza. Peraltro, giova ricordare che il parere del Consiglio di Stato reso prima dell'adozione del d.m. n. 144 del 2015 definiva la norma sull'illecito disciplinare superflua (in quanto riconducibile a comportamenti sanzionabili disciplinarmente secondo le norme del codice etico), ma anche limitativa (riducendo a semplice illecito disciplinare una fattispecie che appare contigua a talune ipotesi di reato).

Si segnala che il parere del CNF sullo schema di decreto ministeriale in esame invita alla soppressione della disposizione relativa all'illecito disciplinare.

La **lettera b)** sostituisce integralmente l'articolo 3, riformulando compiutamente l'**elenco dei settori di specializzazione** secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, dell'omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione o del rito.

[Settori di specializzazione](#)

I settori di specializzazione di cui al comma 1 del novellato articolo 3 passano dai 18 individuati dal d.m. 144 del 2015 ai **12** dello schema di decreto in esame e sono i seguenti:

- a) diritto civile;
- b) diritto penale;
- c) diritto amministrativo;
- d) diritto del lavoro e della previdenza sociale;
- e) diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale;
- f) diritto internazionale;
- g) diritto dell'Unione europea;

- h) diritto dei trasporti e della navigazione;
- i) diritto della concorrenza;
- h) diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali;
- l) diritto bancario e finanziario;
- m) diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni;
- n) tutela dei diritti umani e protezione internazionale.

Gli ambiti di specializzazione di cui alle lettere a), b) e c), che fanno riferimento alla tradizionale tripartizione fra **diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo**, sono ulteriormente **suddivisi in indirizzi corrispondenti a rami del diritto specifici ed omogenei che**, come dispone il comma 2 dell'articolo 3, **assumono distinto rilievo ai fini dell'ottenimento del titolo di specialista** in quanto il percorso formativo seguito ovvero l'esperienza maturata devono essere relativi ad almeno uno degli indirizzi indicati nei commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3.

Indirizzi di specializzazione del diritto civile, penale ed amministrativo

Secondo quanto specificato nella Relazione illustrativa, in tal modo si intende privilegiare una formazione specialistica e non generalista in settori del diritto che sarebbero di per sé molto ampi. Nel dettaglio, al settore di specializzazione in **diritto civile** (art. 3, comma 3) afferiscono i seguenti indirizzi tematici: diritto successorio; diritti reali, condominio e locazioni; diritto dei contratti; diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; diritto agrario; diritto commerciale e societario; diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto dell'esecuzione forzata; diritto bancario e dei mercati finanziari; diritto dei consumatori.

Al settore di specializzazione in **diritto penale** (art. 3, comma 4) afferiscono i seguenti indirizzi tematici: 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 di specializzazione in **diritto amministrativo** (art. 3, comma 5) afferiscono i seguenti indirizzi tematici: diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; diritto dell'ambiente e dell'energia; diritto sanitario; diritto dell'istruzione; diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.

La nuova formulazione dell'elenco di cui al comma 1 e, conseguentemente, la ripartizione in indirizzi di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 si è resa necessaria per superare i rilievi formulati dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 5575/2017, che ha ritenuto ingiustificata l'articolazione in sotto-settori del solo diritto privato. Riprendendo le censure già evidenziate dal TAR Lazio, secondo cui la suddivisione delle specializzazioni del d.m. 144 del 2015 era palesemente irragionevole ed arbitraria, oltretutto illogicamente omissiva di determinate discipline giuridiche, il Consiglio di Stato, ha stigmatizzato il fatto che non fosse stata introdotta alcuna differenziazione all'interno dei settori del diritto amministrativo e del diritto penale, auspicando una disciplina della materia secondo parametri di effettività, congruità e ragionevolezza.

Come si evince dalla relazione illustrativa, "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 (...), per un altro verso, non è apparso utile proporre sottosettori o indirizzi afferenti agli altri settori di specializzazione, connotati da una più evidente omogeneità di contenuti e profili applicativi."

La **lettera c)** apporta modifiche all'articolo 6, in tema di **colloquio** da effettuare di fronte al Consiglio nazionale forense nel caso di domanda per l'ottenimento del titolo di avvocato specialista, fondata sulla **comprovata esperienza**.

In primo luogo, il colloquio non verterà "sulle materie comprese nel settore di specializzazione", come previsto dal d.m. 144 del 205, bensì sarà volto all'esposizione ed alla discussione dei **titoli** presentati e della **documentazione** prodotta a dimostrazione della **comprovata esperienza nei settori e negli indirizzi di specializzazione**.

Colloquio per l'accertamento della comprovata esperienza

Come specifica la Relazione illustrativa, obiettivo del colloquio non è infatti l'effettuazione di un esame avente ad oggetto le materie per le quali è stata avanzata domanda di acquisizione del titolo di avvocato specialista, quanto piuttosto la verifica della completezza e della congruenza dei titoli e della documentazione presentati rispetto ai settori ed agli indirizzi per i quali la domanda è stata avanzata.

In secondo luogo, vengono specificati **il ruolo e la composizione della commissione di valutazione** incaricata di condurre il colloquio, rafforzandone la posizione di **terzietà**. La

commissione è composta da 5 membri (tre avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e due professori universitari di ruolo in materie giuridiche in possesso di documentata qualificazione nel settore di specializzazione oggetto della domanda), 4 nominati con decreto del Ministro della giustizia (di cui uno con funzioni di presidente) ed uno (avvocato) nominato dal CNF, tutti individuati nell'ambito di un elenco, di durata quadriennale, tenuto presso il Ministero della giustizia e comprendente tutti i settori di specializzazione.

La commissione delibera a maggioranza una proposta motivata sull'attribuzione del titolo o sul rigetto della domanda.

Anche la disciplina del colloquio è stata modificata a seguito della già citata sentenza n. 5575/2017 del Consiglio di Stato che, pur ritenendo ragionevole e legittima la scelta del colloquio quale strumento per l'attribuzione del titolo di specialista, sottolinea come "tale strumento abbia contorni nebulosi ed indeterminati, anche perché l'attribuzione di competenza in materia al CNF "in via esclusiva" (ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge) non può risolversi in una sorta di delega in bianco".

Con la **lettera d)** vengono apportate all'articolo 7, concernente i **percorsi formativi**, le modificazioni conseguenti all'introduzione degli **indirizzi di specializzazione nei settori del diritto civile, del diritto penale e del diritto amministrativo**, specificando che i corsi relativi ai suddetti settori devono prevedere una parte generale ed una parte speciale, di durata non inferiore ad un anno, destinata alla specializzazione in uno degli indirizzi afferenti al settore medesimo.

Percorsi  
formativi negli  
indirizzi di  
specializzazione

La **lettera e)**, modifica l'articolo 8, sulla **comprovata esperienza**, riducendo **da 15 a 10 gli incarichi** da documentare, annualmente trattati nel settore di specializzazione nel quale si vuole conseguire il titolo di avvocato specialista e svolti nel quinquennio antecedente alla presentazione della domanda.

Si ricorda che per il conseguimento del titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza si richiede un'iscrizione continuativa all'albo degli avvocati di almeno otto anni, nonché l'esercizio in modo assiduo, prevalente e continuativo, negli ultimi cinque anni, nel settore per il quale si richiede il titolo di avvocato specialista.

Anche in deroga al numero previsto di incarichi annualmente trattati, la commissione valuta la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore (ed eventualmente con l'indirizzo) di specializzazione, tenendo conto della loro particolare rilevanza e delle caratteristiche specifiche del settore (e dell'indirizzo) di specializzazione.

La **lettera f)**, apporta alcune modifiche all'articolo 11, in materia di **mantenimento del titolo di avvocato specialista** per esercizio continuativo della professione nel settore di specializzazione; si tratta delle medesime modifiche già illustrate alla lettera e) relative all'articolo 8; pertanto viene richiesto che siano documentati dieci e non più quindici incarichi annualmente trattati nel settore di specializzazione, nel triennio di riferimento, e che sia valutata dalla commissione la congruenza dei titoli presentati e degli incarichi documentati con il settore (ed eventualmente con l'indirizzo) di specializzazione, tenendo conto della loro particolare rilevanza e delle caratteristiche specifiche del settore (e dell'indirizzo) di specializzazione.

Mantenimento  
del titolo di  
avvocato  
specialista

L'**articolo 2** dispone che la **disciplina transitoria** dettata dall'articolo 14, comma 1, del d.m. 144 del 2015, si applichi anche a coloro che hanno conseguito un attestato di frequenza di un corso almeno biennale di alta formazione specialistica nei cinque anni precedenti la data di entrata in vigore del decreto in esame ovvero a coloro che hanno conseguito un attestato di frequenza di un corso, con le medesime caratteristiche, iniziato prima della data di entrata in vigore del decreto in esame e non ancora concluso alla stessa data.

Disciplina  
transitoria e  
invarianza  
finanziaria

La richiamata disciplina prevede che l'avvocato che abbia conseguito, nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del d.m. 144 del 2015, un attestato di frequenza di un corso almeno biennale di alta formazione specialistica può chiedere al Consiglio nazionale forense il **conferimento del titolo di avvocato specialista previo superamento di una prova scritta e orale**.

Il **corso**, organizzato da una facoltà, un dipartimento o un ambito di giurisprudenza delle università legalmente riconosciute e inserite in un apposito elenco del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, ovvero dal Consiglio nazionale forense, dai consigli dell'ordine degli avvocati o dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, oltre ad avere durata almeno biennale, deve prevedere una didattica non inferiore a 200 ore, di cui almeno 100 di didattica frontale, comportare un obbligo di frequenza in misura non inferiore all'ottanta per cento della durata del corso e deve prevedere almeno una prova, scritta e orale, al termine di ciascun anno di corso, volta ad accertare il livello di preparazione del candidato.

La **prova** per il conferimento del titolo viene organizzata e valutata da una commissione, nominata dal CNF, composta da professori universitari di ruolo, ricercatori universitari, avvocati di

comprovata esperienza professionale abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione e, per le sole materie non giuridiche, esperti di comprovata esperienza professionale almeno decennale nello specifico settore di interesse.

L'**articolo 3** prevede infine la clausola di **invarianza finanziaria**.

**Senato: Dossier n. 210**

**Camera: Atti del Governo n. 145**

**10 febbraio 2020**

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
gi0119