N. 04426/2016 REG.PROV.COLL.
N. 13776/2015 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 13776 del 2015, proposto da:
Anf - Associazione Nazionale Forense, in persona del legale rappresentante p.t., e Luigi Pansini, rappresentati e difesi dagli avv.ti Emilio Toma e Loredana Papa, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cosseria, 2, presso lo studio legale Placidi;

contro

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

per l'annullamento del decreto del Ministro della giustizia n. 144/15 - regolamento recante disposizioni per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista.

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 Ministro 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'Associazione nazionale forense e l'avv. Luigi Pansini, in proprio, hanno impugnato il suddetto decreto ministeriale.

Il ricorso è affidato a due motivi di doglianza, uno estremamente articolato e rivolto avverso specifiche previsioni regolamentari ed un altro, sostanzialmente solo enunciato, con il quale si rappresenta l'illegittimità costituzionale dello stesso articolo 9 della legge n. 247/2012.

Il primo motivo di ricorso prospetta violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (art. 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247; degli artt. 4 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale; artt. 3 e 41 della Costituzione, artt. 56, 101 e 102 del TFUE, art. 3 della legge n. 241/1990), violazione dei principi generali in materia di libera iniziativa economica, violazione dei principi comunitari di tutela della concorrenza, violazione del

principio generale di irretroattività delle norme, eccesso di potere per illogicità, sviamento, travisamento, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, irragionevolezza, contraddittorietà, incongruità, difetto assoluto di motivazione.

I ricorrenti, articolando la doglianza in otto punti, hanno censurato l'art. 3 del regolamento, che individua i settori di specializzazione, l'art. 6, nella parte in cui, al comma 4, stabilisce che nel caso di domanda fondata sulla comprovata esperienza, il Consiglio Nazionale Forense sottopone il richiedente ad un colloquio sulle materie di specializzazione, l'art. 7, che contiene la disciplina dei percorsi formativi, l'art. 10, che disciplina l'aggiornamento professionale specialistico e l'art. 14 che contiene le disposizioni transitorie.

Da ultimo i ricorrenti hanno prospettato, in via subordinata, l'illegittimità derivata del regolamento per illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 247/2012 per violazione degli artt. 2, 3 e 41 della Costituzione.

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

I ricorrenti hanno depositato una memoria in vista dell'udienza di discussione.

All'udienza del 9 marzo 2016 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, rubricata "*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 secondo motivo di doglianza, è stata prospettata l'illegittimità derivata del regolamento per illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 247/2012 per violazione degli artt. 2, 3 e 41 della Costituzione.

Ai punti 1 e 2 del primo motivo di doglianza, che, per motivi sistematici, vengono esaminati in maniera unitaria, i ricorrenti censurano le previsioni contenute nell'art. 7 del regolamento e concernenti il conferimento del titolo di avvocato specialista a seguito dell'esito positivo di percorsi formativi.

Essi rilevano, in primo luogo, come illegittimamente il regolamento abbia trasformato un titolo di qualificazione professionale in un ben diverso titolo di formazione culturale, non necessariamente rilevante sul piano della specializzazione forense.

Rappresentano poi come, sebbene la norma di legge avesse affidato, in materia, un ruolo centrale alle università, le previsioni regolamentari contenute nell'art. 7 abbiano invece accentrato nel Consiglio nazionale forense e nei Consigli dell'ordine degli avvocati poteri e ruoli non previsti dalla legge.

In particolare, mentre il terzo comma dell'art. 9 della legge prevede la mera facoltà, per le università, di stipulare convenzioni con il Consiglio nazionale

forense e con i Consigli dell'ordine degli avvocati, nel regolamento la stipula delle convenzioni diviene obbligatoria, ciò che si evincerebbe dall'utilizzo del termine "*stipulano*".

Lamentano ancora il fatto che nel regolamento non vi è alcun riferimento ai corsi di alta formazione, pure menzionati dall'art. 9 della legge.

Quanto all'accentramento di funzioni nelle mani del Consiglio nazionale forense, i ricorrenti rilevano poi come, ai sensi del citato art. 7 del regolamento, questo ha competenze in materia di:

- elaborazione delle linee generali dei corsi per il conseguimento del titolo di avvocato specialista ed individuazione del programma dettagliato dei suddetti corsi;
- organizzazione esecutiva dei corsi, nomina dei docenti e della commissione che valuta le prove finali del corso;
- rilascio e revoca del titolo.

Tale concentrazione di poteri in capo al CNF, che determina una sorta di "*esclusiva*" nel rilascio dei titoli, violerebbe i principi di cui agli articoli 3 e 41 della Costituzione e agli artt. 56, 101 e 102 TFUE, in quanto idonea a limitare sia la libertà di iniziativa economica nel campo dell'offerta di percorsi formativi tesi al rilascio del titolo, sia i principi in tema di concorrenza.

A sostegno di quanto dedotto, i ricorrenti invocano la sentenza della Corte di Giustizia n. 1/2003, la quale ha ritenuto che un regolamento dell'ordine degli esperti contabili del Portogallo relativo al conseguimento di crediti formativi gestiti dall'ordine stesso integrasse una decisione di un'associazione di imprese e che fosse idonea a falsare o restringere la concorrenza all'interno del mercato comune.

La prospettazione non può essere condivisa.

Osserva, in primo luogo, il collegio come la attribuzione di competenze esclusive al Consiglio nazionale forense dei poteri in tema di conferimento del titolo di avvocato specialista è, in realtà, contenuta nell'art. 9, comma 5, della legge n. 247/2012, rispetto alla quale il regolamento si pone come meramente esecutivo.

La previsione di legge, alla quale andrebbe dunque direttamente riferito il prospettato contrasto con gli invocati principi di libertà di iniziativa economica e di concorrenza, è, tuttavia, sottoposta, ad opera di ulteriori disposizioni contenute nella medesima norma, ad una serie di limiti e condizioni tali da escludere la ritenuta illegittimità.

Viene infatti in rilievo il terzo comma dell'art. 9, che ha stabilito che i percorsi formativi sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza (più correttamente individuate dal regolamento negli attuali dipartimenti), con le quali il Consiglio nazionale forense e i Consigli degli ordini degli avvocati possono stipulare convenzioni.

La previsione garantisce un alto livello culturale dei suddetti percorsi e un tendenziale livellamento degli standard qualitativi dei medesimi sul territorio nazionale ed è idonea ad escludere, già di per sé, la riferibilità al Consiglio nazionale forense della gestione, in proprio, dell'attività di formazione proposta.

Né ad una diretta imputazione al Consiglio nazionale dell'attività di gestione dei corsi può giungersi enfatizzando la circostanza che allo stesso compete, in ogni caso, la valutazione finale in tema di conferimento e che il medesimo partecipi, in qualche modo, al procedimento di costruzione e gestione dei corsi.

Deve piuttosto osservarsi come, proprio a seguito dell'articolazione procedimentale disciplinata in sede regolamentare - e che prevede la partecipazione di rappresentati del Consiglio nazionale forense, unitamente a magistrati e professori, sia alla commissione istituita presso il Ministero della giustizia, che ai comitati scientifico e di gestione - l'iter formativo risulta, non solo dettagliatamente scandito, ma anticipatamente condiviso, con valutazioni di carattere generale, dal Consiglio nazionale medesimo, che non potrà quindi rimettere in discussione il contenuto culturale dei corsi in sede di conferimento dei titoli.

Il censurato "*potere esclusivo di conferimento del titolo*" finisce, in tal modo, per consistere in null'altro che in una verifica della sussistenza delle condizioni per il conferimento medesimo.

L'esclusiva riserva, di conseguenza, risulta priva di apprezzabili margini di discrezionalità - astrattamente idonei ad alterare la concorrenza tra professionisti - essendo, in sostanza, finalizzata a garantire l'uniformità di valutazione delle competenze corrispondenti al percorso.

Così disciplinata, l'attività di formazione svolta nei percorsi di cui al comma 3 dell'art. 9 della legge n. 247/2012 e all'art. 7 del regolamento non può in alcun modo essere equiparata ad una attività di formazione professionale "*fornita*" dal Consiglio, al quale sono attribuiti, come visto, solo compiti consultivi, a monte, e di certificazione vincolata, a valle; in modo tale che il sistema risultante dalla legge e dal regolamento integra una fattispecie del tutto eterogenea rispetto a quella oggetto del precedente della Corte di giustizia invocato dalla ricorrente (nella quale il Consiglio dell'ordine offriva esso stesso l'attività formativa finalizzata all'acquisizione di crediti).

Al punto 3 del primo motivo, i ricorrenti hanno poi sostenuto che il

regolamento abbia individuato in maniera irrazionale e incongruente l'elenco delle materie nelle quali è possibile conseguire il titolo di specialista, rappresentando come in alcuni campi vi sarebbe una notevole segmentazione di una sola materia (diritto civile) in piccoli settori, mentre per altre materie (diritto amministrativo e diritto penale) non vi sarebbe analoga possibilità di specializzazione.

L'elenco, inoltre, sarebbe carente nella parte in cui non prevede materie a cui sono dedicate intere sezioni dei tribunali.

La doglianza è fondata.

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

Medesima condivisione per la prospettazione dei ricorrenti si impone con riferimento alle argomentazioni spese al punto 4 del primo motivo di ricorso e con le quali gli stessi hanno contestato la previsione regolamentare, contenuta nell'art. 6 del d.m. in esame, in forza della quale l'avvocato che voglia conseguire il titolo di specialista sulla base della comprovata esperienza professionale deve sostenere un colloquio sulle materie comprese nel settore di specializzazione dinanzi al Consiglio nazionale forense.

L'accoglimento della doglianza non può essere determinato dalla censurata commistione tra le due tipologie di procedimento che consentono il conseguimento del titolo (percorso formativo e comprovata esperienza) o dalla rilevata assenza di puntuale previsione nella norma primaria, ma va correlato, come pure correttamente dedotto dai ricorrenti, alla intrinseca irragionevolezza della norma per genericità, non avendo la disposizione regolamentare chiarito alcunché in ordine al contenuto del colloquio e alle modalità di svolgimento dello stesso.

L'assenza di specificazioni e di definizioni puntuali è dunque tale da conferire al Consiglio nazionale forense una latissima discrezionalità operativa, che, oltre ad essere foriera di confusione interpretativa e distorsioni applicative (con ricadute anche in punto di concorrenza tra gli

avvocati), si pone in assoluta contraddizione con la funzione stessa del regolamento in esame, che, ai sensi dell'art. 9 della legge, è quella di individuare un procedimento di conferimento definito in maniera precisa e dettagliata, a tutela dei consumatori utenti e degli stessi professionisti che intendano conseguire il titolo.

In parte qua, di conseguenza, va annullato l'art. 6 del regolamento.

Non può essere invece condivisa la censura articolata, al punto 5 del primo motivo di ricorso, avverso la previsione regolamentare che àncora il requisito della comprovata esperienza maturata esclusivamente al criterio del numero di incarichi professionali trattati per anno, il quale, nella ricostruzione delle parti, risulterebbe insufficiente ad "*integrare i criteri indicati dalla disposizione normativa*", tanto più che proprio l'idea di un numero identico di affari sarebbe illogica con riferimento alla profonda differenza dei campi nei quali la specializzazione può essere conseguita.

Rileva, per contro, il collegio come il numero di incarichi richiesti (peraltro rideterminato in un numero significativamente più basso di quello originariamente individuato a seguito dei rilievi mossi sia dalle commissioni parlamentari che dal Consiglio di Stato in sede consultiva), appare in sé ragionevole, atteso che si tratta di una soglia minima sicuramente accessibile da parte di chi svolga effettivamente in maniera specialistica una specifica attività professionale, così che deve ritenersi che il Ministero abbia correttamente effettuato, sul punto, la sottesa valutazione di merito.

Può dunque passarsi all'esame delle doglianze articolate al punto 6, con le quali i ricorrenti hanno censurato la previsione, contenuta nell'art. 10 del regolamento, nella parte in cui attribuisce al Consiglio nazionale forense e ai Consigli dell'ordine degli avvocati il compito di organizzare e gestire

l'aggiornamento professionale d'intesa con le associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'art. 35, comma 1, lettera s, della legge n. 247/2012, ciò che il regolamento avrebbe fatto in assenza di apposita previsione nel corpo normativo di rango primario.

Inoltre, la previsione della possibilità per il CNF di concludere intese esclusivamente con le suddette associazioni limiterebbe ed escluderebbe la libertà degli operatori di organizzare e gestire i corsi di aggiornamento professionale specialistico nella maniera ritenuta idonea e rispondente allo scopo, in ciò violando le prescrizioni costituzionali e comunitarie in materia di libertà di iniziativa economica.

L'alterazione degli equilibri concorrenziali sarebbe ancora più evidente alla luce del fatto che, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 247/2012 e del successivo regolamento di attuazione del CNF dell'11 aprile 2013, al Consiglio è attribuita in via esclusiva la gestione dell'elenco delle associazioni forensi maggiormente rappresentative.

Il motivo è infondato.

Ed infatti il censurato articolo 10 si limita a stabilire, al comma 1, che il Consiglio nazionale forense e i consigli dell'ordine, d'intesa con le associazioni forensi maggiormente rappresentative, "*promuovono*" l'organizzazione di corsi di formazione continua nelle materie specialistiche, precisando poi, al comma 2, che ai fini del mantenimento del titolo di specialista l'avvocato deve dimostrare di avere partecipato in modo proficuo e continuativo "*a scuole o corsi di alta formazione nello specifico settore di specializzazione per un numero di crediti non inferiore a 75 nel triennio di riferimento e, comunque, a 25 per ciascun anno*".

Il tenore letterale della disposizione, diversamente da quanto prospettato in

ricorso, è tale da non creare alcuna riserva esclusiva, in materia di organizzazione dei corsi, in capo al Consiglio nazionale e ai consigli dell'ordine, ai quali è riservato un mero ruolo di promozione.

Resta poi ferma, ai sensi del secondo comma e alla luce di una necessaria interpretazione della norma regolamentare in senso conforme ai principi costituzionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa economica e di concorrenza, la possibilità per altri operatori economici (siano essi scuole o enti promotori di corsi di alta formazione) di proporre ulteriori corsi, dei quali provvederanno a chiedere l'accreditamento secondo le regole generali in materia di crediti formativi.

Va poi respinta la censura, articolata al punto 7 del primo motivo di ricorso, con la quale si è contestato l'art. 10 del regolamento sotto il diverso profilo dell'avere ancorato, irragionevolmente ed ingiustificatamente, il mantenimento del titolo di specialista ai soli titoli culturali, sganciati dall'attività pratica.

L'affermazione, infatti, non trova riscontro nella lettera del testo regolamentare, atteso che il successivo art. 11 ha previsto il mantenimento del titolo anche a mezzo dell'esercizio continuativo della professione nel settore di specializzazione.

Da ultimo, va esaminata la censura articolata al punto 8 del primo motivo di ricorso, con la quale i ricorrenti hanno contestato l'art. 14 del d.m., contenente le disposizioni transitorie, sia nella parte in cui ha limitato il riconoscimento dei titoli pregressi solo a quelli conseguiti negli ultimi cinque anni (ciò che sarebbe stato fatto in assenza di corrispondente previsione normativa), sia nella parte in cui tratta in maniera più favorevole coloro che hanno conseguito i titoli di specializzazione nel quinquennio

rispetto a coloro che lo conseguiranno secondo la nuova disciplina, atteso che ai primi il titolo di specialista è attribuito in assenza di ulteriori adempimenti e senza valutazione dell'effettivo svolgimento della professione.

La prospettazione non può essere condivisa.

Come emerge dalla lettura dell'art. 9 della legge n. 247/2012 e dell'intero regolamento, il titolo di avvocato specialista è stato introdotto come titolo meramente facoltativo, che non attribuisce riserva di esercizio di una determinata attività difensiva, e con uno spiccato tratto di "*attualità*", dovendo le 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.

La particolare qualificazione che il titolo conseguito nel quinquennio deve avere per conservare effetto, fa sì che neppure sussista la lamentata disparità di trattamento con coloro che conseguiranno i titoli di specializzazione secondo la nuova disciplina.

Da ultimo va respinto il secondo motivo di doglianza, con il quale i ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità derivata del regolamento per illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 247/2012 per violazione degli artt. 2, 3 e 41 della Costituzione, alla luce di quanto sopra osservato

circa la non riferibilità al Consiglio nazionale dell'attività economica di offerta di corsi formativi finalizzati all'ottenimento del titolo di specialista.

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) e le previsioni di cui all'6, comma 4, del medesimo regolamento.

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.)