

Roma-Milano, 3 giugno 2020

Ill.mo Avvocato

**On. ALFONSO BONAFEDE**

Ministro della Giustizia

via Arenula, 70

00186 ROMA

via e-mail a: [segreteria.ministro@giustizia.it](mailto:segreteria.ministro@giustizia.it)

c.c.

Capo di Gabinetto: [protocollo.gabinetto@giustizia.it](mailto:protocollo.gabinetto@giustizia.it)

[segreteria.capo.gabinetto@giustizia.it](mailto:segreteria.capo.gabinetto@giustizia.it)

Capo ufficio Legislativo: [segrpart.legislativo@giustizia.it](mailto:segrpart.legislativo@giustizia.it)

dottor Mauro Vitiello: [mauro.vitiello@giustizia.it](mailto:mauro.vitiello@giustizia.it)

dottor Tommaso Salvadori: [tommaso.salvadori@giustizia.it](mailto:tommaso.salvadori@giustizia.it)

avvocato Pietro Gancitano: [pietro.gancitano@giustizia.it](mailto:pietro.gancitano@giustizia.it)

*Onorevole Ministro,*

come Ella sa le commissioni Giustizia di Camera e Senato hanno reso i pareri sullo schema di decreto ministeriale che modifica il Dm 144/2015 sul titolo di avvocato specialista. Sono pareri favorevoli, con due condizioni e alcune osservazioni ora rimesse alla Sua valutazione.

Permetta tuttavia a noi - esponenti di associazioni specialistiche che da molti anni dispongono di un'offerta formativa professionale specifica per avvocati, anticipatamente conformata alle previsioni della legge e del regolamento e finalizzata appunto al conseguimento del titolo di avvocato specialista - alcune considerazioni sul parere espresso dalla Camera:

1. il parere favorevole contiene due condizioni: il conferimento del titolo di avvocato specialista anche a chi consegua il titolo di dottore di ricerca in materia riconducibile a uno dei titoli di specializzazione; l'analogo conferimento anche a chi consegua un diploma di master di II livello in materia corrispondente a uno dei settori di specializzazione;
2. tra le osservazioni, Le si chiede di consentire al Cnf di stipulare convenzioni anche con le associazioni rappresentative NON specialistiche.

Quanto alle "condizioni" appare a noi evidente l'anomalia di conferire un titolo di specializzazione a persone che, nella stragrande maggioranza dei casi, ancorché magari intendano esercitare in futuro la professione forense, potrebbero essere neppure abilitate, al momento in cui conseguano il dottorato di ricerca o il diploma di master di II livello.

L'equiparazione, oltretutto, avviene con qualificazioni che (al di là dell'elevato livello scientifico e accademico) sono del tutto estranee al requisito di esperienza che caratterizza l'avvocato specialista. Si verificherebbe la grave contraddizione della contemporanea presenza, in alternativa alla ordinaria modalità di conseguimento del titolo conferito all'esito di un corso offerto da una Scuola di Alta formazione, di un riconoscimento conferito per "comprovata esperienza" a chi eserciti nella materia da molti anni; e di un analogo riconoscimento per "elevata cultura" a chi non abbia mai esercitato e, di regola, non ancora possieda neppure l'abilitazione all'esercizio della professione.

Non ci sembra soltanto un'anomalia, onorevole Ministro, ma una vera forzatura dei principi dell'ordinamento e anche una violazione di legge, posto che la riforma professionale n. 247/2012 dispone all'articolo 9 (che prevede la delega regolamentare per le specializzazioni), comma 3, che il Cnf stipula "convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista". Tra i soggetti delle convenzioni possono rientrare certamente le Università, ma non attraverso l'equipollenza con altri titoli conferiti nell'ambito della propria offerta formativa, con molteplici finalità professionali e di ricerca, ma in modo specifico con "corsi di alta formazione".

Quanto alla facoltà di stipulare le convenzioni anche con le associazioni NON specialistiche, oltre alla evidente contraddizione tra il conferimento della specializzazione e il soggetto non specializzato che la rilascia (quale specializzazione, poi? potenzialmente tutte?), l'ipotesi contrasta con l'articolo 7 del Dm 144/2015, che all'articolo 7 sui "Percorsi formativi" fa riferimento per due volte (commi 3 e 4) alle convenzioni con le "associazioni specialistiche maggiormente rappresentative".

In tutti i casi segnalati sarebbe dunque necessario modificare gli articoli 2 e 7 del Dm 144/2015, articoli del tutto estranei (salvo l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 2, per sovrapposizione con il codice deontologico forense) allo schema di decreto da Lei presentato, la cui ragione (ben circoscritta) è espressamente indicata nelle premesse allo stesso schema su cui è stato espresso il parere parlamentare: il regolamento di cui al Dm 144/2015 "deve essere modificato in conformità alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5575/2017".

Non altro: non la riapertura della discussione su un testo approvato cinque anni fa, in attuazione di una legge di quasi otto anni fa. Riapertura che determinerebbe, oltretutto, uno squilibrio fra i due rami del Parlamento, posto che al Senato - il quale si è espresso limitatamente alle modifiche proposte - sarebbe sottratta la possibilità di esprimersi su modifiche a due articoli fondamentali, non richieste dalla citata sentenza e non dichiarate nello schema sottoposto a parere.

La ringraziamo, Signor Ministro, dell'attenzione che vorrà prestare a queste osservazioni, certi peraltro che non sarebbero sfuggite a Lei e all'accurato controllo delle articolazioni ministeriali. Ci siamo permessi tuttavia di sottoporleLe, perché una sola cosa temiamo: non l'erosione di spazi e vocazioni che da tempo coltiviamo in modo appropriato, ma una ulteriore dilatazione dei tempi per l'entrata a regime di questa parte essenziale della riforma; essenziale per l'affidamento dei cittadini nella giustizia e per il riequilibrio di una evidente asimmetria informativa nella scelta del professionista da cui farsi assistere.

L'intervento sull'assetto complessivo della disciplina, al contrario, innescherebbe con tutta probabilità nuovi contenziosi, con l'unico effetto di creare incertezza e di rendere necessari nuovi interventi del giudice amministrativo, con possibili ulteriori effetti sospensivi.

Voglia gradire, Signor Ministro, molti cordiali saluti e l'augurio di buon lavoro in questa fase di grave difficoltà per il Paese e per la giustizia.

**Aldo Bottini**

*Presidente AGI - Avvocati giuslavoristi italiani*



**Cinzia Calabrese**

*Presidente AIAF - Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori*



**Antonio Damascelli**

*Presidente UNCAT - Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi*



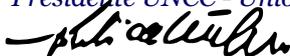
**Gian Domenico Caiazza**

*Presidente UCPI - Unione delle Camere penali italiane*



**Antonio de Notaristefani di Vastogirardi**

*Presidente UNCC - Unione nazionale Camere civili*



## ALLEGATO 2

**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. Atto del Governo n. 145.**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione Giustizia,

esaminato lo 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 (A.G.145), di seguito denominato « decreto »;

rilevato che:

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);

ai sensi del citato articolo 9, l'avvocato può conseguire il titolo di specialista in presenza di una delle seguenti condizioni: 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;

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;

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 citato decreto ministeriale n. 144 del 2015, si sono rese necessarie modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi;

lo schema di decreto ministeriale in esame introduce tali modifiche, 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;

la finalità della disciplina delle specializzazioni risponde all'esigenza di rendere facilmente riconoscibili le materie in cui il professionista può offrire ai propri assistiti un *quid pluris* rispetto alla pre-

parazione media, in ragione di approfondimenti mirati o di una comprovata esperienza sul campo;

all'articolo 7 del decreto si prevede che per assicurare il conseguimento di una formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nel settore di specializzazione, il Consiglio nazionale forense possa stipulare le convenzioni anche d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

all'articolo 7 del decreto si stabilisce, al comma 5, che le suddette convenzioni prevedono l'istituzione di un comitato scientifico composto da sei membri, di cui tre nominati da una delle articolazioni di cui al comma 1, uno dei quali con funzioni di coordinatore, e gli altri tre membri nominati da uno degli enti o delle associazioni di cui ai commi 3 e 4, nonché si stabilisce, al comma 6, che le medesime convenzioni prevedono anche l'istituzione di un comitato di gestione composto da cinque membri, di cui tre nominati da uno degli enti o delle associazioni di cui ai commi 3 e 4, uno dei quali con funzioni di direttore e coordinatore;

all'articolo 8, comma 1, lettera b), secondo periodo, del decreto, si stabilisce che ai fini della valutazione della comprovata esperienza non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di una analoga attività difensiva; il secondo periodo dell'articolo 8, comma 1, lettera b) è richiamato dall'articolo 11, comma 1, secondo e terzo periodo, relativamente alla valutazione degli incarichi necessari per il mantenimento del titolo di avvocato specialista;

considerato che:

la lettera b) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto sostituisce integralmente l'articolo 3 del citato decreto. In particolare, il comma 1 del nuovo articolo 3 riformula compiutamente l'elenco dei settori di specializzazione degli

avvocati secondo i criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, dell'omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione o del rito, mentre i successivi commi 3, 4 e 5 suddividono ulteriormente 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, in indirizzi corrispondenti a rami del diritto specifici ed omogenei;

ritenuto che:

tra i settori nei quali l'avvocato può conseguire il titolo di specialista di cui al comma 1 del nuovo articolo 3, andrebbero previsti anche il diritto sportivo e il diritto ecclesiastico che, in quanto ambiti autonomi nella giurisdizione, nella pratica, nella dottrina e nella didattica, meriterebbero di essere considerati settori autonomi di specializzazione;

tra gli indirizzi afferenti al settore del diritto civile, indicati al medesimo comma 3, andrebbe anche previsto il seguente: « strumenti di risoluzione alternativa delle controversie »;

tra gli indirizzi afferenti al settore del diritto amministrativo indicati al comma 5 dell'articolo 3, alla lettera a) figura quello del « diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa », che andrebbe più opportunamente suddiviso in: « diritto del pubblico impiego » e « diritto della responsabilità amministrativa »;

in relazione all'indirizzo del diritto del pubblico impiego andrebbe ulteriormente valutato se possa essere opportuno specificare che esso afferisce al pubblico impiego non contrattualizzato, lasciando conseguentemente la materia del pubblico impiego contrattualizzato nell'ambito del settore del diritto del lavoro; ciò tenendo anche in considerazione l'esigenza di non irrigidire conseguentemente l'accesso al titolo di avvocato specialista sulla base della comprovata esperienza, stante la possibilità ad oggi sia per un avvocato amministrativista sia per un avvocato giuslavorista

di esercitare la propria professione anche nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato;

con riguardo ai settori di specializzazione di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* che fanno riferimento alla tradizionale ampia tripartizione fra diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo, sarebbe opportuno prevedere espressamente la facoltà di accompagnare il titolo di avvocato specialista con l'indicazione dell'indirizzo o degli indirizzi, sino ad un massimo di tre, afferenti il settore prescelto, in quanto in tali settori è l'indicazione dell'indirizzo che maggiormente può orientare la clientela nella scelta dell'avvocato in possesso di una preparazione specifica per la controversia da sottoporre;

attualmente anche le associazioni maggiormente rappresentative non specialistiche offrono corsi tematici accreditati per l'acquisizione dei crediti necessari per la formazione continua di cui all'articolo 11 della legge n. 247 del 2012;

l'istituzione di due comitati, scientifico e di gestione, che, a ben vedere, hanno analoga composizione e svolgono funzioni invero quasi sovrapponibili, appare una duplicazione non necessaria e foriera di spreco di tempo e denaro;

la previsione che nella valutazione degli incarichi professionali esclude che si possa tener conto, sia ai fini della acquisizione del titolo di specialista attraverso la comprovata esperienza che ai fini del mantenimento del titolo di specialista, degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di un'analoga attività difensiva, appare estremamente limitativa, poiché impedisce di tener conto delle peculiarità delle situazioni concrete;

valutato che:

l'articolo 7, comma 12, del decreto, indica i criteri in conformità ai quali sono organizzati i corsi di specializzazione in cui si sostanziano i percorsi formativi che devono essere seguiti per accedere al titolo di avvocato specialista;

andrebbe previsto, all'articolo 2, comma 2, del decreto, quale ulteriore canale di accesso al titolo di avvocato specialista, il conseguimento del titolo di dottore di ricerca, ove riconducibile ad uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3 del decreto, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto;

andrebbe previsto, all'articolo 2, comma 2, del decreto, quale ulteriore canale di accesso al titolo di avvocato specialista, il conseguimento del diploma di master di II livello, qualora l'articolazione dello stesso master risponda ai requisiti previsti per i corsi di specializzazione dall'articolo 7, comma 12, del decreto,

esprime:

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) all'articolo 2, comma 2, del decreto, si preveda che il titolo di avvocato specialista possa essere conferito anche in ragione del conseguimento del titolo di dottore di ricerca ove riconducibile ad uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3 del decreto, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto;

2) all'articolo 2, comma 2, del decreto, si preveda che il titolo di avvocato specialista è conferito anche in ragione del conseguimento del diploma di master II livello in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3 dello stesso decreto, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *b)*, dello schema di decreto, qualora l'articolazione del master risponda ai criteri di cui all'articolo 7, comma 12, del decreto;

*e con le seguenti osservazioni:*

*a)* all'articolo 2 del decreto, valuti il Governo l'opportunità – in relazione agli 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 – di accompagnare facoltativamente il titolo di avvocato specialista con l'espressa indicazione di uno o più indirizzi, sino ad un massimo di tre, afferenti al settore; conseguentemente, all'articolo 7, comma 12-*bis*, del decreto, come introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera *d*), numero 2), dello schema di decreto, si valuti l'opportunità di prevedere che il corso relativo ad uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*) si sviluppi in una parte generale e una parte speciale di durata non inferiore a un anno destinata all'approfondimento in « uno o più » degli indirizzi, sino ad un massimo di tre, afferenti al settore;

*b*) valuti il Governo l'opportunità di introdurre, al comma 1 dell'articolo 3 del decreto, come modificato dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto, le seguenti lettere: « *o*) diritto sportivo; *p*) diritto ecclesiastico;

*c*) valuti il Governo l'opportunità di aggiungere, al comma 3 dell'articolo 3 del decreto, come modificato dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto, la seguente lettera: « *n*) strumenti di risoluzione alternativa delle controversie »;

*d*) valuti il Governo l'opportunità di sostituire, al comma 5 dell'articolo 3 del decreto, come modificato dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 dello schema di decreto, la lettera *a*) con le seguenti: « *a*) diritto del pubblico impiego; *a-bis*) diritto della responsabilità amministrativa »; relativamente alla proposta lettera *a*), valuti il Governo l'opportunità di specificare il riferimento esclusivo al pubblico impiego non contrattualizzato;

*e*) all'articolo 7 del decreto, valuti il Governo l'opportunità di unificare in un

unico organismo le funzioni che attualmente le disposizioni ivi previste imputano in capo a due distinti soggetti, il comitato di gestione e il comitato scientifico;

*f*) al medesimo articolo 7 del decreto, ai commi 3 e 4, si valuti l'opportunità di prevedere che il Consiglio nazionale forense possa stipulare le convenzioni anche d'intesa con le associazioni maggiormente rappresentative, anche non specialistiche; conseguentemente, si valuti l'opportunità di inserire anche all'articolo 10 del decreto il riferimento alle associazioni forensi maggiormente rappresentative non specialistiche;

*g*) all'articolo 8, comma 1, lettera *b*), del decreto, valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il secondo periodo; conseguentemente, all'articolo 11, comma 1, del decreto, si valuti l'opportunità di sopprimere il secondo periodo e di eliminare all'ultimo periodo, come introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera *f*), numero 2), dello schema di decreto, il riferimento al secondo periodo dell'articolo 8, comma 1, lettera *b*);

*h*) valuti il Governo l'opportunità di prevedere che l'avvocato che ha conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del regolamento di cui allo schema di decreto, un attestato di frequenza di un corso conforme ai criteri previsti all'articolo 7, comma 12, come richiamato dall'articolo 14, comma 1, del decreto, possa chiedere al Consiglio nazionale forense il conferimento del titolo di avvocato specialista, quando il corso suddetto si sia concluso con il superamento di una prova scritta ed orale; conseguentemente valuti il Governo l'opportunità di sopprimere all'articolo 14, comma 1, del decreto, la locuzione « *previo superamento di una prova scritta e orale* ».