



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

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 28 agosto 2014

NUMERO AFFARE 01564/2014

OGGETTO:

Ministero della giustizia - ufficio legislativo.

Schema di decreto del Ministro della Giustizia concernente “Regolamento recante disposizioni per il conferimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista a norma dell’articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”;

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota n. 0007095 dell’Ufficio legislativo dell’8.8.2014, con la quale il Ministero della Giustizia chiede di acquisire il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore – estensore, consigliere Sabato Malinconico;

Premesso:

Riferisce l’Amministrazione che, nell’ambito della riforma dell’ordinamento forense approvata con la legge 31 dicembre 2012, n. 247, è stata prevista la

possibilità di conseguire il titolo di avvocato specialista a conclusione di un percorso formativo non inferiore a due anni svolto presso le facoltà di giurisprudenza delle università o sulla base di comprovata esperienza professionale nel settore di specializzazione prescelto. Tale possibilità è contemplata dall'art. 9 della legge citata, la quale al precedente art. 1, c. 3 affida ad un regolamento del Ministro della Giustizia, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere del Consiglio Nazionale Forense, la disciplina delle modalità di attuazione dei percorsi formativi e la individuazione dei parametri e dei criteri di valutazione dell'esercizio assiduo, prevalente e continuativo dell'attività professionale in uno specifico settore, necessario a realizzare il requisito della comprovata esperienza nell'area di specializzazione.

Lo schema di regolamento inviato per il parere si compone di 15 articoli nei quali sono compendiate le disposizioni elaborate dall'Amministrazione con l'obiettivo di dare vita alla regolamentazione attuativa delle previsioni contenute nella normativa primaria; detto schema è stato già sottoposto all'esame del Consiglio Nazionale Forense, il quale dopo aver acquisito il punto di vista dei Consigli territoriali dell'ordine e delle associazioni forensi maggiormente rappresentative, nella seduta amministrativa del 16 luglio 2014 ha espresso il proprio parere di competenza, trasmesso al Ministro della Giustizia con nota del 22 luglio 2014 a firma del Presidente.

L'Amministrazione referente nella relazione menzionata in epigrafe chiede espressamente a questa Sezione di esprimere il proprio avviso tenendo anche conto delle osservazioni formulate dal Consiglio Nazionale Forense con il parere di cui sopra.

Considerato:

Preliminarmente il Collegio ritiene di segnalare talune questioni di carattere formale sullo schema trasmesso: a tal riguardo suggerisce di unificare nel

preambolo i primi due capoversi, trattandosi di riferimenti ad articoli della stessa legge; ritiene inoltre che l'articolo 1 del testo sia pleonastico e suggerisce pertanto di sopprimerlo.

Con riferimento alle altre disposizioni contenute nello schema di regolamento, nel considerare contestualmente anche le osservazioni formulate dal Consiglio nazionale forense, rileva quanto segue: a) art. 2, comma 3; la disposizione appare da un lato superflua, in quanto la condotta in questione dovrebbe già ritenersi ex se riconducibile a comportamenti sanzionabili disciplinarmente secondo le norme del codice etico, dall'altro potrebbe risultare limitativa riducendo a semplice illecito disciplinare una fattispecie che appare contigua a talune ipotesi di reato. La Sezione ritiene, pertanto, che, qualora intenda mantenere tale previsione, l'Amministrazione dovrebbe tipizzare la sanzione.

b) Artt. 3 e 4. Il collegio reputa opportuno rimettere alla valutazione dell'Amministrazione ogni apprezzamento circa le osservazioni formulate dal Consiglio nazionale forense sulle aree di specializzazione, che vertono essenzialmente su scelte di merito; in ogni caso suggerisce di definire un elenco quanto più possibile esaustivo e puntuale e a tal fine rileva che occorrerebbe, quanto meno, introdurre tra dette aree specialistiche quella concernente il diritto della navigazione e dei trasporti; rimette poi all'apprezzamento dell'Amministrazione di integrare l'elenco anche con l'indicazione dell'area relativa al diritto dell'informatica, attesa l'evoluzione raggiunta dalla normazione prodotta in materia.

Con riferimento al limite di una sola area di specializzazione per il conseguimento del titolo specialistico, fissato dall'art. 3, la Sezione esprime il parere che tale vincolo sia altrettanto riduttivo e non giustificato rispetto alle previsioni contenute nella norma primaria; suggerisce pertanto all'Amministrazione di estendere la possibilità di conseguire il titolo specialistico almeno a due aree di specializzazione,

comunque ricomprese in ambiti omogenei. Quanto all'art. 4 in particolare sottolinea la necessità di precisare se la tabella costituisca (come il Collegio ritiene debba essere) parte integrante dello schema di regolamento dal che consegue la natura regolamentare anche dei decreti di aggiornamento, che dovranno pertanto essere adottati dal Ministro con l'osservanza della medesima procedura stabilita per il presente regolamento;

c) Artt. 6 e 7. Pur non condividendo le osservazioni formulate dal Consiglio nazionale forense sull'art. 6 circa il presupposto di mancata applicazione di sanzioni interdittive anziché definitive, e ciò nella considerazione che dalle sanzioni interdittive deriverebbe comunque l'effetto di vietare non solo l'attribuzione del titolo specialistico ma l'esercizio della stessa attività professionale, la Sezione ritiene che la disposizione in argomento andrebbe comunque ancorata ad un sistema fondato sulla graduazione della sanzione e sulla eventuale recidiva della condotta. Con riferimento poi ai suggerimenti e alle osservazioni formulate dal Consiglio nazionale forense sull'art. 7 ritiene che, trattandosi nel caso di specie di scelte di merito attinenti alle politiche formative e organizzative, ogni valutazione al riguardo debba essere rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione; osserva inoltre che il comma 8 di detto articolo appare del tutto ripetitivo del precedente comma 7.

d) Art. 8. La disposizione, che fissa i requisiti di comprovata esperienza per il conferimento del titolo specialistico, assume particolare rilevanza ed ha costituito il punto di maggiore dissenso da parte dei consigli territoriali dell'ordine e delle associazioni di categoria; in particolare le maggiori critiche si sono concentrate sulla previsione dei cinquanta incarichi annuali fissati sia per il conferimento della specializzazione che per il suo mantenimento. Al riguardo la Sezione non condivide il rilievo espresso dal Consiglio Nazionale Forense, stante il disposto dell'articolo 9 della legge, che, al comma 5, prevede espressamente che “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"; a fronte di tale previsione appare evidente che la proposta formulata dal Consiglio Nazionale Forense di eliminare in toto il parametro quantitativo non risulta praticabile. Tuttavia, al fine di superare il contrasto emerso, la Sezione invita l'amministrazione a riconsiderare la questione nello sforzo di pervenire ad una soluzione più equilibrata, che, ferma restando l'indicazione di un numero minimo di cause specialistiche trattate, tenga conto dell'aspetto qualitativo, escludendo dal computo numerico le cosiddette cause seriali e valorizzando in tal modo la professionalità dimostrata a livello specialistico;

e) Art. 11. La norma contempla le ipotesi di mantenimento del titolo e riproduce i requisiti già indicati all'art. 8, cosicché si ripropongono le questioni già evidenziate con riferimento a tale ultima disposizione e la necessità di riequilibrare anche in questo caso il sistema di valutazione della "comprovata esperienza".

La Sezione, con riguardo poi all'ipotesi formulata dal Consiglio nazionale forense di introdurre una disposizione transitoria, ne condivide le finalità non senza rilevare comunque che ogni valutazione in proposito compete all'Amministrazione nel quadro dei rapporti con le organizzazioni rappresentative della categoria e per la gestione delle istanze da queste avanzate.

f) Art. 12. Anche in ordine a tale norma, che concerne l'ipotesi di revoca del titolo specialistico, la Sezione ritiene di richiamare quanto già illustrato con riferimento all'art. 6 circa le sanzioni assunte a fondamento del provvedimento di revoca.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in oggetto nei termini e con le osservazioni indicati in motivazione.

L'ESTENSORE
Sabato Malinconico

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini