



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Giustizia

Audizione dell'Unione Nazionale delle Camere Civili
sullo schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di
cui al decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144, recante
disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato
specialista – Atto del Governo n. 404

Martedì 16 giugno 2026

RELAZIONE dell'Unione Nazionale Camere Civili

1. Premessa

L'Unione Nazionale Camere Civili (UNCC) è l'associazione forense specialistica maggiormente rappresentativa degli avvocati civilisti italiani, iscritta al Registro del Consiglio Nazionale Forense ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (di seguito, "*legge professionale forense*"). In questa qualità, l'UNCC è soggetto istituzionalmente legittimato, ai sensi dell'articolo 7, commi 3 e 4, del decreto del Ministro della giustizia 12 agosto 2015, n. 144 (di seguito, "DM 144/2015"), a stipulare con gli atenei — d'intesa con il CNF e con i Consigli dell'Ordine — convenzioni per l'organizzazione di percorsi formativi specialistici e a partecipare alla composizione dei comitati scientifici e di gestione dei corsi di alta formazione. L'UNCC è altresì titolare di una propria *Scuola di Alta Formazione Specialistica*, attiva nei settori dell'avvocatura civile in senso lato, ivi incluse le materie di diritto d'impresa.

Il titolo dell'UNCC a intervenire nella presente sede non è soltanto quindi formale. Come documentato dalla Relazione illustrativa e dall'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) allegate allo schema di decreto, l'UNCC ha preso parte attiva all'istruttoria ministeriale: il Ministero della giustizia ha intrattenuto con l'UNCC specifiche interlocuzioni riguardo all'opzione di introdurre una disciplina transitoria per la conversione dei titoli già acquisiti, valutata unitamente al Consiglio Nazionale Forense.

L'UNCC ha quindi contribuito in modo diretto alla conformazione dell'articolo 2 dello schema. Ancora prima, nel procedimento dinanzi al TAR per il Lazio concluso con sentenza n. 1278/2022 (RG n. 1907/2021), l'UNCC era intervenuta ad opponendum a difesa del DM 144/2015 come modificato dal decreto n. 163/2020, avversando i ricorsi di annullamento proposti da alcuni Ordini circondariali: una posizione coerente con quella che oggi esprime in sede parlamentare.

2. Parere favorevole: le ragioni giuridiche

L'UNCC esprime **parere pienamente favorevole** sullo schema di decreto ministeriale in esame. Le ragioni di diritto sono le seguenti.

Il doveroso adeguamento al giudicato amministrativo. Il provvedimento costituisce, in primo luogo, ottemperanza obbligata alle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I, numeri 188 e 189, depositate il 3 gennaio 2024 e passate in giudicato, con le quali è stato parzialmente annullato il DM 144/2015 limitatamente all'elenco dei settori di specializzazione e ai relativi percorsi formativi. L'Amministrazione era giuridicamente vincolata a provvedere: il mantenimento dell'assetto classificatorio censurato avrebbe esposto l'ordinamento a una situazione di permanente inottemperanza al giudicato, suscettibile di aprire nuovi fronti di contenzioso.

Con parere n. 638/2026 reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 24 marzo 2026, il Consiglio di Stato ha confermato che lo schema si è conformato al *decisum* delle sentenze in questione. Il parere ha formulato, accanto a meri rilievi di *drafting* formale, integralmente recepiti (punto 11), un'unica osservazione di sistema, di natura non ostativa: ha rilevato che l'Amministrazione si è limitata alla mera ottemperanza delle sentenze, senza procedere a una consultazione pubblica e senza svolgere quell'analisi del mercato dei servizi legali già auspicata dalla medesima Sezione con i pareri n. 1347/2019 e n. 3185/2019 (punto 10.2). Su tale profilo si tornerà infra, al paragrafo 5.

Il CNF, con delibera n. 876 nella seduta amministrativa del 24 ottobre 2025, ha espresso parere favorevole.

Il Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dichiarato adeguata l'analisi svolta.

La correzione dell'irragionevolezza classificatoria e del vizio di contraddittorietà. I vizi censurati dal TAR erano due: l'irragionevolezza nella scelta classificatoria e la contraddittorietà intrinseca del sistema.

Il TAR ha osservato, con argomentazione giuridicamente ineccepibile, che relegare il diritto commerciale e societario — “*materia di risalente e nobilissima tradizione*” — tra i meri indirizzi del diritto civile, equiparandolo a partizioni quali il diritto industriale, il diritto bancario e dei mercati finanziari, il diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza, significa trattare la macro-materia alla stregua delle proprie articolazioni settoriali: una inversione

logica che viola il principio di ragionevolezza sancito dall'articolo 3 della Costituzione nel suo precipitato di coerenza ordinamentale.

Il TAR aveva altresì rilevato che tale classificazione non consentiva all'avvocato specialista di *“qualificare correttamente le proprie competenze, posto che la sola specializzazione in ‘diritto civile’ sarebbe generica e non permetterebbe di valorizzare l'anelata specializzazione”*.

Ebbene, lo schema di decreto elimina entrambi i vizi:

- inserisce la lettera c-bis) nell'articolo 3, comma 1, del DM 144/2015 elevando il diritto commerciale e societario a settore autonomo di specializzazione;
- introduce il comma 5-bis con i relativi indirizzi (diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; diritto bancario e dei mercati finanziari);
- sopprime le lettere f), g), h) e l) dall'elenco degli indirizzi del diritto civile;
- aggiorna il comma 2 dell'articolo 3 per estendere il regime dei settori “con indirizzi” anche al nuovo settore commerciale; modifica l'articolo 7, comma 12-bis, per includere la lettera c-bis) nell'obbligo del percorso biennale con parte generale e parte speciale.

La corrispondenza con l'autonomia scientifica e didattica del diritto commerciale. L'articolo 9 della legge professionale forense riceve attuazione effettiva solo se la classificazione regolamentare dei settori riflette fedelmente la struttura del sapere giuridico e della prassi forense.

Il diritto commerciale possiede da oltre un secolo autonomia scientifica, didattica e forense compiuta: è insegnato come materia fondamentale in tutti gli ordinamenti didattici delle facoltà di giurisprudenza italiane; dispone di una propria letteratura monografica, di un apparato concettuale indipendente da quello civilistico, di un contenzioso specializzato innanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa istituite presso i tribunali italiani.

L'elevazione del settore a posizione paritaria rispetto al diritto civile, al diritto penale e al diritto amministrativo non è dunque una scelta discrezionale del legislatore, ma la ricognizione di una realtà giuridica preesistente.

La disciplina transitoria: tutela del legittimo affidamento e continuità dei titoli.

L'articolo 2 dello schema costruisce un sistema transitorio che merita apprezzamento per la sua completezza.

Il comma 1 affida alla commissione permanente ministeriale l'aggiornamento delle linee guida formative in conformità al nuovo assetto.

Il comma 2 riconosce la facoltà di conversione del titolo agli avvocati specialisti in diritto civile con indirizzi commercialistici conseguito nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore,

subordinandola al superamento di una prova scritta e orale dinanzi a una commissione nominata dal CNF e composta da docenti di cui all'articolo 7, comma 8, del DM 144/2015 — una soluzione che garantisce la corrispondenza del titolo convertito alle competenze richieste nel regime ordinario, senza tuttavia vanificare il percorso già compiuto.

Il comma 3 estende questa facoltà agli avvocati in possesso di un attestato di frequenza a corsi già avviati e non ancora conclusi.

Il comma 4 consente la conversione per i titolari di dottorato di ricerca che avevano conseguito il titolo di specialista nel settore civile ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto n. 163/2020.

L'architettura complessiva tutela i principi di affidamento legittimo e certezza giuridica, impedendo che una riforma classificatoria si traduca in una retroattiva vanificazione degli investimenti formativi.

3. Parere favorevole: le ragioni di merito e di politica professionale

La rilevanza economica del settore e la tutela delle imprese. Il diritto commerciale e societario è il presidio giuridico di una porzione determinante del sistema economico nazionale.

Secondo i dati riportati nell'AIR — elaborati dal Consiglio Nazionale Forense e da fonti ISTAT — il settore dei servizi rappresenta il 73% del valore aggiunto nazionale; in Italia risultano registrate circa 6 milioni di imprese (circa 5 milioni attive), di cui circa 1 milione in forma societaria, mentre il 95% è costituito da microimprese.

Queste realtà — e in particolare le PMI che rappresentano la spina dorsale del tessuto produttivo italiano — necessitano di una consulenza legale specializzata che sia riconoscibile e identificabile.

La riforma consente finalmente agli avvocati che operano nel diritto d'impresa di qualificarsi in modo adeguato, migliorando la trasparenza del mercato dei servizi legali e la capacità delle imprese di selezionare il professionista più idoneo.

Il paradosso dei dati statistici: assenza di un settore, assenza di percorsi. I dati forniti dal CNF nel corso dell'istruttoria documentano in modo inequivocabile il fallimento del sistema previgente nel valorizzare le competenze commercialistiche.

Al 31 dicembre 2024, su circa 236.000 professionisti iscritti, soltanto 462 avevano ottenuto il titolo di avvocato specialista: 325 in ragione del dottorato di ricerca e 137 a seguito di corsi di formazione, distribuiti principalmente nei settori del diritto di famiglia (50), del diritto penale (40), del diritto del lavoro (38) e del diritto tributario (3).

Significativamente, nessun titolo è stato rilasciato per comprovata esperienza — evidenziando una disfunzione strutturale del percorso di riconoscimento — e nessun corso di specializzazione è mai stato attivato specificamente per il diritto commerciale, giacché tale

materia era relegata a mero indirizzo e non configurava un settore autonomo che potesse legittimare un percorso biennale dedicato.

Dalla data del 7 dicembre 2023, la commissione permanente ministeriale ha autorizzato soltanto 9 corsi di specializzazione (tutti tuttora in corso): uno solo riguarda il settore del diritto civile con indirizzo in diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; nessuno per il diritto commerciale in quanto tale. Lo schema di decreto rimuove l'ostacolo normativo che produceva questo paradosso.

La coerenza con il PNRR e con la riforma forense in corso. L'Analisi tecnico-normativa evidenzia che il provvedimento è coerente con il programma di Governo ed in linea con gli obiettivi di efficientamento e innovazione di cui alle linee progettuali del PNRR. Un sistema professionale che consenta un'identificazione trasparente delle competenze degli avvocati riduce i costi di transazione per le imprese, aumenta la qualità del contenzioso commerciale innanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa e migliora la competitività internazionale dei servizi legali italiani.

L'UNCC osserva altresì che il provvedimento si inserisce coerentemente nel quadro del disegno di legge *“Delega al Governo per la riforma della professione forense”*, attualmente all'esame parlamentare, il cui articolo 2, comma 1, lettera n), prevede la razionalizzazione della disciplina delle specializzazioni forensi. La correzione classificatoria operata dall'Atto n. 404 si pone in continuità con quella più ampia prospettiva riformatrice.

4. Il ruolo dell'UNCC e la prospettiva della Scuola di Specializzazione in diritto commerciale e societario

L'approvazione del decreto darà piena operatività alla lettera c-bis) del nuovo articolo 3, comma 1, del DM 144/2015, aprendo la via all'organizzazione di corsi di specializzazione nel nuovo settore.

Ai sensi dell'articolo 7, commi 3 e 4, del DM 144/2015, tali corsi sono organizzati dai dipartimenti universitari di giurisprudenza mediante convenzioni stipulate dal CNF o dai Consigli dell'Ordine d'intesa con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative iscritte al registro di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge professionale forense; la struttura di governo dei corsi prevede un comitato scientifico paritetico (articolo 7, comma 5) e un comitato di gestione (articolo 7, comma 6) con partecipazione delle medesime associazioni.

Ebbene, l'UNCC, quale associazione forense specialistica maggiormente rappresentativa con competenza sulle materie dell'avvocatura civile — nell'accezione più ampia, comprensiva delle materie d'impresa — è il soggetto istituzionale naturalmente vocato a promuovere e co-gestire un percorso formativo specialistico nel nuovo settore del diritto commerciale e societario. La Scuola di Alta Formazione Specialistica già attiva presso l'UNCC dispone di

un corpo docente qualificato, di un'esperienza formativa consolidata e di una rete professionale estesa sull'intero territorio nazionale.

L'UNCC rinnova pertanto la propria intenzione di avviare, una volta adottato il decreto, le interlocuzioni con il Ministero della giustizia, con il CNF e con uno o più atenei per la costituzione di un percorso formativo biennale ex articolo 7 del DM 144/2015, strutturato secondo le linee guida adottate dalla commissione permanente ministeriale in data 8 maggio 2023 e aggiornate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, dello schema in esame, con una parte generale di almeno un anno dedicata ai principi di diritto sostanziale e processuale del settore commerciale e una parte speciale di almeno un anno nell'indirizzo prescelto tra quelli del comma 5-bis.

5. Il rilievo del CdS sull'analisi del mercato dei servizi legali

L'UNCC ritiene doveroso, in spirito di leale collaborazione istituzionale, dare atto alla Commissione di un'osservazione formulata dal Consiglio di Stato al punto 10.2 del parere n. 638/2026. Il Collegio ha rilevato che l'Amministrazione si è limitata alla mera ottemperanza delle sentenze del TAR, senza procedere a una consultazione pubblica e senza effettuare quella verifica circa la funzionalità e la rispondenza agli obiettivi del sistema delle specializzazioni che la medesima Sezione consultiva aveva già auspicato, con i pareri n. 1347/2019 e n. 3185/2019 resi sullo schema del decreto n. 163/2020, sottolineando l'importanza di un'approfondita analisi del mercato dei servizi legali ai fini di una migliore definizione delle aree di specializzazione.

L'UNCC osserva, peraltro, che tale rilievo non incide sulla legittimità dello schema né sulla sua idoneità a essere adottato. Esso è espressamente formulato dal Consiglio di Stato in termini di *opportunità* e attiene alla prospettiva di un riordino sistemico delle specializzazioni forensi — tanto che il Collegio lo ha rivolto anche al disegno di legge delega per la riforma forense — e non alla conformità al *decisum*, che il medesimo parere ha invece accertato.

La circostanza che l'identica osservazione fosse già stata formulata in sede consultiva sul decreto n. 163/2020 — poi regolarmente adottato, pubblicato e mai annullato per tale ragione — conferma che si tratta di un auspicio di metodo e non di un presupposto di validità, tanto più per un provvedimento il cui contenuto è in larga parte vincolato dall'obbligo di ottemperanza al giudicato. Va inoltre ricordato che la stessa AIR dà atto che lo schema è frutto delle interlocuzioni intercorse con il CNF e con l'UNCC e la sua Scuola di alta formazione, sicché il confronto con i soggetti rappresentativi della professione non è mancato.

Onde no indugiare oltre, prima si dovrebbe chiudere l'ottemperanza con l'Atto 404 (urgente, perché il TAR ha annullato e l'inerzia espone a nuovo contenzioso). Poi, quando la legge delega sarà approvata e si passerà ai decreti legislativi attuativi, lì troverà sede l'analisi di

mercato che il CdS chiede da anni. E' in quella fase che si ridisegna l'intero impianto dei settori, ed è lì che un'indagine sul mercato dei servizi legali ha senso ed utilità.

6. Disciplina transitoria: osservazioni tecniche non ostative

L'Unione Nazionale delle Camere Civili valuta positivamente anche la disciplina transitoria prevista dallo schema di decreto: il provvedimento consente infatti agli avvocati che, nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del regolamento, abbiano conseguito il titolo di specialista nel settore del diritto civile con indirizzo in diritto commerciale e societario, diritto industriale, diritto della crisi d'impresa o diritto bancario e dei mercati finanziari, di chiedere la conversione del titolo nel nuovo settore del diritto commerciale e societario, previo superamento di una prova scritta e orale.

La previsione appare equilibrata perché consente di contemperare due esigenze:

- da un lato, evitare che i percorsi già svolti siano vanificati o privati di utilità;
- dall'altro, garantire che la conversione del titolo avvenga attraverso una verifica effettiva della corrispondenza tra il titolo precedentemente acquisito e il nuovo settore di specializzazione.

Tuttavia, in spirito collaborativo, si segnala una possibile esigenza di coordinamento formale.

L'articolo 1 dello schema modifica l'articolo 3, comma 2, del D.M. 144/2015, estendendo anche al nuovo settore di cui alla lettera c-bis) il regime dei settori principali. Poiché gli indirizzi del nuovo settore vengono collocati nel nuovo comma 5-bis, potrebbe essere opportuno che il comma 2 dell'articolo 3 richiami espressamente anche tale comma.

Si potrebbe pertanto valutare una formulazione del seguente tenore:

“Nei settori di cui alle lettere a), b), c) e c-bis) il titolo di specialista si acquisisce a seguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4, 5 e 5-bis, in conformità alle disposizioni del presente regolamento.”

Altra osservazione.

L'UNCC ritiene utile segnalare alla Commissione un profilo meritevole di chiarimento, già sollevato dalla relatrice nella seduta del 3 giugno 2026: l'articolo 2, comma 2, dello schema non esplicita le conseguenze, sul titolo di specialista in diritto civile precedentemente conseguito, del mancato superamento della prova di conversione, né indica se tale titolo previgente si mantiene o si estingue per effetto della richiesta di conversione.

Si tratta di una questione di certezza giuridica che potrebbe originare controversie applicative.

L'UNCC auspica che la Commissione, nel proprio parere, inviti il Ministero a chiarire questo aspetto — anche in sede di relazione illustrativa definitiva o di circolare interpretativa del CNF — specificando che la domanda di conversione non determina automaticamente la rinuncia al titolo preesistente e che il mancato superamento della prova lascia intatto quest'ultimo.

7. Conclusioni

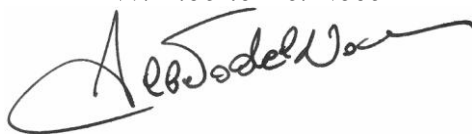
L'Unione Nazionale Camere Civili esprime parere pienamente **favorevole** sull'Atto del Governo n. 404.

Il provvedimento è giuridicamente necessario come atto di ottemperanza al giudicato amministrativo (TAR Lazio, Sez. I, nn. 188 e 189/2024), conforme al *decisum* delle sentenze secondo la valutazione del Consiglio di Stato (parere n. 638/2026, che ha formulato unicamente rilievi di *drafting* e un'osservazione di metodo non ostativa, sub par. 5), assistito dal parere favorevole del CNF (delibera n. 876/2025) e dalla valutazione del NUVIR, e meritevole nel merito poiché corregge una disfunzione classificatoria che pregiudicava la trasparenza del mercato dei servizi legali, la corretta identificazione delle competenze professionali e l'accesso delle imprese a una consulenza specializzata.

L'UNCC auspica che la Commissione esprima il proprio parere favorevole in tempi compatibili con la scadenza del 18 luglio 2026, consentendo la rapida adozione definitiva del decreto e l'avvio dei percorsi formativi che questa riforma rende finalmente possibili, fermo restando che l'analisi del mercato dei servizi legali auspicata dal Consiglio di Stato potrà essere svolta nella più ampia sede del riordino delle specializzazioni — alla quale l'UNCC offre sin d'ora la propria collaborazione.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Il Presidente
Avv. Alberto Del Noce

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alberto Del Noce', with a large, stylized initial 'A'.