N. 04424/2016 REG.PROV.COLL.
N. 13957/2015 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 13957 del 2015, proposto da:
Organismo unitario dell'avvocatura italiana (Ora), in persona del legale rappresentante p.t., Mirella (Maria) Casiello, rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Galletti, presso il cui studio in Roma, Piazzale Don Giovanni Minzoni, 9, sono elettivamente domiciliati;

contro

Il Ministero della giustizia, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12; il Consiglio Nazionale Forense;

e con l'intervento di

ad opponendum:
Unione delle camere penali italiane, Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i Minori, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t.,

rappresentate e difese dagli avv.ti Antonio Martini e Stefano Rossi, elettivamente domiciliate in Roma, corso Trieste, 109, presso lo studio dell'avv. Stefano Rossi;

Associazione giuslavoristi italiani, Unione nazionale camere avvocati tributaristi, rappresentati e difesi dagli avv.ti Antonio Martini e Stefano Rossi, elettivamente domiciliati in Roma, corso Trieste, 109, presso lo studio dell'avv. Stefano Rossi;

per l'annullamento

del decreto ministeriale 12 agosto 2015, n. 144, "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", pubblicato su G.U. n. 214 del 15 settembre 2015, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2016 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La legge n. 247 del 31 dicembre 2012 ha dettato la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, prevedendo, all'art. 9, la possibilità per gli avvocati di conseguire il titolo di avvocato specialista.

In data 12 agosto 2015, il Ministero della giustizia ha adottato il decreto

ministeriale contenente 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*".

L'Organismo unitario dell'avvocatura italiana (Oua) e l'avvocato Mirella (Maria) Casiello hanno impugnato il suddetto decreto ministeriale.

Il ricorso è affidato a sette motivi di doglianza: con il primo i ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 247/2012, con riferimento all'art. 117 comma 3 e all'art. 6 della Costituzione, con gli altri sei motivi hanno censurato singole previsioni regolamentari.

In particolare essi hanno sostenuto l'illegittimità: a) della previsione di un colloquio presso il Consiglio nazionale forense al fine di conseguire il titolo per comprovata esperienza professionale, b) della previsione che limita il numero massimo di specializzazioni conseguibili, c) dell'individuazione dei settori di specializzazione, d) dei requisiti per l'ottenimento ed il mantenimento del titolo, contestati pure sotto il profilo della disparità di trattamento tra le varie categorie di aspiranti specialisti, e) della disposizione transitoria ed f) della clausola finale di invarianza finanziaria.

Si è costituito il Ministero della giustizia che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Soni intervenuti ad adiuvandum l'Associazione dei giovani amministrativisti e l'Ordine degli avvocati di Lecce.

Sono intervenuti ad opponendum l'Unione delle camere penali italiane, l'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, l'Associazione giuslavoristi italiani e l'Unione nazionale camere avvocati tributaristi.

Alla camera di consiglio del 16 dicembre 2015 il collegio, ai sensi dell'art.

55, comma 10, del c.p.a. e "*considerato che le esigenze della parte ricorrente, correlate alla non palese infondatezza di alcune censure di irragionevolezza articolate in gravame, siano apprezzabili favorevolmente e tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito*", ha fissato l'odierna udienza pubblica per la discussione del ricorso nel merito.

I ricorrenti e gli interventori hanno depositato memorie in vista dell'udienza di discussione.

All'udienza del 9 marzo il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'art. 9 della legge n. 247 del 31 dicembre 2012, contenente 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. E' 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.

5. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai corsi relativi ai percorsi formativi nonché dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale spetta in via esclusiva al CNF.

Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce i parametri e i criteri sulla base dei quali valutare l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo di attività professionale in uno dei settori di specializzazione.

6. Il titolo di specialista può essere revocato esclusivamente dal CNF nei casi previsti dal regolamento di cui al comma 1.

7. Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale.

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

Il regolamento, adottato dal Ministero della giustizia ai sensi del comma 1, si compone di 16 articoli, solo alcuni dei quali sono oggetto delle censure articolate in gravame, mentre invece, con il primo motivo di doglianza è stata prospettata l'illegittimità derivata del regolamento per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 247/2012, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 6, della Costituzione.

Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità degli interventi ad opponendum, prospettata dai ricorrenti.

Osserva, infatti, il collegio che le associazioni che hanno spiegato tali interventi sono associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di avvocati, portatrici di un interesse sostanzialmente speculare, ancorché opposto, a quello attivato dai ricorrenti.

Va pure respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di un interesse attuale, concreto, immediato e personale alla pronuncia giurisdizionale richiesta, sollevata dagli interventori.

Deve, in proposito, infatti osservarsi come le contestazioni svolte dai ricorrenti – da valutarsi, ai presenti fini, alla stregua della astratta prospettazione di parte e salva l'autonoma e successiva valutazione dei medesimi profili in punto di fondatezza della domanda – appaiono censurare aspetti precettivi di immediata lesività, radicando in capo agli stessi quella posizione qualificata che si differenzia dall'aspirazione alla mera e astratta legittimità dell'azione amministrativa.

Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge n. 247/2012 laddove prevede che all'attuazione della stessa debba provvedersi mediante regolamenti adottati con decreto del Ministro della giustizia.

Essi sostengono che poiché l' articolo 117 della Costituzione, al comma 3, colloca le professioni tra le materie di legislazione concorrente, la competenza statale sarebbe configurabile solo in ordine all'emanazione di norme di rango primario, mentre, ai sensi del successivo comma 6 della medesima disposizione, la competenza in materia regolamentare spetterebbe alle regioni.

La censura è infondata.

La disciplina dettata dalla legge e poi dal regolamento in materia di

professione di avvocato attengono, infatti, a livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili, che, come tali, devono essere garantiti in maniera identica su tutto il territorio nazionale.

Con il secondo motivo di doglianza i ricorrenti, premesso che il regolamento è stato adottato dopo la scadenza del termine concesso dalla legge per l'attuazione della legge delega, rappresentano come una serie di previsioni regolamentari contenute nel decreto ministeriale impugnato non trovino alcuna base nella norma primaria.

Essi si riferiscono in particolare: a) alla previsione regolamentare contenuta nell'art. 6, comma 4, del regolamento, in forza della quale l'avvocato che intenda conseguire il titolo di specialista per comprovata esperienza deve sostenere un colloquio; b) alla previsione regolamentare che limita a due il numero massimo di specializzazioni conseguibili; c) alla previsione per cui i Consigli degli ordini degli avvocati, a differenza del Consiglio nazionale forense, possono organizzare corsi formativi di durata biennale solo previo raggiungimento di un'intesa con le associazioni private specialistiche maggiormente rappresentative; d) alla non valutabilità degli incarichi analoghi ai sensi dell'art. 8, comma1.

La censura è infondata.

Deve essere, in primo luogo, rilevato come non ricorra il lamentato profilo di tardività nell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione, attesa la non perentorietà del termine previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 247/2012.

Quanto poi alle altre disposizioni regolamentari censurate con la doglianza in esame deve, in generale, rilevarsi come il mero dato dell'assenza di puntuali previsioni legislative che corrispondano alla successiva

normazione di dettaglio non integra, di per sé, un vizio idoneo - in assenza di ulteriori profili di intrinseca irragionevolezza o di contrarietà alla norma sovraordinata, qui non dedotti - a provocare l'annullamento delle disposizioni censurate.

Con il terzo motivo di doglianza, i ricorrenti hanno censurato l'art. 3 del regolamento, contente la suddivisione dei settori di specializzazione, la quale, a loro giudizio, sarebbe intrinsecamente irragionevole ed arbitraria, oltre che 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.

La prospettazione deve essere condivisa.

Né dalla mera lettura dell'elenco, né dalla relazione illustrativa del Ministero è dato, infatti, cogliere quale sia il principio logico che ha presieduto alla scelta delle diciotto materie.

Ed infatti non risulta 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.

L'incompletezza dell'elenco era stata già rilevata dal Consiglio di Stato che si è pronunciato in sede consultiva sullo schema di regolamento, con rilievo al quale il Ministero si è adeguato in maniera parziale.

Piuttosto sembra che si sia attinto, solo per frammenti, a ciascuno di tali criteri, senza che tuttavia emerga un unitario filo logico di selezione.

Considerata la delicatezza della disciplina posta e la necessaria funzionalizzazione della normazione secondaria alla perseguita finalità di

rendere il mercato delle prestazioni legali più leggibile per i consumatori, non è dunque possibile condividere l'argomentazione difensiva spesa dall'amministrazione e dagli interventori ad opponendum, secondo cui la censura impingerebbe in una valutazione di merito riservata all'amministrazione.

Ed infatti, anche le valutazioni e le scelte rimesse all'attività regolamentare non possono sottrarsi al rispetto dei principi di intrinseca ragionevolezza e di adeguatezza rispetto allo scopo perseguito.

L'attuale irragionevolezza della disposizione, infine, diversamente da quanto sostenuto dagli interventori ad opponendum, non può essere elisa dalla teorica (e futura) possibilità di revisione dell'elenco prevista dall'art. 4 del d.m.

L'art. 3 del regolamento deve essere, di conseguenza, annullato in parte qua.

Con il quarto motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato il trattamento asseritamente deteriore riservato ai giovani avvocati, agli avvocati ex magistrati e agli avvocati professori universitari.

Ai primi, infatti, sarebbe irragionevolmente precluso il conseguimento del titolo per comprovata esperienza, subordinato all'iscrizione all'albo per almeno otto anni, agli altri, invece, non sarebbe stata riconosciuta in alcun modo la significativa esperienza maturata nella precedente attività lavorativa.

In proposito i ricorrenti ricordano come l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, nel parere reso sul disegno di legge di riforma della professione forense AS974 del 9 agosto 2012, avesse indicato come preferibile l'adozione di un "*sistema aperto, in cui la specializzazione possa*

discendere da qualsiasi esperienza professionale di studio o ricerca".

I ricorrenti hanno, altresì, censurato l'utilizzo di concetti generici, quali "*qualità*" degli incarichi, divieto di valutazione di incarichi "*analoghi*", rappresentando altresì l'irragionevolezza del numero minimo di quindici incarichi per anno, richiesta ai fini dell'accesso al titolo per comprovata esperienza, tale da avvantaggiare i grossi studi

La censura è infondata.

Deve, in primo luogo, osservarsi come la previsione della duplice modalità di conseguimento del titolo trova una chiara base normativa nell'art. 9, comma 2, della legge n. 247/2012, che stabilisce che "*Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione*", così che non vi è spazio alle censure articolate in ordine alle previsioni regolamentari che prevedono la contestata alternativa.

Della disposizione primaria, va rilevata, fin d'ora, la legittimità, proprio nella misura in cui consente, per il conseguimento di un titolo che non comporta riserva di attività professionale, modalità alternative ragionevoli ed adeguate al fine, restando poi su un piano squisitamente di merito, e non sindacabile in questa sede, la scelta tra un sistema aperto, come quello prospettato dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, ed un sistema più rigido tipizzato, quale quello prescelto dal legislatore.

Quanto poi al mancato rilievo dell'esperienza pregressa degli avvocati ex magistrati e dei professori universitari, va 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 specifico riferimento all'attività

professionale di avvocato.

Medesime considerazioni possono formularsi in ordine ai giovani avvocati, anche alla luce della considerazione per cui l'eventuale conseguimento di titoli specialistici prima del conseguimento del titolo di avvocato è una mera evenienza di fatto - nella maggior parte dei casi neppure imposta da puntuali incompatibilità tra corsi di perfezionamento e svolgimento della professione - ed è frutto, ancora una volta, di scelte professionali autonome e personali.

In sostanza gli stessi esempi indicati dai ricorrenti come prova delle pretese disparità di trattamento individuano proprio la carenza di specializzazione nella professione degli avvocati asseritamente penalizzati.

Quanto poi invece all'assenza di parametri dettagliati per definire i concetti di "*qualità*" degli incarichi e di affari "*analogh*i", che non possono essere computati nel numero di quelli necessari per l'accesso al titolo di specialista, deve osservarsi come il regolamento ha utilizzato delle espressioni in concreto insuscettibili di dar luogo a significativi dubbi interpretativi e a consequenziali disparità applicative, mirando la prima a garantire un'effettiva rilevanza degli incarichi trattati e la loro idoneità a far emergere la specifica competenza in materia ed essendo il riferimento agli affari analoghi finalizzato ad escludere la rilevanza di incarichi nei quali l'attività difensiva prestata sia sostanzialmente sovrapponibile a quella svolta in altro incarico, pure indicato dall'interessato tra quelli utili al fine di dimostrare la comprovata esperienza.

Quanto infine alla censurata disparità di trattamento tra il Consiglio nazionale forense e i consigli degli ordini, in ordine alla facoltatività per il primo e obbligatorietà per i secondi di stipulare intese e convenzioni per

l'offerta formativa, deve rilevarsi come il regolamento si sia sul punto correttamente adeguato alla previsione legislativa, che ha attribuito al Consiglio un ruolo di particolare preminenza, a garanzia dell'uniformità nell'applicazione delle nuove disposizioni.

Con il quinto motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato, perché intrinsecamente illogiche ed irrazionali, le previsioni che stabiliscono i requisiti per il mantenimento del titolo alla cui inosservanza consegue la revoca del titolo.

La doglianza è infondata.

Ed infatti, sebbene sia vero che la disciplina normativa sul punto è estremamente sintetica, ciò che lascia ampio spazio di manovra alla normazione secondaria, non pare al collegio che nell'individuare la disciplina regolamentare il Ministero abbia irragionevolmente esercitato la potestà ad esso attribuita.

Come emerge dalla lettura dell'art. 9 della legge n. 247/2012 e dell'intero regolamento, infatti, il titolo di avvocato specialista è stato introdotto come titolo meramente facoltativo, che non attribuisce riserva di esercizio di una determinata attività difensiva e che è connotato da uno spiccato tratto di "attualità", dovendo lo stesso fornire agli utenti una indicazione effettiva su una specifica e sussistente competenza dell'avvocato.

In tale ottica sono stati previsti requisiti per l'accesso al titolo decisamente meno stringenti di quelli previsti per l'accesso alle specializzazioni universitarie previste per differenti attività professionali (si pensi in particolare alle specializzazioni mediche, che prevedono un numero predeterminato di specializzandi, i quali devono superare un esame di ammissione), ma giustifica, di conseguenza, una verifica costante del

mantenimento del livello di specializzazione.

Proprio il necessario tratto dell'attualità della qualifica giustifica i requisiti posti per il mantenimento del titolo, peraltro assolutamente meno onerosi di quelli previsti per l'ottenimento e, in ogni caso, funzionali a dimostrare una costante attività di aggiornamento ed approfondimento del professionista, già necessaria sulla sola base delle prescrizioni deontologiche.

Con il sesto motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato la disposizione transitoria che ha consentito il riconoscimento della validità dei titoli di specialista conseguiti nel quinquennio anteriore all'entrata in vigore della legge n. 247/2012.

Ciò avrebbe violato il principio generale della irretroattività della legge, nonché premiato una serie di condotte poco corrette tenute da coloro che, prima della previsione normativa, avrebbero dispensato abusivi titoli di formazione.

La doglianza è infondata.

L'art. 14 del regolamento, infatti, subordina il riconoscimento dei titoli conseguiti prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina a condizioni estremamente rigorose (corso almeno biennale di alta formazione specialistica conforme ai criteri previsti dall'articolo 7, comma 12, organizzato da una delle articolazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, ovvero dal Consiglio nazionale forense, dai consigli dell'ordine degli avvocati o dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247) e ad uno stringente limite temporale (cinque anni).

Non vi è dunque nessuna violazione del principio di irretroattività, ma solo

una valorizzazione, in condizioni di sostanziale equivalenza, di competenze di recente acquisizione, ritenute espressione dell'attualità della specializzazione.

Con il settimo motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato la clausola di invarianza finanziaria.

La censura va respinta in quanto generica e perché tesa ad esternare una non condivisione della scelta normativa, senza che vengano individuate puntuali ragioni di illegittimità.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla le previsioni contenute nell'art. 3, comma 1, del regolamento impugnato, dalla lettera a) alla lettera t).

Spese compensate

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)