

## **I percorsi di formazione per il conseguimento del titolo di avvocato specialista: le norme, i fatti e qualche opinione (anche sul "conflitto" tra accademia e avvocatura).**

di Franco Scarpelli\*

*(in corso di pubblicazione in Cultura e diritti: per una formazione giuridica, rivista della Scuola superiore dell'avvocatura, Fondazione del Consiglio nazionale forense)*

Sommario: 1. Le scuole di formazione specialistica degli avvocati, tra esperienza attuale e futura applicazione della legge 247/2021. 2. Gli interessi in campo (e qualche nota personale). 3. L'esperienza della formazione specialistica degli avvocati: la (scarsa) riflessione pre-riforma. 4. La competenza sull'organizzazione dei percorsi di formazione dell'avvocato specialista, nella legge 247. 5. Il tormentato Regolamento ministeriale sulle specializzazioni. 6. La disciplina dei percorsi di formazione nel DM 144/2015: problemi interpretativi. 7. Lo "scontro" tra (una parte della) accademia e le associazioni specialistiche forensi: una brutta pagina da superare. 8. Per un pluralismo (possibilmente cooperativo) delle scuole di specializzazione. 9. Le problematiche organizzative delle scuole nel nuovo quadro giuridico.

### **1. Le scuole di formazione specialistica degli avvocati, tra esperienza attuale e futura applicazione della legge 247/2021.**

Sono trascorsi quasi nove anni dall'approvazione della riforma dell'ordinamento della professione forense (legge 247/2012) e ancora oggi non ha avuto concreta attuazione uno dei suoi aspetti più importanti e innovativi, ovvero il riconoscimento delle specializzazioni e la disciplina delle modalità con le quali può essere ottenuto il titolo di specialista. In questi anni, peraltro, non sono mancati colpi di scena, tensioni, conflitti di interessi e persino controversie giudiziarie su diversi aspetti di questa complessa partita.

In questo contributo si vuole approfondire la questione specifica dei percorsi di formazione per il conseguimento del titolo di avvocato specialista (più semplicemente: le scuole per la formazione degli avvocati specialisti), a partire dal chiarimento, per quanto possibile, della loro configurazione e delle regole secondo le quali potranno essere istituite.

Per i meno informati, infatti, è opportuno precisare che le attuali scuole di "alta formazione", attive da anni in diversi settori giuridici (diritto amministrativo, civile, europeo, del lavoro, di famiglia e minorile, internazionale, penale), sono nate per lo più su iniziativa di associazioni forensi specialistiche anche sulla base di convenzioni con la Scuola Superiore dell'Avvocatura (SSA, Fondazione istituita nel 2006 dal Consiglio Nazionale Forense, CNF) ma non sono le scuole per il conseguimento del titolo di specialista di cui alla legge 247, per la cui attivazione mancano ancora alcuni passaggi attuativi (v. infra).

Esse, semmai, aspirano a trasformarsi in tali scuole appena ciò sarà possibile, con i necessari adeguamenti formali e strutturali, e in vista di tale passaggio hanno adeguato i propri assetti organizzativi al modello di scuola prefigurato dall'art. 9 della legge 247. Nello stesso tempo, per i tanti giovani avvocati che hanno frequentato tali scuole negli anni, o che stanno

---

\* Ordinario di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, avvocato nel Foro di Milano.

frequentando i bienni in corso, si pone il problema dell'eventuale riconoscimento dell'attività formativa svolta ai fini del conseguimento del titolo<sup>1</sup>.

In merito, peraltro, è interessante sottolineare che già questa esperienza delle scuole convenzionate con la SSA è pluralista, laddove più soggetti hanno preso l'iniziativa (nel settore del diritto di famiglia le scuole sono ben quattro, tre si collocano nell'area internazionalista ed europea), che essa presenta scuole sia a carattere nazionale sia legate a specifici territori e, infine, che già oggi vede il coinvolgimento su base convenzionale di numerose università, in un'ottica di cooperazione tra mondo forense e accademia.

Su questa esperienza e sul ruolo fondamentale svolto finora dall'avvocatura si tornerà tra breve.

## 2. Gli interessi in campo (e qualche nota personale).

Si è già accennato al fatto che la partita delle specializzazioni e delle scuole di formazione degli avvocati specialisti ha dato luogo a rilevanti tensioni e conflitti. Tale fenomeno interessa sotto più profili l'intero mondo dell'avvocatura e dell'accademia giuridica, ma si è manifestato in modo particolarmente vivace nel settore del diritto del lavoro (cui appartengo), secondo dinamiche e circostanze che in parte analizzeremo per i profili di rilevanza più generale.

La ragione risiede in primo luogo nella sussistenza di una pluralità di interessi, che si sono talvolta contrapposti: l'interesse a favorire o contrastare le specializzazioni, quello alla legittimazione come soggetti rappresentativi del singolo settore specialistico, quello alla gestione dei percorsi formativi (le scuole), sia per governarne contenuti e qualità sia per sostenere le proprie iniziative sul "mercato" della formazione specialistica. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, è opportuno segnalare fin d'ora che le scuole non possono produrre profitti a favore dei soggetti che le organizzano, essendo dettata dal DM 144/2015 una regola che vincola al rapporto tra quote di iscrizione e mera copertura delle spese di organizzazione e funzionamento.

Si ritiene dunque di fare un buon servizio al lettore meno avvezzo al tema fornendo in primo luogo alcuni elementi di comprensione di origini e caratteristiche di tali interessi: con la precisazione che chi scrive si sottrae volentieri alla tendenza a qualificare gli interessi come più nobili o meno nobili (anche perché in genere appartengono alla prima categoria quelli di cui è portatore chi parla, e alla seconda quelli avversati...).

A) Sul primo terreno citato (pro o contro le specializzazioni) si è sviluppato lo scontro tra avvocatura generalista e specialista che, con estrema semplificazione, corrisponde in parte alla differenza di sviluppi del mercato dei servizi legali tra le grandi aree urbane, anche con proiezione internazionale, e le realtà più tradizionali di provincia.

L'avvocatura generalista, o comunque gli avvocati che operano in grandi settori (come il classico avvocato civilista d'un tempo) guardano con sospetto e timore all'affermarsi delle specializzazioni e degli studi specialisti (a volte iper-specializzati in sotto-settori ad alto contenuto tecnico, spesso coesistenti in grandi 'law firm', nazionali o sovranazionali, composti da dipartimenti specialistici). Ciò tanto più in una fase di evoluzione del mercato professionale nella quale, per una pluralità di motivi, non pochi avvocati faticano a raggiungere soglie di reddito dignitose (e ancor più le avvocate)<sup>2</sup>. D'altro canto, il tema delle specializzazioni si

---

<sup>1</sup> A tale questione di diritto transitorio è dedicata una disposizione del DM 144/2015, l'art. 14, la cui capacità di rispondere alle attese dei giovani avvocati citati è fortemente messa in discussione dai ritardi attuativi della disciplina.

<sup>2</sup> Si vedano i dati riassunti nel Rapporto Censis sull'avvocatura 2021 (<https://www.cassaforense.it/media/9475/rapportocensis-2021.pdf>), secondo il quale il reddito

correla anche a quello dei costi dei servizi legali specialistici, e dell'impatto che gli stessi possono avere soprattutto sul sistema delle piccole e medie imprese<sup>3</sup>.

Il riconoscimento legale delle specializzazioni (e delle associazioni specialistiche) è frutto di una battaglia avviata all'inizio di questo secolo proprio dalle associazioni di settore per la tutela di fini generali ma, ovviamente, anche di carattere corporativo (termine qui utilizzato non in senso spregiativo). Ad essa si sono fortemente opposti altri settori dell'avvocatura ed alcuni ordini professionali nel cui ambito questi ultimi sono fortemente rappresentati<sup>4</sup>.

La battaglia a favore delle specializzazioni è stata vinta (almeno sulla carta) con il riconoscimento del titolo di specialista da parte dell'art. 9 della legge 247: titolo ottenibile sia per comprovata esperienza nel settore di specializzazione sia, ed è il nostro tema, con la frequenza delle scuole di formazione. Ciò è potuto avvenire, ritengo, non solo per l'efficace iniziativa delle associazioni impegnate in tale battaglia, ma anche perché il legislatore ha assunto come faro un altro interesse, ovvero quello dell'utenza, dei cittadini (e imprese ed enti) che costituiscono la domanda sul mercato dei servizi legali. Le specializzazioni di fatto esistono da molto tempo - e sono peraltro indispensabili, in un ordinamento di complessità sempre crescente - e si pone perciò il problema di garantire l'effettiva qualità dei servizi legali offerti, la fondatezza e robustezza delle specializzazioni vantate o pubblicizzate, il continuo aggiornamento dello specialista: e ciò al fine di tutelare il cittadino (o impresa) cliente, soprattutto quelli meno in grado di superare asimmetrie informative coi titolari dell'offerta di servizi<sup>5</sup>. Di tale interesse dell'utenza si tornerà a parlare innanzi, a proposito del pluralismo delle iniziative formative.

Va peraltro ricordato che il riconoscimento legale delle specializzazioni ha trovato un limite fondamentale nel principio, affermato dallo stesso art. 9 della legge 247, per cui "*Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale*" (principio certamente dovuto, oltre che a tacitare proteste interne alla professione, anche alla preoccupazione di non incorrere in violazioni della disciplina europea e nazionale della concorrenza).

Rimanendo ancora per un momento sulle dinamiche interne al mondo dell'avvocatura, va ricordato che un altro problema emerso nel dibattito sulle specializzazioni è quello del possibile conflitto di interessi tra avvocati più anziani e più giovani, per il rischio che il titolo di specialista, collegato a percorsi di maturazione non brevi, costituisca di fatto una barriera

---

medio dichiarato dai circa 231.000 avvocati attivi nel 2019 (anno in cui per la prima volta le avvocate hanno superato il numero degli avvocati uomini) è di 40.180 euro lordi, ma con forti squilibri di genere (per le avvocate il dato medio è il 62,4% di quello richiamato), di collocazione territoriale (40% del dato nazionale), di età.

<sup>3</sup> Su tali complesse problematiche v. il Parere del Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, n. 3185 del 19.12.2019, che ripercorre i risultati dell'AIR (Analisi di impatto sulla regolamentazione) sulla nuova disciplina: "(...) non sfugge il nesso tra specializzazione e modelli organizzativi dell'offerta di servizi legali con particolare attenzione alla differenza tra grandi e piccoli centri urbani e le zone rurali. Tale offerta differisce anche in relazione alla dimensione delle imprese, ravvisandosi un deficit particolarmente significativo per le PMI, le cui risorse per l'accesso a competenze specializzate sono limitate".

<sup>4</sup> Anche in tale contesto possono spiegarsi alcune controversie giudiziarie, di impugnazione del regolamento attuativo di questa parte della legge 247, che hanno se non altro ottenuto il lungo ritardo della sua attuazione.

<sup>5</sup> "L'intervento regolamentare in esame si giustifica, dunque, in ragione di un evidente fallimento del mercato dei servizi legali dove l'asimmetria informativa tra professionisti e clienti si traduce spesso in fenomeni di selezione avversa. La specializzazione ed un'adeguata organizzazione del coordinamento tra le diverse specializzazioni tra studi legali dovrebbe(ro) contribuire ad aumentare la qualità dell'offerta (...). E' necessario evitare che la specializzazione della professione si traduca in una barriera cognitiva per coloro che dispongono di minori risorse e competenze": Parere del Consiglio di Stato n. 3185, cit.

di ingresso o un ostacolo sul mercato per i professionisti più giovani, se impediti per lungo tempo ad acquisirlo. Anche questo punto tornerà, come diremo, per la ricaduta che ha avuto nel dibattito parlamentare sulle scuole.

B) Se quanto detto riguarda il tema generale delle specializzazioni, una competizione di interessi è poi emersa più specificamente sulla titolarità alla costituzione e gestione delle scuole.

Qui il confronto (conflittuale o cooperativo, a seconda dei casi) è tra mondo dell'avvocatura (associazioni professionali specialistiche, CNF, Ordini territoriali) e mondo accademico (singole università, associazioni scientifiche), finalizzato al ruolo di protagonisti della partita, per orientarne i contenuti e realizzare (pur nel limite del già ricordato divieto di profitti) attività istituzionali importanti, idonee a conferire prestigio, creare e consolidare relazioni col mondo delle professioni, conferire occasioni di visibilità agli aspiranti docenti, ecc.

Vedremo come tale conflitto si sia manifestato, e come si debba o possa comporsi sulla base della regolazione normativa e, auspicabilmente, di scelte e comportamenti maturi e più avanzati. Da subito, a mio parere, deve però essere liquidato un argomento che chi si è interessato al tema ha sentito spendere negli anni, ovvero quello della presunta maggiore idoneità dell'avvocatura o dell'accademia, a seconda di chi parla, a formare l'avvocato specialista: una sciocchezza aprioristica, in un senso o nell'altro, che ignora il vero tema che è quello della necessità di una seria riflessione su metodo e contenuti di tale attività, sul quale torneremo innanzi (e sul quale, può anticiparsi, i giuristi accademici, con poche eccezioni, non hanno brillato ad oggi per impegno...).

C) Una potenziale concorrenza/conflitto di interessi attraversa peraltro lo stesso mondo accademico: la formazione appartiene alla c.d. "terza missione" delle università, rilevante non soltanto per le risorse che la stessa può direttamente o indirettamente procurare, ma anche ai fini dei complicati meccanismi di valutazione delle performance dei dipartimenti universitari. I dipartimenti giuridici sono più deboli, in questo campo, rispetto ai settori delle c.d. scienze dure, alle scienze economiche ed altre, e la partita della formazione è una di quelle più interessanti: dunque gli stessi Atenei sono in oggettiva concorrenza tra loro, soprattutto nelle aree metropolitane in cui sono presenti più università, salvo che scelgano la strada dell'azione comune tramite collaborazioni o forme consortili<sup>6</sup>.

Proprio perché la vicenda in esame è così permeata dalla dinamica degli interessi (tutti ovviamente legittimi, se perseguiti nel rispetto delle regole), mi pare opportuno che chi prende parola sul tema dichiari apertamente e con onestà intellettuale le proprie appartenenze, esperienze e progetti sul tema, cosicché il lettore ne sia informato e possa tenerne conto nel formare i propri giudizi. Chi scrive è un accademico, professore a tempo definito nell'Università di Milano-Bicocca. Da alcuni decenni svolge anche l'attività di avvocato nella forma dell'avvocato 'specialista' in diritto del lavoro (anche se il termine specialista non potrebbe essere formalmente utilizzato, fino al possesso del titolo in attuazione della legge 2477).

---

<sup>6</sup> Questa è stata spesso l'esperienza delle scuole di specializzazione per la preparazione alle professioni legali istituite ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 398/1997, percorsi comuni per l'accesso alle professioni di magistrato, avvocato o notaio.

<sup>7</sup> La legge 247 prevede però che gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che abbiano conseguito titoli specialistici universitari possano indicare tali titoli sul mercato (art. 7, c. 8). Vi sarebbe qui da aprire un'altra riflessione sulla 'corsa' di una parte degli avvocati specialisti ad incarichi accademici a contratto e sulle potenziali distorsioni che il fenomeno può produrre nella concorrenza tra avvocati e nella relazione con l'utenza (ma ci riserviamo di farlo in altra occasione).

In ambito accademico ho sempre partecipato alla vita associativa e scientifica, e sono socio da quasi quattro decenni della più antica associazione scientifica del settore, l'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale (Aidlass), oltre che di altre associazioni quali il Centro Studi D. Napoletano e LLC-Labour Law Community.

Fin dalla sua costituzione (2002) ho poi aderito all'unica associazione nazionale degli avvocati giuslavoristi (l'Agi), senza mai ricoprire cariche direttive. Da quando Agi ha fondato la propria scuola di alta formazione (2004) vi ho collaborato attivamente, come docente e come membro del suo Comitato scientifico (di cui sono attualmente coordinatore<sup>8</sup>), e sulla base di questa esperienza stiamo da tempo lavorando a un progetto comune tra università e associazione per dare avvio a una scuola ai sensi della legge 247<sup>9</sup>.

### **3. L'esperienza della formazione specialistica degli avvocati: la (scarsa) riflessione pre-riforma.**

Come si è detto, la legge 247/2012 ha previsto due modalità alternative per l'ottenimento del titolo di specialista: quello del riconoscimento per comprovata esperienza e quello delle scuole di formazione. Se la prima modalità è interamente gestita all'interno dell'avvocatura, affidata alle verifiche del CNF (salva la presenza dei professori universitari tra i componenti delle commissioni di valutazione), i percorsi di formazione sono stati affidati dal legislatore a meccanismi di interazione tra le università e le istituzioni dell'avvocatura. Non vi è dubbio, tuttavia, che in tali meccanismi le università abbiano un ruolo centrale poiché i corsi *"sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza"*, sulla base di convenzioni con il CNF e i consigli degli ordini territoriali.

Tale ruolo è emerso solo nell'ultimo miglio di un lungo lavoro di preparazione e discussione dei progetti di legge, e non era affatto scontato né atteso. Lo vedremo meglio tra poco.

D'altronde, un'analisi dei presupposti e delle esperienze sui quali poteva basarsi il legislatore difficilmente avrebbe lasciato presagire una simile conclusione: mentre il mondo dell'avvocatura è impegnato da tempo in organiche attività di formazione permanente e specialistica degli avvocati, e ha altresì sviluppato una ricca discussione sui relativi modelli formativi<sup>10</sup>, l'accademia giuridica presenta (almeno per quanto risulta a chi scrive)

---

<sup>8</sup> Il Comitato è attualmente composto, insieme al sottoscritto, dai professori Riccardo Del Punta, Giorgio Fontana e Giovanna Pacchiana Parravicini e dagli avvocati Filippo Aiello e Fabio Rusconi. Direttore della scuola è attualmente l'avv. Renato Scorcelli.

<sup>9</sup> Nel 2013, dopo il varo della legge 247, ho promosso per conto del mio Ateneo la stipulazione di una convenzione con Agi per la costituzione di una scuola ai sensi dell'art. 9 (analoghe convenzioni sono state stipulate dall'Università di Firenze e, successivamente, dall'Università di Reggio Calabria). L'intento dichiarato era quello di porsi in continuità con la scuola nazionale già istituita dall'Agi, raccogliendone la positiva esperienza formativa e facendola confluire, con i necessari adattamenti e modifiche strutturali e organizzative, nel nuovo modello previsto dalla legge. Ciò tuttavia ad oggi non è stato possibile, per il blocco nell'attuazione della disciplina: attualmente la scuola continua ad essere di titolarità esclusiva dell'Agi, costituita sulla base di convenzione con la SSA; il rapporto con le Università di Milano Bicocca, Firenze e Reggio Calabria è oggi di semplice collaborazione, arricchito dall'impegno personale dei suoi esponenti nel comitato scientifico. L'auspicio è che, appena il quadro regolamentare sarà completo, sulla base di tale esperienza possa nascere una scuola nazionale di formazione degli avvocati specialisti in diritto del lavoro in convenzione tra diverse università (anche oltre quelle già coinvolte, il CNF e l'Agi), con assetto ovviamente diverso da quello attuale, in osservanza della disciplina di legge.

<sup>10</sup> Si vedano ad esempio i numerosi contributi pubblicati dalla rivista *Cultura e Diritti*, pubblicazione della SSA, tra cui in particolare M.C. Giorgiotti, *La formazione del giurista in Italia, con uno sguardo all'esperienza di Francia e Germania*, 2014, 2; G. Pascuzzi, *Il ruolo del formatore nelle Scuole forensi*, 2014, 3; A. Mariani Marini, *La "buona scuola" per l'avvocato. Cultura e pensiero critico per educare al diritto*, 2015, 1;

un'esperienza eterogenea e meno mirata. Sia le vecchie scuole di specializzazione gestite dalle facoltà di giurisprudenza sia le tante e più recenti iniziative di master e corsi di perfezionamento sono normalmente rivolte alla generalità delle professioni giuridiche (quelle forensi, dei giuristi di impresa, delle pubbliche amministrazioni, ecc.), e gli stessi modelli e contenuti formativi non sono in genere pensati specificamente per il ruolo dell'avvocato (ad es, è normalmente carente, se non marginale, la dimensione processuale della preparazione specialistica).

A dirla tutta, bisognerebbe riconoscere che, da un lato, la formazione accademica del giurista, e del giurista forense in particolare, è ancora generalmente legata a un'impostazione piuttosto tradizionale, pur se non mancano da alcuni anni esperienze e riflessioni più innovative, tra cui quella delle cliniche legali, un tempo pionieristica ma ormai più diffusa, non per caso basata solitamente sulla collaborazione tra docenti più innovativi e avvocati<sup>11</sup>. Sul tema appaiono centrate le valutazioni critiche di Paolo Moro sui ritardi del modello di formazione giuridica nozionistica e istituzionale tuttora dominante in ambito universitario, che dà luogo ad una "autentica frattura culturale" rispetto all'apprendimento pratico e utilitaristico praticato dalle corporazioni professionali, il quale a sua volta appare angusto e a rischio di formare un giurista mero tecnico della norma, "principalmente un abile burocrate"<sup>12</sup>.

Eguale, appare carente la riflessione in ambito accademico sul metodo della formazione forense, se non fosse per l'isolata eccezione dei contributi di Giovanni Pascuzzi (tra cui spicca l'unica riflessione organica, a quanto consta, sulla formazione degli avvocati<sup>13</sup>). Carenza che peraltro si rispecchia nel relativo disinteresse scientifico della stessa accademia alle pur importanti evoluzioni della professione forense<sup>14</sup>.

Un ruolo centrale delle università, peraltro, non poteva prevedersi nemmeno guardando all'esperienza degli altri paesi europei. La materia in esame è sottratta a competenze regolative dell'Unione (che si occupa di professione legale nella sola prospettiva della libertà di circolazione dei lavoratori non dipendenti, nelle forme della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi); nei paesi in cui è prevista anche la formazione specialistica (oltre a quella per l'accesso alla professione, e alla formazione permanente) essa è per lo più affidata, formalmente o informalmente, alle istituzioni dell'avvocatura, e le università possono giocare un ruolo come ente formativo al pari di altri<sup>15</sup>.

Nel relativo disinteresse del mondo accademico, e a fronte dell'indubbio attivismo delle istituzioni dell'avvocatura su un terreno considerato, non senza ragioni, di propria prevalente competenza, la soluzione adottata dalla legge del 2012 ha destato una certa sorpresa e ha provocato non pochi malumori sul fronte professionale. Chi scrive non ha elementi per sapere

---

A. Bernardo, *Le fallacie giuridiche nella formazione del giurista*, 2015, 1; P. Moro, *Educazione giuridica e didattica performativa*, 2015, 2-4; L. Loschiavo, *Il ruolo del giurista oggi e la necessità di ripensare la sua formazione*, *Cultura e diritti*, 2019, 1.

<sup>11</sup> V. sul tema i contributi in *Questione Giustizia*, n. 2019, tra cui L. Scomparin, *Lo sviluppo delle cliniche legali nelle università italiane: un processo bottom-up che parte dalla reazione verso il formalismo formativo e arriva a ridefinire l'identità del giurista contemporaneo*. L'esperienza nasce nel nostro Paese per merito dell'Università di Brescia, la prima a istituire un corso di Clinica legale nel 2009, grazie anche al rapporto con importanti Law School statunitensi, e alla collaborazione con l'Ordine degli avvocati di Brescia e con avvocati dei fori di Brescia e Milano impegnati nell'attività didattica al fianco dei docenti (<https://clinicalegale.unibs.it/>).

<sup>12</sup> P. Moro, *Educazione giuridica e didattica performativa*, cit.

<sup>13</sup> Pascuzzi G., *Avvocati che formano avvocati. Guida all'insegnamento dei saperi forensi*, Il Mulino, 2015.

<sup>14</sup> Tra le eccezioni sia consentito segnalare D. Cerini, F. Scarpelli (a cura di), *L'avvocato della società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>15</sup> V. le schede sui sistemi di formazione per gli avvocati raccolte in *European Justice*, [https://e-justice.europa.eu/content\\_lawyers\\_training\\_systems\\_in\\_the\\_member\\_states-407-it.do](https://e-justice.europa.eu/content_lawyers_training_systems_in_the_member_states-407-it.do).

se l'esito legislativo finale sia frutto di pressioni lobbistiche dell'accademia, anche se a consultare i lavori preparatori ciò non sembra (v. tra breve).

#### 4. La competenza sull'organizzazione dei percorsi di formazione dell'avvocato specialista, nella legge 247.

Il testo della riforma discusso al Senato, unificando diversi progetti di legge, demandava a un regolamento ministeriale il compito di formulare "prescrizioni" per i soggetti deputati a organizzare scuole e corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista, individuando tali soggetti negli ordini territoriali, nelle associazioni forensi e in "altri enti ed istituzioni pubbliche o private, prioritariamente alle facoltà di giurisprudenza nell'ambito delle proprie risorse finanziarie e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica": si prefigurava dunque un mercato pluralistico della formazione specialistica, aperto a soggetti pubblici e privati, tra cui venivano nominati in primo luogo gli ordini e le associazioni forensi, affiancandovi le università ma nell'ambito di una competenza distribuita su più soggetti (i quali, secondo il testo, avrebbero potuto agire anche d'intesa tra loro).

Lo specifico riferimento alle università è stato poi espunto dal testo approvato dalla Commissione Giustizia della Camera e presentato all'aula (relatore l'on. Roberto Cassinelli, avvocato), ferma rimanendo la possibilità per gli atenei di candidarsi come soggetti rientranti nel più ampio novero degli "altri enti ed istituzioni pubbliche o private". E' nella fase finale della discussione in aula che si arriva alla soluzione poi divenuta legge, grazie a un emendamento della stessa commissione che riformula interamente la norma sulle specializzazioni (ora art. 9) la quale, per la parte che interessa, dispone ora che "2. Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione. 3. I percorsi formativi, le cui modalità di svolgimento sono stabilite dal regolamento di cui al comma 1, sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali **possono stipulare convenzioni** per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista" (grassetto miei).

Dai vari interventi emerge che la modifica a parziale favore delle università nasce dalla preoccupazione di garantire gli avvocati più giovani, prevenendo il rischio che una gestione tutta interna all'avvocatura si trasformi in un percorso troppo lungo per l'acquisizione del titolo, stabilendo di fatto una barriera di ingresso sul mercato dei servizi legali specialistici, a protezione degli avvocati più anziani. L'equilibrio della disciplina viene quindi raggiunto lasciando all'esclusiva competenza del CNF la gestione del canale della "comprovata esperienza" (che, per sua natura, presuppone appunto un significativo periodo di esercizio della professione nel settore) e spostando sulle università il compito di organizzare i percorsi formativi aperti anche ai professionisti più giovani<sup>16</sup>, sia pure con le necessarie convenzioni con gli ordini professionali o il CNF<sup>17</sup>.

L'attribuzione della competenza primaria dell'organizzazione delle scuole specialistiche alle università non nasce dunque da una valutazione di "naturale" inclinazione alla funzione

---

<sup>16</sup> A differenza di quanto previsto per il canale della comprovata esperienza, che presuppone un'anzianità come avvocato non inferiore a otto anni e l'esercizio almeno negli ultimi cinque dell'attività oggetto di specializzazione, l'accesso ai corsi di formazione specialistica presuppone soltanto l'iscrizione all'albo degli avvocati.

<sup>17</sup> V. tra gli altri gli interventi in aula dell'on. Pierluigi Mantini "(...) Si può cioè, con corsi specifici biennali, conseguire liberamente il titolo di specialista pur senza essere un anziano avvocato" e Maria Grazia Siquilini: "(...) è un emendamento per i giovani meritevoli e capaci, che possono acquisire la specializzazione in tempi brevi dimostrando di essere capaci di fare un certo percorso". Entrambi i deputati citati sono anche avvocati, come buona parte dei parlamentari attivamente impegnati nell'elaborazione della legge.

formativa degli atenei, che anzi sul campo della formazione forense specialistica devono ancora dimostrare: pur se non si dubita che potrà essere dimostrata, non mancando certo nei dipartimenti di giurisprudenza competenze di elevato livello (a prescindere dalla collocazione dei singoli docenti come professori a tempo pieno o professori-avvocati<sup>18</sup>). Tale competenza, da esercitare in doverosa collaborazione con le istituzioni dell'avvocatura, è invece finalizzata a garantire un sistema aperto e ad evitare chiusure corporative nell'accesso alla professione, in un contesto che la legge prefigura comunque come naturalmente aperto al pluralismo delle iniziative. In secondo luogo, va nuovamente rammentata la finalità generale della disciplina delle specializzazioni, che non è quella di favorire gli interessi né delle università né dell'avvocatura, o di parti di essa, ma di tutelare l'utenza nel mercato dei servizi legali, garantendo la qualità della formazione e dei titoli che la stessa consente di spendere davanti ai cittadini e ai soggetti economici.

Il vero e più serio conflitto che dovrebbe giocarsi sul mercato della formazione specialistica, dunque, non è quello tra accademia e avvocatura, o tra diverse università nell'ambito dell'accademia (questi saranno semmai confronti da giocare secondo soluzioni competitive o collaborative), ma tra formazione di qualità e formazione costruita al solo fine di 'svendere' titoli, tra il titolo di specialista come strumento per una progressiva maturazione della qualità e affidabilità dei servizi legali o il titolo come strumento di distorsione della concorrenza a danno dell'utenza più disinformata.

## **5. Il tormentato Regolamento ministeriale sulle specializzazioni.**

L'art. 9 della legge 247 demanda a un regolamento adottato dal Ministro della giustizia, previo parere del CNF, il compito di stabilire le "modalità" per ottenere e utilizzare il titolo di specialista. Il Decreto, che all'art. 7 contiene la disciplina dei percorsi formativi, è stato emanato a distanza di oltre due anni e mezzo dalla legge.

Sulla prima versione del decreto si sono poi sviluppati contenziosi giudiziari, concentrati per lo più su aspetti riguardanti l'individuazione dei settori di specializzazione e le modalità di conseguimento del titolo per comprovata esperienza, in parte accolti dal Tar Lazio con alcune sentenze (n. 4424, 4426, 4427 e 4428/2016) poi confermate quasi integralmente dal Consiglio di Stato (sent. n. 5575/2017). Solo una delle sentenze citate del Tar (n. 4426) esamina un profilo di impugnazione riguardante l'art. 7, centrato sostanzialmente sulla tesi secondo la quale il decreto avrebbe accentrato nel CNF e nei Consigli dell'ordine ruoli non previsti dalla legge. Il motivo non viene accolto dal giudice amministrativo, il quale osserva che è la stessa legge 247 (art. 9, c. 5) ad attribuire alcune competenze esclusive al CNF (soprattutto sul rilascio del titolo), ma circondate da una serie di limiti e condizioni, a partire dall'attribuzione alle università dell'organizzazione dei percorsi: *"La previsione garantisce un alto livello culturale dei suddetti percorsi e un tendenziale livellamento degli standard qualitativi dei medesimi sul territorio nazionale ed è idonea ad escludere, già di per sé, la riferibilità al Consiglio nazionale forense della gestione, in proprio, dell'attività di formazione proposta"*. Il CNF partecipa alla definizione delle linee guida dei percorsi e, insieme agli Ordini, alla nomina di componenti dei comitati scientifici e di gestione delle scuole, e *"non potrà quindi rimettere in discussione il contenuto*

---

<sup>18</sup> E' opportuno sottolinearlo per contrastare un altro pregiudizio, diffuso in questo caso tra gli avvocati, secondo il quale i professori che non siano anche avvocati si collocano in una dimensione puramente teorica non idonea alla formazione specialistica: che è appunto un pregiudizio, che ignora come sempre più gli studi giuridici siano fortemente collegati alla realtà applicativa del diritto, e come gli accademici abbiano molte occasioni, anche diverse dall'esercizio della professione, per toccare con mano tale realtà applicativa. Il che non toglie che per tutti i docenti coinvolti nella formazione specialistica (che siano professori, professori-avvocati, avvocati puri, si pone il già segnalato problema dello sviluppo di metodi adeguati e innovativi di docenza e formazione).



*culturale dei corsi in sede di conferimento dei titoli*": il potere di conferimento del titolo consiste dunque nella sola verifica della sussistenza delle condizioni per attribuirlo, senza apprezzabili margini di discrezionalità. "Così disciplinata, l'attività di formazione svolta nei percorsi (...) non può in alcun modo essere equiparata ad una attività di formazione professionale "fornita" dal Consiglio, al quale sono attribuiti, come visto, solo compiti consultivi, a monte, e di certificazione vincolata, a valle". All'esito del contenzioso, e con ulteriore ritardo, il DM 144 è stato modificato dal DM 1.10.2020, n. 163, che non ha però inciso sulla disciplina delle scuole dettata dall'art. 7 (salvo che per due aspetti di adeguamento alla nuova configurazione dei settori di specializzazione, che per le macro-aree del diritto civile, penale e amministrativo prevedono ora degli articolati indirizzi, con la conseguenza che in tali aree la formazione specialistica dovrà articolarsi in una parte generale su principi e regole della materia di appartenenza ed una speciale per lo specifico indirizzo).

Va segnalato da ultimo che anche il nuovo testo del Decreto risulta essere oggetto di ulteriore impugnazione da parte di alcuni Ordini del centro-sud, centrata nuovamente sulla questione dell'individuazione dei settori e ora anche degli indirizzi di specializzazione, oltre che sul limite posto ai titoli acquisibili dal singolo avvocato, nonché sulle modalità di acquisizione del titolo per comprovata esperienza anche negli indirizzi<sup>19</sup>. Tali profili, pur importanti, restano estranei alla presente analisi concentrata sul tema delle scuole; di un altro motivo, più direttamente rilevante (ruolo delle associazioni), si dirà nel prossimo paragrafo.

Una diversa impugnazione del nuovo Regolamento è stata proposta dall'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro (Aidlass), e riguarda specificamente la difesa dei confini della materia: viene contestato il fatto che il nuovo art. 2 del DM, nel definire gli indirizzi nell'area del diritto amministrativo, ne individui uno con riferimento al "diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa", ritenendosi che a seguito della 'privatizzazione' (rectius contrattualizzazione) del lavoro pubblico, la naturale competenza su tali rapporti debba spettare agli avvocati specialisti di diritto del lavoro. L'impugnazione, destinata probabilmente a incagliarsi su un problema sopravvenuto di legittimazione ad agire<sup>20</sup>, appare fondata su una preoccupazione a mio avviso non giustificata: può infatti ritenersi che il riferimento del DM al pubblico impiego sia limitato all'area del lavoro pubblico rimasta non contrattualizzata (ad es. gli stessi professori universitari), e se si vuole agli aspetti pubblicistici del medesimo lavoro pubblico (ad es. le procedure di selezione), per i quali permane la competenza del giudice amministrativo tradizionalmente frequentato dagli avvocati amministrativisti, mentre la disciplina del rapporto di lavoro contrattualizzato (al quale si applicano in via di principio le regole generali del lavoro subordinato) rientra certamente nell'area di specializzazione del diritto del lavoro, e può e deve essere trattato nei relativi percorsi di specializzazione. Ciò detto, va anche ricordato che l'impianto della disciplina (che, si ribadisce, esclude aree di riserva per l'attività professionale) consenta tranquillamente a più specializzazioni di coprire, prima di tutto coi programmi dei corsi di formazione, le aree grigie di confine tra materie: dunque sul lavoro pubblico potranno specializzarsi sia i lavoristi sia gli amministrativisti.

## **6. La disciplina dei percorsi di formazione nel DM 144/2015: problemi interpretativi.**

Venendo al merito della disciplina di attuazione (per come vigente al momento in cui si scrive), conviene richiamare in modo analitico i passaggi più rilevanti dell'art. 7 del decreto. Se il comma 1 ribadisce l'indicazione di legge per cui i corsi di specializzazione sono organizzati

---

<sup>19</sup> V. Cherchi, Uva, *Il titolo di specialista spacca le categorie (con liti)*, Il Sole 24 Ore, 15.2.2021

<sup>20</sup> Successivamente alla sua proposizione, infatti, l'Aidlass ha visto negarsi da parte del Consiglio di Stato la qualifica di associazione specialistica forense (v. infra).

dai Dipartimenti universitari di giurisprudenza<sup>21</sup>, la lettera del regolamento indica più chiaramente della legge la necessità di stipulare a tal fine le convenzioni con gli organi pubblici dell'avvocatura (CNF e Ordini): il comma 3 prevede infatti che *"Ai fini della organizzazione dei corsi, il Consiglio nazionale forense o i consigli dell'ordine degli avvocati stipulano con le articolazioni di cui al comma 1 apposite convenzioni per assicurare il conseguimento di una formazione specialistica orientata all'esercizio della professione nel settore e nell'indirizzo di specializzazione"*.

I successivi passaggi introducono un ruolo delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative (soggetti indicati dall'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 247/2012)<sup>22</sup>: associazioni che dalla legge non vengono nominate nell'art. 9 sulle scuole, ma lo sono nell'art. 29, comma 1 – il quale prevede che il COA (Consiglio degli Ordini degli avvocati) *"organizza e promuove l'organizzazione di corsi e scuole di specializzazione e promuove, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, l'organizzazione di corsi per l'acquisizione del titolo di specialista, d'intesa con le associazioni specialistiche di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s)"* – e nell'art. 35, c. 1, lett. l) – il quale prevede che il CNF *"consulta le associazioni specialistiche di cui alla lettera s), al fine di rendere il parere di cui all'articolo 9, comma 1"* (cioè proprio sul regolamento sulle specializzazioni) –.

Dunque il comma 3 dell'art. 7 del DM, una volta previste le convenzioni sopra dette, stabilisce che il CNF può stipularle *"anche d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative"*; il comma 4 prevede invece che i COA *"stipulano le predette convenzioni d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative"* (grassetti miei).

Le disposizioni successive stabiliscono alcuni requisiti necessari delle scuole, così riassumibili:

- istituzione di un comitato scientifico di sei membri, di cui tre nominati dall'università (tra cui il coordinatore) e gli altri tre nominati dal CNF, dal COA o dalle associazioni specialistiche; al comitato scientifico spetta formulare il programma del corso e indica le materie, la ripartizione delle ore, gli argomenti da trattare, i docenti;
- istituzione di un comitato di gestione di cinque membri, di cui tre (tra i quali il direttore e coordinatore) nominati dal CNF, dal COA o dalle associazioni specialistiche; il comitato di gestione nomina i docenti tra quelli proposti dal comitato scientifico, cura l'organizzazione esecutiva delle scuole e soprassiede al loro svolgimento;
- scelta dei docenti tra: professori universitari di ruolo, ricercatori universitari, avvocati abilitati al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori, magistrati ed esperti di comprovata esperienza per le materie non giuridiche;
- possibilità di adottare modalità di didattica a distanza, ma solo presso sedi apposite con presenza di un tutor (sono dunque escluse le modalità didattiche tipiche delle università totalmente telematiche, garantendo il carattere collettivo e sincrono della frequenza);
- determinazione delle quote di iscrizione in modo da garantire esclusivamente la copertura delle spese di funzionamento e docenza;
- durata almeno biennale dei corsi e didattica non inferiore a 200 ore, di cui almeno 100 come didattica frontale;
- obbligo di frequenza nella misura minima dell'ottanta per cento della didattica erogata;
- istituzione di almeno una prova scritta e orale al termine di ciascun anno di corso, con valutazione da parte di una commissione composta per almeno due terzi da membri diversi dai docenti del corso.

Quanto ai programmi dei corsi, il comma 2 dell'art. 7 prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia di una commissione permanente composta da due magistrati, due avvocati nominati dal CNF e due professori universitari nominati dal MIUR, la quale deve elaborare *"le linee generali per la definizione dei programmi dei corsi di formazione specialistica, tenendo conto*

---

<sup>21</sup> Ovvero dalle strutture di raccordo tra più dipartimenti previste dall'articolo 2, c. 2, lett. c) della legge Moratti 240/2010.

<sup>22</sup> A loro volta oggetto del Regolamento del CNF 11 aprile 2013, n. 1, Norme per l'istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative.

*delle migliori prassi in materia*". Sono state sollevate critiche sulla scelta di demandare ad una ulteriore fonte normativa "sub secondaria" una funzione così importante come la determinazione per via generale dei contenuti formativi delle scuole<sup>23</sup>, cui deve aggiungersi la perplessità sul fatto che una commissione con la richiamata composizione ristretta, e per di più soggetta alla regola della gratuità dell'incarico, possa elaborare linee guida pregnanti e rilevanti per un numero assai elevato di percorsi e indirizzi, relativi a materie ed esperienze giuridiche tanto diverse: il che fa presagire che con ogni probabilità si tratterà di indicazioni assai generiche, più di metodo che di contenuto e dalla precettività incerta.

Tale scelta, adottata stabilendo un vincolo invece che lasciare autonomia alle singole iniziative e alle convenzioni richiamate (fermi i requisiti minimi di legge), ha così introdotto un ulteriore ostacolo all'effettivo avvio del sistema delle scuole, anche per i soggetti che sarebbero pronti. A quanto risulta la Commissione non è stata ancora istituita, ciò che impedisce l'avvio dei corsi per effetto dell'espressa disposizione dell'art. 7, comma 1, che lo subordina alla verifica da parte dello stesso Ministero della giustizia della "conformità dei relativi programmi didattici a quanto disposto dal presente regolamento e alle linee generali elaborate a norma del comma 2").

La disciplina richiamata presenta alcune incertezze che è opportuno provare a chiarire.

Ferma l'organizzazione dei corsi in capo alle università, per la loro promozione è comunque necessaria una convenzione con ordini o CNF: dunque nessuna università potrà attivare una scuola in assenza di convenzione. Tale vincolo è coerente con la lettera dell'art. 9 della legge e dà corpo alla ragionevole scelta di prevedere che l'attività formativa si basi su un rapporto di collaborazione tra accademia e avvocatura: Il riferimento alle convenzioni è peraltro contenuto sia nell'art. 9 (lasciando anzi intendere che l'iniziativa per la loro stipulazione parta dagli stessi organi dell'avvocatura) sia implicitamente nell'art. 29, per l'iniziativa dei Consigli degli ordini. Legge e regolamento consentono peraltro modelli organizzativi diversi e flessibili: le scuole potranno essere sia territoriali (con naturale convenzione con gli ordini, ma senza che ciò impedisca la convenzione con lo stesso CNF) sia nazionali (e in tal caso sarà naturale la convenzione col CNF). Le convenzioni potranno essere bilaterali (una università con il singolo ordine, o col CNF), ma anche plurilaterali, da un lato o dall'altro: potrà ben accadere, infatti, che più ordini stipulino una convenzione con una università per l'istituzione di una scuola operante su un territorio ampio (ad es. a livello regionale), o che dal lato accademico più università si consorzino per istituire una scuola d'intesa con uno o più ordini.

La territorialità non pare un dato vincolante per l'utenza, ben potendo un avvocato decidere di iscriversi ad una scuola di altro territorio, magari perché ritenuta di maggiore interesse o qualità. Dunque ogni scuola, anche sorta in una singola città, potrà aspirare sul lato dell'utenza alla dimensione nazionale: anche se le esperienze sinora sviluppatasi nei fatti (in particolare le già citate scuole promosse dalle associazioni specialistiche) mostrano l'efficacia del modello organizzativo nazionale, per la capacità dello stesso di mettere in campo risorse, soprattutto sul lato della docenza, non facili da reperire e gestire in ambiti più ristretti. Anche dal punto di vista dei modelli organizzativi, in ogni caso, la disciplina legale e quella regolamentare ammettono la possibilità di una esperienza ampiamente pluralistica.

Il dato di maggiore incertezza della disciplina riguarda il ruolo delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative. Si è già visto come dalla combinazione tra art. 9 e 29 della legge, da un lato, e art. 7 del decreto dall'altro, discenda che ai fini della costituzione delle scuole l'intesa con le associazioni sia la modalità ordinaria quando le convenzioni intervengono con gli ordini, mentre è facoltativa per le convenzioni stipulate dal CNF.

Tale differenza fa pensare che il legislatore abbia una considerazione delle associazioni specialistiche come soggetti in grado di svolgere un ruolo importante nella progettazione dei percorsi di formazione, soprattutto per la capacità di garantire maggiore aderenza alle

---

<sup>23</sup> G. Savi, *Il titolo di avvocato "specialista"*, Cultura e diritti, 2021, 1.

specifiche esigenze dei singoli settori e indirizzi, integrando con tale esperienza le competenze e valutazioni delle università e degli ordini; ritenendo invece che tale ruolo sia meno essenziale nel caso di impegno diretto del CNF nella singola convenzione (evidentemente dando per scontato che il massimo organo di rappresentanza e governo dell'avvocatura abbia al proprio interno competenze tali da poter anche fare a meno, ove lo ritenga, del contributo delle associazioni specialistiche).

Sul punto, come anticipato, si concentra uno dei motivi di nuova impugnazione del decreto da parte di alcuni ordini, i quali a quanto risulta censurano la previsione dell'intesa con le associazioni quale obbligo per il COA ritenuto privo di base normativa nell'art. 9 della legge (anche se, come si è detto, tale intesa è però prevista dall'art. 29, comma 1, lett. e), dubitando altresì della correttezza di una regola che vincola l'azione di un soggetto pubblico all'intesa con un soggetto privato. Su tali profili vedremo cosa deciderà il giudice amministrativo: a chi scrive non sembra che al legislatore e al regolamento fosse impedito in astratto di prevedere un necessario coinvolgimento di soggetti pur privati ma rappresentativi delle comunità destinatarie della formazione specialistica; il problema, semmai, è la carenza di indicazioni sul merito delle intese e sull'ipotesi in cui le stesse, pur ricercate, manchino.

Infatti, rimane in primo luogo poco chiaro quale sia il contenuto e il ruolo dell'intesa con le associazioni, poiché nulla dicono sul punto le fonti richiamate. La disciplina fa ritenere che l'intesa sia (o possa essere) un presupposto della convenzione, ma si esaurisca nel solo rapporto tra associazione e ordine/CNF: anche se nulla pare impedire che, ove tutte le parti lo ritengano, anche l'associazione possa partecipare alla convenzione e assumere un ruolo attivo nella progettazione e gestione organizzativa della scuola (cosa che in molti casi, grazie alla notevole esperienza già maturata dalle associazioni oggi esistenti, sarà normale ed anzi auspicabile). L'intesa non pare però avere un contenuto minimo od obbligato, potendo a mio parere eventualmente limitarsi ad un mero consenso o nulla osta.

Ma la questione più delicata riguarda certamente l'ipotesi in cui l'intesa, in quanto atto volontario, non sia possibile per mancanza di reciproco consenso sul progetto istitutivo o sulle sue caratteristiche. Nel caso di convenzione da stipularsi col CNF il problema è facilmente risolvibile, dato il carattere facoltativo a quel livello dell'intesa con le associazioni; più complicata è l'ipotesi di convenzioni da stipularsi con i COA.

Il tema, sia pure solo in prospettiva, ha rappresentato una delle ragioni di qualche tensione proprio nel settore lavoristico, e merita dunque qualche considerazione, sempre a fini informativi, prima provare a concludere sul punto.

## **7. Lo "scontro" tra (una parte della) accademia e le associazioni specialistiche forensi: una brutta pagina da superare.**

Nell'ambito del diritto del lavoro e della previdenza, come già si è accennato, l'associazionismo si è sviluppato a livello nazionale con la costituzione e l'affermazione di un solo soggetto, l'AGI. Questa è stata di fatto la scelta degli avvocati del settore<sup>24</sup>, mentre in altri ambiti non mancano casi di presenza di più associazioni (ad es. per il diritto di famiglia e dei minori e per gli avvocati amministrativisti). L'AGI è stata riconosciuta dal CNF come

---

<sup>24</sup> Peraltro non scontata, se si tiene conto del fatto che, a differenza di ciò che avviene in altri settori, il ceto professionale lavoristico è tradizionalmente diviso in due principali componenti, ovvero quella degli avvocati che assistono principalmente lavoratori e organizzazioni sindacali e quella degli avvocati che assistono principalmente i datori di lavoro: entrambe le componenti sono state da sempre presenti e rappresentate in AGI, sulla base di un criterio paritario. Solo in anni recenti è nata una seconda associazione di lavoristi di ambito nazionale, "Comma2 - Lavoro è Dignità", caratterizzata dalla forte connotazione come legali 'pro-labour': non risulta tuttavia che la stessa abbia chiesto al CNF il riconoscimento come associazione maggiormente rappresentativa del settore ai sensi della legge 247.

maggiormente rappresentativa del settore, sussistendo pacificamente tutti i requisiti richiesti dal Regolamento n. 1/2013 del Consiglio stesso. La stessa AGI, come si è detto, ha fondato una propria scuola nazionale di formazione prima ancora che la legge intervenisse sul tema.

In tale contesto, una volta approvata la legge 247, l'associazione scientifica Aidlass decideva di richiedere al CNF il riconoscimento come associazione maggiormente rappresentativa, e ciò al dichiarato scopo di garantire alle università la possibilità di attivare iniziative per il rilascio del titolo di specialista in diritto del lavoro e di evitare che in tale ambito l'Agi potesse svolgere di fatto un ruolo monopolistico. Sorprendentemente, il CNF (che pure in non pochi casi ha negato tale riconoscimento ad associazioni di non chiara e consolidata connotazione professionale) nell'ottobre 2013 riconosceva all'Aidlass l'inserimento nell'elenco delle associazioni specialistiche<sup>25</sup>.

A tale riconoscimento reagivano alcune delle principali associazioni forensi maggiormente rappresentative (tra cui anche l'AGI), avviando un contenzioso in sede amministrativa per l'impugnazione del provvedimento di ammissione: dopo una prima sentenza negativa del Tar Lazio (n. 8039/2014, decisione peraltro basata non sul merito ma su profili processuali di interesse ad agire), il provvedimento di ammissione è stato definitivamente annullato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4008 del 24.5.2021. Il collegio, tra l'altro, prende nettamente posizione sulla natura delle associazioni forensi specialistiche cui la legge attribuisce specifici compiti, anche a supporto dell'attività del CNF, ritenendo che le stesse possano essere composte solo da avvocati, anche al fine di evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi con altre componenti del mondo giuridico (ampiamente presenti nell'Aidlass, tra cui imprese e sindacati), in contrasto coi doveri d'indipendenza e autonomia tipici degli avvocati: *“Una cosa, quindi, è l'esistenza di note e prestigiose associazioni interprofessionali (le quali propugnano il dibattito culturale giuridico ai massimi livelli scientifici), ben altra cosa è l'associazionismo istituzionale di ciascuna categoria professionale giuridica (che può apparire, agli occhi del profano o del malizioso, partigiana quando non corporativa, ma che serve proprio a tener distinti i ruoli pubblici che ognuna di esse deve realizzare, in libertà ed autonomia)”*.

Risulta ora che l'Aidlass, preso atto della propria cancellazione dal novero delle associazioni forensi, abbia in esame l'ipotesi di promuovere la costituzione di un'associazione forense, alla quale potrebbero iscriversi in primo luogo i professori che esercitano anche la professione<sup>26</sup>. Al di là del carattere insolito di una associazione che promuove la nascita istituisce un'altra associazione, è evidente che un gruppo di avvocati lavoristi (o professori-avvocati) ha tutto il diritto di dar luogo se ritiene ad una libera iniziativa associativa, e di provare a concorrere per la rappresentatività del ceto professionale del settore. Semmai, si dubita che una simile impegnativa soluzione possa condurre al risultato atteso in tempi brevi (e ciò a prescindere dalla capacità o meno di aggregare un significativo numero di avvocati, che è cosa che nessuno può prevedere): infatti, sempre il regolamento CNF n. 1/2013 prevede requisiti che con ogni probabilità si maturano, se si riesce a maturarli, in tempi non brevi (il significativo radicamento nel settore, l'articolazione su numerose sedi operative, la dimostrazione di una già avvenuta

---

<sup>25</sup> Dico sorprendentemente perché chiunque conosca bene l'associazione sa che la stessa, pur annoverando tra i suoi associati anche molti avvocati (parte dei quali professori-avvocati) era ed è un'associazione scientifica, non ha mai avuto tra i propri scopi sociali la tutela degli interessi della professione forense né ha mai sviluppato una significativa attività in tal campo, nemmeno nella formazione specialistica. Inoltre il Regolamento n. 1/2013 prevede che le associazioni aspiranti al riconoscimento debbano dimostrare il possesso di una serie di requisiti, alcuni dei quali certamente inesistenti in Aidlass (ad es. di avere una sede nazionale e di essere presenti con sedi operative in almeno la metà dei distretti di corte d'appello, quindi di avere almeno 13 sedi operative: ed è noto che l'Aidlass ha per statuto un'unica sede in Roma, che può essere trasferita presso la sede del presidente pro-tempore, e che non ha mai avuto alcuna effettiva sede operativa decentrata).

<sup>26</sup> Così riferisce il verbale del Direttivo n. 19/2021 (in <https://www.aidlass.it/category/documenti/verbali-consiliatura-2018-2021/>).

strutturata attività formativa, ecc.). In secondo luogo, come si dirà tra un attimo, non è affatto detto che un simile evento scongiuri di per sé pratiche di ostacolo alle iniziative delle singole università, nella misura in cui un monopolio di fatto possa semplicemente trasformarsi in un duopolio ...<sup>27</sup>

In ogni caso, l'ipotesi ora esaminata testimonia che è ancora avvertita l'esigenza che aveva motivato già nel 2013 l'anomala iniziativa dell'Aidlass sopra riferita. Dunque, si tratta di capire se effettivamente nella disciplina delle scuole di specializzazione possano maturare pratiche monopolistiche.

## **8. Per un pluralismo (possibilmente cooperativo) delle scuole di specializzazione.**

La mia opinione è che il timore che ha mosso l'associazione scientifica dei lavoristi possa essere superato: la questione è sorta nel settore del diritto del lavoro, perché lì c'è una sola associazione riconosciuta, ma a ben vedere il problema potrebbe proporsi anche in settori in cui ci siano più associazioni maggiormente rappresentative (e domani nello stesso settore lavoristico se pure nascesse una seconda associazione).

Infatti, il tema è se una seria iniziativa di formazione specialistica promossa da una università, rispettosa dei criteri previsti dalla legge e dalle (emanande) Linee guida della Commissione ministeriale, e per la quale si è trovata un'ipotesi d'intesa con un ordine territoriale, possa essere bloccata dalla mancanza dell'intesa con una delle associazioni rappresentative del settore (le quali, se titolari di proprie scuole di specializzazione, potrebbero comprensibilmente non voler favorire la nascita di ulteriori competitori).

Una prima soluzione, in una simile situazione, si basa sulla possibilità di stipulare la convenzione non (o non solo) con l'ordine ma con il CNF che, come detto, può ma non deve cercare l'intesa con le associazioni specialistiche. In merito, va rammentato che il CNF è un organo pubblico tenuto a perseguire finalità istituzionali, nel rispetto tra l'altro del principio di imparzialità dell'attività amministrativa: di conseguenza, va escluso che lo stesso CNF possa, in presenza del rispetto dei requisiti di legge, rifiutare una convenzione con un soggetto o con l'altro, tanto meno all'eventuale fine di tutelare scuole già costituite da altri soggetti sulla base di precedenti convenzioni.

Se pure si volesse rimanere nell'ipotesi della convenzione con i soli ordini professionali, credo che un'interpretazione della disciplina legale e secondaria coerente ai principi in materia di libertà di concorrenza possa deporre in senso contrario all'esercizio di poteri di veto. L'art. 9 della legge (sede della disciplina dei percorsi), si è detto, non nomina le intese con le associazioni; lo fa l'art. 29 sul ruolo dei COA, la cui attività di "promozione" dell'organizzazione delle scuole per l'acquisizione del titolo di specialista avviene d'intesa con le associazioni specialistiche. E' il regolamento che, più nettamente, dispone che i COA stipolino le convenzioni con le università d'intesa con le associazioni.

A me pare che tale sistema debba essere letto come una direttiva di cooperazione di tutti i soggetti chiamati ad operare nella costituzione di percorsi formativi specialistici di qualità, ma non possa legittimare veti da parte dell'unico soggetto, le associazioni, privo di natura pubblica. Dunque mi pare possa affermarsi che l'intesa con le associazioni di settore debba essere cercata, ma che se la stessa viene rifiutata, pur sussistendo i requisiti di legge per la

---

<sup>27</sup> Rischio collegato soprattutto all'ipotesi in cui la nuova associazione, una volta che ottenesse il riconoscimento del CNF, stipulasse intese con una o più università (e un COA o il CNF) per far nascere una scuola di specializzazione, ponendosi a quel punto nella posizione di soggetto controinteressato alla nascita di iniziative concorrenti. La singola università estranea a tale accordo si troverebbe dunque, a quel momento, esattamente nella stessa posizione in cui si trovano oggi di fronte alla presenza di una sola associazione specialistica.

costituzione di una scuola, l'ordine possa comunque procedere alla convenzione. Aggiungo, su un piano diverso, che troverei particolarmente apprezzabile che le associazioni presenti nei vari settori, pur dedicandosi legittimamente all'attività di una scuola di proprio riferimento, in convenzione con una o più università, interpretassero le intese – separando per un momento il proprio legittimo ruolo sul “mercato” dalla funzione istituzionale assegnata dalla legge – come momenti di verifica della qualità dei progetti formativi proposti esprimendo, quando non vogliano impegnarsi direttamente nella collaborazione a tali progetti, una intesa “nulla osta” (sempre che non ravvisino l'assenza dei requisiti imposti dalla legge per l'avvio delle scuole), consentendo all'ordine di procedere senza inciampi nella convenzione con l'università.

Tale ultima tema porta a qualche considerazione finale, ancora in forma di auspicio.

Si è detto e si torna a sottolineare che tutti i soggetti chiamati ad operare sul campo delle specializzazioni dovrebbero tenere in massimo conto la finalità principale che ha portato il legislatore a riconoscerle e disciplinarle, ovvero la tutela dell'interesse dell'utenza, cittadini, imprese ed altri enti, alla qualità dei servizi legali; e si è detto che il vero avversario di tale finalità saranno (e purtroppo non mancheranno) le iniziative di bassa qualità, le scuole con programmi raffazzonati e docenze non all'altezza del compito, basate magari su logiche localistiche estreme che potrebbe coinvolgere anche qualche ordine meno strutturato.

In tale contesto, e forse con qualche ingenuità, mi attenderei che soggetti come AGI e Aidlass instaurassero ognuno nei limiti del proprio ruolo un dialogo per fondare finalmente una seria cultura ed esperienza della formazione specialistica, un dibattito allargato sui metodi e contenuti della formazione, una riflessione e una pratica di come si realizzano davvero modalità didattiche innovative), magari istituendo dei momenti comuni di formazione dei formatori: così contribuendo ad elevare l'asticella rispetto a iniziative di scarsa consistenza scientifica e professionale, lasciando il campo alla libera competizione tra scuole di accertata serietà.

## **9. Le problematiche organizzative delle scuole nel nuovo quadro giuridico.**

In conclusione può essere utile accennare ad alcune questioni che si porranno nell'organizzazione dei corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista. L'affidamento di tale attività ai dipartimenti universitari di giurisprudenza, sia pure su base convenzionale con ordini o CNF, pone infatti il problema di quale sia la disciplina da osservare proprio al fine della loro organizzazione.

L'esperienza delle scuole di specializzazione già esistenti – al momento non riconducibili al regime della legge 247/2012 – si è sviluppata per lo più in un ambito privatistico, poiché gestite da soggetti privati quali le associazioni forensi specialistiche dei vari settori; in alcuni casi, poi, tale esperienza si è basata su efficienti meccanismi di condivisione tra più associazioni di strutture comuni di servizi, anche in forma di società di servizi<sup>28</sup>. Se tale modello ha garantito una notevole efficienza nella gestione di scuole che, anche per la loro dimensione nazionale, presentano rilevanti complessità organizzative (numerose sedi, predisposizione di efficienti apparati di didattica a distanza, gestione di decine o centinaia di iscritti per corso, selezione di

---

<sup>28</sup> Si fa riferimento all'esperienza di Gnosis Forense Impresa Sociale s.r.l., costituita nel 2009 da quattro associazioni forensi riconosciute come maggiormente rappresentative dal CNF (la già nominata AGI; AIAF Associazione Italiana degli Avvocati per la famiglia e per i minori; UCPI Unione delle Camere Penali Italiane; UNCAT Unione Nazionale delle Camere degli Avvocati Tributaristi): l'impresa ha il compito di coordinare l'attività delle quattro scuole di dette associazioni curandone gli aspetti organizzativi, amministrativi e finanziari (<https://www.gnosisforense.it/>).

decine di docenti e tutor per ogni ciclo formativo, ecc.), è evidente che le scuole dovranno in futuro fare i conti con la disciplina pubblicistica applicabile all'attività degli atenei.

In prospettiva, peraltro, possono immaginarsi modelli organizzativi con diversi gradi di complessità: massima nel modello nazionale ora accennato; minima nell'ipotesi della scuola gestita dalla singola università in convenzione con un ordine territoriale; di grado variabile nei tanti modelli intermedi immaginabili (scuole gestite sulla base di accordi consortili tra più università, ordini, associazioni, ecc.).

Non potendo andare a fondo del tema in questa sede, per limiti di spazio e di competenza, mi limito a segnalare le questioni che a mio parere meriteranno approfondimento: la possibilità di strutturare l'organizzazione delle scuole anche su base convenzionale tra università e altri soggetti pubblici e privati; il regime di reclutamento dei docenti; il regime di gestione del bilancio economico delle scuole.

Nell'effettuare tale valutazione, va tenuto in conto che alcune indicazioni su tali aspetti sono contenute nella normativa speciale dei percorsi (legge 247 e DM 144/2015), e potranno dunque giustificare deroghe o alternative regolative rispetto alla disciplina generale delle università. Invero, già oggi i regolamenti degli atenei prevedono generalmente lo svolgimento di attività di alta formazione extra-curricolare quali master, corsi di perfezionamento ed anche scuole di specializzazione: attività in parte riconducibili alla c.d. terza missione degli atenei e rientrante, ove avvenga su commissione e con finanziamento di soggetti esterni, nel c.d. "conto terzi". Tali attività possono essere interamente gestite dall'ateneo, con le proprie risorse interne, ma anche sulla base di convenzioni interuniversitarie o con altri soggetti pubblici e privati.

Nel caso delle scuole per gli avvocati specialisti il modello convenzionale è previsto dalla stessa disciplina finora analizzata, e ritengo che possa riguardare anche la condivisione ed eventualmente la parziale delega della gestione organizzativa. Il fatto che la legge 247, all'art. 9, reciti che i percorsi "*sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza*" non mi pare che vada inteso in senso topografico, né che impedisca che il ruolo dell'università possa anche concentrarsi sull'impulso e la progettazione delle scuole, configurando poi per via convenzionale, se lo si ritiene utile, una gestione affidata ai soggetti convenzionati, purché ovviamente nel rispetto dei requisiti imposti dalla legge. D'altronde una gestione condivisa tra i diversi soggetti coinvolti pare implicita nella disciplina dettata in materia di organi di *governance*, che prevede una presenza maggioritaria di componenti nominati dalle università nel comitato scientifico<sup>29</sup>, e al contrario una presenza maggioritaria dei componenti nominati dagli organi dell'avvocatura e dalle associazioni specialistiche nel consiglio di gestione (DM 144, art. 7, commi 5 e 6).

Quanto al reclutamento dei docenti, già oggi le università possono provvedervi facendo eccezione alla regola generale delle procedure comparative, utilizzando l'affidamento diretto quando si tratti di esperti di alta qualificazione: in tal senso sembra andare la disciplina speciale dei percorsi di formazione specialistica degli avvocati contenuta nel DM 144, la quale affida al comitato scientifico il compito di "*individuare*" i docenti, scelti peraltro nel novero di soggetti in possesso di stringenti requisiti professionali e di esperienza<sup>30</sup>, e al comitato di gestione di nominare direttamente tali docenti "*tra quelli proposti dal comitato scientifico*" (intendendosi dunque che il comitato scientifico possa anche formare delle rose di nomi).

Si potrebbe obiettare che tale disciplina non ha fonte legale ma carattere secondario, poiché la legge 247 nulla dice sul punto, e che il DM non potrebbe perciò derogare a principi generali

---

<sup>29</sup> O meglio paritaria, tre componenti su sei, ma maggioritaria dal punto di vista decisionale poiché è tra di essi che va individuato il coordinatore, il cui voto prevale in caso di parità.

<sup>30</sup> Professori universitari di ruolo, ricercatori (tra i quali ritengo debbano annoverarsi anche gli odierni ricercatori a tempo determinato di tipo A e B), avvocati di comprovata esperienza professionale abilitati al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori, magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione; per eventuali materie non giuridiche si dovrà trattare di esperti di comprovata esperienza professionale almeno decennale.



dell'ordinamento in materia di affidamento di incarichi in ambito pubblicistico. Il tema meriterà certamente ulteriore approfondimento, e l'affidamento degli incarichi di docenza (anche se avvenga in forma diretta) dovrà comunque avvenire, a mio parere, sulla base di procedure trasparenti e nel rispetto del principio di imparzialità, così come di quello, di non minore importanza, dell'equilibrio di genere<sup>31</sup>.

Il tema del bilancio presenta possibili profili di delicatezza: per le università, oggi, l'attività formativa e conto terzi costituisce una fonte di risorse economiche di crescente importanza, intese peraltro a compensare anche, e in proporzione all'attività svolta, i costi generali sopportati dall'amministrazione (e, sotto questo profilo, potrà certamente assumere rilevanza il fatto che le convenzioni prevedano eventualmente l'affidamento a soggetti esterni degli aspetti esecutivi dell'organizzazione, senza gravare sulle risorse di personale dell'università). Inoltre, sulle attività conto-terzi insistono quote di prelievo dirette a finanziare i fondi di ateneo per le forme di retribuzione del personale tecnico-amministrativo collegate alla produttività. Anche in questo caso, dovrà però tenersi conto della disciplina speciale dei corsi di formazione per gli avvocati specialisti: in primo luogo la previsione dell'art. 9, comma 3 della legge 247 che, come rilevato più volte, affida alle università, e in particolare ai dipartimenti e ambiti di giurisprudenza l'organizzazione delle scuole, elemento che dovrebbe indurci a considerarle oggi rientranti nelle attività istituzionali degli atenei, pur se non inerenti ai corsi di laurea o di dottorato curricolari; in secondo luogo la previsione dell'art. 7, comma 11 del DM 144, il quale prevede che la quota di iscrizione ai corsi sia determinata *"in modo da garantire esclusivamente l'integrale copertura delle spese di funzionamento e docenza nonché delle spese di organizzazione e gestione"*. Mi pare che tra le spese di funzionamento possano rientrare anche eventuali costi specifici da rimborsare all'ateneo (ad esempio per l'utilizzo di aule o altre strutture), ma non ulteriori prelievi destinati ad altre finalità, configurandosi un bilancio autonomo di funzionamento che, al fine di contenere le quote di iscrizione, si esaurisce appunto nella copertura delle spese di funzionamento, organizzazione e gestione: così da poter ritenere, a mio avviso, che non ci sia spazio per produrre entrate o altri vantaggi economici a favore di alcuno dei soggetti coinvolti (università, organi dell'avvocatura, associazioni), salvo appunto che si tratti della copertura di spese effettive di gestione.

---

<sup>31</sup> Sotto questo profilo, e pur considerando che il rapporto con i docenti delle scuole potrà generalmente inquadrarsi nelle prestazioni di lavoro autonomo, vanno tenuti in conto i principi di pari opportunità espressi in materia di reclutamento dagli artt. 35 comma 3, lett. c), e 57 comma 1, lett. a) del d.lgs. 165/2001: di conseguenza, si potrebbe porre il problema del rispetto dell'equilibrio di genere nella composizione degli organi di *governance* delle scuole (comitato scientifico e di gestione) in quanto organi che, come si è detto, curano l'individuazione e la nomina dei docenti.