

XXX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE
MOZIONE CONGRESSUALE

Avverso il "regolamento per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista" approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta amministrativa del 24 settembre 2010.

I sottoscritti Delegati al XXX Congresso Nazionale Forense

PREMESSO CHE

Il CNF ha disciplinato nella seduta amministrativa del 24 settembre u.s. il riconoscimento del titolo di specialista a partire dal prossimo 30 giugno 2011.

In sintesi, è stato previsto che, dopo sei anni d'iscrizione continuativa all'albo, gli avvocati potranno frequentare un corso biennale che darà loro diritto a sostenere l'esame presso il CNF per conseguire il diploma di specialista in massimo due delle n. 11 aree del diritto individuate dal CNF.

Il CNF conferisce il titolo di avvocato specialista con il rilascio di apposito diploma e può revocarlo quando l'interessato non adempia gli obblighi di formazione continua, nell'area di specializzazione e tiene il registro con l'indicazione degli avvocati specialisti.

Ai fini del conseguimento del titolo di avvocato specialista il CNF considera valido solo l'attestato di frequenza rilasciato dagli enti e soggetti che possono organizzare le "Scuole e corsi di alta formazione". Sono inutili a tale fine lo svolgimento dell'attività professionale in uno specifico settore ed diplomi di specializzazione - o titoli equipollenti - rilasciati da Università degli Studi o da Enti equiparati, salvo il discrezionale riconoscimento della loro validità da parte del CNF.

Il CNF poi nel regolamento "beneficia" talune associazioni, abilitandole ad organizzare i corsi di formazione, sul solo presupposto che sono maggiormente rappresentative e cioè:

- a) l'Associazione Avvocati Giuslavoristi italiani (AGI);
- b) l'Associazione Italiana Avvocati per la Famiglia (AIAF);
- c) l'Unione Camere Penali Italiane (UCPI);
- d) l'Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi (UNCAT);
- e) l'Unione Nazionale Camere Civili (UNCC);
- f) la Società italiana avvocati amministrativisti (SIAA).

Il periodo di valutazione dell'aggiornamento professionale per mantenere il titolo di specialista è il triennio ed ogni avvocato specialista deve conseguire nel triennio almeno n. 120 crediti formativi, di cui almeno 30 in ogni singolo anno.

Infine, nella "disciplina transitoria" è stato previsto che gli avvocati che all'atto dell'entrata in vigore del regolamento hanno un'anzianità d'iscrizione all'albo, continuativa, di almeno venti anni acquisiscono il titolo di specialista in non più di una delle aree alle sole condizioni d'aver presentato domanda corredata dalla documentazione e dai titoli idonei a comprovare una specifica competenza teorica e pratica nel settore prescelto e, ove ritenuto necessario dal CNF, avere sostenuto con esito positivo presso lo stesso CNF un colloquio vertente sulla documentazione e i titoli presentati.

CONSIDERATO CHE

Il CNF ha coniato una vera e propria riforma dell'ordinamento professionale, sia pure su base volontaria, ma tale da incidere pesantemente sul lavoro di ciascun professionista, con ricadute anche in termini economici di assoluto rilievo e ripercussioni sul mercato della concorrenza (*rectius*,

l'offerta al pubblico delle prestazioni professionali), essendo altresì certi i benefici nei confronti dei soggetti erogatori della formazione ritenuti *ab origine* per regolamento idonei.

Il CNF che oggi gestisce il solo albo degli avvocati cassazionisti ha "ritagliato" per se medesimo in esclusiva la competenza sulla tenuta dell'elenco degli specialisti e del registro dei soggetti abilitati all'istituzione e gestione delle scuole e dei corsi di alta formazione; il tutto, col dichiarato scopo di "punire" le Istituzioni per i ritardi nell'elaborazione legislativa della riforma professionale (come risulta chiaramente nella nota datata 30.09.2010 con la quale il Presidente del CNF ha trasmesso agli Ordini il regolamento).

In realtà, il regolamento avrà come effetto certo di gettare nello scompiglio la famiglia forense italiana (composta di oltre 240 mila professionisti) e accrescere la confusione e i rischi in capo alla cittadinanza e ai consumatori di affidarsi a soggetti ritenuti, per così dire, "più specialisti di altri" per il solo fatto che così ha deciso il CNF.

RITENUTO CHE

Sulla mancanza di potere regolamentare in capo al CNF e sul perdurante divieto legislativo.

La definizione dei requisiti tecnico professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività che richiedono una specifica preparazione a garanzia d'interessi pubblici generali compete alla legge statale (così il D. Lgs. 30/2006, articoli 3 e 4) e ciò anche in relazione alla tutela della concorrenza fra i professionisti, poiché l'ottenimento e la spendita sul mercato professionale del titolo di specializzazione incide sul sistema della concorrenza dei servizi professionali (art.117 co. 3 lett. e) Cost.).

La stessa Corte Costituzionale (Sent. 271/2009) chiamata a pronunciarsi ha precisato che *"..l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)".*

E' quindi preclusa ad un regolamento non ministeriale e non attuativo e/o esecutivo di una specifica disposizione di legge (anzi assunto in violazione della disciplina di legge vigente: art. 91 R.D. 1578/1933 convertito in L. 36/1934), l'individuazione di figure professionali innovative (c.d. avvocati specialisti).

Tali indicazioni sono state recepite anche dall'art. 48 D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 emesso in attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, dove in tema di regolamenti è stato previsto che *"Su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia, sono adottati regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto n. 400, e successive modificazioni, per adeguare la regolamentazione vigente in materia di esercizio delle professioni regolamentate..."*.

Il CNF, invece, ai sensi dell'art. 54 del citato R.D. *"pronuncia sui ricorsi ad esso proposti ed esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri"* (così il RD 1578/1933 convertito in L. 36/1934). Nessun ulteriore potere di natura normativa o regolamentare in tale ambito è stato previsto nei confronti del CNF, potendo il CNF adottare atti regolamentari attuativi ed esecutivi solo nelle materie attratte alla sua competenza funzionale e per le quali, quindi, è legittimato a regolamentare.

Non può perciò il CNF istituire nuove qualifiche professionali (avvocato specialista), idonee a differenziarsi da quelle già esistenti (avvocato e avvocato cassazionista) e, quindi, in grado di porsi in maniera innovativa sul "mercato" delle professioni con gli inevitabili effetti distorsivi sulla

concorrenza connessi alla maggiore "appetibilità" della nuova qualifica professionale da parte dei potenziali assistiti (persone fisiche e giuridiche).

Sono già numerose le delibere di vari Consiglio dell'Ordine che hanno sospeso in attesa di approfondimenti l'applicazione ai loro iscritti del regolamento, stante anche la pendenza di un apposito disegno di legge in Senato (mirante a disciplinare *ex novo*, tra l'altro, le funzioni del CNF), il quale è anche finalizzato a superare il perdurante divieto posto dall'art. 91 del citato R.D., ai sensi del quale "*alle professioni di avvocato e procuratore non si applicano le norme che disciplinano la qualifica di specialista nei vari rami di esercizio professionale*".

Il regolamento è stato assunto dal CNF "*ai fini della tutela dell'affidamento della collettività*" e col fine ulteriore di "*dotare l'Avvocatura italiana di nuovi strumenti idonei a garantire la qualità delle prestazioni professionali, nell'interesse dei cittadini*", e ciò nonostante uno specifico disegno di legge sia all'esame degli organi competenti.

Tuttavia, il CNF non è soggetto legittimato al perseguimento dell'interesse pubblico rappresentato dalla tutela del cittadino sulla professionalità dell'avvocato, né può perseguire finalità di tutela dell'interesse della collettività alla qualità della prestazione; non rientra, infatti, nel novero delle c.d. *Autority*, né è un ente di regolamentazione di uno specifico settore.

Ed è evidente che - in mancanza di criteri o parametri predeterminati e in assenza di una effettiva ed oggettiva attività istruttoria di verifica - nell'individuazione dei requisiti, presupposti e materie destinarie di specializzazione, il CNF potrebbe privilegiare alcune attività attribuendo la relativa specialità e non riconoscerne invece altre, con l'effetto di svantaggiare o avvantaggiare alcune categorie di professionisti.

Sui vincoli anagrafici.

E infatti, il regolamento introduce dei vincoli legati esclusivamente al fattore anagrafico dei professionisti, che sono palesemente discriminatori e distorsivi della concorrenza. In primo luogo, è discriminatorio e distorsivo prevedere che, al momento dell'entrata in vigore del regolamento, solo gli avvocati con anzianità predefinita di iscrizione all'albo possano automaticamente, e solo per la loro età, essere considerarsi specialisti; in secondo luogo è discriminatorio e distorsivo introdurre un divieto *tout court* di conseguire il titolo di specialista, anche in questo caso solo in ragione del fattore età. E' evidente che si impone una illegittima vessazione a danno degli avvocati più giovani, con l'unico palese intento di scoraggiarli dall'intraprendere e/o dal continuare a svolgere l'attività forense.

Lo stesso Parlamento europeo, con la risoluzione 12 ottobre 2006, n. 2137 sollecita l'eliminazione degli "*ostacoli alla concorrenza che non sono giustificati o che noccano all'interesse generale*", pur riconoscendo "*il diritto di emanare regolamentazioni legate a peculiarità tradizionali, geografiche e demografiche*". Ciò vuol dire che gli Stati membri devono quindi superare tali vincoli con misure meno restrittive e più adeguate al rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità e garantire accesso e mobilità nell'ambito dei servizi professionali.

Le previsioni del regolamento legate all'età, peraltro, appaiono dettate da una obsoleta visione gerontocratica della professione in ragione della quale i giovani, per il solo fatto della giovane età, debbano essere considerati più ignoranti dei colleghi anziani, mentre è ben possibile che i colleghi giovani possano essere in possesso di particolare qualificazione o perizia professionale già nei primi anni di professione, in ragione dei percorsi formativi seguiti. Analogamente, l'arbitraria fissazione del numero di anni (venti) di esercizio continuativo della professione quale spartiacque per accedere alla specializzazione, per così dire, "agevolata" è particolarmente irrazionale ed illogica anche nei confronti degli avvocati più anziani; infatti, è notoria la circostanza che sono sufficienti soltanto dodici anni di esercizio effettivo e continuativo della professione per conseguire il titolo di cassazionista e patrocinare dinanzi alle magistrature superiori (con l'iscrizione all'unico albo legittimamente attribuito *ex lege* alla cura del CNF), per cui non si capisce per quale ragione

occorrono ben venti anni di esercizio effettivo e continuativo della professione per concorrere in modo semplificato alla possibilità di fregiarsi del titolo di specialista.

Sul limite massimo di specializzazioni e sulla loro individuazione.

Il regolamento dispone un'irlogica limitazione del numero massimo di specializzazioni per ogni professionista fissato *ad libitum* nel numero di due dal CNF; peraltro, i professionisti agevolati con la disciplina transitoria per il conseguimento della specializzazione potrebbero avvantaggiarsi del procedimento semplificato una sola volta, dovendosi poi andare a "conquistare" l'eventuale seconda specializzazione con modalità identiche agli altri.

La previsione è illogica e irrazionale e non ha eguali nel nostro sistema, dove – com'è noto – è addirittura consentito *ab immemorabilia* ai medici di conseguire più specializzazioni a seconda delle proprie attitudini ed inclinazioni che, del resto, ben possono mutare nel tempo anche, e soprattutto, in conseguenza della mutevolezza in astratto della clientela di ciascuno studio legale; donde è perfettamente normale che un professionista possa nel corso degli anni accrescere o diminuire le proprie competenze professionali proprio in considerazione delle richieste che gli assistiti rivolgono al suo studio.

Il regolamento indica fra le specializzazioni aree del diritto effettivamente specialistiche, come il diritto di famiglia, accanto a vere e proprie macroaree (settori) del diritto, come il diritto penale o quello amministrativo, con palese disparità di trattamento, per esempio, a danno degli avvocati civilisti rispetto ai colleghi penalisti o amministrativisti (i quali con una sola specializzazione potranno fregiarsi del titolo di specialista per tutte le aree comprese nella macroarea).

Il regolamento poi addirittura ignora la possibilità per il professionista di specializzarsi in talune materie oggetto addirittura d'insegnamento universitario.

Sulla formazione.

Il regolamento irrazionalmente aggrava addirittura gli obblighi formativi in capo a coloro che hanno conseguito il diploma di specialista, prevedendo per il mantenimento della specializzazione il conseguimento di ben 120 crediti formativi nel triennio (art. 12 co. 4 del regolamento), anziché gli ordinari 90 crediti richiesti agli altri professionisti.

Il ruolo poi assegnato alla formazione *post* universitaria è del tutto irrisorio (a piacimento del CNF si potrà al più essere esentati, in tutto o in parte, dal monte ore formativo previsto, ma sarà necessario superare l'esame organizzato dal CNF) e nei fatti è impedito agli iscritti all'albo speciale, perché dipendenti di avvocature pubbliche, di conseguire il titolo di specialista, poiché a costoro sarà impossibile ottenere dalle rispettive amministrazioni datoriali permessi per un monte ore di almeno 200 ore/anno.

Il CNF ha creato in concreto una nuova figura di avvocato, non già quella di specialista, bensì quella di "corsista" sol che si pensi che nei confronti dei pretesi specialisti, una volta raggiunto l'agognato titolo dopo oltre duecento ore di lezioni in un biennio e il superamento di un esame con due prove (scritta e orale), è previsto addirittura -in senso peggiorativo- un aumento (sino a 120 nel triennio), per così dire, dei crediti formativi (90 nel triennio) che ordinariamente sono ormai richiesti ai singoli professionisti e che già impegnano oltremodo gli avvocati, distogliendoli dalla tutela effettiva dei propri assistiti.

L'ingerenza nei compiti dei Consigli dell'ordine

Il regolamento, in violazione dei principi di sussidiarietà, relega limitati compiti ai consigli dell'ordine ai quali è affidata

- la funzione delatoria di indicare al CNF i soggetti ai quali revocare il titolo di specialista (v. art. 6 co. 2 del regolamento),

- quella solo consultiva di essere sentiti sulle eventuali revisioni del regolamento e di esprimere pareri sull'aggiornamento quadriennale dell'elenco delle specializzazioni (art. 14 del regolamento) ed, infine,
- quella (eventuale) formativa di organizzare scuole e corsi di alta formazione al pari di ogni altro soggetto anche privato (art. 7 co. 4 lett. b del regolamento);

il tutto, nonostante l'attuale ordinamento professionale è stato incentrato *ex lege* sul ruolo centrale degli Ordini territoriali (e non certo del CNF, organo giurisdizionale al quale si accede mediante un procedimento elettorale di secondo grado e dove i componenti sono eletti dai consigli territoriali).

Sull'accreditamento degli enti formatori e sulla commissione esaminatrice.

Il regolamento introduce criteri per l'accreditamento degli enti formatori che contraddicono la pluralità dell'offerta, in quanto elargisce l'iscrizione immediata e di diritto nell'elenco degli enti formatori a soltanto sei associazioni e, al contempo, non riconosce immediata validità ed efficacia alle specializzazioni universitarie.

Il regolamento prevede che nella commissione esaminatrice composta di cinque membri addirittura due siano nominati dall'«*associazione specialistica competente*», con evidente *vulnus* alle garanzie d'imparzialità e terzi età che s'impongono per i commissari d'esame.

Le associazioni specialiste per essere iscritte nel registro di nuovo conio tenuto dal CNF (assieme agli undici nuovi elenchi degli specialisti!) devono possedere requisiti, quale la "*diffusione territoriale*", che nulla dicono in ordine alla qualità dell'offerta formativa e premiano soltanto, in violazione ancora una volta del principio di sussidiarietà le organizzazioni più imponenti, le quali inevitabilmente dovranno fare ricadere i loro maggiori costi in capo ai discenti; peraltro, il criterio della diffusione territoriale dell'ente rappresentativo d'interessi è generalmente utilizzato dal legislatore per circoscrivere la portata della legittimazione processuale attribuita a taluni individui o enti per assicurarne la tutela giurisdizionale, ma giammai un siffatto criterio può valere quale indice presuntivo della qualità della prestazione formativa.

Tutto ciò premesso, considerato e ritenuto, gli esponenti chiedono che il XXX Congresso Nazionale Forense voti ed approvi la seguente

MOZIONE

il XXX Congresso Nazionale Forense invita il Consiglio Nazionale Forense

ad annullare o revocare il regolamento nell'attesa che sia compiuto e completato nella competente sede parlamentare il complessivo riordino delle professioni ed, *in primis*, di quella forense, nonché del percorso d'accesso all'avvocatura.