

Pubblicato il 16/02/2021

N. 01921/2021 REG.PROV.COLL.

N. 05555/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5555 del 2020, proposto da Maria Casiello, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Nastri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Romano Cerquetti in Roma, viale Liegi n.58;

***contro***

Consiglio Nazionale Forense, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Francesco Cardarelli non costituito in giudizio;

***per l'annullamento della nota del Consiglio Nazionale Forense del 25 giugno 2020, prot. AMM25/06/20038794U, con conseguente accertamento del diritto della ricorrente all'accesso agli atti richiesti con la istanza del 13 maggio 2020***

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale Forense;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 la dott.ssa Lucia Gizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, Maria Casiello impugnava la nota del 25.6.2020, n. AMM25/06/20038794U, con la quale il Consiglio Nazionale Forense (d'ora in avanti, CNF) le ha negato il diritto all'accesso ai documenti, dalla stessa richiesti con istanza del 13.5.2020, chiedendo altresì l'accertamento del suo diritto all'accesso e la condanna del CNF "a consegnare copia e/o indicare il link di pubblicazione" dei documenti richiesti.

Parte ricorrente premetteva di aver convenuto il Presidente del CNF e altri 9 consiglieri prima dinnanzi al Tar, poi dinnanzi al Tribunale civile di Roma, al fine di conseguire l'annullamento della relativa elezione per superamento del limite del doppio mandato. In tale ambito, la ricorrente presentava, il 13.5.2020, istanza di accesso, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, ai seguenti documenti: A) delibere di conferimento incarico agli avvocati Francesco Cardarelli (CRDFNC61R04H501F), Ferruccio Auletta (LTTFR65M13F839Q), Giuseppe Colavitti (CLVGPP70L27B354I), nonché relativi preventivi dei professionisti, provvedimento di liquidazione o atto di pagamento delle prestazioni professionali e relativi allegati, relativamente ai seguenti giudizi: 1) al giudizio rubricato al n. 3767/2019 dinanzi al Tar Lazio - Roma, promosso dalla stessa ricorrente, più altri, contro Mascherin Andrea più altri, tra i quali lo stesso C.N.F.; 2) al giudizio rubricato

al n. 5990/2019 dinanzi al Tar del Lazio, promosso da Francesco Favi contro Mascherin Andrea + altri; 3) al giudizio rubricato al n. 5749/2019 dinanzi al Tar del Lazio, promosso da Francesco Russo contro CNF + altri; 4) al giudizio rubricato al n. 5474/2019 dinanzi al Tar del Lazio promosso da Altieri Giuseppe contro Consiglio Nazionale Forense e Baffa Giuseppe; 5) al giudizio rubricato al n. 52798/2019 dinanzi al Tribunale di Roma promosso da Altieri Giuseppe contro Consiglio Nazionale Forense e Baffa Giuseppe; B) Delibera di conferimento incarico agli avvocati Francesco Cardarelli (CRDFNC61R04H501F), Ferruccio Auletta (LTTFRC65M13F839Q), Antonio Briguglio (BRGNTN57C01F901T), nonché relativo preventivo dei professionisti, provvedimento di liquidazione o atto di pagamento della prestazione professionale e relativi allegati, relativamente al seguente giudizio: 6) Tribunale civile di Roma rg.1275/2020 e rg 1275/2020-1, promosso dalla odierna ricorrente più altri contro Mascherin Andrea più altri, fra i quali lo stesso C.N.F.; C) Delibera di conferimento incarico agli avvocati Francesco Cardarelli (CRDFNC61R04H501F), Ferruccio Auletta (LTTFRC65M13F839Q), Fabio Cintioli (CNTFBA62M23F158G), nonché relativo preventivo dei professionisti, provvedimento di liquidazione o atto di pagamento della prestazione professionale e relativi allegati, relativamente al seguente giudizio: 7) Tribunale civile di Roma r.g. n.52381/2019 promosso da Favi Francesco contro Mascherin Andrea e altri.

Con la nota gravata, il CNF, dopo aver sentito i controinteressati e averne condiviso le osservazioni, rigettava l'istanza, sia perché fondata su un bisogno conoscitivo avulso ed esorbitante rispetto a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, in quanto puramente individuale, sia per l'esigenza di protezione dei dati personali ex art. 5 bis del medesimo d.lgs., sia perché gli atti relativi al rapporto tra amministrazione e avvocato sono oggetto di protezione rafforzata.

Avverso quest'atto insorgeva la ricorrente, deducendo violazione del d.lgs. n. 33 del 2013 e, in particolare, degli artt. 5 e 15, nonché eccesso di potere sotto diversi profili. Si costituiva in giudizio il CNF, insistendo per l'infondatezza.

Alla camera di consiglio del 20.10.2020, la causa veniva trattenuta in decisione.

2. In via preliminare rileva il Collegio che, come dichiarato dal CNF nella propria memoria difensiva e non contestato da parte ricorrente, le delibere con cui il CNF ha conferito gli incarichi di difesa di cui all'istanza di accesso del 13.5.2020 sono stati pubblicati nel sito istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente. Rispetto a questi atti, pertanto, il ricorso è improcedibile, avendo la ricorrente conseguito il bene della vita anelato, ossia la pubblicazione degli atti oggetto della sua istanza di ostensione/pubblicazione, e non potendo, rispetto ad essi, conseguire ulteriore utilità dall'eventuale accoglimento del ricorso.

Permane invece l'interesse al ricorso, con riferimento alla domanda di ostensione/pubblicazione dei dati relativi al preventivo formulato al CNF dagli avvocati incaricati e ai provvedimenti di liquidazione dei relativi compensi.

In proposito osserva il Collegio che l'istanza di accesso è stata espressamente formulata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ossia come accesso civico (cfr. all. 2 al ricorso). Nell'istanza del 13.5.2020, in particolare, la ricorrente ha chiesto che le fossero comunicati i documenti, o anche solamente il link di pubblicazione degli stessi. Inoltre, essa ha richiamato espressamente l'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013, che disciplina gli "obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza", senza alcun riferimento ad un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

È evidente, pertanto, che l'istanza del 13.5.2020 rigettata dal CNF, che costituisce l'oggetto del presente giudizio, è un'istanza di accesso civico ex art. 5, comma 1, del

d.lgs. n. 33 del 2013. Sul presupposto che il CNF abbia un obbligo di pubblicare certi dati e documenti, infatti, la ricorrente ne ha chiesto la comunicazione (anche tramite il link di pubblicazione).

Così delimitato l'oggetto del contendere, il Collegio osserva quanto segue.

Innanzitutto, quanto all'ambito soggettivo di applicazione dell'accesso civico, l'art. 2 bis del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che “ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. 2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali”. È dunque pacifico che anche gli ordini professionali siano tenuti all'applicazione del d.lgs. n. 33 del 2013 e, dunque, siano tenuti agli obblighi di pubblicazione da esso previsti, in modo che, in caso di mancata pubblicazione, siano tenuti a rendere disponibili tali informazioni a chiunque ne faccia richiesta (art. 5, comma 1) comunicando al richiedente il relativo collegamento ipertestuale dopo aver provveduto alla pubblicazione (ex multis, Tar Toscana, n. 84 del 2019).

In secondo luogo, quanto all'ambito oggettivo di applicazione dell'accesso civico, questo comprende la documentazione indicata nei capi II, III, IV e V del d.lgs. n. 33 del 2013. Con riferimento ai “titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza”, l'art. 15 prevede la pubblicazione de “a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il "curriculum" vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a. o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato”.

In proposito, nelle “FAQ in materia di trasparenza (sull’applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016)”, pubblicate il 30.7.2020, l’Anac ha chiarito, al punto 9.18, che “nel caso in cui siano attribuiti ad un professionista uno o più incarichi per la difesa e la rappresentanza dell’ente in relazione a singole controversie, l’amministrazione affida incarichi di patrocinio legale che possono essere inquadrati come incarichi di consulenza e, pertanto, è tenuta, ai sensi dell’art. 15, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, a pubblicare i relativi dati sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione di primo livello “Consulenti e collaboratori”. Tali incarichi costituiscono, infatti, contratti d’opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, e sono qualificati, ai sensi dell’art. 17 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come “contratti esclusi”. Ciò premesso e con riferimento ai dati sui compensi, il precedente punto 9.7. chiarisce che essi, se relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, “non devono essere riportati all’interno dei curricula ma di essi deve essere data separata evidenza. Inoltre, i compensi sono da pubblicare al lordo di oneri sociali e fiscali a carico del dipendente o collaboratore e consulente, con specifica indicazione delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato”.

Peraltro, anche l’art. 4 bis del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede un obbligo di pubblicazione dei dati relativi all’impiego delle risorse pubbliche, stabilendo, al secondo comma, che “ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione “Amministrazione trasparente”, i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all’ambito temporale di riferimento e ai beneficiari”. Non appare dubbio, alla luce delle coordinate normative riportate, che il CNF fosse tenuto a pubblicare i dati relativi ai compensi degli avvocati a cui ha conferito

incarichi per la sua difesa e rappresentanza nelle controversie indicate nell'istanza del 13.5.2020 per cui è causa.

Uguualmente pacifico che, avendo la ricorrente formulato istanza di accesso ex art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, ella non doveva dimostrare un interesse diretto, concreto e attuale all'ostensione, essendo sufficiente, come nel caso di specie, l'omessa pubblicazione da parte dell'Amministrazione.

Infine, trattandosi di accesso civico avente ad oggetto documenti, informazioni o dati di cui la legge vigente, nel caso di specie l'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013, pone l'obbligo di pubblicazione, nessun rilievo assume la disposizione di cui all'art. 5 bis e i limiti da essa previsti, invocati dall'Amministrazione resistente, essendo stato effettuato a priori dal legislatore il bilanciamento tra interesse all'ostensione e interessi pubblici e privati contrapposti.

3. Tanto premesso, il ricorso va dichiarato in parte improcedibile, con riferimento alle delibere con cui il CNF ha conferito gli incarichi di difesa di cui all'istanza di accesso del 13.5.2020; in parte fondato e quindi accolto, con riferimento all'istanza di ostensione/pubblicazione del 13.5.2020 dei dati relativi al compenso corrisposto agli avvocati incaricati. Con riferimento a questi dati, la nota del 25.6.2020, n. AMM25/06/20038794U, va annullata e il CNF va condannato all'ostensione/pubblicazione entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione, ovvero dalla notificazione se precedente, della presente sentenza.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e in parte lo accoglie e, per l'effetto, annulla la nota del 25.6.2020, n. AMM25/06/20038794U, con riferimento al rigetto dell'istanza di ostensione/pubblicazione del 13.5.2020 dei dati relativi al compenso corrisposto agli

avvocati ivi indicati, e condanna il CNF all'ostensione di essi entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione, ovvero dalla notificazione se precedente, della presente sentenza.

Condanna il CNF alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 1500, oltre iva e cpa come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente FF

Mariangela Caminiti, Consigliere

Lucia Gizzi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Gizzi**

**IL PRESIDENTE**

**Alessandro Tomassetti**

IL SEGRETARIO

**Praticanti avvocati non abilitati a proporre appello in  
Tribunale**



Lo ha chiarito la Corte di cassazione, sentenza n. 3676/2021, affermando che l'appello contro la decisione di un Giudice di pace, da parte di un comune, per mezzo di un praticante avvocato, avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile

Il praticante avvocato non può proporre appello dinanzi al Tribunale né tantomeno assumere il patrocinio nel giudizio. Lo ha stabilito la Corte di cassazione, con la sentenza n. 3676 del 12 febbraio 2021, accogliendo il ricorso di un automobilista in una causa contro il comune di Soriano del Cimino relativa alla ripartizione delle spese a seguito dell'opposizione, con successo, ad un verbale di accertamento di violazione del codice della strada per eccesso di velocità.

In primo grado, infatti, il giudice di pace dopo aver accolto l'opposizione aveva compensato le spese. Il conducente aveva impugnato la decisione davanti al Tribunale di Viterbo che però aveva rigettato il ricorso, accogliendo invece quello incidentale del Municipio. Contro quest'ultima decisione è scattato il ricorso in Cassazione che contestava lo *ius postulandi* in capo al difensore nominato dall'ente locale.

Per la Suprema il ricorso è fondato. Il praticante avvocato infatti “non è legittimato ad esercitare il patrocinio nel giudizio di appello che si svolge dinanzi al tribunale in composizione monocratica nelle cause civili di competenza del giudice di pace, poiché tali cause non sono ricomprese nell'elenco di cui all'art. 7 della L. n. 479 del 1999, norma che deroga alla regola generale secondo la quale il patrocinio legale è subordinato al superamento dell'esame di Stato e all'iscrizione all'albo degli avvocati e, quindi, di stretta interpretazione” (Cass. 3917/2016).

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della legge professionale, il cui art. 41, comma 12, ammette l'attività difensiva del praticante avvocato in sostituzione e sotto la responsabilità del cosiddetto "dominus", la Suprema Corte ha ribadito il principio, affermando che “il praticante avvocato non è legittimato ad esercitare il patrocinio davanti al tribunale in sede di appello neppure a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 247 del 2012 che, all'art. 41, comma 12, ne ammette l'attività difensiva solo in sostituzione e sotto la responsabilità del "dominus" avvocato” (Cass. n. 7754/2020).

Il Tribunale di Viterbo, conclude la decisione, ha pertanto errato nel “non rilevare l'inammissibilità del gravame incidentale proposto dal praticante avvocato per conto dell'ente locale, poiché questi, al momento della proposizione del predetto gravame, non aveva ancora conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense”.

La sentenza impugnata è stata cassata e la causa rinviata al Tribunale di Viterbo anche per le spese del giudizio di legittimità. Il giudice del rinvio dovrà pertanto esaminare soltanto l'impugnazione principale a suo tempo proposta dall'automobilista (“dovendosi ritenere che lo stesso sia stato assorbito per effetto dell'accoglimento dell'appello incidentale del Comune, anche se nella decisione cassata se ne statuisce, erroneamente, il rigetto”).