

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO –
ROMA**

RICORSO

Nell'interesse

dell'**Ordine degli Avvocati di Roma** (C.F./P.IVA 80230130587), con sede in Roma, Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* avv. Antonino Galletti;

dell'**Ordine degli Avvocati di Napoli**, (C.F./P.IVA 80013690633), con sede in Napoli, Centro Direzionale presso il Palazzo di Giustizia di Napoli, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* avv. Antonio Tafuri;

dell'**Ordine degli Avvocati di Palermo** (C.F./P.IVA 80039590825), con sede in Palermo, Piazza Vittorio Emanuele Orlando, 2, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Giovanni Immordino (C.F. MMRGNN62A23B429H);

dell'**Ordine degli Avvocati di Frosinone** (C.F. 80011450600/P.IVA 01881230609), con sede in Frosinone, Palazzo Di Giustizia, Via Fedele Calvosa, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Vincenzo Galassi (C.F.GLSVCN60E02D539Q);

dell'**Ordine degli Avvocati di Velletri** (C.F. 87006890583) con sede in Velletri, Piazza Falcone, 1, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Lia Simonetti (C.F.SMNLIA51M59H501W);

dell'**Ordine degli Avvocati di Civitavecchia** (C.F./P.IVA 83004850588) con sede in Civitavecchia, via Terme di Traiano 56, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Paolo Mastrandrea (c.f. MSTPLA60C06M082A);

dell'**Ordine degli Avvocati di Cassino** (C.F. 90001140608), con sede in Cassino Piazza Labriola, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Gianluca Giannichedda (CF GNNGLC73H22G839V);

dell'**Ordine degli Avvocati di Viterbo** (C.F. 80009770563) con sede in Viterbo, Palazzo di giustizia, Via Falcone e Borsellino 41, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.* Avv. Stefano Brenciaglia (CF BRNSFN74L01M082C);

dell'Unione degli Ordini Forensi del Lazio con sede in Rieti, presso il Palazzo di Giustizia di Rieti Piazza Bachetel, in persona del Coordinatore e legale rappresentante *p.t.* Avv. Luca Conti (cf: CNTLCU64D04F492B),

tutti rappresentati e difesi, sia congiuntamente e sia disgiuntamente, in virtù di mandato in calce al presente ricorso, dagli avv.ti Antonio Messina (C.F. MSSNTN66A16F839S – Pec antoniomessina@avvocatinapoli.legalmail.it), Massimiliano Mangano (C.F. MNGMSM63H24G273X – Pec avv.massimilianomangano@pecavvpa.it) e Giorgio Leccisi (C.F. LCCGRG82R11H501D – fax: 06-56561862 – Pec: giorgio.leccisi@pec.it) (i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni ai predetti indirizzi fax e pec)

contro

il **Ministero della Giustizia** (C.F. 97591110586), con sede in Roma alla via Arenula n. 70, in persona del Ministro *p.t.*

E nei confronti

del **Consiglio Nazionale Forense** (C.F. 80409200583), con sede in Roma, Via del Governo Vecchio, 3, in persona del legale rappresentante *p.t.*

per l'annullamento, previa sospensiva

a) del Decreto del Ministero della Giustizia n. 144 del 12 agosto 2015 “*Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012*”, pubblicato in G.U. in data 15 settembre 2015 (doc. n. 1), così come modificato dal Decreto del Ministero della Giustizia n. 163 del 1° ottobre 2020, pubblicato in G.U. in data 12 dicembre 2020 (doc. n. 2), rubricato “*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.*”,

b) nonché di ogni altro atto o provvedimento preordinato, connesso e consequenziale.

FATTO

1. Con la legge n. 247 del 31 dicembre 2012 è stata innovata la disciplina dell'ordinamento della professione forense. Per quanto qui di interesse, la predetta legge

ha istituito le c.d. specializzazioni per gli avvocati (art. 9) e ha demandato al Ministero della Giustizia, previo parere del C.N.F., l'adozione di un regolamento contenente le modalità e i requisiti per ottenere il titolo di avvocato specialista.

2. Con D.M. 144/2015 è stato approvato il “*Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247*”.

3. Il DM 144 è stato oggetto di plurime iniziative giurisdizionali, concluse in appello, con la sentenza n. 5575 del 28 dicembre 2017 dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, che ha confermato tre delle quattro pronunce dell'Ecc.mo TAR Lazio (nn. 4427, 4424, e 4426 del 2016) e ha modificato solo parzialmente la quarta sentenza del T.A.R. (n. 4428/16), accertando così, in via definitiva, le numerose illegittimità del DM 144 (doc. n. 3).

5. Si precisa sin da subito che, per sua stessa natura, il D.M. 144/2015 deve essere considerato nella sua interezza. Trattasi, invero, di un regolamento volto a disciplinare le fasi del procedimento di conseguimento e mantenimento della specializzazione professionale, che va letto in modo unitario e non frammentario attesa la connessione e consequenzialità degli articoli che lo compongono. Del resto, a causa dei richiamati ricorsi dinanzi all'Ecc.mo Giudice Amministrativo e degli annullamenti giurisdizionali poi intervenuti, il decreto in questione non ha mai potuto esplicitare i propri effetti e la disciplina ivi contenuta non ha trovato concreta applicazione.

6. A seguito di una nuova istruttoria e di una rivalutazione complessiva della materia, il Ministero della Giustizia ha quindi emanato il D.M. n. 163/2020 che ha innovato profondamente quanto previsto dal D.M. n. 144/2015.

7. Le nuove determinazioni normative sono illegittime e lesive dei diritti e degli interessi degli Ordini e delle Unioni al rispetto al loro ruolo centrale nell'Ordinamento forense (anche in doveroso ossequio al principio costituzionale ed eurounitario di sussidiarietà), degli Avvocati, nonché dell'interesse pubblico generale (del quale pure sono portatori i ricorrenti) alla qualità delle prestazioni professionali che massimamente devono essere garantite alla collettività dai futuri avvocati specialisti.

8. Gli ordini territoriali di Roma, Napoli, Palermo, Velletri, Frosinone, Cassino, Civitavecchia e l'Unione degli Ordini Forensi del Lazio, enti esponenziali della categoria forense, legittimati a difendere anche in sede giurisdizionale il loro ruolo istituzionale e gli interessi della categoria, intendono pertanto richiederne l'annullamento dinanzi codesto Ecc.mo TAR per i seguenti motivi di

DIRITTO

Si premette che tutte le censure di seguito articolate denunciano la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 9 della legge n. 247 del 31 dicembre 2012 e degli artt. 3, 4, 5, 41, 97, 111 Cost., l'eccesso di potere per illogicità e irrazionalità manifesta, difetto di proporzionalità, erroneità dei presupposti, carenza della motivazione e difetto e/o erroneità, perplessità dell'istruttoria.

I

In ordine all'articolo 3 del D.M. n. 144/2015, come modificato dal D.M. n. 163/2020.

I.1. L'art. 9 della legge n. 247 del 31 dicembre 2012, recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, ha introdotto nell'ordinamento italiano la possibilità per gli avvocati di conseguire il titolo di specialista.

La norma, intitolata “*specializzazioni*”, così dispone:

“1. 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.

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

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

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

Il DM 144/15, a seguito delle modifiche introdotte dal DM n. 163/2020, oggi prevede:
«Art. 3. (Settori di specializzazione). — 1. *L'avvocato può conseguire il titolo di specialista in non più di due dei seguenti settori di specializzazione:*

- a) diritto civile;*
- b) diritto penale;*
- c) diritto amministrativo;*
- d) diritto del lavoro e della previdenza sociale;*
- e) diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale;*
- f) diritto internazionale;*
- g) diritto dell'Unione europea;*
- h) diritto dei trasporti e della navigazione;*
- i) diritto della concorrenza;*
- l) diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali;*
- m) diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni;*
- n) tutela dei diritti umani e protezione internazionale;*
- o) diritto dello sport.*

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

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

- a) diritto successorio;*

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

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

- a) diritto penale della persona;*
- b) diritto penale della pubblica amministrazione;*
- c) diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia;*
- d) diritto penale dell'economia e dell'impresa;*
- e) diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione;*
- f) diritto dell'esecuzione penale.*
- g) diritto penale dell'informazione, di internet e delle nuove tecnologie.*

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

- a) diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa;*
- b) diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali;*
- c) diritto dell'ambiente e dell'energia;*
- d) diritto sanitario;*
- e) diritto dell'istruzione;*
- f) diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale;*
- g) diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale;*
- h) contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.»;*
- c) all'articolo 5, comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «L'avvocato*

specialista può chiedere che nell'elenco siano specificati l'indirizzo o gli indirizzi di cui all'articolo 3, comma 2, sino a un massimo di tre per ciascun settore.».

Pertanto, l'art. 3 comma 1 del d.m. 144/2015, come modificato dall'art. 1 del d.m. 163/2020, prevede un numero massimo di due settori da poter indicare tra quelli di cui al comma 1 dell'art. 1 citato.

L'art. 5 comma 1 del d.m. 144/2015, dopo la modifica introdotta dal d.m. 163/2020, stabilisce, a sua volta, che l'avvocato può (e non “deve”) chiedere che nell'elenco siano specificati l'indirizzo o gli indirizzi fino ad un massimo di tre per ciascun settore tra quelli di cui ai commi 3, 4, 5 dell'art. 1 del d.m. 163/2020 (di seguito, anche, i “settori tradizionali” del diritto civile, penale e amministrativo).

Quindi l'art. 5 comma 1 del d.m. n. 144/2015 s.m.i. consente che l'avvocato possa optare per iscriversi all'albo di un determinato settore come specialista (fino ad un massimo di due), senza specificare – per i settori tradizionali – gli indirizzi in cui si suddivide il settore ovvero, in alternativa, indicando altresì gli indirizzi di specializzazione (fino ad un massimo di tre).

Tuttavia, per i settori tradizionali, egli deve necessariamente “qualificarsi” tramite uno degli indirizzi in questione.

Da qui discende che l'avvocato è libero:

- a)** di non chiedere l'iscrizione all'albo degli avvocati specialisti, tenendo conto che il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale (cfr. art. 9, comma 7, l. n. 247/2012);
- b)** di chiedere l'iscrizione all'albo con l'indicazione del settore (fino ad un massimo di due) senza specificare gli indirizzi;
- c)** di chiedere l'iscrizione all'albo con l'indicazione sia del settore che dei sottosettori o indirizzi (sino ad un massimo di tre).
- d)** se però intende acquisire il titolo di specialista in uno dei settori tradizionali, deve seguire un percorso formativo o dimostrare l'esperienza specialistica in uno degli indirizzi.

I.2. Il sistema sopra evidenziato è illegittimo.

Anzitutto la scelta di individuare tredici settori e, tra quelli del diritto civile, penale e amministrativo, ulteriori indirizzi (undici per il civile, sette per il penale e otto per l'amministrativo), è illegittima perché l'introduzione degli indirizzi quali segmenti di specializzazione nei settori del diritto civile, penale e amministrativo è priva di copertura legislativa.

La carenza di una previsione legislativa non ha valenza soltanto formale ma anche sostanziale, atteso che gli indirizzi hanno rilevanza esterna sia in quanto determinano l'oggetto del percorso formativo necessario all'acquisto del titolo, sia in quanto sono oggetto di pubblicità e/o comunicazione nei confronti di terzi.

Con riferimento alla tipologia di formazione, l'art. 7 co. 12-bis, come modificato dall'art. 1 lett. e) n. 2) del DM 163/2020 prevede che il corso di specializzazione in cui consiste il percorso formativo *“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”*.

La formazione specialistica dell'avvocato – che peraltro si sovrappone a quella relativa all'aggiornamento professionale – è dunque orientata in funzione dell'indirizzo prescelto e non solo con riferimento al “settore” nel quale l'indirizzo si colloca.

Nel contempo, l'art. 1 lett. c) del DM 163/20 aggiunge all'art. 5, comma 1, del regolamento che *“L'avvocato specialista può chiedere che nell'elenco siano specificati l'indirizzo o gli indirizzi di cui all'articolo 3, comma 2, sino a un massimo di tre per ciascun settore”*.

Quindi la menzionata disciplina comporta effetti diretti anche nei confronti dei terzi e in particolare del pubblico (cui la normativa sulle specializzazioni in definitiva è rivolta), sia in quanto la menzione dell'indirizzo è inserita negli elenchi degli avvocati specialisti, accessibili al pubblico, anche tramite consultazione telematica, sia in quanto ovviamente l'indirizzo è destinato ad essere *“speso”* nella comunicazione dell'avvocato (sebbene il DM 163 non specifichi in che modo).

Non è da escludersi inoltre che le Pubbliche Amministrazioni utilizzino in futuro gli

indirizzi per l'affidamento di incarichi di patrocinio o consulenza agli avvocati (non solo amministrativisti): in tal caso la formulazione e l'uso dell'indirizzo – ad esempio nell'ambito di procedure selettive quale criterio di partecipazione o di preferenza – potrebbe assumere connotati divisivi e persino anticoncorrenziali.

I.3. Oltre a non avere supporto normativo, la scelta del Ministero – relativa all'individuazione dei nuovi settori e alla specificazione dei settori c.d. “tradizionali” in indirizzi – è immotivata, irragionevole e incomprensibile e si pone altresì in contrasto con le statuizioni dell'Ecc.mo Giudice Amministrativo.

I.3.1. Nella relazione illustrativa, il Ministero afferma che il nuovo elenco è “*stato riformulato ... secondo criteri, congiuntamente o disgiuntamente applicati, della omogeneità disciplinare e della specialità della giurisdizione o del rito*” (p. 2) e che “*si è provveduto ... sulla scorta del duplice criterio costituito, oltre che dall'autonomia disciplinare e tematica, dalla giurisdizione o dal rito che li caratterizza*” (p. 5).

Ma l'assunto (così come l'elencazione dei settori contenuta nel DM) è apodittico, incomprensibile e non spiega né l'esistenza di alcuni settori (piuttosto che altri), né quindi l'assenza di altri settori, né soprattutto l'introduzione degli indirizzi (se del caso in alternativa ad autonomi settori di specializzazione).

L'elencazione dei settori e degli indirizzi – e la sua illustrazione nella Relazione di accompagnamento allo schema di Regolamento – non consente neanche di cogliere il criterio ordinatore effettivamente prescelto dal Ministero né di comprendere in che modo la predetta enunciazione si sia tradotta nell'individuazione di un settore o di un indirizzo.

Peraltro il Ministero non spiega in che modo i due criteri menzionati (omogeneità disciplinare e specialità della giurisdizione) si sarebbero alternati (e quindi quando avrebbe trovato applicazione il criterio della omogeneità disciplinare o quando invece avrebbe trovato applicazione quello della specialità della giurisdizione) né quando tali criteri avrebbero invece trovato applicazione “congiunta”.

I.3.2.a) L'assetto individuato dal Ministero, con i menzionati criteri di divisione in settori e, per alcuni di essi, in indirizzi, non corrisponde neanche agli esiti del giudicato

amministrativo risultante dall'impugnazione del DM 144/15.

L'Ecc.mo TAR del Lazio, con le sentenze 4424/17 e 4428/17 – condividendo le censure che già in occasione della precedente elaborazione regolamentare avevano ritenuto la normativa proposta dal Ministero *“illogicamente omissiva di discipline giuridiche oggetto di codificazione (diritto dei consumatori) o di discipline oggetto di giurisdizioni dedicate (Corte dei conti), ciò che paleserebbe l'assenza di parametri oggettivi di riferimento per l'individuazione degli stessi”* – aveva statuito che non era dato *“cogliere quale sia il principio logico che ha presieduto alla scelta delle ... materie”* e che non era stato *“rispettato né un criterio codicistico, né un criterio di riferimento alle competenze dei vari organi giurisdizionali esistenti nell'ordinamento, né infine un criterio di coincidenza con i possibili insegnamenti universitari, più numerosi di quelli individuati dal decreto (...) Piuttosto sembra che si sia attinto, solo per frammenti, a ciascuno di tali criteri, senza che tuttavia emerga un unitario filo logico di selezione”*.

Anche il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5575/2017, a conferma delle predette pronunce del TAR, ha rilevato l'irragionevolezza della precedente analitica suddivisione per il diritto civile nonché l'illegittimità della mancata introduzione, ad esempio per il diritto amministrativo (ma il rilievo vale anche per gli altri settori), di *“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”*.

Le menzionate indicazioni non sono state considerate, permanendo al contrario, permane l'incomprensibilità del criterio prescelto.

I.3.3. Il dichiarato intento di combinare omogeneità disciplinare e specialità della giurisdizione è anche contraddetto dal DM.

Infatti, restando fermo che non ha chiarito in che modo la “disciplina” è stata enucleata fra i vari ambiti di operatività nel mercato dei servizi legali, il DM 163 non ha neanche rispettato il criterio della specialità della giurisdizione (che peraltro non è nemmeno necessariamente caratterizzante, secondo quanto statuito dal Consiglio di Stato).

I.3.3.a) Non è stata valorizzata la specialità della giurisdizione in alcuni settori

(senz'altro autonomi) del diritto, come ad esempio quello delle procedure concorsuali (che fanno riferimento ad un giudice dotato di autonoma competenza ma che è stato qualificato come indirizzo del diritto civile al quale però si potrebbe per certi versi anche considerare estraneo).

I.3.3.b) Non è stato tenuto conto di tutto lo spettro di specialità dei diversi ambiti della giurisdizione e non è stato tenuto conto della peculiarità della materia processuale e di quelle, molto rilevanti e di importanza crescente, delle tecniche o soluzioni alternative al processo.

I.3.3.c) In tale prospettiva il Regolamento è anche contraddittorio poiché – pur consentendo la dimostrazione della “*comprovata esperienza*” mediante la produzione di documentazione “*giudiziale o stragiudiziale*” (art. 8 comma 1 lett. b) – non fa alcun riferimento a profili di specialità nei settori processuali o, all'inverso, nei settori alternativi a quello processuale (come avviene ad esempio negli Stati Uniti ove è nota la distinzione tra c.d. *litigators* e i *non litigators* o *transactional attorneys*), né alle procedure di ADR, né al diritto degli arbitrati, che invece avrebbero potuto assumere dignità di settore autonomo, così come accade in altri paesi dell'Unione Europea (si pensi, ad esempio alla Francia o all'Inghilterra, dove il primo settore menzionato nei regolamenti di specializzazione è proprio il diritto dell'arbitrato).

I.3.3.d) Altri sono stati irragionevolmente scomposti e sovrapposti sia come settori autonomi sia come indirizzi di una delle materie tradizionali: si pensi al diritto dell'informazione che è stato indicato sia come settore autonomo all'art. 3 comma 1 lettera l) (accorpato con il “*diritto della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali*”) sia come indirizzo del diritto penale all'art. 3 comma 4 lettera g) (“*diritto penale dell'informazione, di internet e delle nuove tecnologie*”), consentendo l'assurdo risultato che un avvocato che si specializza nel settore del diritto dell'informazione, ai sensi dell'art. 3 co. 1 lett. l) – magari in ambito stragiudiziale – non possa dirsi specializzato anche in riferimento a quelle situazioni afferenti al medesimo oggetto ma suscettibili di assumere profili di rilievo anche penale.

I.3.3.e.) Altre scelte sono palesemente errate, come quella di non fare riferimento al

“*diritto farmaceutico*, che è materia oggetto di regolazione pubblica pacificamente soggetta alla giurisdizione amministrativa.

I.3.3.f) Ancora con riguardo al settore del diritto amministrativo, è evidente che il medesimo sia stato ripartito in indirizzi che non coprono tutti gli ambiti che possono caratterizzare la materia.

Si pensi alle elencazioni contenute negli artt. 119 e ss. del codice del processo amministrativo oppure nei decreti dei Presidenti dei Tar e del Consiglio di Stato di ripartizione delle competenze tra le varie sezioni in cui è suddiviso il plesso giudiziario - che non sono ricomprese né negli indirizzi in cui è ripartito il settore del diritto amministrativo, né in altri indirizzi né in autonomi settori.

Si pensi ancora ad esempio: agli atti delle autorità militari; agli atti degli organi delle amministrazioni dell'Interno; al demanio e patrimonio statale e non statale, che non appare riconducibile né nell'edilizia o urbanistica né nei servizi di interesse generale, che sono i servizi pubblici; alla materia del commercio, industria ed artigianato; agli atti delle autorità indipendenti; alle espropriazioni, occupazioni ed altri atti ablativi della proprietà; agli impianti pubblicitari; alla caccia ed alla pesca; agli stranieri (cittadini extracomunitari e cittadini UE); alle professioni ed albi professionali, incluse le procedure di valutazione per l'iscrizione agli albi.

Si pensi, ancora, alle materie che pur afferendo al diritto amministrativo, secondo il DM costituiscono settori autonomi (quali il diritto della concorrenza, il diritto dei trasporti e della navigazione, il diritto dello sport).

Per tali ambiti di attività l'avvocato amministrativista è palesemente discriminato.

Se, secondo il DM, il titolo di specialista si può conseguire solo in due settori, e se l'attività dell'avvocato amministrativista è svolta anche nei settori appena menzionati, i quali possono rientrare a pieno titolo nelle materie del diritto amministrativo, quantomeno laddove vi sia la giurisdizione del giudice amministrativo, è evidente il *vulnus* per quell'avvocato che, pur svolgendo attività in tutti quei settori, non potrà ottenerne il riconoscimento ai fini del titolo di specialista di settore.

Si conferma dunque l'irrazionalità del d.m. 163/2020 perché, se è vero che nel diritto

civile e nel diritto penale - nell'ambito delle relative giurisdizioni ordinarie - appare culturalmente coerente ed agevole definire ed individuare indirizzi - o meglio dei sotto-settori - analoga semplicità non sussiste per il diritto amministrativo, avendo riguardo alla moltitudine di atti che rientrano nel novero dell'organizzazione e soprattutto dell'attività della Pubblica Amministrazione e non solo quindi nella giurisdizione del Giudice amministrativo e che non sono stati presi in considerazione nel d.m. 163/2020.

Infatti, se nel diritto civile, nell'ambito della giurisdizione ordinaria, i Tribunali sono organizzati in sezioni specializzate, nelle quali maturano specifici filoni giurisprudenziali, tale specializzazione non esiste per la giurisdizione amministrativa, nell'ambito della quale i magistrati che compongono i TAR ed il Consiglio di Stato possono occuparsi, nei collegi ai quali partecipano - e specialmente nei Tribunali più piccoli - di tutte le materie di competenza del Tribunale.

Invero, a ben guardare, lo stesso <<generalismo>>, seppur nell'ambito del settore del diritto amministrativo, che contraddistingue le competenze della magistratura amministrativa, imporrebbe, per coerenza di substrato culturale, che anche la riconosciuta competenza dell'avvocatura chiamata ad esercitare il proprio ministero innanzi a tale giurisdizione poggi sulle medesime basi.

Non va infatti dimenticato che il settore del diritto amministrativo costituisce una vera e propria <<prima linea>> nella quale gli operatori, magistrati e avvocati, sono chiamati a cimentarsi quotidianamente con le continue modifiche normative che in modo spesso convulso toccano vari istituti. In tale situazione - per certi versi cronica - il principale strumento di cui gli operatori possono avvalersi è una solida preparazione sugli istituti generali, che si evolvono e maturano in tutti i vari ambiti dei diversi c.d. indirizzi e meglio sub-settori, per poi diventare a loro volta il substrato culturale delle successive evoluzioni interpretative di altri ambiti, in una operazione di osmosi che, non lo si può negare, è la storia del diritto amministrativo.

Il d.m. 163 si basa dunque su una prospettiva asfittica e culturalmente impoverente, manifestando comunque un approccio carente nei presupposti, perché da un lato non prende in considerazione materie che rientrano pacificamente nel settore e, dall'altro,

indica materie che pur rientrando sicuramente nel settore del diritto amministrativo, sono state qualificate come indirizzi autonomi e distinti.

In tale prospettiva, pur volendo ammettere in linea di principio la possibilità di individuare specifici sub settori, del settore del diritto amministrativo, la partizione indicata nel decreto impugnato oltre ad essere incompleta è anche ispirata ad una **incomprensibile frammentazione**, quando sarebbe anche stato possibile, laddove ritenuto ammissibile il conio regolamentare degli indirizzi, almeno accorpate le varie materie in un numero ristretto di sub ambiti omogenei (come ad esempio si potrebbe rilevare, senza volersi sostituire al decretatore, per la materia dell'urbanistica che appare prossima a quella degli appalti: non per nulla una prestigiosa rivista di diritto amministrativo si intitola proprio "Urbanistica e appalti" -, mentre il decreto, sulla base di un incomprensibile disegno, ha separato tali ambiti). Invero, viene in rilievo l'ambito degli <<interventi infrastrutturali>> al quale, in quanto interconnesse, afferiscono certamente le materie dell'urbanistica, dell'edilizia, dell'ambiente, degli appalti, al quale, comunque appare ricollegabile anche la materia dell'energia che si basa comunque sulla realizzazione di interventi infrastrutturali (c.d. *energy infrastructure*).

In altri termini, si impone l'annullamento in parte qua del decreto, proprio perché il legislatore non ha mai consentito di individuare gli indirizzi a chicchessia o, almeno, affinché nell'addivenire ad una individuazione dei sub settori, o indirizzi, che sia ragionevole, alla luce della fisiologica interconnessione funzionale delle materie, e sostenibile.

Si impone dunque l'annullamento del DM perché il legislatore non ha consentito di individuare gli indirizzi o, comunque, perché è necessaria una individuazione dei sub settori, o indirizzi, omogenea e ragionevole, che tenga conto della fisiologica interconnessione funzionale delle materie.

II

II.1. L'art. 1, comma 1, lett. b) del DM 163/20 è comunque illegittimo nella parte in cui ha mantenuto la previsione della possibilità di conseguimento del titolo in non più di due settori di specializzazione.

Non si potrebbe eccepire che la previsione fosse già contenuta – come in effetti era – nella precedente versione del Regolamento e che per tale ragione ne sia preclusa la contestazione.

In effetti la menzionata previsione sconta l'illegittimità della nuova e diversa articolazione dei tredici nuovi settori di specializzazione rispetto a quella precedentemente delineata dal DM 144 (che ne prevedeva diciotto).

La scelta del Ministero è frutto di una nuova valutazione – anch'essa, come quella originaria – erronea e irragionevole, come si ricava dalla Relazione illustrativa che afferma che *“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”*.

La relazione illustrativa dà dunque conto di una scelta – quella di limitare gli indirizzi – assunta all'esito del percorso regolamentare.

Trattasi di una scelta illegittima, come quella di limitare a due i settori di specializzazione e di prevedere la possibilità di combinare i due settori di specializzazione con i tre indirizzi nei settori tradizionali.

II.2. Anzitutto la scelta del Ministero appare irrazionale alla luce dell'art. 9, comma 1, 2 e 4 della legge professionale che riconosce *“la possibilità di ottenere il titolo di specialista”* e riserva il conseguimento del titolo per comprovata esperienza a coloro che *“dimostrino di avere esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo attività professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni”*.

Oltre che in contrasto con la disposizione di legge, il Regolamento appare anche contraddittorio poiché pretende di poter conciliare l'attività *“prevalente”* in più settori e, tra i settori tradizionali, in tre indirizzi (quando la prevalenza è necessariamente in uno di tali ambiti rispetto agli altri).

Del resto, la specializzazione sta proprio nella peculiarità e nella prevalenza

dell'impegno professionale in un determinato percorso settoriale.

Se così è, consentire la specializzazione in due settori con la facoltà di indicare sei indirizzi appare in contrasto con lo spirito della normativa, che – in definitiva – perviene a risultati aberranti, come quello di ammettere la possibilità di specializzarsi contemporaneamente in diritto civile e in diritto penale (ossia in settori tradizionalmente opposti del percorso professionale). Ad esempio, è in ipotesi consentito specializzarsi in diritto civile con indirizzo nel diritto successorio, diritto dell'esecuzione forzata e diritto dei consumatori, nonché in diritto penale con indirizzo in diritto della pubblica amministrazione, dell'economia della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione e dell'esecuzione penale.

La delineata previsione, assieme alla formulazione degli indirizzi, consente ovviamente molteplici combinazioni (a seconda dei settori di operatività degli avvocati e, quindi, dei rispettivi clienti), ma in linea generale appare irrazionale poiché mortifica l'acquisto del titolo da parte chi, per esempio, concentra realmente la propria attività in un unico settore di attività "prevalente", per il quale potrebbe non essere qualificante dirsi specialista quando lo stesso titolo può essere acquisito da chi si occupa contemporaneamente di più ambiti settoriali (e dunque, forse, davvero specialista non è).

II.3. Qualora l'art. 9 della legge 247/12 dovesse essere interpretato nel senso di non precludere l'acquisto del titolo di specialista per più di un settore, l'assetto regolamentare sarebbe comunque immotivato e irrazionale.

Difatti non è dato comprendere le ragioni per le quali dovrebbe configurarsi il limite di due settori di specializzazione con la previsione degli indirizzi (in numero di tre), peraltro solo per alcuni settori (quelli tradizionali).

Già l'Ecc.mo Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5575/2017, aveva affermato, con riferimento alla censura – prospettata in quella vicenda – concernente il numero massimo di specializzazioni conseguibili, che la censura in questione "*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. E' evidente che rivisitazione dell'elenco e individuazione di un limite ragionevole e congruo dovranno andare di pari passo".

In tale ottica, la limitazione della specializzazione a soli tre indirizzi per settore è incomprensibile per i settori tradizionali (persino per ragioni speculari e opposte a quelle dedotte dal Consiglio di Stato).

Se un avvocato può optare per il titolo di specialista nel diritto amministrativo, o nel diritto civile o diritto penale, senza dover indicare i relativi indirizzi, non si coglie la ragione per la quale **si debba limitare a soli tre indirizzi la relativa specializzazione per l'ipotesi in cui l'avvocato svolga la propria attività in tutti gli altri indirizzi in cui è suddiviso il settore di appartenenza.**

È inoltre contraddittorio prevedere che sia sufficiente dimostrare la propria attività professionale in un solo indirizzo per ottenere il titolo di avvocato specialista di settore e poi negare la possibilità di indicare un numero di indirizzi superiore a tre per l'avvocato la cui attività contempli tutte, o parte, delle materie in cui si suddivide il settore in questione e quindi in cui si compone la sua attività.

Chi nell'arco della propria vita professionale ha svolto la sua attività in tutti i settori (*rectius* sotto-settori del diritto civile, penale o amministrativo, civile), è parificato - è cioè specialista allo stesso titolo - a chi si è limitato a svolgere la propria attività in un solo sotto-settore.

Si potrebbe obiettare che, essendo possibile acquisire il titolo di specialista (in diritto amministrativo, civile o penale) senza dover indicare nessuno specifico indirizzo, tale titolo possa automaticamente comprovare l'idoneità per tutti gli indirizzi di settore.

Ma così non è, atteso che altrimenti non si comprenderebbe il rilievo della suddivisione in indirizzi e, soprattutto, non sarebbe stato indicato alcun limite al numero di indirizzi da poter indicare nel titolo di specialista.

III

III.1. Per i settori tradizionali del diritto civile, penale e amministrativo, l'art. 1 comma 1 lett. b) del DM 163, modificando l'art. 3 del Regolamento, prevede che la specializzazione nel settore si acquisisce tramite la prova dell'esperienza o della frequenza ai corsi in *“almeno uno degli indirizzi di specializzazione”*.

Tale modalità è irragionevole e incomprensibile per quanto detto innanzi ed anche perché – proprio tenuto conto dell'autonomia o, meglio, dell'autonoma dignità di alcuni indirizzi (che in realtà sono settori) – la specializzazione riguarda l'indirizzo o il settore (autonomo) o il sotto-settore, come aveva indicato il Consiglio di Stato che aveva annullato il regolamento proprio perché non erano stati declinati dei sotto settori autonomi di disciplina.

Nel contempo è irragionevole prevedere che per conseguire il titolo di avvocato specialista in uno dei settori tradizionali (civile, penale e amministrativo), si debba necessariamente assolvere al percorso formativo oppure comprovare l'esperienza soltanto in uno degli indirizzi di settore (che l'avvocato è comunque libero di scegliere di non menzionare).

Se il titolo riguarda il settore di specialità (ad esempio di diritto civile) e se si sceglie di non menzionare alcun indirizzo, **non è ragionevole ritenere che il titolo di specialista in quel settore si debba acquisire necessariamente tramite l'esperienza in uno solo degli indirizzi e non anche in più di essi.**

Del resto analoga necessità non è stata prevista ai fini del mantenimento del titolo.

L'art. 11 del regolamento prevede infatti che il mantenimento può avvenire *“dimostrando di avere esercitato ... in uno dei settori di specializzazione”* e non anche, per quelli tradizionali, in uno degli indirizzi.

III.2. Nella suesposta prospettiva la normativa che individua i settori e gli indirizzi – al pari del sistema di comprova dell'esperienza delineato dal Regolamento – è irrazionale poiché tratta allo stesso modo settori di specializzazione fra loro non omogenei.

Si pensi alla possibilità di acquisire la specializzazione in diritto civile comprovando (sia consentito dire facilmente) dieci incarichi l'anno nel contenzioso in materia di diritti reali, condominio e locazioni. Tale situazione è trattata allo stesso modo di quella,

invece diversa, del professionista che intende acquisire la specializzazione in diritto dell'Unione europea o in diritto amministrativo (per chi si occupa in prevalenza di giudizi elettorali).

Si pensi, ancora, al professionista con esperienza nell'impugnativa degli atti e provvedimenti delle autorità indipendenti (Agcom, Consob, Banca d'Italia) che, a dispetto della sicura *expertise* nei settori della regolazione delle comunicazioni, della finanza, dell'ambito bancario e creditizio, o non può acquisire specializzazioni (perché non sono previste) o ha molta minore possibilità di cumulare incarichi nel settore.

La disparità non è solo oggettiva (non potendo compararsi la mole del contenzioso in materia di locazioni a quella del contenzioso elettorale o finanziario, invece regolati allo stesso modo dagli stessi criteri di valutazione dell'esperienza), ma anche soggettiva perché non tiene conto nemmeno delle specificità delle situazioni locali (ad esempio riferite al relativo foro di appartenenza).

III.3. E' altresì irragionevole la mancata previsione di meccanismi derogatori in presenza di giustificati motivi per i casi di impedimento anche temporaneo all'esercizio della professione (come ad esempio in caso di gravidanza, malattia, infortuni, ecc.).

In tali casi la normativa, così come delineata, determina inesorabilmente l'azzeramento del requisito di esperienza per il professionista (costretto a rispettare il limite di 10 incarichi l'anno nel quinquennio per l'ottenimento del titolo e di 10 incarichi l'anno nel triennio per il mantenimento del titolo).

Trattasi di una conseguenza sproporzionata, alla quale si sarebbe potuto porre rimedio contemplando una sospensione del periodo di riferimento, nei casi di flessione giustificata dell'attività professionale.

III.4. La menzionata modalità di accesso al titolo è inoltre discriminatoria per i giovani professionisti che, pur avendo maturato esperienza in ambiti professionali iperspecializzati, rivestono il ruolo di collaboratori negli studi legali e quindi non possono dimostrare un adeguato numero di incarichi fiduciari.

Tali professionisti/collaboratori anche super specialisti non hanno accesso al titolo se non tramite i percorsi formativi.

Ma è evidente che la frequenza obbligatoria e con profitto ad un corso biennale della durata minima di duecento ore, con spese integralmente a carico del professionista, costituisce un dispendio in termini di tempo, costi e mancati guadagni oggettivamente insostenibile per i giovani avvocati e per i collaboratori degli studi legali per i quali si sarebbe potuta valorizzare una modalità di accesso a titolo diversa.

III.5. Il complesso delle suesposte considerazioni dimostra l'irragionevolezza e anche il contrasto con il principio di proporzionalità dell'art. 1 del DM 163 segnatamente nella misura in cui prevede una elencazione dei settori e degli indirizzi (oltre che erronea, incompleta, irrazionale, anche irragionevolmente e immotivatamente) tassativa, restrittiva e limitativa della libertà di autodeterminazione professionale degli avvocati.

Infatti l'impugnata disciplina non consente agli avvocati di scegliere (liberamente) il proprio titolo di specialista.

Eppure la possibilità di scegliere, o contribuire a determinare, il settore di specializzazione avrebbe potuto essere prevista dal Ministero, soprattutto tenuto conto del fatto che il regolamento valorizza il conseguimento del titolo per comprovata esperienza maturata in uno specifico settore.

Se, in effetti, il professionista opera in uno specifico settore non riconosciuto tra quelli elencati all'art. 3 del Regolamento, il medesimo è costretto, più che a valorizzare la propria esperienza, a "incasellarla" in categorie rigide e predeterminate, in alcuni casi inesistenti.

In tale prospettiva, oltre al difetto di proporzionalità, si deduce anche quello di istruttoria: sarebbe bastato svolgere un'analisi comparatistica per verificare che analoghe soluzioni sono praticate a livello globale ed europeo.

In Francia, ad esempio, l'avvocato che fa istanza per ottenere il titolo di specialista può chiedere il beneficio di una qualificazione specifica che lui stesso può proporre alla valutazione della specifica Commissione del *Conseil national des barreaux* che si occupa di formazione (a condizione che la menzione sia coerente con il campo giuridico di specializzazione, che presenti un carattere giuridico nel contenuto e nella formulazione e che presenti un interesse per l'informazione del pubblico).

Anche negli Stati Uniti si registra una concezione *bottom – up* delle specializzazioni: le organizzazioni degli avvocati possono articolare un programma di certificazione della specialità qualora questa non sia già prevista e in tal caso devono definire la specialità in modo da sviluppare (a partire dall'esperienza) i requisiti della certificazione.

Trattasi di una modalità ragionevole e proporzionata, senz'altro aderente alla realtà del mercato dei servizi legali, che avrebbe consentito all'acquisto del titolo di non essere vincolato né alla rigida elencazione regolamentare né all'iniziativa normativa del Ministero prevista all'art. 4 del Regolamento.

IV

In ordine all'articolo 7, comma 4 del D.M. n. 144/2015 come confermato dal D.M. 163/2020.

IV.1. Si premette quanto segue al fine di prevenire eccezioni alla censura di seguito articolata.

Il D.M. n. 144/2015 ha potuto spiegare i propri effetti soltanto a seguito dei correttivi introdotti dal D.M. n. 163/2020, pubblicato in G.U. in data 12 dicembre 2020, atteso che le già richiamate iniziative giudiziali e le relative sentenze di accoglimento rese da codesto Ecc.mo T.A.R. e dal Consiglio di Stato avevano reso - in concreto - inefficace il regolamento ministeriale.

Il decreto n. 144/2015, infatti, per come era (ed è) concepito, disciplinava un articolato *iter* volto a conseguire il titolo di avvocato specialista, la cui validità era subordinata alla piena efficacia di tutte le proprie disposizioni. Di talché, l'originario regolamento, impugnato sin dalla sua emanazione, non ha mai potuto esplicare i suoi effetti.

Dopo la sentenza del Supremo Consesso, invece, è iniziata una nuova fase della regolamentazione della disciplina delle specializzazioni. **Il Ministero della Giustizia ha avviato un'attività istruttoria che ha portato ad un riesame, ad una rielaborazione, del precedente decreto, con l'adozione di un nuovo atto che, con le modifiche introdotte, ha complessivamente mutato il tessuto regolamentare del D.M. n. 144/2015.**

Il provvedimento impugnato è dunque “atto confermativo” (distinto dall'atto meramente

confermativo), frutto di un riesame e di una nuova valutazione degli interessi in gioco da parte dell'amministrazione che dà vita ad un atto nuovo e diverso a tutti gli effetti, pacificamente impugnabile (cfr. *ex multis*: Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 5341/2018).

IV.2. Per meglio comprendere l'illegittimità dell'art. 7 del D.M. n. 144/2015, come confermato dal D.M. n. 163/2020, è necessario partire dalla normativa di riferimento.

La legge n. 247/2012, con riguardo alle c.d. specializzazioni, all'art. 9 dispone: “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.

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

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

In conformità al dettato del comma 1, è stato emanato il D.M. n. 144 del 12 agosto 2015 *“Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.”*

L'art. 2 del D.M. prevede che *“Ai fini del presente decreto è avvocato specialista l'avvocato che ha acquisito il titolo in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3.*

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.”

Sono state così individuate due modalità di conseguimento del titolo di specialista:

percorsi formativi e comprovata esperienza professionale.

Soffermandoci sulla prima delle due modalità, viene in rilievo l'art. 7 comma 4 che testualmente recita: *“I consigli dell'ordine stipulano le predette convenzioni d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.”* Per converso, il comma 3 dispone: *“Il Consiglio nazionale forense può stipulare le convenzioni anche d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247”*. Tale disposizione, *a contrario*, certifica la sussistenza di un obbligo per ciascun C.O.A. di una previa intesa con le associazioni specialistiche per poter stipulare le predette convenzioni.

Tuttavia, ciò sembra porsi (*rectius* è) in contrasto con il richiamato art. 9 della legge n. 247/2012, dove, invece, è previsto solo e soltanto che *“... il Consiglio nazionale forense o i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista”*.

Stante la medesima norma di partenza, non è dato comprendere il differente punto di arrivo. Non vi è alcuna base normativa su cui si fonda l'obbligo in capo agli Ordini di accordarsi con le associazioni specialistiche per stipulare convenzioni con le facoltà di giurisprudenza, presso cui il Legislatore ha previsto che vengano organizzati i corsi specialistici. Anzi, a ben vedere, **la disposizione è in palese contrasto con l'art. 9 della legge n. 247/2012, dove è prevista solo la possibilità per il C.N.F. e i C.O.A di stipulare convenzioni con le facoltà di giurisprudenza per organizzare - presso dette facoltà - corsi di alta formazione per conseguimento del titolo di avvocato specialista e giammai l'intervento, in detta occasione (stipula convenzione), delle associazioni specialistiche.**

Né ciò appare ragionevole in considerazione del ruolo e delle competenze attribuite dal Legislatore ai Consigli dell'Ordine.

I C.O.A. sono enti pubblici non economici dotati di autonomia organizzativa, gestionale e decisionale che si esplica, a titolo esemplificativo, in: potestà regolamentare, organizzazione di eventi formativi, controllo sulla formazione continua degli iscritti,

compimento del tirocinio, vigilanza sulle violazioni di norme deontologiche commesse dagli iscritti, verifica della continuità dello svolgimento della professione forense, etc.

Tali compiti denotano un elevato grado di autonomia dei Consigli, che sono perfettamente in grado di concludere in autonomia accordi con le facoltà di giurisprudenza, senza necessità di intesa con le associazioni specialistiche.

La censurata previsione non è quindi giustificabile, poiché grava gli Ordini di un obbligo che non ha ragion d'essere, se non quella di limitarne ingiustificatamente il raggio di azione, subordinandone l'intervento al preventivo consenso con soggetti, per definizione, privati (le associazioni specialistiche).

Si tratta del sovvertimento - per via regolamentare - dei principi generali dell'azione amministrativa: il soggetto pubblico che per agire deve avere il consenso preventivo del privato! Non sembra esistano precedenti consimili.

Ai C.O.A. non può non essere riconosciuta la possibilità di organizzare corsi di alta specializzazione, anche perché gli stessi sono comunque sottoposti al vaglio ministeriale. Di conseguenza il "filtro" dell'intesa con le associazioni maggiormente rappresentative - in detta sede - risulta oltremodo superfluo.

Peraltro, siffatta disposizione non è neppure motivata.

Non vi è traccia dei presupposti che hanno portato all'adozione di tale previsione: né nel regolamento, né nella relazione illustrativa e nel parere del Consiglio di Stato, è fatta menzione della necessità di un'intesa con le associazioni specialistiche per consentire ai COA di stipulare le citate convenzioni con le facoltà di giurisprudenza.

In ogni caso, in assenza di un precetto legislativo che dispone l'obbligo di "intesa", sarebbe stata necessaria quantomeno una puntuale motivazione da parte del Ministero per giustificare l'introduzione di siffatto obbligo, che però non vi è.

A sostegno delle precedenti argomentazioni militano anche i commi 5 e 6 dell'articolo 7 del D.M. 144/2015, a mente dei quali: *"5. Le convenzioni di cui ai commi 3 e 4 prevedono l'istituzione di un comitato scientifico composto da sei membri di cui tre nominati da una delle articolazioni di cui al comma 1, uno dei quali con funzioni di coordinatore. Gli altri tre membri sono nominati da uno degli enti o delle associazioni*

di cui ai commi 3 e 4. Il comitato scientifico delibera a maggioranza dei componenti e, in caso di parità, prevale il voto del coordinatore.

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

L'utilizzo della disgiuntiva “o”, depone nel senso di ritenere meramente eventuale, e non certo necessaria, l'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative. Sia il C.N.F. che il C.O.A. (“uno degli enti”) possono infatti costituire autonomamente il comitato scientifico e il comitato di gestione, stante l'alternanza consentita dalla norma citata.

Soltanto nel momento relativo alla programmazione del corso, inteso anche dal punto di vista didattico, focalizzando l'attenzione sulle tematiche di maggior rilievo in un dato momento storico, è possibile ed auspicabile un confronto ed un'eventuale "intesa" tra i C.O.A. e le associazioni professionali. Queste ultime, come detto, potrebbero coadiuvare i consigli ad elaborare la pianificazione dei corsi.

Invece, con riguardo alle convenzioni con le facoltà di giurisprudenza, per il momento della stipula il C.O.A. non deve avvalersi, per forza, di intese con le associazioni professionali suddette.

V

In ordine all'art. 2 comma 3 del D.M. 163/2020.

L'art. 2, comma 3, del d.m. impugnato prevede: “3. *Il titolo di avvocato specialista può essere conferito dal Consiglio nazionale forense 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 del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del presente decreto.”.*

Il d.m. è all'evidenza illegittimo poiché la norma in questione legittima inammissibilmente l'attribuzione del titolo in favore di chi abbia ottenuto un dottorato di ricerca, e ciò a prescindere dal fatto che l'istante sia o meno ancora

avvocato o che lo sia da un tempo limitato e, in ogni caso, senza alcuna garanzia di certezza in ordine all'esperienza pratica del medesimo nell'esercizio della professione (esperienza per altri versi richiesta, come sopra detto, mediante dimostrazione dell'esercizio della professione per almeno 8 anni).

Non si comprende, al riguardo, come il rigore previsto da un lato (onere di giustificare una comprovata esperienza) venga improvvisamente meno a fronte di un'asserita elevata preparazione (solo teorica) dall'altro.

Peraltro l'art. 9 della legge 247/12 consente l'acquisto del titolo solo in caso di "*corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista*" e non anche seguendo altri percorsi universitari.

La disposizione regolamentare, dunque, produce conseguenze in discrasia totale rispetto ai propositi della legge e viola l'art. 3 Cost. nella misura in cui tratta casi diversi in maniera analoga.

Inoltre, codesto Ecc.mo TAR, con la sentenza 4428 aveva affermato che: "*Quanto alla censurata irrilevanza dell'esperienza pregressa degli avvocati ex magistrati e dei professori universitari, va poi rilevato che il regolamento ha per oggetto la disciplina per il conseguimento del titolo di "avvocato" specialista, così che, ragionevolmente, il parametro della comprovata esperienza è stato valorizzato con esclusivo riferimento all'attività professionale di avvocato*".

In tale prospettiva anche quello della formazione (sotto il profilo dottorale) non può non essere necessariamente correlato alla verifica dell'attività professionale di avvocato.

VI

In ordine all'art. 6 comma 4 del D.M. n. 144/2015, come modificato dal D.M. n. 163/2020 e all'art. 8 comma 1 e 2.

VII.1. La legge n. 247/2012 all'art. 9, comma 2 prevede che: "*Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione*". Con riguardo alla seconda modalità, il comma 4 dispone 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”.

Il decreto n. 144/2015, nella sua originaria formulazione, in attuazione di tale norma, all'art. 6 comma 4 prevedeva: *“Nel caso di domanda fondata sulla comprovata esperienza il Consiglio nazionale forense convoca l'istante per sottoporlo ad un colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione.”*

Era quindi individuato in un colloquio il modo migliore per rilevare se l'aspirante specialista fosse o meno in possesso dell'esperienza vantata.

Tale disposizione era oggetto di impugnativa, accolta da codesto Ecc.mo T.A.R. con sentenza n. 4426/2016, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5575/2018 che ha affermato che *“8.5. In effetti il colloquio, come delineato dalla disposizione regolamentare impugnata, ha contorni vaghi e imprecisi, sicché non ne risulta sufficientemente tutelato né l'interesse del professionista aspirante al titolo, né, per altro verso, l'interesse del consumatore-cliente, che nella speciale qualificazione attestata dal titolo deve poter riporre un ragionevole affidamento. 8.6. La doglianza dell'Amministrazione, a detta della quale contenuti e modalità del colloquio dovrebbero essere desunti da una visione complessiva della normativa di settore, è sostanzialmente generica e va comunque oltre il segno là dove sostiene che “diversamente opinando sarebbe sufficiente dimostrare la comprovata esperienza mediante l'iscrizione all'albo e la documentazione numericamente contemplata dal regolamento unilateralmente ritenuta conferente allo scopo”. 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”.*

VI.2. Nell'attività di ripensamento dell'intera materia, a seguito delle pronunce

giurisdizionali citate, il Ministero, nell'ottica di conformarsi alle stesse e seguendo le indicazioni fornite dai pareri del Consiglio di Stato e dal C.N.F., con D.M. n. 163/2020, ha introdotto alcune modifiche al comma 4 dell'art. 6. La sua attuale formulazione, in effetti, prevede che: *“Nel caso di domanda fondata sulla comprovata esperienza il Consiglio nazionale forense convoca l'istante per sottoporlo ad un 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. 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.”*

Anche tale previsione è illegittima.

Non vi è chiarezza sull'oggetto del colloquio, né sul tipo di valutazione affidata alla Commissione, anche tenuto conto di quanto previsto all'articolo 8 che dispone: *“1. Il*

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

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

b) di avere esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo attività di avvocato in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3, mediante la produzione di documentazione, giudiziale o stragiudiziale, comprovante che l'avvocato ha trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari a dieci per anno. Ai fini della presente lettera non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di un'analogha attività difensiva.

2. 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.”

Sono evidenti le incongruenze e le contraddizioni:

- l'art. 6 fa riferimento alla “ ... esposizione e discussione dei titoli presentati”, ma anche alla “valutazione” poiché “ ... il colloquio è diretto ad accertare l'adeguatezza dell'esperienza maturata”;
- l'articolo 8, invece, dispone che la Commissione svolge un'attività di accertamento dei requisiti (primo rigo comma 2 dell'art. 8) ma valuta anche la congruenza dei titoli (stesso comma).

Restando fermo che non si comprende la *ratio* di un colloquio se la valutazione della Commissione è quella di valutare la congruenza dei titoli rispetto al settore o all'indirizzo oppure la documentazione a corredo dell'istanza, la confusione terminologica dimostra la persistente incertezza in ordine ad uno degli aspetti già

censurati con le impugnative promosse avverso l'originario D.M., ove era contestata per l'appunto l'assenza di indicazioni sulle modalità del colloquio. Tale aspetto non è stato superato vista la equivocità del decreto sul punto.

L'attività di accertamento è ben diversa da quella di valutazione, consistendo la prima in un mero controllo sulla corrispondenza o meno di quanto dichiarato dal candidato in ordine all'esperienza posseduta, mentre la seconda in un'attività per sua natura discrezionale. Così come è sin troppo noto che la discrezionalità, quando non delimitata, può agevolmente sfociare in irragionevolezza, quando non in arbitrarietà, in quanto attributiva di un potere che necessita di alcuni limiti.

Peraltro, se vi fosse una vera e propria attività valutativa, la stessa sarebbe del tutto sprovvista di predeterminazione di parametri ai quali la Commissione dovrebbe attenersi.

In ogni caso trattasi pur sempre di attività valutative interne che non richiedono la presenza a colloquio dell'istante.

VI.3. L'assenza di chiari limiti al potere discrezionale della Commissione emerge anche dal comma 2 dell'articolo 8, sopra riportato, che introduce una deroga al numero di incarichi necessari a poter ottenere il titolo di avvocato specialista, prevedendo che *“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.”*

Non sono chiari né definiti i limiti al potere discrezionale della Commissione, alla quale è attribuita, in modo assolutamente generico, la facoltà di derogare finanche al numero minimo di incarichi per anno, in base ad una non meglio precisata rilevanza degli stessi. In disparte la questione relativa al numero di incarichi, elemento già di per sé contraddittorio, poiché è difficile preconstituire un limite di incarichi valido per tutti i settori che sono molto differenti tra loro, la norma consente un'assoluta ed illimitata discrezionalità, senza dettare alcun criterio di valutazione degli incarichi.

La menzionata previsione è dunque illegittima poiché non si comprende cosa debba intendersi per *“particolare rilevanza”* (a giustificazione della deroga al numero degli

incarichi), non potendosi neppure immaginare che il legislatore abbia ritenuto di equiparare o di commisurare la rilevanza in relazione al valore della questione trattata.

Non si comprende, in altri termini, quale dovrebbe essere il discrimine per qualificare la rilevanza o meno dell'incarico, specie se è presupposto condiviso che l'obbligazione dell'Avvocato è un'obbligazione di mezzi e che l'Avvocato è tenuto, tra gli altri, al rispetto del parametro della competenza.

Ed allora, per rendere concretezza alla locuzione “*particolare rilevanza*” contenuta nella norma, ed evitare il rischio di utilizzi impropri o di un'eccessiva discrezionalità delle commissioni, il decreto avrebbe dovuto specificare quali fattori in concreto potrebbero determinare un aumento e/o una riduzione della rilevanza, e quindi individuare quali possano consentire il riconoscimento o meno della specializzazione.

Proprio alla luce della rilevata genericità, in ogni caso, sarebbe stato al più ammissibile procedere alla valutazione della rilevanza soltanto per derogare in riduzione il limite di dieci e non “anche”, come indicato nell'*incipit* della norma, proprio per evitare eccessi di discrezionalità e, in definitiva, lo sconfinamento nell'arbitrio.

Le suesposte considerazioni fanno emergere il contrasto del DM 163 con la previsione dell'art. 9 della legge n. 247/2012 che, con riguardo alla disciplina delle specializzazioni, aveva il duplice obiettivo di consentire ai professionisti esperti in determinate materie di acquisire una certificazione di tale competenza, spendibile nel mercato concorrenziale della libera professione e, contestualmente, garantire all'utenza la possibilità di scegliere di affidarsi per determinate questioni a professionisti effettivamente “specializzati” in determinati ambiti.

VI.4. Anche la previsione sulla composizione della Commissione valutativa (tre cassazionisti e due professori universitari in possesso di documentata qualificazione nel settore) è illegittima nella misura in cui non prevede che i professori siano anche avvocati, finendo per contrastare con la *ratio* della normativa dedicata ai professionisti.

VI.5. Persino la previsione sulla competenza alla nomina (un componente avvocato designato dal CNF, i restanti componenti nominati con decreto del Ministro della Giustizia) è illegittima.

In effetti viene meno la corrispondenza con l'assegnazione esclusiva della valutazione (dell'attribuzione e, poi, della revoca del titolo) al CNF, tanto più se si considera che non sono specificate le modalità con le quali “*CNF e il Ministro della giustizia individuano i componenti in possesso della necessaria qualificazione nell'ambito di un elenco tenuto presso il Ministero*” e che non si comprendono le motivazioni per le quali “*l'inserimento nell'elenco è disposto per gli avvocati su designazione del CNF e, per i professori, su designazione del dipartimento di afferenza*”.

VIII

Si denuncia infine un ultimo profilo di palese carenza della normativa impugnata.

La specializzazione, infatti, nasce a tutela del pubblico per assicurare la qualità delle prestazioni professionali, colmare le asimmetrie informative e per regolare le modalità di spendita del titolo e la comunicazione degli avvocati.

Nel Regolamento non c'è nulla che vada realmente in tale direzione, rimanendo incomprensibile in che modo si possa usare il titolo di specialista, anche in relazione all'indirizzo.

Se, infatti, sembra possibile per l'Avvocato non menzionare l'indirizzo del settore tradizionale (sebbene sia nell'indirizzo che il professionista si deve qualificare), non si comprende se sia possibile menzionare soltanto l'indirizzo e non anche il settore nell'ambito del quale il titolo è stato acquisito.

ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus* emerge evidente dai motivi di ricorso.

Perimenti sussistente è il *periculum in mora*, dal momento che l'attuazione del decreto, illegittimo sotto i molteplici profili censurati, espone al concreto rischio che, in attesa di una decisione di merito, vengano conseguite specializzazioni da diversi professionisti o, viceversa venga precluso il riconoscimento del titolo ad altri professionisti, sulla base di previsioni illogiche, irragionevoli, non conformi alla legge n. 247 del 2012 e ai principi generali vigenti in materia.

Gli Ordini e le Unioni ricorrenti, del resto, sono portatori anch'essi dell'interesse pubblico a che la regolamentazione del titolo di specialista costituisca una opportunità

effettiva per l'Avvocatura, consentendo di individuare effettivamente gli specialisti sulla base di elementi oggettivi e predeterminati.

In tale prospettiva, la circostanza che nella fase procedimentale prodromica all'approvazione del regolamento non si sia avvertita la necessità di consentire la partecipazione di Ordini ed Unioni, laddove al contrario è stata consentita la più ampia partecipazione di soggetti portatori, per definizione, di interessi privatistici e settoriali (le associazioni specialistiche riconosciute come maggiormente rappresentative dal Consiglio Nazionale Forense), rende evidente come l'accoglimento dell'istanza cautelare (anche ai limitati fini del riesame e per le sole parti del regolamento oggetto di censura), consentirebbe di addivenire finalmente – sia pure *ex post* e su impulso giurisdizionale – ad un percorso condiviso per superare le criticità rilevate nell'interesse degli iscritti e dei destinatari delle prestazioni professionali dei futuri specialisti i quali hanno evidentemente diritto a che sia loro assicurata una qualità massima delle prestazioni professionali, oltre che a scegliere di affidarsi a professionisti effettivamente “specializzati” in determinati ambiti.

In ultimo, l'attuazione della riforma, in questo momento, con settori completamente bloccati (si pensi al diritto civile immobiliare, delle locazioni e degli sfratti, a certi ambiti del penale, ai concorsi bloccati per l'amministrativo o, ancora, a molti sport completamente fermi), avvantaggerebbe alcuni specialisti a discapito di altri non per loro colpa impossibilitati a maturare i requisiti previsti dalla normativa per il conseguimento del titolo.

P.Q.M.

Si conclude

Per l'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare, con ogni conseguente statuizione di legge in ordine alle spese di giudizio.

Il contributo unificato è dovuto nell'importo pari ad euro 650,00 trattandosi di controversia dal valore indeterminabile.

Roma/Napoli/Palermo, li 10 febbraio 2021

Avv. Antonio Messina

Avv. Massimiliano Mangano

Avv. Giorgio Leccisi