

N. Rg - 115/20 -

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. Francesco Greco

Presidente

Avv. Federica Santinon

Segretario

Avv. Enrico Angelini

Componente

Avv. Leonardo Arnau

“

Avv. Giampaolo Brienza

“

Avv. Camillo Cancellario

“

Avv. Aniello Cosimato

“

Avv. Francesco De Benedittis

“

Avv. Francesco Favi

“

Avv. Paolo Feliziani

“

Avv. Nadia Giacomina Germanà Tascona

“

Avv. Daniela Giraudo

“

Avv. Vittorio Minervini

“

Avv. Mario Napoli

“

Avv. Francesca Palma

“

Avv. Francesco Pizzuto

“

Avv. Demetrio Rivellino

“

Avv. Federica Santinon

“

Avv. Lucia Secchi Tarugi

“

Avv. Giovanni Stefani

“

Avv. Antonello Talerico

“

con l'intervento del rappresentante della Procura Generale presso la Corte di Cassazione nella persona del dott. Stefano Visonà ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso del 9 marzo 2020 l'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC) in persona del suo Presidente Nazionale *pro tempore*, avv. Antonio de Notaristefani di Vastogirardi, rappresentata e difesa dagli avvocati [redacted] di Vastogirardi del Foro di Napoli, [redacted] del Foro di Bari, [redacted] del Foro di Padova e [redacted] del Foro di Velletri, nonché in proprio gli stessi avvocati difensori [redacted] di Vastogirardi, [redacted] e [redacted] impugnavano il verbale dell'adunanza del COA di Roma del 9 gennaio 2020 con cui era stato deliberato il rigetto dell'istanza di cancellazione dall'Albo degli Avvocati di Roma delle società tra avvocati [redacted] s.r.l. e [redacted] s.r.l.

Gli istanti avevano richiesto la cancellazione dall'Albo delle predette società rilevando che (i) la società [redacted] era partecipata da due società di capitali (la [redacted] s.r.l. e la Infogestweb s.r.l.), (ii) la società [redacted] s.r.l. prevedeva nel proprio oggetto societario lo svolgimento di corsi di formazione a carattere commerciale, e (iii) in entrambe le società si era sostanzialmente creata una commistione tra la professione forense ed altre attività di diversa natura.

Con la deliberazione assunta nell'adunanza del 9 gennaio 2020 il COA di Roma, pur evidenziando una sostanziale condivisione delle argomentazioni avanzate dall'UNCC, aveva rigettato l'istanza di cancellazione dall'Albo delle predette società tra avvocati alla luce della vigente normativa.

Con il ricorso in esame gli istanti, nel dare atto che la società [redacted] s.r.l. tra avvocati in liquidazione era stata cancellata dall'albo su propria richiesta a far data

dal 13.2.2020, hanno impugnato la citata decisione del COA di Roma chiedendo

- in via incidentale di rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis L. n. 247/2012 e delle ulteriori disposizioni introdotte dall'art. 1 comma 141 lett. b) L. n. 124/2017;
- in ogni caso di annullare e/o riformare la delibera del COA di Roma adottando il necessario provvedimento per la cancellazione dall'Albo degli Avvocati di Roma della S.T.A. controinteressata con ogni ulteriore pronuncia di legge.

A fondamento di dette richieste gli esponenti esponevano i seguenti motivi.

In primo luogo, i ricorrenti affermano la sussistenza della loro legittimazione ad agire.

Per quanto riguarda la parte ricorrente UNCC viene evidenziato che la relativa legittimazione

- deriverebbe dall'interesse ad agire a tutela dei suoi scopi statutari tutti volti a preservare interessi di rilevanza pubblica quali (i) la tutela del ruolo dell'Avvocatura e il miglior funzionamento della giustizia, e (ii) la rappresentanza delle istanze di giustizia dei cittadini e il rafforzamento della loro consapevolezza del ruolo del difensore volto alla tutela dei loro diritti;
- sarebbe formalmente riconosciuta dallo stesso CNF con l'iscrizione dell'UNCC nell'Elenco delle Associazioni maggiormente rappresentative che presuppone quale finalità dell'associazione iscritta la tutela dei valori fondamentali del diritto, del giusto ed equo processo nonché l'affermazione e la tutela dell'attività difensiva (art. 3 regolamento CNF n. 4 del 16.7.2014 "Norme per l'istituzione e le modalità di tenuta dell'elenco delle associazioni forensi maggiormente rappresentative").

La sussistenza della legittimazione ad agire in capo all'UNCC sarebbe altresì confermata dal fatto che la legittimità di tale ente a rappresentare in giudizio gli interessi professionali dell'intera classe forense è stata già riconosciuta dal Tar Lazio e confermata dal Consiglio di Stato con due pronunce del 2015 richiamate nel ricorso in esame.

A fronte di tali considerazioni, i ricorrenti affermano la sussistenza della loro legittimazione ad agire in quanto l'art. 17 comma 9 della legge 247/2012 che prevede espressamente una legittimazione del Procuratore Generale, ne crea in realtà una concorrente e non esclude la generale legittimazione di chiunque abbia interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 del c.p.c. Ad avviso degli esponenti escludere la sussistenza di una tale legittimazione concorrente implicherebbe un evidente problema di incostituzionalità del citato art. 17 per la violazione dell'art. 24 della Costituzione in quanto limiterebbe il diritto di difesa.

Secondo le tesi dei ricorrenti la previsione di una legittimazione straordinaria (quale sarebbe quella del Procuratore Generale) può ritenersi compatibile con la Costituzione nel solo caso in cui non escluda la facoltà per gli altri soggetti di agire per il pregiudizio subito che sia diverso da quello fatto valere dall'organismo cui sia attribuita la legittimazione straordinaria. Nel caso di specie l'art. 17, comma 9 L. 247/2012 riconoscerebbe al Procuratore Generale la legittimazione ad agire a tutela dell'interesse pubblico alla corretta tenuta di un Albo, mentre l'UNCC sarebbe legittimata ad agire a tutela dei suoi scopi statutari che diversamente verrebbero lesi dalla possibilità di esercitare la professione da parte di enti che non siano in grado di dare adeguate garanzie di indipendenza, come nel caso delle società tra professionisti partecipate da un socio di capitale.

Per quanto riguarda gli altri ricorrenti in proprio, gli avvocati [redacted] di

Vastogirardi, [REDACTED] esercenti l'attività forense in forma individuale questi sarebbero, invece, legittimati ad agire a tutela del loro interesse al corretto svolgimento della concorrenza nell'esercizio della professione forense che potrebbe, al contrario, essere pregiudicato dal difetto di indipendenza di alcuni concorrenti che esercitano la professione tramite forme impicanti possibile captazione della clientela idonee ad alterare il gioco della concorrenza.

In virtù di tali considerazioni viene sollevata la questione di legittimità costituzionale della previsione dell'art. 4 bis della L 247/2012 introdotto con la Legge n. 124 del 4.8.2017.

Gli istanti proseguono osservando che la società [REDACTED] s.r.l. tra avvocati risulta iscritta dal 14.12.2018 all'Albo degli avvocati Roma, sezione speciale STA e che il suo presidente e legale rappresentate risulta essere imprenditore nel ramo assicurativo, noleggio di veicoli e luxury yacht charter, nonché procuratore nel settore Antifrode della compagnia [REDACTED] s.p.a. L'attività della società controinteressata appare estesa anche ad iniziative commerciali quali lo svolgimento di corsi di formazione professionale e preparazione a concorsi, offerte di prodotti assicurativi, audit e analisi di processi aziendali. Ad avviso degli esponenti il richiamo nell'oggetto sociale della società [REDACTED] ad "attività connesse", alcune delle quali con finalità commerciali, creerebbe una commistione tra la professione forense ed altre attività di natura incerta che si tradurrebbe nell'aggiramento delle incompatibilità previste dalla legge Professionale e dai codici deontologici nazionali e europei della professione forense con violazione degli artt. 3, 24, 41 e 111 della Costituzione nonché del principio di indipendenza nell'esercizio della professione forense.

Gli esponenti procedono con le difese esponendo i motivi per cui ritengono che la

disposizione dell'art. 4 bis L. 247/2012 violi gli articoli 3, 24, 41 e 111 della Costituzione e il principio dell'obbligo di indipendenza dell'avvocato.

In primis affermano che la Legge 141/2017, introducendo l'art. 4 bis avrebbe disatteso e stravolto i principi direttivi stabiliti dall'art. 5 della legge 247/2012 che il Governo avrebbe dovuto seguire quale delegato ad emanare un decreto legislativo per disciplinare le società tra avvocati; principi che avrebbero dovuto garantire che l'esercizio della professione forense in forma societaria fosse consentito solo a società di persone o di capitali o cooperative i cui soci fossero esclusivamente avvocati iscritti all'albo. La delega come concepita dall'art. 5 L. 247/2012 escludeva espressamente la possibilità di comprimere l'indipendenza degli avvocati attraverso l'introduzione di soci di capitale.

Al contrario l'art. 4 bis introdotto dalla legge 124/2017, consentendo l'introduzione del socio di capitale nelle società tra avvocati, di fatto permetterebbe alle società tra avvocati (che, ricordano i ricorrenti, sono partecipi della funzione giurisdizionale) di tener conto non tanto delle esigenze di Giustizia, ma piuttosto avere quale obiettivo lo sviluppo economico e l'incremento della concorrenza. Tale modifica di prospettiva, secondo gli esponenti, è da ritenersi lesiva del diritto alla difesa e del giusto processo (artt. 24 e 111 Cost) e anche dei principi in tema di libertà della iniziativa economica e della concorrenza (violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione).

Più in particolare viene osservato che la rilevanza costituzionale del diritto di difesa menzionata espressamente dall'art. 5 L. 247/2012 comporta l'ineludibile necessità che l'avvocato – figura professionale dedicata alla tutela di tale diritto – sia e continui ad essere politicamente, economicamente ed intellettualmente libero di esercitare il suo compito in conformità ai principi sanciti dalla Carta dei Principi

Fondamentali dell'Avvocato Europeo.

L'obbligo di indipendenza dell'avvocato serve a garantire non soltanto l'effettività della difesa, ma anche il superiore interesse della giustizia alla cui amministrazione l'avvocato collabora e che comporta l'osservanza dell'art. 111 della Costituzione in quanto assicura ai cittadini il processo giusto.

Senza garanzia di indipendenza non potrebbe essere garantita l'effettività della difesa e si verificherebbe una sostanziale violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione: se l'avvocato non è libero, neppure è libera la tutela dei diritti.

Focalizzata l'attenzione sul principio di indipendenza dell'avvocato, viene dai ricorrenti osservato che secondo il codice di deontologia forense l'indipendenza rileva sotto vari aspetti, ma in particolare modo come indipendenza economica e come indipendenza dal cliente.

Considerando il principio di indipendenza economica la difesa dei ricorrenti osserva che il primo e principale metro di misura della stessa è la non soggezione dell'avvocato a pressioni economiche esterne. Al contrario l'avvocato inserito nel contesto di una società di capitali non può essere libero nelle sue determinazioni, che sono orientate dagli organi sociali dipendendo il suo guadagno dalla fortuna commerciale della società e/o dalla eventuale decisione di non distribuire gli utili. Vengono, dunque, richiamati i principi sanciti dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella pronuncia del 2017 (Uniwersyter Wroclawki e Polonia/Agenzia esecutiva per la ricerca REA) in relazione all'indipendenza dell'avvocato rispetto alla parte rappresentata ricordando che l'incarico di rappresentanza da parte di un avvocato deve essere esercitato nell'interesse della buona amministrazione della giustizia. L'avvocato per poter svolgere correttamente il suo ruolo in applicazione dei citati principi non può essere condizionato e deve tutelare e difendere gli

interessi del cliente in piena indipendenza e nel rispetto della legge e delle norme deontologiche e professionali. Di contro, osservano i ricorrenti, l'avvocato che agisce per conto di una società commerciale con soci di capitale non opera nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, bensì esclusivamente per dividere gli utili: una tale situazione potrebbe generare all'interno della compagine conflitti di interessi per i quali l'attuale quadro normativo non prevede rimedi. Ebbene, a parere della difesa degli esponenti, dato che il nostro ordinamento non conosce figure "attenuate" di avvocato, né figure generiche di prestatori di servizi legali, sarebbe necessario eliminare dal quadro normativo le disposizioni in palese contrasto con i principi di indipendenza dell'avvocato quali sono quelle introdotte dall'art. 4 bis L. 247/2012.

Il ricorso in esame prosegue evidenziando una serie di criticità introdotte dalla norma in esame (quali, ad esempio, il non aver previsto il divieto per la società di prestare attività per il cliente socio della STA) che comportano gravi situazioni di conflitto di interessi tra il difensore ed il cliente sia al momento della determinazione del compenso che in sede di distribuzione degli utili.

Quanto evidenziato dai ricorrenti è volto a dimostrare come la commistione di interessi tra avvocati e imprese commerciali violi palesemente i principi di indipendenza nell'esercizio della professione forense potendo creare un rapporto di dipendenza economica nei confronti del socio di capitale in grado di operare e controllare la STA (cfr. art. 2359 c.c.).

Aggiungono i ricorrenti che se il diritto di indipendenza economica dell'avvocato trova un bilanciamento nel suo dovere di rispettare rigorosamente le norme di incompatibilità stabilite dall'art. 18 della L. 247/2012, la disposizione criticata sminuisce e calpesta tali fondamentali principi in nome dello sviluppo economico e

dell'incremento della concorrenza, violando di fatto i principi in tema di libertà economica e concorrenza fondati su uguaglianza e rispetto. In sostanza, le previsioni dell'art. 4 *bis* autorizzano l'elusione almeno di una parte delle incompatibilità che gli avvocati sono, invece, tenuti a rispettare consentendo (i) che l'esercizio della professione sia condizionato dall'obiettivo di massimizzazione del profitto e dalle strategie commerciali di impresa, e che (ii) si crei una commistione tra attività professionale e attività commerciale.

Venendo al caso in esame, la difesa dei ricorrenti evidenzia che dalla lettura dell'oggetto sociale della [redacted] e dall'esame del sito internet della società risulta che la stessa oltre all'attività forense svolge attività di natura commerciale e "attività connesse" con conseguente elusione delle citate incompatibilità di cui all'art. 18 L. 247/2012. Sul sito internet della [redacted] s.r.l. è evidenziato che in virtù della partnership con il socio di capitale vengono messe a disposizione dei clienti polizze di tutela legale a condizioni vantaggiose: ne deriva che il compenso delle prestazioni professionali rese è di fatto finanziato con la sottoscrizione di polizze. Ulteriore distorsione economica deriva dalla limitazione di responsabilità nel caso di eventuali risarcimenti danni a vantaggio del solo socio di capitale che ha una responsabilità limitata entro il limite dell'investimento effettuato, mentre l'avvocato che ha eseguito una specifica prestazione ne risponde senza limiti. Ciò può implicare un ulteriore ricatto economico per il socio avvocato che dovrà obbligatoriamente assicurarsi contro un tal rischio.

I ricorrenti osservano ancora che la Carta dei Principi Fondamentali dell'Avvocato Europeo sancisce anche che l'avvocato deve restare indipendente anche dal suo cliente ai fini di ottenere la fiducia dei terzi e dei giudici. Senza l'indipendenza dal cliente non può sussistere alcuna garanzia della qualità del lavoro dell'avvocato e

del rispetto, da parte dei terzi e dei giudicanti, di tale lavoro. La normativa di cui si discute pone in crisi anche il principio dell'indipendenza dal cliente per le ragioni strettamente connesse a quanto già osservato dai ricorrenti in relazione alla violazione del principio di indipendenza economica.

Da ultimo gli esponenti evidenziano che se le disposizioni dell'art. 4 bis, L. 247/2012 in origine sono state introdotte nell'ordinamento allo scopo di garantire una maggiore concorrenzialità nell'ambito della professione forense, in realtà tale norma provoca una distorsione della concorrenza a danno dell'intera collettività. Ciò è in netto contrasto con gli stessi principi sanciti dalla Corte di Giustizia Europea (sentenza Wouters del 21.2.2002) secondo cui in forza dei suoi obblighi deontologici l'avvocato deve garantire la sua indipendenza nei confronti dei pubblici poteri, degli operatori e dei terzi di cui non deve mai subire l'influenza; ne consegue che la limitazione della concorrenza è ammissibile e può essere giustificata proprio dalla necessità di assicurare il corretto esercizio della professione forense. In questa prospettiva, i ricorrenti ritengono che l'introduzione di strumenti che comprimano l'indipendenza che gli avvocati sono obbligati a garantire ai clienti ex art. 1 e 2 L. 247/2012, può legittimare la reazione individuale degli avvocati nei confronti di tali situazioni: una tale legittimazione ad agire concorrerebbe, nel caso specifico, con quella del Procuratore Generale prevista dall'art. 17 della L. 247/2012 in quanto il singolo agisce a tutela non della regolarità della iscrizione all'albo, bensì della correttezza della concorrenza. Le società tra avvocati con soci di capitale si presentano, infatti, sul mercato con dei vantaggi concorrenziali irragionevoli rispetto agli avvocati che, invece, i doveri deontologici sono tenuti a rispettare anche a costo di minori guadagni. Per queste ragioni la difesa degli esponenti ritiene violato l'art. 41 della Costituzione che è posto a tutela

non solo dell'iniziativa economica imprenditoriale, ma anche di quella professionale il cui esercizio in forma di impresa richiede, comunque, una normativa congrua, idonea ad evitare l'esercizio abusivo da parte di soggetti non abilitati o autorizzati o il pericolo dello sfruttamento dell'opera intellettuale in forme non compatibili con il rispetto della dignità e dell'autonomia dei singoli professionisti.

Per queste ragioni i ricorrenti insistono nell'istanza di cancellazione dall'Albo degli avvocati di Roma della società [REDACTED] s.r.l. società tra avvocati ritenendo che quest'ultima svolga la professione in violazione dei principi di indipendenza, delle norme deontologiche citate e ponendo in essere una concorrenza sleale.

Di qui la questione sollevata in via incidentale circa la legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 4 bis L. 247/2012, presupposto indispensabile per tale cancellazione.

Con memoria dell'11 aprile 2022 la società controinteressata [REDACTED] s.r.l. società tra avvocati ha svolto le sue difese avverso l'impugnazione promossa dall'UNCC.

[REDACTED] eccepisce la genericità delle censure svolte dai ricorrenti in relazione all'art. 4 bis L. 247/2012 contestandone la fondatezza.

[REDACTED] osserva che dall'atto costitutivo dello Studio risulterebbe chiaramente che si tratta di società di capitali assolutamente conforme al dettato normativo di cui al citato art. 4 bis per essere gli avv.ti [REDACTED] e [REDACTED] titolari dei 2/3 del capitale sociale e dei 2/3 dei diritti di voto in assemblea nonché della maggioranza assoluta di 2/3 anche del C.d.A. (Organo di Gestione) della società. Anche l'oggetto sociale che prevede l'esercizio dell'attività forense e l'organizzazione di corsi di formazione professionale finalizzata alla formazione di esperti nelle materie giuridiche nonché "tutte le attività connesse" comprese tutte le operazioni

finanziarie che siano strumentali e non prevalenti per il conseguimento dello scopo sociale, commerciali, immobiliari e mobiliari (con l'esclusione dell'intermediazione in valori mobiliari), non appare in contrasto con l'attività che potrebbe essere svolta pacificamente anche dal singolo avvocato.

Con particolare riferimento alle asserite violazioni dei principi di libertà ed autonomia del professionista o del cliente e alla violazione del diritto di difesa e del giusto processo, la difesa della società controinteressata afferma che si tratterebbe di mere petizioni di principio e che, in ogni caso, il mandato rimane conferito al singolo avvocato e non alla società nel suo complesso; ne conseguirebbe che la partecipazione del singolo avvocato alla associazione non ne pregiudicherebbe in alcun modo l'autonomia, la libertà e l'indipendenza. Viene contestata la asserita violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione e viene affermato che risulterebbe addirittura rafforzata la tutela dell'art. 41 Cost. che sancisce la libertà di iniziativa economica dei privati.

Da ultimo la difesa di [REDACTED] nega la sussistenza di tutte le criticità rilevate dai ricorrenti in relazione al sito internet [REDACTED] affermando che tutte le attività pubblicizzate sul sito nella pagina "Servizi" appaiono descritte in modo corretto e soprattutto risulterebbero annoverabili tra le attività che possono essere astrattamente svolte dal singolo avvocato. Per quanto concerne la pubblicità della Polizza di tutela legale criticata dai ricorrenti, viene osservato che sarebbe indicato chiaramente che trattasi di un servizio non offerto dallo studio legale, bensì direttamente dal socio di capitale che esercita autonomamente l'attività di Broker assicurativo e che, nel pieno esercizio della propria libertà di iniziativa economica, offre una scontistica particolare per i clienti dello studio legale. Il fatto che il servizio non sarebbe offerto dallo studio legale risulterebbe dalla circostanza che sulla

pagina del sito internet relativo alla Tutela Legale vi sarebbe un apposito link che reindirizza al sito internet del Broker ai fini del preventivo, creando così una sorta di evidente separazione dall'attività legale.

Viene, pertanto, richiesto il rigetto del ricorso presentato dall'UNCC.

All'udienza del 28 aprile del 2022 il Consigliere relatore ha svolto la relazione ed il P.G. dott. Molino ha concluso per l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione di tutti i ricorrenti. La difesa dei ricorrenti ha concluso per il suo accoglimento, mentre il difensore della [REDACTED] s.r.l. ha richiamato le conclusioni contenute nella memoria costitutiva; l'avv.to [REDACTED] per il COA di Roma ha concluso chiedendo la conferma del provvedimento impugnato. All'esito della richiamata udienza questo Consiglio Nazionale Forense riservava la decisione a ulteriore Camera di Consiglio per la complessità della vicenda. Con decreto presidenziale n. 3/2025 il presente procedimento veniva rimesso sul ruolo per l'udienza del 20 marzo 2025 nella quale il P.G. e le difese dei ricorrenti (che avevano depositato nei giorni precedenti una breve ulteriore memoria) hanno confermato le conclusioni precedentemente assunte.

Motivi della decisione

Nell'esaminare i motivi di impugnazione svolti dai ricorrenti, ed indipendentemente da ogni giudizio in merito alle argomentazioni esposte dalla loro difesa, pare necessario affrontare in primo luogo la complessa questione relativa alla legittimazione ad agire in capo all'UNCC e agli avvocati ricorrenti.

Al riguardo si osserva per necessario inquadramento della problematica, che in effetti l'art. 17, comma 9 della L. 247/2012 prevede che la cancellazione dagli albi, elenchi e registri sia pronunciata dal Consiglio dell'Ordine a richiesta dell'iscritto, quando questi rinunci all'iscrizione, ovvero d'ufficio o su richiesta del Procuratore

Generale. Stando al dato letterale della norma in esame sembrerebbe, dunque, che solo il Procuratore Generale sia legittimato ad agire ai fini della cancellazione (oltre, ovviamente, all'interessato che ne faccia richiesta, ma tale ipotesi qui non rileva) e naturalmente il Consiglio dell'Ordine d'ufficio in via di autotutela: ne deriverebbe l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità del ricorso presentato a suo tempo al COA romano dagli odierni esponenti, in quanto soggetti terzi estranei rispetto alla previsione di legge, come richiesta dal P.G. nelle proprie conclusioni. In proposito pare opportuno e necessario svolgere una ulteriore riflessione. Come è stato ricordato, nel caso in esame i ricorrenti hanno effettivamente attivato la procedura prevista dall'art. 17 della L.247/2012 (segnalando al COA di Roma la violazione dei principi deontologici di indipendenza ed incompatibilità con una attività commerciale e, dunque, l'assenza dei requisiti in capo alla società controinteressata, chiedendone la relativa cancellazione): tuttavia il COA in tal sede non ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso ma, pur condividendo le criticità sollevate dall'UNCC, non ha potuto fare altro che limitarsi a verificare la corretta all'applicazione della legge ed in particolare dell'art. 4 bis L. 247/2012, non potendo fare altrimenti (non era pensabile, evidentemente, una pronuncia *contra legem*) e non essendo legittimato a sollevare eventuali questioni di legittimità costituzionale della norma in questione, trattandosi di ambito amministrativo.

1. In altre parole:

- I ricorrenti hanno ritenuto proponibile il ricorso ex art. 17 L. 247/2012 facendo derivare la propria legittimazione attiva dagli scopi statutari per UNCC (e dalle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato citate nel ricorso) e dal rapporto di concorrenza per quanto riguarda i singoli avvocati ricorrenti;

- la domanda presentata al COA romano espressamente ed unicamente richiedeva la "cancellazione dall'Albo delle società" controinteressate, e non risultava rinvenibile in tale domanda alcuna sollecitazione all'Ordine adito perché adottasse provvedimenti in via di autotutela;
- il COA romano, evidentemente, dando prevalenza alla sostanza sulla forma, ha ritenuto ravvisabile una sollecitazione in autotutela perché non ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi per carenza di legittimazione ex art. 17 L. 247/2012, ma è entrato nel merito dell'istanza e l'ha rigettata "alla luce della vigente normativa" e "pur condividendo le considerazioni evidenziate dall'UNCC";
- l'attuale ricorso, quello oggi all'esame del Consiglio Nazionale Forense, è dunque avverso il provvedimento del COA (non di iscrizione, bensì) di rigetto del precedente provvedimento, assunto, si ritiene, in via di autotutela, procedura percorribile senza limiti di tempo (Cass. 19/11/2021 Sezioni Unite n. 35463).

Se la vicenda è stata così correttamente ricostruita, risulterebbe oggi radicata una competenza del CNF atteso l'orientamento giurisprudenziale che fa ricadere sull'attuale giudicante l'intera materia relativa agli albi; ed in proposito vale la pena ricordare anche testualmente la recente ordinanza n. 16548 del 31 luglio 2020 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, presidente Manna, relatore Mercolino: *"Il CNF ha giurisdizione speciale esclusiva in relazione ai reclami avverso i provvedimenti conclusivi ed i relativi atti procedurali 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)"*.

A questo punto, ed ancora ed esclusivamente per giudicare l'ammissibilità dei ricorsi in esame, si apre l'ulteriore e non trascurabile problematica dei limitati profili di impugnabilità del provvedimento del diniego (che non è silenzio) del COA di Roma, anche perché, a ben vedere, il ricorso oggi in discussione non ne evidenzia alcuna criticità né sotto il profilo processuale/procedimentale né di sostanza e motivazione (si ricorda la "sostanziale condivisione" espressa nei confronti delle tesi critiche dei ricorrenti nel provvedimento impugnato ma la inevitabile legittimità della iscrizione disposta alla luce della normativa che il COA si trovava a dover applicare). Ebbene, sotto tale specifica angolazione, la decisione da assumere risulta particolarmente incerta stante il (pacificamente) limitato sindacato riconosciuto in merito al diniego di autotutela, la cui contenuta portata di critica/modifica/riforma risulta proprio giustificata dalla necessità di non determinare una indebita sostituzione dell'autorità giudiziaria alle scelte dell'amministrazione (come si verificherebbe se il diniego di autotutela fosse sempre censurabile in sede giudiziaria).

Alla luce delle decisioni in tale materia - certamente non numerose né univoche né particolarmente illuminanti anche perché quasi tutte nella specifica materia tributaria e nei confronti di atti impositivi non più impugnabili – i principi ricavabili paiono essere i seguenti:

- sebbene il provvedimento di autotutela sia discrezionale e comporti l'affievolimento della posizione soggettiva ad interesse legittimo ciò non causa la sottrazione delle relative controversie al giudice;
- nella generalità dei casi la valutazione della legittimità del rifiuto di annullamento d'ufficio non deve comportare una debita sostituzione del giudice all'attività amministrativa;

- l'esercizio del potere di autotutela non può divenire sostitutivo dei rimedi giurisdizionali che non sono stati esperiti dal titolare della posizione giuridica relativa;
- tuttavia, deve ammettersi il sindacato sul diniego di autotutela, ma soltanto ed esclusivamente in relazione a ragioni di rilevanti interesse generale alla rimozione dell'atto;
- che nella locuzione da ultimo richiamata ("interesse generale alla rimozione dell'atto") occorre che sia dedotto un interesse di ampia portata e cioè travalicante quello individuale della parte in causa, interesse concreto e specifico a cui corrisponde l'interesse di cui l'amministrazione deve dar conto per giustificare le ragioni, originarie o sopravvenute, che fondino la rimozione dell'atto impugnato;
- in definitiva, si rende necessario un attento bilanciamento tra gli interessi particolari di chi richiede la protezione in via di autotutela e l'interesse di rilevanza generale in capo all'Amministrazione alla rimozione dell'atto, interesse che travalica quello individuale della parte in causa.

Nel caso in esame pare potersi ritenere che:

- esiste la competenza del giudicante adito (CNF) relativamente al provvedimento impugnato trattandosi di provvedimento concernente la materia della tenuta dall'albo, ad esso pacificamente riservata;
- non sembra ravvisarsi una indebita intrusione del giudice nell'attività amministrativa la cui autorità espressamente ha dichiarato la propria decisione coerente con la vigente disposizione normativa, "pur condividendo le considerazioni evidenziate" dai ricorrenti e cioè proprio quelle critiche rivolte verso codesta normativa;

- occorre verificare se sussista un interesse generale dell'amministrazione alla rimozione dell'atto che controbilanci, travalichi e superi (pur ricomprendendolo) quello individuale.

Sotto tale ultimo aspetto appare non insignificante aggiungere che il provvedimento richiesto al COA di Roma non poteva non transitare (a meno di ipotizzare l'emanazione di un impensabile ed inammissibile provvedimento *contra legem*) che per via di un accertamento in merito alla (in)costituzionalità dell'art. 4 *bis* della legge professionale, via preclusa all'autorità investita dell'autotutela, quest'ultima di natura squisitamente amministrativa e non giurisdizionale; e che l'esame, seppur in questa sede sommario, dell'esistenza di un interesse generale che superi quello individuale apra una necessaria incursione nel merito del ricorso, che non deve apparire indebito essendo strumentale alla stretta ottica di sentenziare in tema di ammissibilità del ricorso. Ebbene, non sembra davvero discutibile che le tematiche e le critiche oggi prospettate, avendo riferimento all'iscrizione e cancellazione dall'albo (condizione per l'esercizio della professione, art. 2 L.P.) di un soggetto partecipato da un socio non avvocato, seppur con i previsti limiti, rappresenti un interesse di ordine generale anche dell'amministrazione (e tale pare averlo considerato pure il COA romano pronunciandosi adesivamente nel merito) dal momento che l'attività forense ha la funzione legalmente accertata (art. 2, comma 2 della L.P.) di garantire al cittadino l'effettività della tutela dei diritti e che tale attività è soggetta a particolari requisiti ed al rispetto delle regole deontologiche forensi.

A fortificare tale opinione è giunta recentemente la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 19 dicembre 2024 Halmer/Rechtsanwaltskammer München

da ultimo citata e prodotta dai ricorrenti: con tale sentenza la Corte lussemburghese ha dichiarato che uno Stato membro può vietare la partecipazione di investitori puramente finanziari al capitale di una società di avvocati e che una siffatta restrizione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali è giustificata dall'obiettivo di garantire che gli avvocati possano esercitare la loro professione in modo indipendente e nel rispetto dei loro obblighi professionali e deontologici.

Tale decisione valorizza l'importanza determinante del rispetto del principio di trasparenza e dell'obbligo del segreto per assicurare una sana amministrazione della giustizia. Nella motivazione si aggiunge (punto 70) che gli avvocati non esercitano le loro attività con un obiettivo unicamente economico, ma sono tenuti al rispetto di norme professionali e deontologiche e che considerazioni di natura economica orientate verso il profilo a breve termine proprie dell'investitore puramente finanziario potrebbero prevalere su considerazioni guidate esclusivamente dalla difesa dell'interesse dei clienti della società di avvocati.

Il diritto di uno Stato membro di ritenere che l'avvocato non sia in grado di esercitare la sua professione in modo indipendente e nel rispetto dei suoi obblighi professionali e deontologici qualora divenga parte di una società in cui soci siano soggetti che non esercitino la professione di avvocato è affermazione di ordine assoluto: essa, infatti, vale anche nell'ipotesi di quota minoritaria (punto 73, a maggior ragione nel caso di maggioranza: "Il en va d'autant plus", "This is all che more so ...") ed anche quando lo statuto della società professionale prevedesse stringenti regole a tutela della deontologia (nel caso all'esame della Corte europea, oltre ai vincoli di legge, era previsto per statuto che solo gli avvocati potessero agire professionalmente, si ribadiva la loro responsabilità deontologica, la loro

indipendenza ed il divieto di essere soggetti ad istruzioni da parte del socio di capitale o dell'assemblea, si sottoponeva anche il socio finanziatore agli obblighi deontologici, si prevedeva che l'amministrazione potesse essere delegata solo ad avvocati).

E, dunque, ragionamento non diverso potrebbe valere nel caso in esame, nel quale la partecipazione della società è certamente minoritaria e nel limite previsto dall'art. 4 bis della legge professionale.

Non trascurabile, infine, la considerazione espressa dal Giudice europeo che la funzione dell'avvocato consiste anzitutto nel tutelare e difendere al meglio gli interessi del mandante, in piena indipendenza nonché nel rispetto della legge e delle regole professionali e deontologiche; e che agli avvocati viene affidato il compito fondamentale in una società democratica di difendere le persone, il che implica, da un lato, che ogni persona abbia la possibilità di rivolgersi in piena libertà al proprio avvocato, la cui stessa professione comprende, per definizione, il compito di fornire, in modo indipendente, pareri giuridici a tutti coloro che ne hanno bisogno, e, dall'altro, un correlato obbligo di lealtà dell'avvocato nei confronti del suo cliente.

A prescindere, dunque, dallo stretto oggetto della decisione della Corte europea (la compatibilità di norme limitative della concorrenza e della circolazione dei capitali con i principi del Trattato), la decisione richiamata evidenzia finalità e modalità proprie della professione di avvocato ontologicamente incompatibili con modalità e finalità proprie dell'investitore puramente finanziario: ed è esattamente il profilo oggi sollevato dai ricorrenti relativamente alla legittimità costituzionale dell'art. 4 bis della L. 247/2012 che sancisce, pur con qualche limite (ma limiti giudicati non significativi dalla Corte europea) la possibile compresenza di avvocati

ed investitori finanziari.

Alla luce di quanto sopra ricordato, pare di poter affermare che le tematiche e critiche esposte dai ricorrenti vengano a costituire quell'interesse di ordine generale che consente l'intrusione dell'esercizio giurisdizionale nell'attività amministrativa anche nell'interesse della amministrazione (in tal senso si veda Cassaz. N. 24652/2021); e tale intrusione risulterebbe quasi auspicata e caldeggiata dalla stessa autorità amministrativa (il COA romano) che, nel proprio provvedimento, mostra di condividere le ragioni della critica mossa dai ricorrenti, ma evidenziando il portato vincolante di una norma (l'art 4 bis della L.P.) dal COA non censurabile né rimettibile al Giudice di legittimità costituzionale.

Ritenuto, dunque, ammissibile un sindacato sul diniego di annullamento in via di autotutela dell'impugnato provvedimento di iscrizione della [redacted] tra [redacted] s.r.l., risulta del tutto evidente come una decisione nel merito non possa che transitare attraverso una verifica di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis della Legge n. 247 la cui portata non appare del tutto esente da critiche e da non manifesta incostituzionalità.

Volgendo, dunque, l'attenzione a tale norma non sembra inutile ricordare che con l'art. 5 della Legge n. 247/2012 il Governo era stato delegato a disciplinare la materia delle società tra avvocati prevedendo che "l'esercizio della professione forense in forma societaria sia (fosse) consentito esclusivamente a società ... i cui soci siano (fossero) avvocati iscritti all'albo". Malgrado tale inequivocabile disposizione, il comma n. 141 della Legge n. 124/2017 in palese contrarietà ha consentito la partecipazione a società esercenti la professione forense anche a soggetti non avvocati prevedendo unicamente dei limiti di partecipazione (non più di un terzo del capitale sociale e riserva ai soci avvocati della maggioranza dei

membri dell'organo gestorio).

I motivi di tale "revirement" erano probabilmente da individuarsi in una diffusa esigenza di incremento di concorrenza, ma tale innovazione aveva sin da subito prestato il fianco a critiche, in quanto una presenza puramente imprenditoriale negli studi legali sembrava collidere con le esigenze di indipendenza, pacificamente ritenute funzionali e necessarie all'attività di difesa.

In altre parole, si affermava, ed oggi affermano i ricorrenti, che il diritto di difesa, inviolabile caposaldo non solo del nostro sistema ma di ogni organizzazione sociale fondata sul diritto, per essere tale dovesse svolgersi in totale indipendenza, in assenza di qualsivoglia conflitto di interessi o compromissione della libertà di esercitare l'attività defensionale per rapporti con lo Stato, con la politica o con fonti di potere e poteri economici.

Ebbene, tale libertà, finalizzata non tanto e non solo al libero esercizio dell'attività professionale legale ma al superiore interesse di assicurare una Giustizia giusta, appariva in pericolo in ipotesi di condominio con soggetti ontologicamente diversi e così con esigenze puramente economiche quali quelle (legittime e ben comprensibili) di cui poteva essere portatore un socio di puro capitale. Anche la giurisprudenza, nazionale ed europea, aveva sottolineato la partecipazione della difesa all'esercizio della funzione giurisprudenziale come essenziale e imprescindibile: ma senza la sua totale indipendenza l'effettività della difesa non era tale, con conseguente violazione di principi costituzionali costituenti la stessa struttura a base di un ordinamento equo e democratico.

Tali preoccupazioni, accompagnate da quelle relative allo sviamento dalle regole di una corretta concorrenza (riconducibile all'utilità sociale evidenziata dall'art. 41 della Costituzione), risultavano poi acuite nel caso in cui non fosse esclusa la

possibilità che lo studio legale, partecipato anche dal socio imprenditore, ricevesse da quest'ultimo incarichi professionali poiché in tale ipotesi il rischio di un conflitto di interesse (cliente/avvocato/socio) poteva risultare particolarmente probabile ed in grado di incidere sulla indipendenza dell'avvocato.

I dubbi di non manifesta infondatezza dei profili di incostituzionalità dell'art. 4 bis sopra richiamato sono stati confortati dalla recente sentenza della CGUE già ricordata, ove viene evidenziata una differenza ontologica tra l'attività legale, che deve essere totalmente indipendente per rispondere ad esigenze di ordine generale, e quella dell'investitore di puro capitale orientata esclusivamente verso il profitto: tale differenza ed incompatibilità, prosegue la Corte Europea, è di ordine assoluto e cioè prescinde dalla presenza, per legge o statuto o per convenzione pattizia, di limiti alla partecipazione del socio di puro capitale.

In definitiva, considerato:

- che l'art. 24 della nostra Costituzione sancisce l'inviolabilità del diritto di difesa;
- che l'iniziativa economica è sì libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (a cui pare assimilabile una corretta concorrenza) o in modo tale da recare danno alla libertà e dignità umana;
- che l'esercizio della difesa per essere effettivo ed appagare esigenze di ordine generale e sociale deve potersi svolgere in totale indipendenza e nell'ambito di una equa concorrenza;
- che la presenza di un socio di puro capitale in una società di avvocati esercente la professione forense potrebbe apparire in contrasto con la indipendenza della difesa e con le regole di libera concorrenza;
- che tale rischio appare possibile e non può escludersi anche in presenza di vincoli, di legge o statutari, posti al socio di capitale per ragioni legate alla

- diversa natura delle attività di avvocato e di investitore;
- che la fondatezza o meno del ricorso proposto dall'UNCC e degli avvocati di [redacted] di Vastogirardi [redacted] avverso il rigetto dell'istanza di cancellazione (in via di autotutela) della Società [redacted] .r.l. Società tra avvocati non può prescindere da una verifica della costituzionalità dell'art. 4 bis della Legge n. 247/2012 come introdotto con l'art. 1, comma 141, lettera b) della Legge n. 124/2017;
 - che l'eccezione mossa dai ricorrenti, di contrarietà della citata normativa agli art. 24, 41 e 111 della Costituzione non appare manifestamente infondata;

il Consiglio Nazionale Forense ha emesso la seguente

ORDINANZA

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 Legge n. 11/3/1953 n. 87;

ritenuta, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis della Legge n. 247 del 31/12/2012 così come introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera b della Legge n. 124/2017 nella parte in cui consente la partecipazione a soggetto non avvocato e diverso da altro professionista iscritto in albi di altre professioni a società esercenti la professione forense;

ritenuta la questione rilevante per le argomentazioni tutte indicate in motivazione, sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica

Così deciso in Roma il 20 marzo 2025

Il Segretario f.f.

Avv. Federica Santinon

Il Presidente

Avv. Francesco Greco

Depositata oggi,

24 OTT 2025

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

