

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Patrizia CORONA	Presidente f.f.
- Avv. Federica SANTINON	Segretario f.f.
- Avv. Francesco NAPOLI	Componente
- Avv. Ettore ATZORI	Componente
- Avv. Giampaolo BRIENZA	Componente
- Avv. Paola CARELLO	Componente
- Avv. Giampiero CASSI	Componente
- Avv. Claudio CONSALES	Componente
- Avv. Aniello COSIMATO	Componente
- Avv. Biancamaria D'AGOSTINO	Componente
- Avv. Paolo FELIZIANI	Componente
- Avv. Antonio GAGLIANO	Componente
- Avv. Antonino GALLETTI	Componente
- Avv. Francesca PALMA	Componente
- Avv. Alessandro PATELLI	Componente
- Avv. Demetrio RIVELLINO	Componente
- Avv. Lucia SECCHI TARUGI	Componente
- Avv. Giovanni STEFANI'	Componente

con l'intervento del rappresentante il P.G. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Vincenzo Senatore ha emesso la seguente

SENTENZA

sul ricorso presentato dall'Avv. [RICORRENTE], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS] (C.F. [OMISSIS] PEC [OMISSIS]), res. a [OMISSIS], quale iscritto all'Ordine degli Avvocati di Bologna, domiciliato presso il suo studio a [OMISSIS], rappresentato e difeso da sé medesimo, avverso la delibera del 19/4/23 del COA di Bologna comunicata via pec al ricorrente il 9/5/23.

per il ricorrente nessuno è comparso;

Per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna, regolarmente citato, è presente l'Avv. [OMISSIS];

Il Consigliere relatore avv. Lucia Secchi Tarugi svolge la relazione;

Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo l'inammissibilità del ricorso;

Inteso l'Avv. [OMISSIS] il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti.

FATTO

L'avv. [RICORRENTE] impugna la delibera del 19/4/23 con cui il COA di Bologna ha rigettato l'istanza avanzata dal medesimo ricorrente, in data 24/3/23, per l'eliminazione del limite di tre materie per gli avvocati iscritti alle liste del patrocinio a spese dello Stato previsto dal medesimo COA con delibera del 26 ottobre 2016, quale modalità per verificare il requisito di «attitudini ed esperienza professionale specifica, distinguendo tra processi civili, penali, amministrativi, contabili, tributari ed affari di volontaria giurisdizione» richiesto dall'art. 81, c. 2°, DPR n. 115/2002, condizione richiesta per l'iscrizione nell'elenco.

Avverso la suddetta delibera il ricorrente ha inoltrato tempestiva impugnazione deducendo un unico motivo articolato in 12 premesse e ne ha chiesto al CNF l'annullamento unitamente a «ogni altro atto connesso, collegato, consequenziale e pregresso, nella parte in cui non intende rimuovere il limite di tre materie per gli Avvocati di Bologna, iscritti alle liste al patrocinio a spese dello Stato, in quanto limite non previsto da alcuna norma nazionale, né dal D.P.R. n. 115/2002 e per l'effetto dare una soluzione unitaria e chiara senza alcuna limitazione, ma semmai ancorata ad un autocertificazione del difensore il quale può attestare tutte le materie in cui ritiene di avere specifica competenza, essendo diritto della parte che può essere ammessa al gratuito patrocinio, avvalersi del difensore prescelto, senza alcuna limitazione numerica».

In sostanza, il ricorrente sostiene che, secondo l'articolo 81 del D.P.R. n. 115/2002, non vi è alcuna base legale per imporre limitazioni sulle materie in cui un avvocato può patrocinare e, del resto, anche il Coa di Bologna non aveva imposto alcun limite fino almeno al 2014, con la conseguenza che la delibera impugnata, non rimuovendo il limite, comporta un *vulnus* del diritto di difesa che è inviolabile, delle condizioni di parità ex Art. 24 e 1 Cost., delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, nonché delle norme europee.

Inoltre, a detta del ricorrente, la limitazione a solo tre materie è da considerarsi illegittima, dannosa e fonte di disparità di trattamento, perché limita ingiustificatamente l'azione difensiva a tutela della collettività bisognosa e viola il diritto di scelta degli assistiti di avere un avvocato specializzato nella materia, obbligando le persone assistite a dover cambiare il proprio avvocato di fiducia, che potrebbe seguirle anche in altre materie collegate o connesse, per rivolgersi ad un avvocato sconosciuto semplicemente perché il suo nominativo non è inserito in una determinata materia. Tuttavia, non vi è alcuna garanzia che l'avvocato designato abbia maggiore conoscenza nella materia richiesta rispetto all'avvocato di fiducia precedentemente scelto.

Il ricorrente ritiene, infine, la delibera contraddittoria, in quanto dà atto dell'irragionevolezza della soluzione prescelta, ma non la modifica.

Con memoria del 14/7/2023 si è costituito il Coa di Bologna, il quale ha sostenuto che il ricorrente ha impugnato un atto non avente natura provvedimento, in quanto meramente confermativo di quanto deliberato il 26.10.2016 e mai precedentemente contestato dal ricorrente; che la materia delle modalità di inserimento di un difensore nell'elenco per il patrocinio a spese dello Stato è del tutto estranea alla giurisdizione del CNF, che la circostanza contestata è riferita alle caratteristiche del modulo di richiesta di iscrizione all'elenco, ove si chiede al difensore di indicare le materie di propria competenza; che tale identico opinamento è stato anche oggetto di regolamentazione all'interno del protocollo sul patrocinio a spese dello Stato predisposto dall'Osservatorio sulla giustizia presso il Tribunale di Bologna e sottoscritto dal Consiglio dell'Ordine e dalla Presidenza e Dirigenza amministrativa del Tribunale di Bologna.

Con memoria depositata il 28 giugno 2024 l'Avv. [RICORRENTE], visti gli atti e i documenti prodotti da controparte, contesta la comparsa avversaria e introduce ulteriori domande: in subordine, rispetto alle conclusioni formulate nel ricorso, chiede di essere inserito, oltre alle tre materie indicate, anche per la materia di diritto amministrativo per l'esperienza dichiarata e documentata; in ogni caso con vittoria di spese.

Unitamente alla memoria – a monte della sussistenza di un interesse attuale e concreto al ricorso giurisdizionale – il ricorrente deposita due mail inoltrate al COA, a cui si richiama. Una prima – del 15 aprile 2020- con la quale chiede «copia della delibera, non riuscendo a reperirla, relativa al numero delle tre materie da indicare per le liste del p.s.s., in quanto la norma attuale statale non prevede una limitazione solo ad alcune materie». Una seconda -del 18 maggio 2020 – con la quale chiede « se può essere inserito il mio nominativo nelle liste del patrocinio a spese dello Stato anche per la volontaria giurisdizione, oltre a civile penale ed amministrativo, in quanto la norma nazionale non limita il difensore ad indicare solo tre materie».

Con memoria del 3 luglio 2024, il COA di Bologna ha depositato note riepilogative con cui ha richiesto il rigetto del ricorso eccependo il difetto di giurisdizione del CNF, il difetto di interesse del ricorrente, non avendo il ricorrente spiegato alcuna domanda di iscrizione, né, dunque, rappresentato una posizione individuale, concreta e differenziata a sostegno dell'impugnazione, l'inammissibilità dell'impugnazione rivolta avverso un atto meramente confermativo di delibera assunta nel 2016, l'infondatezza del ricorso in quanto, a suo dire, la scelta di limitare a tre le materie di iscrizione all'elenco degli avvocati ammessi al patrocinio a spese dello Stato non è certamente l'unica possibilità ammissibile ma, in assenza di particolari vincoli, risponde a criteri non arbitrari, non illogici e motivati.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Occorre trattare preliminarmente le questioni pregiudiziali sollevate.

In particolare, deve ritenersi infondata l'eccezione, sostenuta dal COA di Bologna, della carenza di giurisdizione del CNF in materia di impugnativa avverso il diniego di iscrizione nelle liste degli avvocati ammessi al patrocinio a spese dello Stato, tenuto da un COA circondariale.

Occorre osservare, difatti, che, seppure il già menzionato elenco non rientri tra quelli espressamente indicati dall'art. 15 della legge professionale, tuttavia, è compreso tra quelli di cui alla lettera *n*) del citato articolo, che, prevede che, presso ciascun Consiglio dell'ordine, sia istituito ed aggiornato ogni altro albo, registro o elenco previsto dalla legge o dal regolamento.

Per l'appunto l'elenco degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato è espressamente indicato dal D.P.R. 115/2002, che, al comma 1 dell'art. 80, stabilisce che *“Chi è ammesso al patrocinio può nominare un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di corte di appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo.”*

Deve ritenersi quindi che l'elenco degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato rientri a pieno titolo nelle funzioni di tenuta albi, registri ed elenchi che la legge professionale ha affidato, con clausola finale attributiva del potere ampia ed omnicomprensiva, agli Ordini circondariali e, pertanto, gli atti ed i provvedimenti relativi alla tenuta del medesimo e quelli consequenziali devono essere doverosamente impugnati dinanzi al Consiglio Nazionale Forense da parte del soggetto che abbia un interesse concreto, attuale e giuridicamente tutelato a farne accertare e dichiarare l'invalidità, totale o parziale (cfr. da ultimo, quale espressione di una consolidata giurisprudenza, Consiglio Nazionale Forense, sentenza n. 87 del 22 marzo 2024, secondo cui “il CNF ha giurisdizione speciale esclusiva in relazione ai reclami avverso i provvedimenti conclusivi ed i relativi atti procedimentali che concernono l'iscrizione e la cancellazione da albi, elenchi e registri forensi, a prescindere dalla consistenza della situazione giuridica soggettiva in contesa diritto o interesse legittimo. In particolare, anche al fine di garantire la concentrazione della predetta giurisdizione dinanzi ad un unico plesso giurisdizionale, tale principio si applica pure alle impugnazioni relative ad “ogni altro albo, registro o elenco previsto dalla legge o da regolamento” (art. 15, co. 1, lett. *n*, L. n. 247/2012), come ad esempio l'elenco dei curatori speciali dei minori).

Neppure appare fondata l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione rivolta avverso un atto meramente confermativo della precedente delibera del 26 ottobre 2016, in cui, nel concretizzare il già richiamato requisito previsto dall'art. 81, c. 2°, DPR n. 115/2002 quale condizione per l'iscrizione, si era limitato il numero di materie a tre. Dalla medesima si evince

pure come il COA, nel rigettare l'istanza sia nettamente orientato a rivedere la soluzione del 2016 (sposando quella adottata dal COA di Napoli), demandando l'approfondimento della questione alla competente commissione interna. L'istanza del ricorrente al COA può, dunque, qualificarsi come istanza di annullamento in autotutela.

Ora, per un pacifico orientamento giurisprudenziale, la Pubblica Amministrazione non ha l'obbligo di provvedere in caso di proposizione di istanze in autotutela o comunque dirette ad ottenere il riesame di situazioni divenute inoppugnabili, restando, peraltro, libera di verificare se l'inoppugnabilità dei propri atti meriti o no di essere superata da successive valutazioni che tengano conto del decorso del tempo, delle esigenze di certezza dei rapporti giuridici (tra le tante, C.d.S., Sez. VI, 7 agosto 2002, n. 4135 e Sez. V, 7 novembre 2003, n. 7132). I provvedimenti di autotutela sono, infatti, manifestazione dell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale della pubblica Amministrazione, che non ha alcun obbligo di attivarlo e, qualora intenda farlo, deve valutare la sussistenza o meno di un interesse che giustifichi la rimozione dell'atto, valutazione della quale essa sola è titolare e che non può ritenersi dovuta nel caso di una situazione già definita con provvedimento inoppugnabile.

Se, dunque, è vero che non vi è obbligo di provvedere in caso di istanza in autotutela, è parimenti pacifico che l'atto di rifiuto di annullamento/ritiro in autotutela è considerato impugnabile dalla giurisprudenza a condizione che vengano dedotti profili di illegittimità del provvedimento di rifiuto, «atteso che diversamente opinando, si darebbe inammissibilmente ingresso ad una controversia sulla legittimità di un atto ormai definitivo» (Tra le tante, Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 03/01/2024, n. 161Cfr. Cass. Sez. Un. nn. 2870 e 3698 del 2009; Cass. Sez. Un. n. 16097 del 2009, in materia di imposizione tributaria) – e che il ricorrente prospetti l'esistenza di un interesse di rilevanza generale dell'Amministrazione alla rimozione dello stesso (Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 03/01/2024).

In questo contesto, il ricorso dell'Avv. [RICORRENTE], che denuncia la contraddittorietà del provvedimento di rigetto e che richiama interessi di rilevanza generale condivisi dallo stesso COA, può dirsi, dunque, senz'altro ammissibile.

Il rilievo del COA di Bologna, circa l'oggetto del giudizio, relativo alla generale regolamentazione del patrocinio a spese dello Stato, rileva in realtà in relazione ad altro profilo che pone in dubbio l'ammissibilità del ricorso, ovvero all'interesse ad agire del ricorrente.

Con il ricorso, difatti, l'Avv. [RICORRENTE] impugna una delibera del COA di Bologna confermativa di precedente delibera del 26 ottobre 2016, in cui nel concretizzare il già richiamato requisito previsto dall'art. 81, c. 2°, DPR n. 115/2002 quale condizione per l'iscrizione, si era limitato il numero di materie a tre.

Con l'istanza rivolta al COA, l'Avv. [RICORRENTE], però, non ha formulato domanda di iscrizione per ulteriori materie, con la conseguenza che, con il ricorso originariamente

presentato, non è stata allegata alcuna lesione della propria aspettativa ad essere iscritto all'elenco con riferimento a materie ulteriori rispetto alle tre, per le quali risulta già iscritto nell'elenco degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato.

Soltanto con la memoria del 28 giugno 2024, il ricorrente – in replica all'eccezione di carenza di interesse ad agire del COA – ha formulato domanda volta all'inserimento nell'elenco anche per la materia del diritto amministrativo. A sostegno della domanda nuova, avanzata per la prima volta con la memoria 28 giugno 2024, l'Avv. [RICORRENTE] ha depositato una mail del 18-5-2020, con la quale chiedeva l'inserimento per un'ulteriore materia, individuata nella volontaria giurisdizione, oltre alle tre già indicate del diritto civile, penale e amministrativo. Pur dichiarando nella memoria del 28-6-2024 di non aver ricevuto riscontro, l'Avv. [RICORRENTE] risulta ad oggi iscritto per la volontaria giurisdizione, tanto da chiedere in questa sede l'inserimento per il diritto amministrativo. Può, dunque, ragionevolmente evincersi che il COA di Bologna abbia “sostituito” una delle materie di competenza già indicate con la volontaria giurisdizione.

Tale determinazione del COA – sicuramente lesiva nella prospettazione del ricorrente – non è stata, però, oggetto di impugnazione nel 2020, né alcuna richiesta è stata avanzata sul punto nell'istanza del 2023.

Da tanto consegue che la domanda, avanzata dall'Avv. [RICORRENTE], di inserimento di un'ulteriore materia di competenza, spiegata soltanto innanzi al CNF, è inammissibile, in quanto innanzi ad esso si svolge un giudizio di impugnativa, che coinvolge tanto il merito quanto la legittimità della determinazione amministrativa impugnata, ma che non tollera domande nuove e mai formulate all'autorità amministrativa competente in prima istanza.

A ciò si aggiunga, che detta “nuova domanda” è stata formulata tardivamente, solo con la memoria del 28 giugno 2024.

Da quanto finora osservato, consegue che l'unica domanda tempestiva spiegata dal ricorrente – *i.e.* la modifica della delibera che ha limitato a tre le materie di competenza – non risulta sorretta dal necessario interesse ad agire.

La tutela giurisdizionale richiesta, infatti, non risulta volta a tutelare un proprio diritto o interesse legittimo bensì semplicemente ad escludere la correttezza di quella adottata dal COA. Il ricorrente, infatti, non allega alcun pregiudizio, neppure in via potenziale, alla propria posizione, né tantomeno alcuna istanza specifica rispetto alla propria iscrizione all'elenco è stata avanzata al COA e da questo rigettata. Secondo il costante insegnamento della giurisprudenza, «l'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 cod. proc. civ., che consente di distinguere fra le azioni di mera iattanza e quelle oggettivamente dirette a conseguire il bene della vita consistente nella rimozione dello stato di giuridica incertezza in ordine alla sussistenza di un determinato diritto» e che «va identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto e

consistente in ciò che senza il processo e l'esercizio della giurisdizione l'attore soffrirebbe un danno. Da ciò consegue che esso deve avere necessariamente carattere attuale, poiché solo in tal caso trascende il piano di una mera prospettazione soggettiva assurgendo a giuridica ed oggettiva consistenza, e resta invece escluso quando il giudizio sia strumentale alla soluzione soltanto in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche» (così tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, Sentenza, 23/11/2007, n. 24434).

A tale considerazione, che di per sé già sarebbe risolutiva nel merito, si aggiunge un ulteriore profilo di inammissibilità costituito dall'impossibilità giuridica del *petitum*: il ricorrente, difatti, con la domanda originaria non chiede soltanto l'annullamento della delibera adottata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna in data 19/4/2023 ma aggiunge «di ogni altro atto connesso, collegato, consequenziale e pregresso, nella parte in cui non intende rimuovere il limite di tre materie per gli avvocati di Bologna, iscritti alle liste al patrocinio a spese dello Stato, in quanto limite non previsto da alcuna norma nazionale, né dal D.P.R. n. 115/2002» e «per l'effetto dare una soluzione unitaria e chiara senza alcuna limitazione, ma semmai ancorata ad un'autocertificazione del difensore il quale può attestare tutte le materie in cui ritiene di avere specifica competenza, essendo diritto della parte che può essere ammessa al gratuito patrocinio, avvalersi del difensore prescelto, senza alcuna limitazione numerica». Certo sì è che, secondo l'articolo 81 del D.P.R. n. 115/2002, non vi è alcuna base legale per imporre limitazioni sulle materie in cui un avvocato può patrocinare ed anzi una siffatta limitazione appare sostanziare un *vulnus* del diritto inviolabile di difesa, delle condizioni di parità ex Art. 24 e 1 Cost., delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, nonché delle norme europee, limitando, senza alcun sostegno normativo, il diritto di scelta degli assistiti di avere il proprio avvocato di fiducia, che potrebbe seguire i clienti anche in altre materie collegate o connesse, per rivolgersi ad un avvocato sconosciuto, semplicemente perché il suo nominativo non può essere inserito in quella determinata materia, perché in eccesso rispetto ad un limite che, lo si ripete, non trova giustificazione in alcuna norma di legge.

Tuttavia, il ricorrente chiede che il CNF si sostituisca alla valutazione del COA, in altri termini fa istanza al Consiglio Nazionale Forense, perché ordini un *facere* all'amministrazione che comporterebbe un'illecita ingerenza nell'ambito di scelte discrezionali, proprie del COA (Cfr. da ultimo Cass. civ., Sez. VI - 3, Ord., (data ud. 06/05/2021) 23/09/2021, n. 25843 che ribadisce la p.a. non può essere condannata dal Giudice a compiere «scelte discrezionali o atti autoritativi», ma esclusivamente a risarcire il danno causato da proprie attività ovvero a compiere attività comunque «soggette al rispetto del principio del "*neminem laedere*". In termini, TAR Veneto, sez. I n. 868 del 22 agosto 2018).

Atteso, dunque, che il ricorrente non ha dimostrato un interesse concreto, attuale e giuridicamente tutelato a fare accertare e dichiarare l'invalidità, totale o parziale della delibera, chiedendone semplicemente l'annullamento ed invitando il CNF ad intervenire con un *facere* che comporterebbe, in questa sede, una illecita ingerenza nella attività discrezionale del COA, il ricorso dell'Avv. [RICORRENTE] va considerato inammissibile. L'assenza di precedenti pronunce in argomento giustifica la compensazione delle spese.

P.Q.M.

visti gli artt. 36 e 37 L. n. 247/2012 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n. 37;

il Consiglio Nazionale Forense dichiara inammissibile il ricorso.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati nella sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 13 luglio 2024;

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Federica Santinon

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Patrizia Corona

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 21 ottobre 2024.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

f.to Avv. Giovanna Ollà

Copia conforme all'originale

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Avv. Giovanna Ollà