

**Prof. Avv. Giulio PROSPERETTI**

Via G.Belloni 88 – tel. 06 36304109

00191 – R O M A

**PEC:giulio.prosperetti@avvocato.pe.it**

**Avv. Isabella Maria STOPPANI**

Via Brenta 2 A – tel. 06 8548784

00198 – R O M A

**PEC: isabellamaria.stoppani@legalmail.it**

**Ecc.mo TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE del LAZIO**

**Ricorso**

dell'ANAI – Associazione Nazionale Avvocati Italiani, in persona del suo Presidente e legale rappresentante in carica, Avv. Maurizio de Tilla, con sede in Roma, Via Gramsci 36 (CF 97741010587), nonché dello stesso Avv. Maurizio de Tilla in proprio, residente in Napoli (CF: DTLMRZ41D06F839Z); degli Avv.ti Francesca Piroli Torelli, residente in Napoli (CF: PRCFNC77H48B839H); Massimo Dioguardi, residente in Palermo (CF: DGRMSM76H05G273F); Bruno Mastrandrea, residente in Bologna (CF: MSTBNB52H19G540U); Lucio Chimento, residente in Cosenza (CF: CHMLCU67B07D086C); Alberto Bencivenga, residente in Santa Maria Capua Vetere (CF: BNCLRT58D25C561A); Brunella Borgo, residente in Napoli (CF: BRGBNL79H43F839K); Lucia Lomonte, residente in Napoli (CF: LMNL CU80H54F339O); Caterina de Tilla, residente in Napoli (CF: DTLCRN55P42F839B); Maria Andretta, residente a Napoli (CF: NDRMRA70A41F839R); Gilda Longino Lombardi, residente in Napoli (CF: LNGGLD72T55F839O); Giovanna Labella, residente in Padova (CF: LBLGNN56H64B302I); Maurizio NAPOLITANO, residente in Potenza (CF: NPLMRZ75C15G924F); Antonio Maria DI LEVA, residente in Torre Annunziata (CF: DLVNNM61B15I208N); Antonio Leonardo FRAIOLI, residente in Roma (CF: FRLNNL80E09H501R); Pietro

POZZAGLIA, residente in Roma (CF: PZZPTR74M03H501H); Olga SIMEONI, residente in Roma (CF: SMNLGO68M59H501P); Barbara CAPONETTI, residente in Nerola (CF: CPNBBR80H45H501B); Luca MORANI, residente in Roma (CF: MRNLCU64D17H501Z); Sara DE ANGELIS, residente in Roma (CF: DNGSRA85H41H501W); Giulia SBOCCHIA, residente in Roma (CF: SBCGLI88D52H501W); Nilia AVERSA, residente in Roma (CF: VRSNLI86S48D810S); Ilaria VALENZI, residente in Roma (CF: VLNLRI79E49H501S); Raffaella GIOVANNELLI, residente in Ancona (CF: GVNRF72C66A944U); Vittorio MORMANDO, residente in Lecce (CF: MRMVTR38R15 E506S); Michele OCCHIONERO, residente in Ancona (CF: CCHMHL70S08L505T), tutti rappresentati e difesi, in virtù di mandati speciali a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Giulio Prosperetti ([giulio.prospretti@avvocato.pe.it](mailto:giulio.prospretti@avvocato.pe.it)), dall'Avv. Isabella Maria Stoppani ([isabellamaria.stoppani@legalmail.it](mailto:isabellamaria.stoppani@legalmail.it)) e dall'Avv. Maurizio de Tilla ([napoli@pec.studiolegalemauriziodetilla.it](mailto:napoli@pec.studiolegalemauriziodetilla.it)) tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via Brenta 2/A, nello Studio della seconda

**contro**

il MINISTERO della GIUSTIZIA, in persona del Ministro in carica

**per**

l'annullamento, previa sospensiva, del decreto del Ministro della Giustizia 12.8.2015, n. 144 (G.U. 15.9.2015 n. 214) "*Regolamento recante disposizioni per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'art. 9 della legge 31*

*dicembre 2012, n. 247*", nonché di tutti gli atti del sottostante procedimento amministrativo, presupposti, preordinati, preparatori, connessi e conseguenti.

## **F A T T O**

Con legge 31.12.2012, n. 247, il Parlamento ha introdotto il titolo di specialista riferito agli avvocati, demandando al Ministro della Giustizia, previo parere del CNF, la specifica regolamentazione.

L'art. 9 della suddetta legge prevede percorsi formativi per il conseguimento del titolo di specialista attraverso corsi organizzati dalle facoltà di giurisprudenza in convenzione con CNF e Consigli dell'Ordine territoriali. Il predetto articolo prevede, altresì, il conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza professionale nello specifico settore, per gli avvocati con anzianità di almeno 8 anni che abbiano esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo in uno dei settori di specializzazione negli ultimi 5 anni. Il quinto comma dell'art. 9 prevede che il titolo di specialista sia attribuito dal CNF che valuterà la partecipazione ai corsi relativi ai percorsi formativi ma anche i titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale. Lo stesso comma demanda al Regolamento, che qui si impugna, di stabilire i parametri e i criteri sulla base dei quali valutare l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo della attività professionale in uno dei settori di specializzazione, come previsti dal seguente articolo dello stesso Regolamento:

### **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 delle relazioni familiari, delle persone e dei minori;*
- b) diritto agrario;*
- c) diritti reali, di proprietà, delle locazioni e del condominio;*
- d) diritto dell'ambiente;*
- e) diritto industriale e delle proprietà intellettuali;*
- f) diritto commerciale, della concorrenza e societario;*
- g) diritto successorio;*
- h) diritto dell'esecuzione forzata;*
- i) diritto fallimentare e delle procedure concorsuali;*
- l) diritto bancario e finanziario;*
- m) diritto tributario, fiscale e doganale;*
- n) diritto della navigazione e dei trasporti;*
- o) diritto del lavoro, sindacale, della previdenza e dell'assistenza sociale;*
- p) diritto dell'Unione europea;*
- q) diritto internazionale;*
- r) diritto penale;*
- s) diritto amministrativo;*
- t) diritto dell'informatica.*

Il Regolamento prevede, altresì, i criteri in base ai quali gli avvocati che non hanno fatto il percorso formativo possono conseguire il titolo di specialista e/o mantenerlo per comprovata esperienza:

**Art.8 Comprovata esperienza**

*“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 quindici per anno. Ai fini della presente lettera non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e necessitano di un'analoga attività difensiva”.*

Il titolo di avvocato specialista può essere mantenuto tramite il conseguimento di determinati crediti formativi (art.10) o dimostrando (art.11) *“di avere esercitato nel triennio di riferimento 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 triennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari a quindici per anno. Ai fini del presente articolo non si tiene conto degli affari che hanno ad oggetto medesime questioni giuridiche e*

*necessitano di un'analoga attività difensiva”.*

La valutazione della comprovata esperienza (art.13) può essere comunque delegata ad un comitato di cinque membri del CNF; pertanto è impossibile che vi possano essere consiglieri in grado di valutare la qualità delle prestazioni in ordine alle 18 specializzazioni; ed il fatto che l'istruttoria possa essere affidata ad un solo consigliere dimostra l'attenzione al mero dato quantitativo, come previsto dal seguente articolo 13:

Tale normativa regolamentare viola la ratio della Legge istitutiva delle specializzazioni ed è, comunque, irrazionale sotto molteplici profili, e pertanto se ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

**I° - Violazione di legge (art.9, commi 3 e 4 L. 247/2012) –  
Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta:**

L'art. 8, co. 1, lett. b) del Regolamento impugnato, prevede che l'avvocato debba produrre documentazione relativa agli incarichi professionali rilevanti per quantità e qualità pari ad almeno 15 per anno, con ciò dimostrando l'assidua prevalente e continuativa attività in uno dei settori di specializzazione.

Tali settori non sono omogenei sicché l'elemento quantitativo (15 incarichi per anno) può costituire un criterio parzialmente idoneo per alcune materie, ad esempio diritto dell'esecuzione forzata o diritto penale, materie nelle quali può configurarsi anche una attività intensa, mentre appare sicuramente incongruo ed eccessivamente penalizzante per materie come il diritto della navigazione, il diritto

commerciale o il diritto internazionale laddove la complessità delle tematiche e l'importanza delle questioni può configurare una sicura specializzazione anche nel caso in cui si sia trattata una sola questione.

La delega prevista dall'art. 9, co.4 della Legge n. 247/12 non prevedeva alcun criterio quantitativo e l'introduzione di un tale criterio da parte del regolamento sembra preludere ad una sorta di automatismo nel riconoscimento del titolo di specialista e delle condizioni per il suo mantenimento.

E' comunque assolutamente irragionevole la quantificazione riferita ad anno, anche in considerazione della durata pluriennale dei giudizi; altri ordinamenti hanno infatti adottato criteri quantitativi complessivi, non riferiti ad anno, e variabili. Ad esempio in Germania sono richiesti 80 casi in diritto amministrativo, 50 in diritto tributario, 100 in diritto del lavoro, 80 in diritto societario etc...

La logica sottesa dalla norma di legge è rispettata dal Regolamento impugnato allorché fa riferimento alla **qualità** degli incarichi ricevuti, ma tale principio viene poi banalizzato dalla incongrua previsione numerica di 15 incarichi per anno che non possono, per quanto si è detto, essere assunti come unico parametro di assiduità per materie così diverse tra di loro.

La previsione dell'art. 8, co. 1, lett. b) in quanto irrazionale e contraddittoria nel rapporto tra qualità e quantità viola la *ratio legis*; è viziata da eccesso di potere e va, pertanto, annullata.

Analogamente per quanto riguarda l'art. 11, sul mantenimento del

titolo di specialista, sempre rimesso ad una mera valutazione quantitativa.

**Il° - Violazione di legge art. 9 co.5 prima parte L. 247/2012) - eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; per contraddittorietà ed illogicità manifesta; per falsità della causa e sviamento:** Il quinto comma dell'art. 9 L. n. 247/12 rimette la valutazione della comprovata esperienza professionale in via esclusiva al CNF. Si tratta evidentemente di una delicata funzione relativa alla valutazione della qualità delle prestazioni, idonea a legittimare il conseguimento del titolo di avvocato specialista.

Va considerato che l'attribuzione di tale titolo può incidere nella competizione professionale favorendo l'afflusso di clientela ad un professionista specialista a scapito di chi non ha invece conseguito tale titolo.

Ora, se non è giusto come si è evidenziato nel precedente motivo, rimettere le condizioni per l'ottenimento della specializzazione ad una mera valutazione numerica, non si può nemmeno, d'altra parte, delegare ad un comitato di cinque componenti del CNF la delicata valutazione circa la qualità degli incarichi ricevuti dall'avvocato che richiede il conseguimento del titolo di specialista.

In Francia, ad esempio, il riconoscimento della specializzazione è rimesso ad una commissione di 4 membri, composta da due avvocati, un professore ed un magistrato; in Germania sono previste commissioni specializzate per ogni materia.

La possibilità di rimettere al comitato del CNF e non a

commissioni specializzate la valutazione circa la qualità delle prestazioni professionali che darebbe titolo alla specializzazione, viola il disposto di legge che rimette al CNF tale potere ed è, comunque, viziata da eccesso di potere non potendosi rimettere ad un collegio di non specialisti la valutazione della qualità del lavoro di un avvocato che intenda conseguire il titolo di specialista: si pensi ad un comitato del CNF composto da civilisti che debba valutare in materia di diritto della navigazione o del diritto internazionale.

Ben avrebbe potuto il Regolamento prevedere, in assenza di competenze specifiche in capo ai componenti del CNF, l'integrazione del comitato con esperti nelle differenti materie in valutazione.

**III – Violazione della ratio legis (Legge 247/2012) – Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; contraddittorietà ed illogicità manifesta:** L'introduzione delle specializzazioni forensi corrisponde all'intento del legislatore di creare una certificazione di eccellenza nell'esercizio professionale, riferito a determinate materie, nelle quali il singolo professionista può fregiarsi del titolo di avvocato specialista.

Nel nostro ordinamento, si è da sempre lamentato l'eccessivo numero degli avvocati cassazionisti i quali, fino alla riforma del 2012, potevano conseguire l'accesso alle giurisdizioni superiori con il mero decorso del tempo; ora il Regolamento impugnato sembra non voler cogliere l'auspicato cambiamento di tendenza verso una sempre più richiesta competenza e qualità della prestazione professionale.

250.000 avvocati sono pronti a candidarsi al ruolo di avvocati specialisti, vanificando l'intento del legislatore, teso invece a introdurre un importante discrimine qualitativo.

Va ricordato che in tutti i principali Stati europei è risalente l'introduzione del titolo di avvocato specialista, che può conseguirsi solo all'esito di accurate valutazioni per titoli ed esami, rimesse a commissioni di esperti della singola materia, cosa che rende il titolo di avvocato specialista un riconoscimento limitato a un ristretto numero di avvocati molto qualificati.

I criteri adottati dal Regolamento impugnato conducono piuttosto alla specificazione dell'area di abituale esercizio della professione da parte del singolo avvocato, quando invece il titolo di specialista dovrebbe essere appannaggio non già di chi riceve molti mandati in un singolo settore, ma al contrario di chi svolge in quei settori un lavoro professionale di alta qualificazione.

E' di tutta evidenza, pertanto, che la previsione di un prevalente criterio quantitativo, come detto, e per di più riferito ad anno, non può di per sé soddisfare l'esigenza della richiesta qualificazione specialistica.

L'attuale disciplina posta dall'impugnato Regolamento, appare pertanto, come si è detto, idonea a determinare l'area di svolgimento di attività prevalente, senza però che tale criterio sia univoco, mescolando, in realtà, settori di attività con singole specializzazioni, come ad esempio specialista in diritto penale o specialista in diritto successorio, con il lamentato eccesso di potere per contraddittorietà

ed illogicità manifesta.

D'altra parte, nemmeno il giudizio espresso da un generico comitato del CNF, che essendo limitato a cinque membri non può coprire nemmeno in astratto le 18 specializzazioni previste dall'art. 3 del Regolamento può soddisfare l'esigenza di una corretta valutazione qualitativa.

E se non vi è nessun componente del CNF che svolga attività in materia tributaria, come potrà la commissione valutare la qualità delle prestazioni professionali di un avvocato tributarista?

**IV – Violazione di legge (art. 3 Cost.; norme e principi generali in materia di esercizio delle professioni intellettuali regolamentate; norme e principi generali in materia di tutela del consumatore e della concorrenza) – Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta; per falsità della causa e sviamento:** A ben vedere, se il percorso per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista per comprovata esperienza incorre nei numerosi vizi di cui ai precedenti motivi, ancor di più è illegittima la previsione regolamentare del percorso formativo universitario (art.7).

Sembra infatti che l'accesso a tali corsi non preveda nemmeno il già conseguito titolo di avvocato, sicché il neolaureato all'esito di un successivo master biennale potrebbe, superato l'esame di Stato, diventare, ipso facto, avvocato specialista, senza aver mai patrocinato un giudizio.

Se è vero che, ad esempio, nel settore sanitario, la specializzazione si consegue con un titolo universitario post laurea,

va sottolineato come in quel caso si tratti di un numero chiuso (non più di tre o quattro posti per singola specializzazione in ogni ateneo), della durata di quattro o cinque anni, ma soprattutto è noto come gli specializzandi in discipline sanitarie costituiscano la principale risorsa operativa delle cliniche universitarie, svolgendo un'intensa attività professionale.

Non è certo un ulteriore biennio all'università che insegna ad esercitare con eccellenza la professione di avvocato, per di più specialista!

Il percorso formativo avrebbe dovuto essere disciplinato con la previsione di un mix di attività didattiche e di esercizio di attività professionale.

Non vi è chi non veda quanto tutto questo violi il principio di razionalità di cui all'art. 3 Cost. ed anche la normativa a tutela del consumatore, anche nel rispetto della concorrenza tra professionisti.

#### **P. Q. M.**

e per tutti quelli che, in prosieguo, potranno essere proposti anche quali motivi aggiunti, si chiede voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio:

**in via cautelare**, stante il grave pregiudizio, sospendere il Regolamento impugnato, anche in parte qua

**in via istruttoria**, ordinare all'Amministrazione intimata di versare in giudizio, mediante deposito in Segreteria, tutti gli atti del sottostante procedimento amministrativo, con ogni ulteriore incombente istruttorio più opportuno e meglio visto;

**in via definitiva**, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare il Regolamento impugnato, anche in parte qua, con vittoria delle spese di giudizio, delle quali i sottoscritti Patroni si dichiarano antistatari, e con restituzione dell'importo del contributo unificato.

### **ISTANZA DI SOSPENSIVA**

Sulla base del *fumus* esposto nei motivi di diritto su riportati, nonché stante l'evidente e palese pregiudizio derivante non solo ai singoli ricorrenti ma anche alla Categoria e quindi all'Associazione in quanto ente esponenziale di tutta l'Avvocatura italiana, che verrebbe a soffrire di illegittime discriminazioni per l'attribuzione del titolo di specialista secondo criteri incongrui, si chiede l'accoglimento dell'istanza cautelare.

\* \* \* \* \*

Si dichiara che il valore della controversia è indeterminabile.

Pec: [giulio.prosperetti@avvocato.pe.it](mailto:giulio.prosperetti@avvocato.pe.it)

FAX: 06.36301896

Pec: [isabellamaria.stoppani@legalmail.it](mailto:isabellamaria.stoppani@legalmail.it)

FAX: 06.8417827

Pec: [napoli@pec.studiolegalemauriziodetilla.it](mailto:napoli@pec.studiolegalemauriziodetilla.it)

FAX:081.7642418

Roma, 16 Novembre 2015

Prof. Avv. Giulio Prosperetti

Avv. Isabella Maria Stoppani

Avv. Maurizio de Tilla

Io sottoscritto Prof. Avv. Giulio Prosperetti, difensore come in atti, giusta autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n.1652 del 12.10.2006, ho notificato a mezzo del servizio postale con raccomandata n. \_\_\_\_\_ spedita dall'ufficio postale di Roma, copia conforme all'originale del ricorso di cui sopra al MINISTERO della GIUSTIZIA, in persona del Ministro in carica, nel domicilio ex lege in -00186- Roma, Via de' Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato

Roma, 16 novembre 2015

Prof. Avv. Giulio Prosperetti