

**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. Leonardo ARNAU	Segretario f.f.
- Avv. Enrico ANGELINI	Componente
- Avv. Ettore ATZORI	Componente
- Avv. Giampaolo BRIENZA	Componente
- Avv. Camillo CANCELLARIO	Componente
- Avv. Paola CARELLO	Componente
- Avv. Giampiero CASSI	Componente
- Avv. Claudio CONSALES	Componente
- Avv. Biancamaria D'AGOSTINO	Componente
- Avv. Paolo FELIZIANI	Componente
- Avv. Antonio GAGLIANO	Componente
- Avv. Antonino GALLETTI	Componente
- Avv. Demetrio RIVELLINO	Componente
- Avv. Federica SANTINON	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. Roberto Mucci ha emesso la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso presentato dall'Avv. [RICORRENTE], rappresentata e difesa da sé medesima avverso il provvedimento di diniego di ammissione all'elenco dei curatori speciali del Tribunale di Busto Arsizio espresso dal Consiglio dell'Ordine territoriale nella seduta del 22 giugno 2023 e notificato via PEC il successivo 30 giugno 2023.

Per il ricorrente nessuno è presente;

Per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, regolarmente citato, nessuno è presente;

Udita la relazione del Consigliere Avv. Antonino Galletti.

Inteso il P.G. dott. Mucci il quale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

### **FATTI DI CAUSA**

In data 17 maggio 2023 l'avv. [RICORRENTE], iscritta al COA di Milano, presentava al COA di Busto Arsizio istanza di iscrizione nell'elenco dei curatori speciali dei minorenni tenuto presso il COA di Busto Arsizio e disciplinato da uno specifico regolamento adottato dal medesimo COA.

Nella seduta del 22 giugno 2023, il COA di Busto Arsizio ha rigettato la richiesta "rilevato che la collega risulta iscritta all'albo degli Avvocati tenuto dall'Ordine di Milano" e "che l'iscrizione all'albo di altro foro è ostativa all'accoglimento della domanda, potendo l'avvocato essere iscritto ad un solo albo circondariale e ai relativi elenchi, a mente dell'art. 157 c. 5 L.P."

Il provvedimento di diniego è stato comunicato via PEC all'avv. [RICORRENTE] in data 30 giugno 2023.

Avverso provvedimento è stato interposto direttamente dall'interessata tempestivo ricorso ai sensi dell'art. 17 co. 7 L. 247/2012 col quale ne viene chiesta la revoca, la dichiarazione di nullità o di annullamento, con consequenziale iscrizione della medesima nell'elenco dei curatori speciali.

Il ricorso è articolato in due motivi.

Con il primo motivo di ricorso, l'avv. [RICORRENTE] ha lamentato la violazione dell'articolo 17 della legge di riforma professionale n. 247 del 2012.

Nella prospettazione offerta dalla ricorrente, in particolare, l'articolo 17 – che pure pone un divieto di iscrizione contemporanea in più albi circondariali – non porrebbe analogo divieto in relazione alla contemporanea iscrizione in un albo e in uno o più elenchi tenuti da altri Ordini.

Con il secondo motivo di ricorso, l'avv. [RICORRENTE] ha lamentato l'eccesso di potere per contraddittorietà fra più atti e l'ingiustizia manifesta del provvedimento impugnato.

In particolare, la ricorrente ha evidenziato che, nel caso di analoghi elenchi (quali, ad esempio, l'elenco degli amministratori di sostegno e l'elenco dei delegati alle vendite) è stata prevista la possibilità di includervi gli avvocati iscritti negli albi tenuti da altri COA.

Ha poi riferito che, con riferimento specifico agli elenchi degli avvocati curatori speciali dei

minori, nel caso dell'elenco tenuto dal COA di Milano presso il quale è iscritta, sussiste una sezione specifica riservata agli avvocati iscritti in fori diversi da quello milanese.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Prima di esaminare nel merito il ricorso, occorre osservare preliminarmente che non constano precedenti specifici sul tema.

È dunque necessario interrogarsi, in primo luogo, sulla giurisdizione in materia di impugnativa avverso il diniego di iscrizione nell'elenco degli avvocati curatori speciali di minori tenuto da un COA circondariale ai sensi di un regolamento adottato preventivamente dal medesimo COA.

Quanto all'impugnabilità del diniego di iscrizione nell'elenco speciale dei curatori, occorre osservare che il predetto elenco non rientra tra quelli tipicamente enumerati dalla legge professionale e dal regolamento che ad essa dà attuazione in materia di tenuta degli albi (DM 178/2016).

La giurisprudenza relativa alla tipicità degli atti impugnabili dinanzi al Consiglio nazionale forense fa riferimento, tra gli altri, agli atti in materia di tenuta degli albi suscettibili di incidere direttamente nella sfera giuridica dell'interessato: cfr. ad es. Consiglio Nazionale Forense, sentenza n. 72 del 1° giugno 2022.

Sebbene l'art. 15 co. 1 della legge di riforma professionale n. 247 del 2012 non menzioni espressamente l'elenco dei curatori speciali dei minori tra quelli tipici, è altrettanto vero che alla lettera n) del medesimo comma primo si fa riferimento a "*ogni altro albo, registro o elenco previsto dalla legge o da regolamento*" per garantire, comprensibilmente, la concentrazione della giurisdizione in materia di albi, registri ed elenchi degli avvocati dinanzi ad un unico plesso giurisdizionale.

Nella fattispecie non è poi contestato che l'elenco dei curatori speciali del minore sia stato previsto e disciplinato da apposito regolamento approvato dal COA di Busto Arsizio in epoca antecedente all'istanza della ricorrente.

E ciò, analogamente a quanto avviene in numerosi altri Ordini circondariali, sovente peraltro sulla base di appositi protocolli di intesa stipulato tra i COA e il Tribunale.

Non è questa la sede per esprimere valutazioni nel merito della prassi che ha visto, soprattutto negli ultimi anni, inizialmente per far fronte all'emergenza pandemica, il proliferare, oramai forse eccessivo, di regolamenti, protocolli ed intese tra gli uffici giurisdizionali ed i corrispondenti COA circondariali che, pur assunti per fini di buona amministrazione e nell'ambito della leale cooperazione istituzionale, possono in concreto rivelarsi d'ostacolo al libero esercizio dell'attività professionale da parte del singolo avvocato, ma, trattandosi pacificamente nella fattispecie di un elenco previsto da uno

specifico regolamento del COA, valido ed efficace – ed anzi, a quanto consta, non impugnato da chicchessia e neppure dalla ricorrente la quale, a ben vedere, ne rivendica la portata applicativa anche nei suoi confronti, pur essendo iscritta al altro COA – deve ritenersi anche l'elenco dei curatori speciali del minore rientri nelle funzioni di tenuta albi, registri ed elenchi che la legge professionale ha affidato, con clausola finale attributiva del potere ampia ed onnicomprensiva, 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.

Infatti, se è vero che tali elenchi non sono espressamente previsti e disciplinati dal legislatore, ma sono sovente il frutto, come detto, di regolamentazione dovuta alla leale collaborazione tra il COA circondariale ed il Tribunale, è altrettanto vero che, laddove tali elenchi sussistano in concreto, l'iscrizione ai medesimi offra una indiscutibile posizione di vantaggio all'avvocato iscritto; del resto, diversamente opinando, non se ne vedrebbe l'utilità che la regolamentazione della fattispecie costituirebbe soltanto un inutile e dispendioso aggravio burocratico a spese degli iscritti.

Non esistono a livello legislativo specifiche prescrizioni relative - da un lato - ai requisiti necessari per accedere alla nomina di curatore speciale, né prescrizioni che - d'altro canto - vincolino il Tribunale locale a scegliere, ai fini della nomina, un avvocato iscritto nel suddetto elenco, ma esiste l'interesse giuridicamente tutelato dell'avvocato a farne parte per dimostrare la propria competenza specifica e ciò incide certamente sull'interesse ad impugnare il provvedimento di esclusione sotto lo specifico profilo della sua concreta idoneità a incidere sfavorevolmente in modo definitivo sulla sfera giuridica del destinatario, anche solo in termini di perdita di *chance*.

In altre parole, nella fattispecie se è vero che la mancata inclusione nell'elenco dei curatori speciali tenuto dal COA non priva la ricorrente della possibilità di essere nominata curatrice speciale del minore in procedimenti dinanzi al Tribunale di Busto Arsizio, tanto più che - come risulta dagli atti del fascicolo - la ricorrente stessa nel corso del procedimento amministrativo ha fatto presente di aver già assunto incarichi presso il Tribunale di Busto Arsizio e di possedere un domicilio professionale nel circondario del COA (e, più precisamente, nel Comune di Samarate), è altrettanto innegabile che la stessa, in ossequio ai generali principi di *par condicio*, di libera circolazione e di concorrenza, ha un interesse giuridicamente tutelato ad ottenere l'inclusione nell'elenco a parità di condizioni rispetto agli altri colleghi, non potendo l'iscrizione ad un determinato COA circondariale assurgere ad

elemento discriminante o, comunque, penalizzante ai fini dell'esercizio pieno dell'attività professionale sull'intero territorio nazionale.

Circa i vizi – motivi di ricorso, la ricorrente ritiene il provvedimento di diniego di iscrizione impugnato illegittimo, poiché violativo della disciplina di cui all'art. 17 della legge professionale, in quanto la stessa, pur ponendo un generale divieto di iscrizione in più albi circondariali (al comma 5), non pone analogo divieto in relazione alla contemporanea iscrizione in un albo e in un elenco tenuto da altro Ordine.

La censura è fondata; infatti, è la stessa legge professionale (art. 5 lett. m L. 247/2012) a prevedere una ipotesi esplicita di scissione tra l'iscrizione nell'albo di un COA e quella in un elenco annesso all'albo di altro COA, laddove viene fatta espressa menzione dell'elenco degli avvocati che – pur iscritti nell'albo tenuto da altro ordine – hanno un domicilio secondario nel circondario dell'Ordine che tiene il c.d. "elenco dei domiciliati".

Nella fattispecie poi non è contestata la circostanza che la ricorrente abbia un domicilio professionale nel circondario del COA di Busto Arsizio.

La ricorrente ha poi lamentato l'illegittimità del provvedimento di diniego di iscrizione all'elenco dei curatori speciali anche sotto il profilo dell'eccesso di potere e dell'ingiustizia manifesta.

Tali vizi risulterebbero evidenti, poiché: a) il COA di Busto Arsizio non avrebbe previsto analogo limitazione in sede di disciplina dell'elenco degli amministratori di sostegno e dell'elenco dei delegati alle vendite; b) vi sarebbero altri COA, quale ad esempio quello di Milano al quale la ricorrente è iscritta, che consentirebbero l'iscrizione all'elenco anche ad avvocati non iscritti nel locale albo.

Pur trattandosi di fattispecie eterogenee e di elenchi non tenuti dall'Ordine circondariale non v'è dubbio il legislatore, con riferimento almeno all'elenco dei delegati alle vendite disciplinato nell'articolo 179-ter delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, non abbia imposto alcun vincolo territoriale di iscrizione, limitandosi genericamente a prevedere l'iscrizione del professionista, che chieda di essere incluso nell'elenco, nell'albo professionale ("4) certificato o dichiarazione sostitutiva di certificazione di iscrizione all'ordine professionale") e tale espressa previsione legislativa sembra suffragare la tesi della generale illegittimità di provvedimenti assunti sulla base di previsioni regolamentari che possano in concreto ostacolare il libero esercizio della professione sull'intero territorio nazionale o, comunque minare, in modo illogico ed irrazionale, la *par condicio* nell'aspirare ad assumere determinati incarichi professionali anche partecipando ad eventuali elenchi previsti e disciplinati in via regolamentare presso Ordini diversi da quello di effettiva iscrizione.

Il regolamento del COA di Busto Arsizio va, dunque, disapplicato in parte qua e, per l'effetto, l'Avv. [RICORRENTE] deve essere inclusa nell'elenco degli avvocati abilitati alla funzione di curatore speciale tenuto dal medesimo Ordine.

**P.Q.M.**

visti gli artt. 17, 36 e 37 L. 247/2012 e gli artt. 59 ss. R.D. 37/1934, Il Consiglio Nazionale Forense accoglie il ricorso e, disapplicando *in parte qua* il vigente regolamento per la formazione e la tenuta dell'elenco degli avvocati abilitati alla funzione di curatore speciale del minore adottato dall'Ordine degli Avvocati di Busto Arsizio e, per l'effetto, dispone che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Busto Arsizio provveda all'iscrizione della ricorrente nell'elenco degli avvocati abilitati alla funzione di curatore speciale.

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 in sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 25 novembre 2023

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Leonardo Arnau

Corona

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Patrizia

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,  
oggi 22 marzo 2024.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

f.to Avv. Giovanna Ollà

Copia conforme all'originale

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Avv. Giovanna Ollà