

Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

Roma, 18 febbraio 2021

Gent.le Prof.ssa Marta Cartabia
Ministro della Giustizia
Ministero della Giustizia
Largo Arenula, 70
00186 ROMA

Ill.mo Sig. Presidente Filippo Patroni Griffi
Presidente del Consiglio di Stato
Piazza Capo di Ferro, 1
00186 ROMA

Egregio Presidente Roberto Garofoli
Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi
Palazzo Colonna, 370
00187 ROMA

E p.c. Gent.le Presidente Avv. Maria Masi
Consiglio Nazionale Forense
Largo Arenula, 70
00186 ROMA

Spett.le Organismo Congressuale Forense
Via Valadier, 42
00193 ROMA

Illustrissime Autorità,

l'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti - U.N.A.A., inserita nell'elenco delle Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, in relazione a quanto previsto nel DM n. 163/2020, che ha integrato il DM n. 144/2015 in materia di specializzazioni, è dell'avviso che esso contenga non corrette disposizioni, comunque lesive nei riguardi degli avvocati amministrativisti o degli avvocati che intendono conseguire la specializzazione nel settore del Diritto Amministrativo per le ragioni in appresso indicate.

Sede legale
Via Amendola, 46/6 - 00185 ROMA
Tel. 06.4872815 Fax 06.4871033

email
presidenza@unioneamministrativisti.it
segretario@unioneamministrativisti.it
tesoriere@unioneamministrativisti.it

Sede operativa
Viale dei Parioli, 180 - 00197 ROMA
Tel. 02.8074371 Fax 06.8072776



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

1 - Indirizzi di specializzazione

1.1 - L'art. 1 comma 5 del DM n. 163/2020 prevede che al settore del Diritto Amministrativo afferiscono otto indirizzi. Si tratta di una novità introdotta dal DM in esame in quanto il precedente DM n. 144/2015 all'art. 3 (ora soppresso) si limitava ad indicare i settori di specializzazione e non anche gli indirizzi o sottosettori in cui l'avvocato poteva conseguire il titolo di specialista.

Occorre subito rilevare che la legge professionale (cfr art. 9 L n. 247/2012) menziona solo i settori di specializzazione in cui può essere conseguito il titolo di specialista e non contiene alcun riferimento alla possibilità di suddividere tali settori in indirizzi (o sottosettori).

Lo stesso art. 9 della L. n. 247/2012 stabilisce che il regolamento adottato dal Ministro della Giustizia, previo parere del CNF, deve limitarsi a disciplinare le modalità per conseguire il titolo di specialista ma non può innovare quanto previsto dalla legge stessa che parla solo di "*settori di specializzazione*".

1.2 – Occorre ora svolgere alcune considerazioni specifiche che riguardano il settore del Diritto Amministrativo.

E' noto che la materia del Diritto Amministrativo è già di per sé specialistica rispetto ai settori del diritto civile e del diritto penale, i quali possono essere astrattamente definiti tramite indirizzi o meglio dei sotto-settori.

Più arduo è il compito per il Diritto Amministrativo e ciò in conseguenza della congerie di atti e materie che rientrano nella competenza del giudice amministrativo, molti dei quali, è bene subito evidenziare, non sono stati presi in considerazione negli indirizzi contenuti nel D.M. n. 163/2020.

Vi sono infatti diverse materie (sarebbe significativo esaminare qualsiasi decreto presidenziale di Tar e Consiglio di Stato di ripartizione delle competenze tra le varie sezioni in cui è suddiviso il plesso giudiziario) che non sono ricomprese né negli indirizzi in cui è ripartito il settore del Diritto Amministrativo, né in altri settori di specializzazione; si pensi, ad esempio, alla materia del commercio, industria ed artigianato, agli atti delle autorità indipendenti, alle espropriazioni occupazioni ed altri atti ablatori, agli impianti pubblicitari, alla caccia ed alla pesca, agli stranieri



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

(cittadini extracomunitari e cittadini UE), alle professioni ed albi professionali, alla costituzione ed all'attività delle società pubbliche.

Vi sono invece altre materie, sicuramente ricomprese nel settore del Diritto Amministrativo, perlomeno laddove sussiste la competenza del giudice amministrativo, ma che secondo il DM n. 163/2020 erroneamente costituiscono dei settori a parte, come il diritto dello sport, il diritto della concorrenza ed il diritto dei trasporti e della navigazione.

1.3 - Da ciò consegue un "vulnus" per l'avvocato amministrativista che svolge la propria attività in questi altri settori, posto che l'art. 3 del DM n. 144/2015, come aggiornato dal DM n. 163/2020, stabilisce che il titolo di specialista si può conseguire solo in due settori.

A prescindere dal fatto che la L n. 247/2012 non contempla alcun limite sul numero di specializzazioni che si possono conseguire, è evidente che se materie che fanno parte del settore del Diritto Amministrativo sono, invece, ricomprese in altri settori distinti, il limite del conseguimento di solo due specializzazioni assume una portata lesiva del tutto irragionevole ed immotivata.

D'altronde anche il Consiglio di Stato, nella nota decisione n. 5575/2017, aveva espresso tale principio: *"La censura concernente il numero massimo di specializzazioni conseguibili è fondata non in sé, in quanto può essere opportuno frenare una "corsa alla specializzazione" che rischierebbe di svilire il valore della specializzazione stessa e di andare contro l'interesse del cliente-consumatore, ma alla luce della acclarata irragionevolezza della suddivisione relativa che individua ambiti contermini e settori affini, tanto da far apparire egualmente irragionevole la limitazione impugnata"*.

Tale principio è perfettamente applicabile al caso di specie, in quanto, come si è rilevato, i settori ad esempio del diritto della concorrenza, dello sport nonché dei trasporti e della navigazione e delle telecomunicazioni sono affini e contermini al settore del Diritto Amministrativo.

Ancor più grave è il "vulnus" per l'avvocato amministrativista che svolge la propria attività in indirizzi che non compaiono tra quelli indicati dal DM n. 163/2020, pur trattandosi di materie che rientrano nel settore del Diritto Amministrativo, come si è rilevato sub 1.2).



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

Si è consapevoli della circostanza che più si dettaglia una materia e più si incorre in omissioni; però è anche vero che se il Ministero di Giustizia ha optato per il frazionamento di alcuni settori di specializzazione in sottoindirizzi, ponendo oltretutto un vincolo numerico non solo sui settori conseguibili (due), ma anche sugli indirizzi che li compongono (solo tre), allora avrebbe dovuto essere particolarmente attento nell'individuazione del perimetro e delle materie afferenti il Diritto Amministrativo.

In tale situazione è evidente che l'unica soluzione ammissibile è l'eliminazione degli indirizzi per il settore del Diritto Amministrativo e ciò proprio in considerazione della vastità di atti e materie che possono rientrare nel settore *de quo*, che sfugge già di per sé alla possibilità di individuare in modo esaustivo tutte le possibili branche di attività in esso ricomprese e che comunque, come si è dimostrato poc'anzi, sono state anche incluse in altri settori di specializzazione, con il risultato di depauperare il titolo di specialista in Diritto Amministrativo.

1.4 - Qualcuno potrebbe obiettare che essendo possibile acquisire il titolo di specialista in Diritto Amministrativo senza dover indicare nessun specifico indirizzo – circostanza che comunque andrebbe chiarita nel DM n. 163/2020 – tale titolo possa automaticamente comprovare l'idoneità per tutti i sotto-settori.

Ma così non è, atteso che se fosse vero quanto sopra esposto, non vi sarebbe stata alcuna suddivisione in indirizzi e, soprattutto, non sarebbe stato indicato alcun limite al numero di sotto-settori da poter indicare nel titolo di specialista (solo tre!).

Ciò evidenzia una volta di più la necessità che nel settore del Diritto Amministrativo, già di per sé "*speciale*" rispetto al diritto civile o al diritto penale, il titolo di specialista riguardi il settore in generale, senza indicazione di sotto-settori, e che l'indicazione dei relativi indirizzi (per di più, come si è evidenziato, pesantemente omissiva, di talchè andrebbe rivista) possa tutt'al più fungere da "*contenitore*" per organizzare i corsi di formazione o per dimostrare la comprovata esperienza nel settore medesimo, ma solo a titolo esemplificativo e non tassativo, allo scopo di spiegare all'utente consumatore finale qual è l'ambito e soprattutto le materie e le attività che rientrano in un determinato settore.



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

Fermo restando quanto sopra esposto, va inoltre evidenziata l'assurdità di una previsione contenuta nell'art. 5 del DM n. 163/2020, che prevede che accanto al titolo di specialista nel settore di riferimento possano essere indicati solo tre indirizzi.

Si tratta di una disposizione che in primo luogo non trova riscontro nella L. n. 247/2012, la quale non prevede il frazionamento dei settori di specializzazione in indirizzi e quindi, "a fortiori", anche del numero di indirizzi che si possono conseguire.

In ogni caso si tratta di una disposizione irragionevole perché se un avvocato ha svolto la sua attività in tutti gli indirizzi ricompresi nel settore di appartenenza, perché non potrebbe fregiarsi di tutti o comunque di un numero di indirizzi superiore a tre?

1.5 - Ma il profilo che appare più preoccupante è la rilevanza esterna di tali indirizzi – di cui il DM n. 163/2020 non si occupa – specie nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con riguardo ai criteri di selezione che esse adotteranno per individuare l'avvocato a cui affidare un incarico legale.

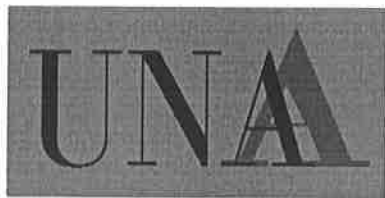
E' evidente che se esse richiederanno quale requisito di partecipazione e/o di valutazione il possesso del titolo di specialista in un determinato indirizzo vi sarà una disparità di trattamento nei riguardi del professionista che avrà conseguito la specializzazione nel settore del Diritto Amministrativo in generale.

In sintesi, si creeranno tutta una serie di difficoltà organizzative, di inutili complicazioni e possibile confusione, senza contare gli elementi distorsivi in punto di concorrenza, che potranno essere evitati eliminando la previsione che per il settore del Diritto Amministrativo, dispone la suddivisione in indirizzi e/o sotto settori, oltretutto non prevista dalla L n. 247/2012.

1.6 - Si rileva, infine, che nel resto dell'Europa, l'istituto della specializzazione (laddove è disciplinata) prevede solo dei settori, che non sono frazionati a loro volta in sotto settori e/o indirizzi.

Ad esempio, per quanto qui interessa, in Francia vi è il settore del diritto pubblico, il Germania ed in Portogallo il settore del Diritto Amministrativo. Solo in Belgio, ove è previsto il settore di specializzazione del "diritto pubblico", sono indicate le materie che rientrano in tale

Mituy



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

settore ma non sono qualificate come indirizzi di specializzazione, ma più semplicemente, come un elenco di attività, per di più non tassativo, che servono più che altro per far comprendere all'utente consumatore finale il perimetro della materia.

* * *

2 - I percorsi formativi e la comprovata esperienza.

La suddivisione del settore di Diritto Amministrativo in otto indirizzi è ulteriormente foriera di complicazioni con riguardo all'organizzazione dei corsi di specializzazione, che dovranno essere organizzati dalle Università di concerto con il CNF, e/o i COA e le Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

E' inevitabile che solo per alcuni di tali indirizzi potranno essere attivati dei corsi, tenendo conto che comunque vi sono anche i settori specialistici del diritto civile e del diritto penale, anch'essi suddivisi in molteplici indirizzi (in tutto 26 indirizzi) per un numero di ore complessive nel biennio pari a 4900!

Senza contare che non ha senso organizzare corsi biennali per ogni indirizzo in cui è suddiviso il settore di riferimento, dedicando il primo anno alla parte generale ed il secondo anno alla parte relativa ad un solo indirizzo del settore di riferimento.

Sarebbe meglio, per evitare sia la proliferazione di corsi che poi sarebbe difficile gestire stante il numero elevato di indirizzi, organizzare un primo anno dedicato alla parte generale ed un secondo anno complessivamente dedicato a diversi indirizzi del settore di riferimento (100 ore per un solo indirizzo sono troppe, basterebbero 25 ore per indirizzo).

Parimenti appare irragionevole la previsione contenuta nel DM n. 163/2020 che in sede di dimostrazione della comprovata esperienza limita ad un solo indirizzo la possibilità di ottenere il titolo di specialista.

Se un avvocato ha svolto la sua attività in diversi rami del Diritto Amministrativo, è evidente che la comprovata esperienza possa essere dimostrata anche con riguardo a diversi indirizzi e non ad uno solo di essi.



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

Si è già detto in più occasioni che il settore del Diritto Amministrativo abbraccia una congerie di atti e materie che non possono essere neppure ricondotti agli indirizzi che sono stati individuati nel DM in esame, di talché una corretta formazione dell'avvocato amministrativista, affinché possa fregiarsi del titolo di specialista, deve essere la più ampia e comunque non limitata ad un solo indirizzo!

* * *

Conclusioni

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, UNAA ritiene di poter concludere:

1) per l'abrogazione del limite massimo di due specializzazioni conseguibili (art. 3, comma 1 del DM n. 144/2015 come integrato dal DM n. 163/2020), tenendo conto che i settori del diritto della concorrenza, dello sport e nonché dei trasporti e della navigazione rientrano nello stesso ambito del settore del Diritto Amministrativo, seppure formalmente distinti;

2) per l'abrogazione degli indirizzi in cui è stato frazionato il settore del Diritto Amministrativo (art. 3, comma 3 del DM n. 144/2015 come integrato dal DM n. 163/2020) o, in via subordinata, per la ridefinizione di tali indirizzi, stanti le gravi omissioni segnalate sub 1.2, con la previsione contestuale che tali indirizzi non potranno avere alcuna rilevanza esterna in ordine all'affidamento di incarichi legali da parte delle Pubbliche Amministrazioni e che potranno fungere solo quale "contenitore" per organizzare i corsi di formazione o per dimostrare la comprovata esperienza ed, in ogni caso, solo per rendere ostensibile all'utente consumatore finale le materie e le attività ricomprese nel settore di specializzazione in esame;

- per l'abrogazione in ogni caso del limite massimo di tre indirizzi (art. 5 del DM n. 144/2015 come integrato dal DM n. 163/2020) che potranno essere conseguiti in ordine al settore di specializzazione prescelto;

- per l'abrogazione, in sede di dimostrazione della comprovata esperienza (art. 8, comma 2 del DM n. 144/2015 come integrato dal DM n. 163/2020), della disposizione che prevede la possibilità di ottenere il titolo di specialista nel settore prescelto anche con riguardo ad un solo indirizzo del medesimo;



Unione
Nazionale
Avvocati
Amministrativisti

- per l'abrogazione, con riguardo ai percorsi formativi (art. 7, comma 12-bis del DM n. 144/2015 come integrato dal DM n. 163/2020), della previsione che impone che il secondo anno di formazione sia limitato ad un solo indirizzo del settore di specializzazione prescelto.

Con deferenti ossequi.

Il Presidente
(Mario Sanino)