

# DAL PARLAMENTO

---

## VINCENZO COMI

### **Avvocato specialista alle porte: diffuso il regolamento esecutivo del Ministro della Giustizia. Le regole d'ingaggio.**

**SOMMARIO:** 1. Principi generali. – 2. Evoluzione storica. – 3. Il procedimento per ottenere il titolo. – 4. La partecipazione ai corsi di specializzazione. – 5. Il titolo per comprovata esperienza. – 6. Il mantenimento e la revoca del titolo di specialista. – 7. La disposizione transitoria.

#### **1. Principi generali**

In tempi prevedibilmente brevi sarà operativo il percorso per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista.

Il nuovo ordinamento forense ha inteso regolamentare l'organizzazione e l'esercizio della professione assicurando – nell'interesse pubblico – l'idoneità professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide e tutelare l'affidamento della collettività e della clientela prescrivendo, tra l'altro, la cura della qualità ed efficacia della prestazione professionale<sup>1</sup>.

L'art. 9 l. 31 dicembre 2012, n. 247 ("Nuova disciplina della professione forense") ha riconosciuto agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista (senza riserva di attività professionale) da conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione<sup>2</sup>.

La legge rimanda la disciplina delle modalità per ottenere il titolo a un regolamento del Ministro della giustizia. Il regolamento, adottato il 12 agosto u.s. dal Ministro è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e trascorsi i successivi sessanta giorni, entrerà in vigore.

La disciplina è rispettosa delle linee guida indicate dalla normativa primaria e ha ottenuto tempestivamente il parere favorevole del CNF e del Consiglio di Stato<sup>3</sup>, all'esito di un articolato confronto tra le varie componenti istituzionali

---

<sup>1</sup> ALPA, *Il completamento della riforma forense – Inaugurazione dell'Anno Giudiziario relazione del presidente*, in *Rass. for.*, 2014, 535; MARIANI MARINI, *La nuova legge e un futuro da costruire*, in *Promemoria per Avvocati*, a cura di MARIANI MARINI, Pisa, 2014, 41 ss.

<sup>2</sup> BORSACCHI, *Come è nato il nuovo codice*, in *Il Penalista e il nuovo codice deontologico*, a cura di RANDAZZO, Milano, 2014, 5 ss.

<sup>3</sup> Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, 28 agosto 2014, n. 2971, in [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it). La circolare del CNF: «È stato pubblicato il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Ministero della Giustizia per la disciplina delle specializzazioni forensi (Numero affare 01564/2014, Sezione consultiva, Adunanza del 28 agosto). Il parere è sostanzialmente positivo pur consigliando alcune modifiche del testo; modifiche che tengono in parte conto delle osservazioni contenute nel parere che il CNF aveva reso il 16 luglio 2014, dopo la consultazione con gli Or-

e associative dell'Avvocatura.

La specializzazione rappresenta il punto di approdo di una lunga battaglia portata avanti principalmente degli avvocati penalisti attraverso l'Unione delle Camere Penali Italiane e le singole Camere territoriali che, proprio rivendicando la peculiarità e la delicatezza degli affari trattati, hanno sostenuto l'essenzialità di una qualità professionale elevata per assicurare agli assistiti una difesa effettiva<sup>4</sup>. La specializzazione è diventata ancora più importante dopo l'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1989: il processo accusatorio ha, tra l'altro, introdotto una difesa attiva sin dalla fase delle indagini preliminari, con conseguenti esigenze di elevata competenza e scelte strategiche determinanti per il proprio assistito.<sup>5</sup>

Il titolo di avvocato specialista in uno o massimo due settori, indicati tassativamente nell'art. 3 del decreto ministeriale, che ne prevede in tutto diciotto, è conferito dal Consiglio Nazionale Forense all'esito dei corsi di formazione o della comprovata esperienza professionale.

---

dini e le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative. Il CDS, con riferimento alla illecita spendita del titolo di specialista, ritiene che sia fattispecie già prevista dal codice deontologico e che, se si ritenesse di mantenerla nel regolamento, dovrebbe esserne tipizzata la sanzione. Quanto alle aree di specializzazioni, sulle quali il CNF aveva espresso puntuali osservazioni modificando la relativa tabella allegata allo schema di dm, i giudici amministrativi hanno suggerito di: a) definire un elenco quanto più possibile esaustivo; b) di inserire quanto meno il diritto della navigazione e dei trasporti, come già richiesto dal CNF, e il diritto dell'informatica, pur rimettendosi alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. Il CDS ritiene inoltre preferibile consentire il conseguimento del titolo di specialista non già in una sola area di specializzazione ma in due aree se pur ricomprese in ambiti omogenei e non in una sola. Consiglia anche di considerare la relativa tabella come parte integrante del regolamento e come tale sottoposta alla stessa procedura per l'eventuale aggiornamento. Quanto alla condizione, per poter ottenere il titolo di specialista, di non aver subito sanzioni disciplinari di natura interdittiva, suggerita dal CNF, o definitiva - come previsto dallo schema di decreto - il CDS suggerisce di prevedere una graduazione della sanzione tenendo conto anche della recidiva della condotta. Sul tema della "comprovata esperienza", quale modalità per l'ottenimento del titolo di specialista, conseguibile secondo il Ministero alla dimostrazione del conferimento di 50 incarichi annuali, il CDS - pur non concordando con la proposta dell'Avvocatura di eliminare il parametro quantitativo - ha invitato l'amministrazione a pervenire ad una "soluzione equilibrata" che tenda conto sia di un numero minimo di cause specialistiche trattate che di un aspetto qualitativo. Il Consiglio di Stato condivide infine le finalità della norma transitoria formulata dal CNF relativa al riconoscimento dei corsi o di "alta formazione" organizzati nel rispetto delle condizioni di cui allo schema di regolamento, pur riservando al Ministero ogni valutazione in proposito».

<sup>4</sup> *Accesso alla professione forense e specializzazione dell'avvocato: ipotesi di discussione per un progetto di riforma*, a cura della Camera Penale di Roma, 2005, in [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it). A.A.V.V. a cura dell'Unione delle Camere Penali Italiane, *Relazione sulla specializzazione al Congresso Ordinario di Bari 2004*, in [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) ;

<sup>5</sup> SPANGHER, *Considerazioni sul processo "criminale" italiano*, Torino, 2015, 41 ss.

La scelta di attribuire al CNF il potere di conferire il titolo è in linea con le omologhe normative degli altri Stati europei, che conferiscono tale funzione agli organi di categoria. In Germania il titolo viene conferito da una commissione del Consiglio dell'Ordine locale che si occupa di verificare la sussistenza dei requisiti previsti. In Francia l'avvocato che richiede il riconoscimento del titolo di specialista deve sostenere un esame attitudinale davanti a una commissione composta da un avvocato, un magistrato e un altro giurista che viene costituita dal *Conseil National des Barreaux*, organo deputato al rilascio del titolo e alla custodia di un albo nazionale degli avvocati specialisti. Anche in Portogallo, altro Stato nel quale è prevista la specializzazione forense, il titolo è concesso al Consiglio Nazionale (*Conselho Geral da Ordem dos Advogados*) a seguito di un esame orale pubblico.

L'uso illecito del titolo di specialista – come esplicitamente previsto dal regolamento – integra una condotta disciplinarmente rilevante. Si tratta di una specificazione con funzione rafforzativa rispetto alle norme deontologiche già in vigore: rivolta alla tutela dei cittadini, nel cui interesse esclusivo è stata introdotta la norma.

Proprio in tale prospettiva, è contenuta nel regolamento la previsione di un obbligo per il Consiglio dell'Ordine di formare e aggiornare gli elenchi degli avvocati specialisti, rendendoli sempre accessibili al pubblico attraverso la pubblicazione online. Il cittadino deve poter facilmente attingere agli elenchi degli specialisti nel momento della scelta dell'avvocato anche per poter verificare il possesso del titolo speso dal professionista<sup>6</sup>.

Sulla definizione delle aree di specializzazione si è sviluppato un articolato dibattito di non facile soluzione anche perché, a parte le macro aree più generali e legate a ordinamenti processuali specifici, per le altre è impossibile individuare un numero chiuso esaustivo e completo senza il rischio di pregiudicare competenze importanti. D'altra parte, come avviene per la scienza medica, è sempre possibile implementare o modificare un'area specialistica. Alla fine la sintesi tra la proposta del CNF e le osservazioni del Consiglio di Stato ha prodotto la formula contenuta nell'art. 3 del regolamento ministeriale contenente le seguenti diciotto macro aree: diritto delle relazioni familiari, delle persone e dei minori; diritto agrario; diritti reali, di proprietà, delle locazioni e del condominio; diritto dell'ambiente; diritto industriale e delle proprietà intellettuali; diritto commerciale, della concorrenza e societario; diritto successorio; diritto dell'esecuzione forzata; diritto fallimentare e delle procedure

---

<sup>6</sup> MONACO, *Brevi cenni tra pratica ed aspetti di natura deontologica*, in *Procedura penale*, a cura di A. Gaito, Milano, 2015, 1808 ss.

concorsuali; diritto bancario e finanziario; diritto tributario, fiscale e doganale; diritto della navigazione e dei trasporti; diritto del lavoro, sindacale, della previdenza e dell'assistenza sociale; diritto dell'Unione europea; diritto internazionale; diritto penale; diritto amministrativo; diritto dell'informatica.

Si prevede espressamente che l'elenco dei settori di specializzazione possa essere modificato e aggiornato con regolamento del Ministro e ciò proprio nella prospettiva di una evoluzione delle aree di specialità.

Accogliendo il parere del Consiglio di Stato emesso nell'adunanza del 28 agosto 2014, il regolamento ministeriale ha esteso la possibilità di conseguire il titolo di specialista fino a due settori di specializzazione, mentre inizialmente la proposta del CNF era di consentirne una sola. Vi sono alcune aree contigue o omogenee e questo potrebbe giustificare la doppia specializzazione, tuttavia il regolamento non prevede alcun limite, con un rischio: più aumenta il numero di plurispecialisti e minore sarà la valenza delle specializzazioni.

## 2. Evoluzione storica

L'esigenza di assicurare una tutela effettiva degli interessi dei diritti dei clienti, di fronte al proliferare della decodificazione, ha generato tra le associazioni forensi specialistiche, la riflessione sulla opportunità di introdurre nel sistema vigente la figura dell'avvocato specialista. I primi documenti ufficiali dei congressi nazionali che contengono relazioni sulle specializzazioni risalgono alla fine degli anni '80 del secolo scorso. L'art. 17-*bis* del codice deontologico forense introdotto nel 2006 e in vigore fino al 2014, sanciva la facoltà dell'avvocato, che intendeva dare informazioni sulla propria attività professionale, di indicare «i diplomi di specializzazione conseguiti presso gli istituti universitari e i settori di esercizio dell'attività professionale e eventuali materie di attività prevalente». Si era diffusa l'idea e la consapevolezza dell'importanza della specializzazione e la norma deontologica tentava di arginare il proliferare e il rischio di abuso di titoli.

Nel 2010 il CNF approva un regolamento per il riconoscimento del titolo di specialista, nel tentativo di anticipare quanto contenuto nel disegno di legge di riforma dell'ordinamento forense (Atto Senato n. 601), il cui iter di approvazione legislativa in quel momento sembrava bloccato. Secondo tale regolamento il titolo di specialista veniva rilasciato dal CNF, previo superamento di un esame, agli avvocati che avevano frequentato un corso di specializzazione organizzato dallo stesso Consiglio nazionale forense, dagli ordini forensi territoriali o dalle associazioni forensi specialistiche<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Regolamento Consiglio Nazionale Forense per il riconoscimento del titolo di specialista, approvato nella seduta amministrativa del 24 settembre 2010, in [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it).

Con sentenza del 9 giugno 2011 il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha dichiarato la nullità del regolamento del CNF. Ai sensi della legge professionale vigente all'epoca, infatti, la materia è riservata al legislatore statale e il CNF non era competente ad adottare in via regolamentare la disciplina della specializzazione forense, riformando l'ordinamento professionale forense attraverso l'introduzione di un istituto prima inesistente, destinato «a innovare profondamente i termini dello svolgimento dell'attività»<sup>8</sup>.

L'annullamento del regolamento da parte del giudice amministrativo ha comportato un rinnovato impegno delle istituzioni forensi e delle associazioni per sostenere l'approvazione della nuova legge professionale, unico strumento legislativo idoneo a introdurre l'istituto della specializzazione forense.

### **3. Il procedimento per ottenere il titolo**

Secondo il Regolamento Ministeriale del 12 agosto u.s., l'avvocato che intenda conseguire il titolo di specialista in uno dei settori previsti deve presentare domanda presso il Consiglio dell'Ordine di appartenenza che provvede a trasmetterla al Consiglio Nazionale Forense.

Oltre ai requisiti di competenza (corsi o comprovata esperienza), l'avvocato non deve aver riportato, nei tre anni precedenti la presentazione della domanda, una sanzione disciplinare definitiva, diversa dall'avvertimento, conseguente ad un comportamento realizzato in violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale e nei due anni precedenti alla domanda non deve aver subito la revoca del titolo di specialista.

### **4. La partecipazione ai corsi di specializzazione**

Il primo criterio previsto per poter acquisire il titolo di specialista è la partecipazione con profitto ai corsi di specializzazione, regolamentati dall'art. 7 reg. min. in attuazione del contenuto dell'art. 9, co. 3, l. 31 dicembre 2012, n. 247<sup>9</sup>.

I percorsi formativi, organizzati dalle Università (Dipartimenti o strutture di raccordo di cui all'art. 2, co. 2, lett. c), l. 30 dicembre 2010, n. 240, degli ambiti di giurisprudenza delle università legalmente riconosciute e inserite nell'apposito elenco del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca), devono ottenere un accreditamento preventivo a seguito di rituale verifica del ri-

---

<sup>8</sup> Tar Lazio, Sez. I, 9 giugno 2011, n. 5151, in [www.consigionazionaleforense.it](http://www.consigionazionaleforense.it).

<sup>9</sup> Art. 9 l. 31 dicembre 2012, n. 247: «I percorsi formativi sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni. 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.

spetto dei programmi e delle linee guida elaborati da una apposita commissione permanente istituita presso il Ministero della Giustizia. Tale organismo è composto da sei membri, di cui due magistrati ordinari nominati dal Ministero, due avvocati nominati dal Consiglio Nazionale Forense e due professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia (anche a tempo definito) nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La commissione nella elaborazione dei programmi dei corsi tiene conto delle migliori prassi in materia, dura in carica quattro anni ed è presieduta da un magistrato.

Il Consiglio Nazionale Forense e i Consigli degli Ordini stipulano con le Università apposite convenzioni «per assicurare il conseguimento di una formazione specialistica orientata all'esercizio della professione» nel relativo settore. Anche le associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative (art. 35 legge professionale) partecipano ai percorsi di formazione. Il CNF può stipulare le convenzioni con le università anche d'intesa con le associazioni, mentre per i consigli dell'Ordine è previsto sempre che le convenzioni siano «stipulate d'intesa con le associazioni specialistiche».

Queste convenzioni prevedono l'istituzione di un comitato scientifico e di un comitato di gestione. Il primo, composto da sei membri di cui tre nominati dall'Università (che nomina anche il coordinatore) e gli altri tre dagli altri enti che partecipano alla convenzione, individua il programma dettagliato del corso contenente materie, ore e argomenti da trattare, seleziona i docenti che devono essere: professori universitari di ruolo, ricercatori universitari, avvocati di comprovata esperienza professionale abilitati alla difesa davanti alle magistrature superiori, magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione e per particolari esigenze e solo per le materie non giuridiche, esperti di comprovata esperienza professionale almeno decennale nello specifico settore di interesse. Al comitato di gestione - composto da cinque membri di cui tre nominati dagli enti o dalle associazioni (tra i quali viene nominato un coordinatore) e gli altri due dall'Università - spetta la nomina dei docenti proposti dal comitato scientifico e l'organizzazione esecutiva dei corsi.

Le convenzioni possono prevedere percorsi di formazione a distanza con modalità telematiche. Al comitato di gestione spetta il compito di sorvegliare sulla presenza in aula dei partecipanti, assicurando la partecipazione agli incontri di un tutor anche per fornire supporto didattico esterno. Deve essere inoltre assicurata l'interlocuzione tra docenti e discenti esterni in tempo reale. Il comitato di gestione, d'intesa con il comitato scientifico determina la quota di iscrizione al corso di specializzazione che deve assicurare la copertura dei costi di organizzazione e docenze, ivi incluse quelle relative al comitato di ge-

stione e al comitato scientifico. Il costo di iscrizione per la frequenza a distanza deve essere uguale a quello sostenuto dai partecipanti nella sede del corso. I criteri inderogabili previsti per l'organizzazione dei corsi di specializzazione sono i seguenti: a) la durata deve essere almeno biennale e la didattica non inferiore a 200 ore; b) il corpo docente deve essere qualificato e misto nella composizione; c) la didattica frontale non deve prevedere meno di 100 ore; d) per ottenere il titolo deve essere previsto un obbligo di frequenza nella misura minima dell'ottanta per cento della durata del corso; e) al termine di ciascun anno di corso deve essere prevista almeno una prova scritta e orale "volta ad accertare l'adeguato livello di preparazione del candidato", valutata da una commissione esterna mista nominata dal comitato scientifico.

Secondo l'art. 9 della legge professionale le Facoltà di giurisprudenza o i Dipartimenti sono gli enti che in via esclusiva hanno la competenza a organizzare i corsi di specializzazione, anche se è prevista la possibilità che CNF e Ordini, stipulino con queste apposite convenzioni finalizzate all'attivazione e alla gestione dei corsi.

Come si vede, il regolamento ministeriale ha rafforzato il ruolo del CNF e degli Ordini prevedendo la loro attiva partecipazione necessaria all'organizzazione delle scuole di specializzazione. Ma il regolamento, anche sulla scorta delle sollecitazioni in occasione dei confronti istituzionali, ha introdotto un ruolo attivo e necessario delle Associazioni Forensi maggiormente rappresentative, che sono chiamate a collaborare con i consigli forensi territoriali nelle convenzioni con le Università.

### **5. Il titolo per comprovata esperienza**

Il titolo di specialista può essere conseguito anche per comprovata esperienza, secondo la previsione di ordine generale contenuta nell'articolo 9 comma 4 della nuova legge professionale. I requisiti sono: a) aver maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati ininterrotta e senza sospensioni di almeno otto anni; b) di aver esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo attività di avvocato in uno dei settori di specializzazione. Tale ultimo requisito va dimostrato attraverso la produzione di documenti giudiziali e stragiudiziali; in particolare l'avvocato deve provare di aver trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità pari almeno a quindici per anno.

### **6. Il mantenimento e la revoca del titolo di specialista**

Il titolo di specialista, una volta ottenuto, è mantenuto a condizione che l'avvocato ogni tre anni dichiari e documenti al Consiglio dell'Ordine di ap-

partenza di aver adempiuto agli obblighi di formazione permanente nel settore di specializzazione ovvero dimostri di aver esercitato nel triennio in modo assiduo, prevalente e continuativo attività di avvocato in uno dei settori di specializzazione.

L'aggiornamento professionale specialistico è curato e promosso dal Consiglio Nazionale Forense e dai Consigli dell'Ordine d'intesa con le associazioni forensi specialistiche. Per mantenere il titolo l'avvocato deve dimostrare di aver 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 settantacinque nel triennio di riferimento e comunque a venticinque per ciascun anno.

Al Consiglio Nazionale Forense spetta anche il potere di revoca del titolo di specialista nel caso di sanzione disciplinare definitiva diversa dall'avvertimento e per motivi attinenti la violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale o per mancato adempimento degli obblighi di formazione continua. È previsto anche che il CNF, di propria iniziativa o su segnalazione degli Ordini o di terzi, possa attivare il procedimento di revoca del titolo di specialista nei casi di «grave e comprovata carenza delle specifiche competenze del settore di specializzazione». In ogni caso il CNF, prima di emettere il provvedimento di revoca deve sentire l'interessato.

## **7. La disposizione transitoria**

Il regolamento Ministeriale contiene una disposizione transitoria che consente di ottenere, previo superamento di una prova scritta e orale davanti a una commissione istituita dal CNF, il conferimento del titolo di specialista all'avvocato che nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del regolamento abbia conseguito un attestato di frequenza di un corso almeno biennale di alta formazione specialistica organizzato dal CNF, dagli Ordini, dalle Università o dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'art. 35 l. 31 dicembre 2012, n. 247. Tale disposizione si applica anche nei casi in cui il corso sia iniziato prima dell'entrata in vigore del regolamento ministeriale ma non concluso.

Rimane ferma la statuizione contenuta nell'art. 9, co. 8, l. 31 dicembre 2012, n. 247, secondo cui gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano conseguito titoli specialistici universitari possono indicare il relativo titolo con le opportune specificazioni.