

Scuole, corsi, avvocati amministrativisti e no'

Quel che vorrei condividere

Vorrei qui condividere questioni di fondo, problemi ed eventuali prospettive della Scuola di alta formazione e di specializzazione dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti.

Ricordo anzitutto che l'Unione nazionale (UNAA) è stata costituita dieci anni fa da Associazioni territoriali degli avvocati che operano nel settore del diritto amministrativo presso le varie sedi del giudice amministrativo.

L'intento era quello di dare voce all'avvocatura specialistica su questioni di rilievo nazionale. Ed era un momento difficile per la giustizia amministrativa. Ricordo che nel 2014, appena costituita l'Unione, uscì un decreto legge che sopprimeva immediatamente tutte le sezioni staccate dei Tar. Ed è stato un risultato importante – non solo per gli avvocati - che non si consolidassero normative così improvvisate.

L'Unione, dunque, ha dieci anni di vita. La Scuola dell'Unione invece, pur prevista fin dall'origine, è appena nata. In un certo senso, sconta i dieci anni di ritardo che si sono finora accumulati nell'attuazione delle specializzazioni forensi.

E, ora che è nata, è da capire se e cosa può fare di utile.

Che cos'è la Scuola

La Scuola – come prevista nello statuto dell'Unione - non è una “scuola” nel senso proprio del termine: non è cioè un luogo fisico dove si insegna e si impara. È un organo di UNAA che opera – in coordinamento con gli altri organi, secondo le rispettive competenze - perché possano svolgersi delle attività per così dire “scolastiche” ai fini dell'esercizio della professione di avvocato amministrativista.

Tali attività possono essere sostanzialmente di due tipi:

- 1) l'organizzazione di un corso biennale per conseguire il titolo di specialista;
- 2) lo svolgimento di iniziative formative libere, non predefinite.

È, appunto, una Scuola di formazione oltreché di specializzazione.

Il fastidio e l'utilità

Può essere fastidioso.

È fastidiosa cioè l'idea che dei professionisti debbano tornare a scuola. L'idea che le scuole, come gli esami, non finiscono mai.

Il punto è che bisogna certamente eliminare dal sistema i pesi burocratici inutili e odiosi. Ma servono comunque dei meccanismi per integrare e aggiornare di continuo la preparazione professionale. E non solo per gli avvocati.

Dunque, non c'entrano i ricordi di scuola alla De Amicis. Si tratta di non restare indietro, per cercare di svolgere al meglio la professione.

Il sistema specializzazioni

L'attività della Scuola UNAA, come si è detto, può anzitutto consistere nell'organizzare un corso biennale per il conseguimento del titolo di specialista.

Un corso di questo genere è minuziosamente regolamentato, e si inserisce nel sistema complessivo delle specializzazioni forensi. Sistema nient'affatto semplice.

Credo che in origine l'esigenza avvertita nell'avvocatura fosse solo quella che ogni avvocato potesse dare notizia del proprio settore di attività secondo criteri uniformi. A tale esigenza si è risposto creando un sistema alquanto strutturato, con la previsione appunto del titolo di avvocato specialista.

Sul tema molto è stato detto e scritto, anche in relazione alle vicende giudiziarie intervenute (in esito alle quali un decreto del 2020 ha integrato i vuoti lasciati dal giudice amministrativo in un precedente decreto del 2015, completando così la regolamentazione in materia).

Si tratta di un'attenzione giustificata. Il tema non è di poco conto: riguarda il modo di concepire la professione forense, prima ancora del modo in cui esercitarla; e comporta la possibilità che la figura dell'avvocato ne esca stabilmente cambiata.

E, organizzativamente, le specializzazioni richiedono un'attività i cui costi – in termini di denaro e di tempo - gravano prima di tutto su ogni aspirante specialista: un peso che deve essere considerato nella valutazione del rapporto costi-benefici del sistema.

Senza scendere nei dettagli della normativa, si può qui sinteticamente ricordare che gli avvocati, per conseguire il titolo di specialista ed essere così inseriti in appositi elenchi, hanno avanti a sé due strade: frequentare con esito positivo dei percorsi formativi biennali, strutturati secondo le indicazioni del regolamento attuativo, o

chiedere di essere riconosciuti specialisti per comprovata esperienza in un certo settore, documentando le pratiche seguite nel corso di un certo periodo (un quinquennio).

Le specializzazioni dei medici non c'entrano

A evitare confusioni, va detto che le specializzazioni forensi sono ben diverse dalle specializzazioni mediche, spesso portate a termine di comparazione.

Le specializzazioni mediche hanno una storia e un "peso" che a quelle forensi mancano: sono titoli rilasciati dalle Università, richiedono un lungo periodo di scuola (di solito cinque anni), sono in grado di far conseguire davvero un "salto" professionale e retributivo.

Tutti caratteri che le specializzazioni forensi non hanno: assomigliano più a un "bollino di qualità", come talvolta si è detto, ed hanno un carattere temporaneo che impone di attivarsi per il loro mantenimento (frequentando scuole e corsi o documentando l'ulteriore attività svolta).

Gli indirizzi

Nell'assetto ora vigente – e a parte le complicazioni legate al diritto commerciale - sono individuati tredici settori di specializzazione forense. E, all'interno dei tre settori maggiori — il diritto civile, il penale e l'amministrativo — sono stati introdotti gli indirizzi di specializzazione, per un totale di ventisei partizioni interne a questi tre settori.

Per dare un'idea, gli indirizzi all'interno del settore del diritto amministrativo sono i seguenti: a) diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; b) diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; c) diritto dell'ambiente e dell'energia; d) diritto sanitario; e) diritto dell'istruzione; f) diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; g) diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; h) contabilità pubblica e contenzioso finanziario-statistico.

L'invenzione degli indirizzi ha comportato un ulteriore appesantimento del percorso per conseguire e mantenere il titolo di specialista e della relativa struttura organizzativa.

Ed è un'invenzione senza una base di legge. L'art. 9 della legge 247/2012, che costituisce l'intera disciplina di legge sul tema, prevede l'esistenza dei soli settori di specializzazione, lasciando peraltro al regolamento di individuarli.

L'assetto attuale è dunque il prodotto del regolamento del 2020 e, ancor più, del giudice amministrativo.

In particolare il Consiglio di Stato (con la sentenza 5575/2017) ha assunto quale presupposto del sistema la pari importanza del settore civile, di quello penale e di quello amministrativo.

Ma tale impostazione rischia di creare un equivoco: l'oggetto della regolamentazione è costituito non dal diritto amministrativo in sé, ma dalla specializzazione in diritto amministrativo, e cioè dall'articolazione della professione forense.

Provo a spiegarmi: anch'io credo che il diritto amministrativo, come materia, non abbia una dignità inferiore al diritto civile. Se però mi guardo intorno, e guardo a quanti colleghi dà lavoro il diritto civile e a quanti ne dà l'amministrativo, devo riconoscere che il rilievo nella professione non è lo stesso.

Il risultato finale di questa incomprendenza è stata appunto la creazione degli indirizzi di specializzazione, interni al settore di specializzazione. Indirizzi che producono anche un assetto squilibrato, con la non omogeneità tra gli specialisti di settore e gli "iperspecialisti" in uno o più indirizzi interni al settore.

Come considerazione generale, viene da pensare che se – dopo anni di contenzioso sul regolamento delle specializzazioni – il risultato finale è questo, allora non sempre il contenzioso amministrativo giova a far chiarezza nella definizione di una disciplina.

Il rilievo esterno degli indirizzi

Si dirà che si tratta comunque di facoltà ulteriori date agli avvocati, tanto per i settori quanto per gli indirizzi, e che non sono preclusive di nulla. Vero, ma il punto è la rilevanza esterna che potranno avere non solo le specializzazioni ma anche gli indirizzi.

Le specializzazioni dovrebbero, com'è noto, rispondere allo scopo di fornire utili elementi di conoscenza a chi si rivolge al mercato legale. Servono a rendere il mercato delle prestazioni legali più leggibile per chi vi si rivolge.

Ma i clienti degli avvocati non sono tutti uguali: se per alcuni si tratta solo di poter acquisire elementi di conoscenza, per altri le specializzazioni possono tradursi in limiti (o presunti limiti) nella scelta del proprio legale.

Insomma, le specializzazioni potranno avere sugli incarichi degli enti pubblici un effetto diverso da quello che si avrà sugli incarichi di tutti gli altri clienti.

Il tema delle specializzazioni e degli indirizzi viene infatti a contatto con i criteri di scelta del proprio avvocato da parte di un'amministrazione pubblica. Quello degli incarichi è argomento problematico, ma è sentita per le amministrazioni l'esigenza di fare riferimento a criteri oggettivi per l'affidamento. E non vi è dubbio che esse potranno tenere in considerazione a tal fine i settori di specializzazione. O magari si sentiranno tenute a farlo.

Ma ora nel quadro normativo ci sono anche gli indirizzi di specializzazione, i quali hanno una visibilità esterna. Si farà riferimento anche ad essi nella scelta del legale dell'ente pubblico? E l'effetto sarà di individuare specialisti sempre più qualificati, o di restringere il mercato?

Destruire le specializzazioni?

Insomma, i problemi non mancano. E nasce il dubbio che la situazione stia diventando troppo complicata da gestire.

Viene da pensare che le complicazioni dipendano soprattutto dalla prospettiva in cui ci si muove, dagli obiettivi troppo "strutturati" che si perseguono.

Forse, allora, è da cercare un modo di specializzarsi diverso da quello che si sta realizzando. Forse è da puntare a una marcata semplificazione, che potrebbe magari passare attraverso la valorizzazione di qualcosa che già esiste: i crediti formativi, visti come crediti specialistici.

L'obiettivo potrebbe essere insomma quello di rendere le specializzazioni meno titolo formale e più scelta sostanziale. Di definire un sistema nel quale sia possibile riconoscere la comprovata esperienza a chi già pratica in un certo settore, ma senza chiusure.

Un sistema "pluralistico", nel quale ciascuno possa liberamente scegliere tra offerte formative di diversa natura e provenienti da diversi soggetti – purché accreditate come specialistiche – per seguire ciò che gli serve davvero per la sua attività professionale.

E le modalità telematiche, che ormai tutti sappiamo usare, potrebbero concorrere a rendere possibile una "destrutturazione" della formazione specialistica.

Non è questa la direzione del regolamento attualmente vigente, come modificato nel 2020.

Ma potrebbe anche essere la direzione della legge di riforma dell'ordinamento forense, sul cui testo sta lavorando il CNF. Sull'argomento non sono ancora note le intenzioni del CNF, ma certamente si è notata una certa freddezza nei confronti del sistema attuale delle specializzazioni.

Ciò ha peraltro provocato una comprensibile preoccupazione in molte Associazioni specialistiche che già hanno svolto o dato inizio ai corsi di specializzazione. Ed è stato così costituito un coordinamento tra le Associazioni specialistiche – cui UNAA aderisce – proprio per seguire gli sviluppi dell'attuazione delle specializzazioni.

Intanto, perdura l'incertezza sul sistema.

Organizzare un corso biennale per aspiranti specialisti in amministrativo?

Ricapitolando: la Scuola UNAA può fin d'ora organizzare un corso biennale per il conseguimento del titolo di specialista. Ma il gioco vale la candela?

Per realizzare questo corso, è necessario che UNAA si convenzioni con il CNF, o con gli Ordini, e con una o più Università, per allestire un'attività didattica biennale.

Il secondo anno del corso dovrà poi essere articolato sugli otto indirizzi interni al settore del diritto amministrativo.

Il corso di specializzazione ha propri organi (un comitato scientifico e un comitato di gestione), i cui componenti sono nominati dai soggetti che si convenzionano. E tali organi sono ulteriori rispetto a quelli della Scuola di UNAA.

In tale corso è importante definire in concreto i modi di svolgimento degli incontri, data anche la natura "federativa" di UNAA: ad esempio, mediante lezioni tenute in presenza in una sede principale, ma anche presso sedi locali collegate telematicamente e seguite da un "tutor" locale.

Inoltre, data la quantità dei compiti operativi che un corso di specializzazione comporta, ci si dovrà rivolgere a terzi che forniscano professionalmente i servizi necessari.

E soprattutto: c'è da capire se il numero dei possibili iscritti giustifichi i costi e l'impegno organizzativo richiesto da un corso di specializzazione.

Non è facile: anche perché entra in gioco l'età. Al titolo di specialista si può giungere attraverso un doppio binario. Ed è da presumere che gli avvocati con qualche anzianità professionale preferiscano valersi della "comprovata esperienza", mentre potranno essere i giovani a guardare al corso. Ma allora dovrebbe essere un corso in

grado di dare risposta a una primaria esigenza dei suoi giovani frequentanti: quella di “entrare” in un settore professionale tendenzialmente abbastanza chiuso qual è il diritto amministrativo.

Tutte queste considerazioni scontano appunto l’incertezza che permane sul sistema delle specializzazioni, e risulta così davvero problematico organizzare fin d’ora un simile corso.

Iniziative diverse dal corso di specializzazione

E allora cosa può fare una Scuola di specializzazione se sulle specializzazioni non sembra sia al momento il caso di partire?

Deve considerare la realtà, cioè il fatto che la specializzazione dell’avvocato, al di là di essere un titolo formale, esiste già in concreto. Basta pensare proprio al settore del diritto amministrativo. Settore in cui per un avvocato è difficile entrare ma è anche difficile rimanere perché si deve sempre avere una competenza tecnica adeguata e aggiornata, senza la quale ci si può solo improvvisare amministrativisti e si rischia di fare danni ai propri clienti e a sé stessi.

Dunque il nostro compito come Scuola è di insegnare - a chi voglia imparare - le competenze che sono necessarie per l’esercizio dell’attività professionale nel nostro settore.

Dobbiamo farlo in sinergia con l’Accademia – com’è naturale, trattandosi di insegnare – ma tenendo presente l’obbiettivo, che non è accademico ma è l’esercizio della professione.

Dobbiamo trovare i modi giusti. Come si insegna il diritto amministrativo? Può esserci un modo meno astratto, ma pur sempre preciso e magari più originale, per esporre i temi dell’amministrativo?

Dobbiamo usare i mezzi tecnici giusti. Gli incontri “a distanza” possono esserlo. I collegamenti telematici, se funzionano, vanno utilizzati. Non dobbiamo fare come è stato fatto nella disciplina del processo amministrativo, in cui – dopo aver sperimentato l’udienza telematica e i suoi vantaggi - la si è esclusa.

Come Scuola, dobbiamo poi capire quali strade percorrere per la nostra attività formativa.

Le iniziative della Scuola

La prima strada: la Scuola può operare con iniziative che essa organizza “in proprio”. E sotto questo profilo abbiamo appena concluso il nostro primo corso: un corso pratico-operativo, telematico, gratuito, sul processo amministrativo.

Un corso che ha avuto riscontri molto positivi, e che è stato possibile soprattutto grazie all’impegno personale dell’amico Fiorenzo Bertuzzi, insostituibile Segretario della Scuola.

La prospettiva è ora quella di un corso sul processo amministrativo telematico (PAT), essendo imminente l’emanazione delle nuove regole tecnico-operative da parte del Presidente del Consiglio di Stato.

Lo potremmo intitolare “Come fare quando non c’è la segretaria”, dato che molti di noi (me compreso) sarebbero in difficoltà a produrre un atto nel PAT senza l’aiuto del personale di segreteria o dei giovani colleghi di studio.

Ma poi il discorso può allargarsi. I modelli che saranno ora introdotti per la produzione degli atti segnano l’ingresso dell’intelligenza artificiale; e dunque si potrà trattare dell’uso dell’IA nel sistema della giustizia amministrativa, ma anche del suo uso sia negli studi legali, sia al di fuori di essi.

Apprendosi così su prospettive più ampie, l’iniziativa potrà essere opportunamente realizzata in collaborazione con il Comitato tecnico-scientifico di UNAA.

Le iniziative valorizzate dalla Scuola

E poi c’è anche un’altra strada nell’attività della Scuola.

La Scuola si pone a disposizione delle Associazioni aderenti all’Unione che propongano proprie iniziative, organizzate dunque a livello locale ma di interesse nazionale e di utilità professionale. Così è avvenuto per il convegno organizzato del 29 I tribunali amministrativi regionali: prevedibilità delle decisioni ed effettività della tutela sul territorio.

Una delle ricchezze del nostro settore è la presenza di Associazioni forensi locali particolarmente preparate proprio con riferimento all’esercizio della professione forense. Ed è una risorsa che va messa a disposizione di tutti.

E dunque concludo formulando un invito a tutte le Associazioni aderenti a UNAA a considerare la Scuola come uno strumento per rendere disponibili e condividere a livello nazionale le iniziative che organizzeranno.

Il passaggio delle competenze tecniche, e non solo...

Perché il nostro ruolo – come Scuola – è di essere il punto di contatto diretto con chi fa il nostro stesso lavoro (o con chi lo farà).

Dobbiamo garantire la circolazione, il passaggio di conoscenze tecniche, di competenze specialistiche, e in un certo senso di potere: il potere che deriva dalla conoscenza.

Ci si può chiedere: ma perché dobbiamo condividere le nostre conoscenze? Non sarebbe meglio un po' di sano egoismo?

No, l'egoismo non è delle scuole. E il passaggio non è mai solo di conoscenze; con le conoscenze passano i valori. Sia chiaro: i valori in un senso molto concreto. Passa la consapevolezza del significato e del valore sociale di ciò che facciamo.

STEFANO BIGOLARO

Direttore Scuola alta formazione e specializzazione UNAA

ⁱ Il presente scritto riproduce e riordina l'intervento svolto nel corso del seminario "*L'Avvocato amministrativista: radici e futuro*", organizzato dall'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti e svoltosi presso Villa Ducale, a Dolo, l'11.12.2024"