



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente
Avv. Andrea Mascherin

Roma, 3 febbraio 2016

N. 1-C-2016

Ill.mi Signori
**PRESIDENTI DEI
CONSIGLI DELL' ORDINE DEGLI AVVOCATI**

via e-mail

e, per conoscenza :

Ill.mi
Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia
Dott. Giovanni Melillo

Direttore Generale della Giustizia Civile del Ministero della Giustizia

Direttore Ufficio III – Libere Professioni – della Direzione Generale
della Giustizia Civile del Ministero della Giustizia
Dott.ssa Tamara De Amicis

Direzione Generale della Giustizia Civile del Ministero della Giustizia
Ufficio III – Libere Professioni – Reparto II
Dott. Enrico Sigfrido Dedola

Componenti il Consiglio Nazionale Forense

L O R O S E D I

**OGGETTO: iscrizione nella sezione speciale dell'Albo degli
Avvocati stabiliti provenienti dalla Romania**

Illustri Presidenti,

facendo seguito alle precedenti circolari in materia, ed in particolare alla n. 20-C-2013, in data 25 settembre 2013, con la quale questo Consiglio Nazionale trasmetteva a tutti i Consigli dell'Ordine degli Avvocati la nota pervenuta in data 20 settembre 2013 dal Ministero della Giustizia (prot. AMM/20/09/13.015534E) relativa all'oggetto, Vi invio in allegato la **sentenza 24 dicembre 2015, n. 200**, depositata pochi giorni or sono dal Consiglio nazionale forense, a seguito di ricorso contro la cancellazione presentato da un'iscritta alla sezione speciale degli avvocati stabiliti disposta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

La decisione presenta evidentemente carattere di interesse generale: il ricorso viene respinto, giacché l'interessata era stata iscritta sulla base di un titolo rilasciato da una



Numero di protocollo : AMM03/02/16 024730U

organizzazione non autorizzata a rilasciare titoli professionali secondo l'ordinamento giuridico dello Stato di provenienza (la Romania).

Come già anticipato nella circolare del 2013, infatti, l'unica istituzione indicata dalla Romania quale autorità competente in materia attraverso il sistema ufficiale di cooperazione tra autorità degli Stati membri dell'Unione europea, denominato IMI (Internal Market Information System) è **l'Uniunea Nationala a Barourilor din Romania - U.N.B.R. (National Associations of Romanian BARS) con sede in Palatul de Justitie, Splaiul Indipendentei, nr. 5, Sector 5, 050091 Bucarest** (email: unbr@br.ro; sito: www.unbr.ro).

Si richiama l'attenzione sul fatto che la denominazione è pressoché identica a quella della cd. U.N.B.R – “Struttura Bota” – che aveva, nel caso di cui alla sentenza allegata, rilasciato il presunto titolo che si differenzia dalla prima solo per quanto riguarda la sede, che non si trova presso il Palazzo di Giustizia di Bucarest, bensì in Str. Academiei, nr. 4-6, sempre in Bucarest.

Tanto si segnala ai fini delle conseguenti valutazioni da operarsi in autonomia da ciascun Consiglio dell'Ordine, anche in sede di eventuale revisione delle iscrizioni, nell'ambito dei doveri di corretta tenuta dell'albo, degli elenchi e dei registri.

Con i più cordiali saluti,



II PRESIDENTE

Avv. *Andrea Mascherin*

**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 LOGRIECO | Presidente f.f. |
| - Avv. Francesca SORBI | Segretario f.f. |
| - Avv. Fausto AMADEI | Componente |
| - Avv. Carla BROCCARDO | " |
| - Avv. Angelo ESPOSITO | " |
| - Avv. Antonino GAZIANO | " |
| - Avv. Diego GERACI | " |
| - Avv. Anna LOSURDO | " |
| - Avv. Carlo ORLANDO | " |
| - Avv. Michele SALAZAR | " |
| - Avv. Stefano SAVI | " |

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

SENTENZA

sul ricorso del 12.12.2013, depositato il 16.12.2013, proposto dall'Avocat ... avverso la delibera del COA di del 26.9.2013, notificata il 4.12.2013 con la quale è stata disposta la sua cancellazione dalla Sezione speciale degli avvocati stabiliti annessa all'Albo di cui al D. Lgs n. 96/2001.

Per la ricorrente è comparso l'avv.

Per il Consiglio dell'Ordine di è comparso l'avvocato in sostituzione dell'avvocato

Udita la relazione del Consigliere avv.

Inteso il P.M. il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

Inteso il difensore del COA di il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

inteso il difensore della ricorrente il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

FATTO

La ricorrente è stata iscritta alla Sezione speciale degli Avvocati stabiliti del COA di il 24.1.2013 in virtù del titolo di *Avocat* conseguito in Romania.

Successivamente, il predetto COA, a seguito della nota del Ministero della Giustizia della Romania n. 33860 del 7.5.2013 inviata al COA di avente ad oggetto l'organizzazione dell'avvocatura in Romania, avviava un'istruttoria diretta al riesame di detta iscrizione ed apriva, con delibera del 13.6.2013, il procedimento di cancellazione di essa ricorrente ai sensi dell'art. 17, L. n. 247/2012 e dell'art. 20 del Regolamento consiliare.

Espletata l'istruttoria il COA cancellava, con deliberazione 26.9.2013, la ricorrente dalla Sezione speciale degli avvocati stabiliti in quanto iscritta alla Unionea Nationala a Barourilor Din Romania, della struttura Pompiliu Bota Ordine Costituzional, Struttura Bota, soggetto non legittimato in Romania al rilascio dell'abilitazione all'esercizio della professione legale secondo quanto era risultato dagli atti acquisiti (tra cui la nota del Ministero della Giustizia italiano 20.9.2013, diramata agli Ordini con circolare del CNF del 25.9.2013).

Detta delibera è così motivata:

"Visto il certificato rilasciato dall'Uniunea Nationala a Barourilor din Romania Baroul Bucaresti, attestante l'iscrizione del 5 dicembre 2012;

preso atto della risposta del Ministero della Giustizia della Romania nr. 33860 del 07.05.2013, indirizzata all'Ordine degli Avvocati di, avente ad oggetto "l'organizzazione dell'Avvocatura in Romania";

considerato che in detta missiva si legge che la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto conforme alla Convenzione Europea per la difesa dei diritti dell'uomo il provvedimento di scioglimento dell'Associazione "Bonis Potrà" nell'ambito della causa Pompiliu Bota contro la Romania;

ritenuto altresì che nella predetta missiva si legge che "alla luce di quanto esposto sopra, facciamo presente che UNBR - struttura Bota non è stata istituita in base alla Legge nr. 51/1995 e di conseguenza, non è riconosciuta ufficialmente (legalmente)";

viste ed esaminate le note della Uniunea Nationala a Barourilor Din Romania cquisite al protocollo di questo Ordine l'8 ed il 10 luglio 2013;

preso atto della circolare 20-C-2013 del Consiglio Nazionale Forense del 25 settembre 2013 e della allegata nota del Ministero della Giustizia del 20 settembre 2013, dalle quali risulta che l'unica istituzione riconosciuta dall'ordinamento romeno a rilasciare il titolo di avvocato è la Uniunea Nationala a Barourilor din Romania (U.N.B.R.) con sede in Palatul de Justitie, Splaiul Independentei, nr 5, Sector 5, 050091 Bucarest;

considerato che né l'atto del Ministero della Giustizia della Romania n. 71541/2013 né l'atto del Consiglio Superiore della Magistratura della Romania n. 17005/1154/2013 del 26 luglio 2013 contengono elementi utili a ritenere che i titoli abilitativi rilasciati dall'Uniunea Nationala a Barourilor din Romania - Baroul Bucuresti con sede in Str. Academiei nr. 4-6, Bucarest, siano legittimi, in quanto il primo contiene una mera precisazione della non impugnabilità della nota 33860/07.05.2013 del medesimo Ministero mentre il secondo contiene solo una dichiarazione di incompetenza; ritenuto che il certificato di iscrizione esibito dall'avocat a corredo della domanda di iscrizione proviene dalla Uniunea Nationala a Barourilor din Romania - Baroul Bucuresti con sede in Str. Academiei nr. 4-6, se. B, et. 3, ap. 31, 030012 Bucarest, facente riferimento a Pompiliu Bota, come anche precisato dalla stessa richiedente;

verificato che l'avocat risulta iscritta presso l'Uniunea Nationala a Barourilor din Romania - Baroul Bucuresti con sede in Str. Academiei nr. 4- 6, Bucarest, ente parallelo illegale, come attestato dal Baroul Bucuresti con sede in Str. Dr. Raureanu nr. 3 con nota del 12 giugno 2013 n. 6268/0/2013, pervenuta a mezzo fax in pari data, e che, quindi, anche per quanto precisato dal CNF con la circolare del 25 settembre 2013 e dal Ministero della Giustizia con la nota del 20 settembre 2013, non vi sono elementi sufficienti per ritenere che il titolo professionale esibito sia stato emesso a norma di legge; rilevato, inoltre, che dalla consultazione dell'elenco degli iscritti effettuata in data odierna mediante l'accesso al sito www.unbr.eu, che rimanda con apposito link al sito www.bota.ro, non risulta il nominativo dell'Avocat M. B; visto l'art. 17 Legge n. 247/2012; visto il D. Lgs. 2/2/2001 n. 96; ha deliberato la cancellazione dell'Avocat ... (omissis)".

Con atto del 12.12.2013, depositato presso il COA di il 16.12.2013, l'Avocat ..., rappresentata e difesa dall'avv., impugnava davanti a questo CNF la predetta deliberazione di cancellazione.

A sostegno del ricorso deduceva la legittimità dell'iscrizione nella suddetta struttura della Romania e l'efficacia della stessa nell'ordinamento italiano; contestava la nota del Ministero della Giustizia di Romania e la nota del Ministero della Giustizia italiano del 20 sett. 2013, diramata agli Ordini con circolare del CNF del 25 sett. 2013, svolgendo vari motivi di censura nei confronti del provvedimento impugnato.

In particolare, dopo la ricostruzione storica della vicenda' e la sommaria indicazione dell'attuale assetto ordinamentale forense in Romania, venivano dedotti i motivi di ricorso, con i quali, in un *unicum argomentativo*, si sostiene la legittimità del titolo di Avocat in possesso dell'interessata in quanto rilasciato da una struttura legalmente riconosciuta in Romania, contrariamente a quanto assunto sia dal Ministero della giustizia romeno nella

nota del 7.5.2013 indirizzata all'Ordine di ..., sia dal Ministero della giustizia italiano nella nota del 20.9.2013 indirizzata al CNF.

Viene censurata, quindi, anche la circolare del CNF del 25/09/2013 il cui contenuto, a giudizio della ricorrente, è palesemente in contrasto con la libertà di stabilimento nel territorio dell'Unione Europea e con i principi comunitari sul diritto di circolazione dei professionisti.

Viene infine richiamato il parere CNF n. 17 del 2009 reso su quesito del COA di in materia di esercizio del potere di autotutela.

In sintesi, la ricorrente lamenta:

1) la violazione della normativa comunitaria, trattandosi di provvedimento vincolato e non discrezionale;

2) il difetto assoluto di prova e l'erroneità della motivazione.

Conclude con la richiesta di accoglimento del ricorso affinché venga disposta la sua reinscrizione nella sezione speciale dell'albo degli avvocati stabiliti tenuto dal COA di

Con memoria del 29 settembre 2014 si costituiva in giudizio il COA di concludendo per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza del 31.1.2015 questo Consiglio disponeva di acquisire informazioni dal Ministero della Giustizia circa gli sviluppi successivi alla comunicazione del Ministero stesso del 29.3.2013, n. 011554E, e se, come risulta da tale nota, l'UNBR con sede nel palazzo di Giustizia di Bucarest sia l'unico Ente autorizzato al rilascio del titolo di *Avocat*.

In esecuzione di detta richiesta, il Ministero, con nota del 4.3.2015, pervenuta il 5.3.2015, comunicava che l'unica autorità preposta in Romania al rilascio del titolo di avvocato ai fini sopra indicati è l'UNBR con sede in Palatul de Justitie (c.d. UNBR tradizionale) e che tale informazione era stata acquisita tramite l'unico canale ufficiale di comunicazione tra autorità nazionali, costituito dal sistema IMI.

Veniva quindi fissata l'udienza del 24 settembre 2015 per la discussione del ricorso nella quale le parti concludevano come da verbale.

Al termine della discussione l'avv. C. depositava note sintetiche e documenti.

DIRITTO

Il ricorso è privo di fondamento.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del D.Lvo n. 96/2001 *"L'iscrizione nella sezione speciale dell'albo è subordinata alla iscrizione dell'istante presso la competente organizzazione professionale dello Stato membro di origine"*.

Si ricava da detta disposizione che alla sezione speciale dell'albo possono accedere

soltanto coloro che sono iscritti presso la “*competente*” organizzazione professionale dello Stato romeno.

Dall'istruttoria compiuta dal COA di prima (vedi delibera impugnata) e successivamente da questo CNF nel presente giudizio (cfr. la risposta del Ministero in esecuzione dell'ordinanza 31 gennaio 2015) è emerso che la “*competente*” organizzazione professionale della Romania è stata individuata dal Ministero della giustizia italiano mediante il sistema IMI nella UNBR tradizionale.

Nella nota del 4.3.2015 il predetto Ministero ha infatti comunicato a questo CNF di avere proceduto ad acquisire informazioni a mezzo del sistema di cooperazione tra autorità degli stati membri dell'Unione Europea denominato IMI (*Internal Market Information System*), il cui utilizzo è divenuto obbligatorio in materia ai sensi dell'art. 3 del Regolamento (UE) n. 1024/2012 del 25 ottobre 2012, secondo il quale “*l'IMI è utilizzato per la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri e tra le autorità competenti tra gli Stati membri e la Commissione necessaria per l'attuazione degli atti dell'Unione nel settore del mercato interno*” ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che prevedono una cooperazione amministrativa, compreso lo scambio di dati personali, tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e la Commissione.

Ha precisato inoltre il Ministero che in data 28 dicembre 2013 è stata pubblicata sulla GU UE la direttiva “*recante modifica della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento UE n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno*”, con il numero 2G13/55/UE; e che l'art. 56 di detta Direttiva (“*Cooperazione amministrativa e competenze esecutive*”) a seguito della modifica, oltre a mantenere fermo quanto già disposto in apertura: “*Le autorità competenti dello Stato membro ospitante e di quello d'origine collaborano strettamente e si assistono reciprocamente per agevolare l'applicazione della presente direttiva*”, aggiunge un paragrafo secondo il quale “*le autorità competenti devono utilizzare il sistema IMI*” come peraltro già emergeva dal regolamento UE n. 1024/2012 sopra citato.

Alla luce di quanto precede l'accertamento eseguito dal Ministero è vincolante nella presente controversia. Ai fini del riconoscimento dei titoli professionali, infatti, le informazioni che provengono dall'autorità dichiarata competente dalla Romania nell'ambito del sistema IMI, appositamente istituito all'interno dell'Unione Europea, rivestono carattere ufficiale.

Ne consegue che privo di rilevanza è il motivo di impugnazione con il quale si contesta da

parte della ricorrente la nota della funzionaria del Ministero della giustizia romeno, signora V. O., in quanto l'individuazione dell'organizzazione competente in Romania prescinde dalla predetta nota. Invero, ciò che rileva, ai fini che qui interessano, è unicamente il sistema IMI, di cui si è detto, come risulta dalle precisazioni contenute nella citata nota del Ministero della giustizia italiano, nella quale si legge: *"in base alle informazioni ufficiali acquisite da questa Direzione Generale attraverso il sistema IMI sopra descritto, è emerso che l'autorità competente cui rivolgersi al fine di verificare la validità del titolo di avocat acquisito in Romania è costituito dalla Unionea Nationala a Barourilor din Romania (U.N.B.R.) con sede in Palatul de Justitie, Splaiul Independentei nr. 5, Sector 5, Cod. 050091 Bucarest; e- mail: unbr&br.ro; sito ufficiale: http://www.unbr.ro/.*

L'U.N.B.R. citato, non altri con nomi simili, è infatti indicato dalla Romania quale autorità competente ad operare in questa materia attraverso il citato sistema di cooperazione tra autorità degli Stati membri dell'Unione Europea EVO, come emerge da tutti gli accessi effettuati sul citato sistema informatico, da ultimo, per ulteriore conferma, in data odierna. Nell'ambito delle procedure instaurate innanzi a questa Direzione Generale, l'U.N.B.R. menzionata ha risposto in modo costante e sostanzialmente identico che:

la professione di avvocato è regolamentata in Romania con la Legge n. 51/1995, che richiede - ai fini dell'esercizio della professione - l'iscrizione alla Unionea Nationala a Barourilor din Romania (National Associations of Romanian Bars - U.N.B.R.); qualunque attività compiuta ai di fuori di tale ente è vietata dalla legge ed ogni documento fornito da questi enti illegali è nullo a norma di legge" (omissis).

Irrilevante è pure il richiamo operato dalla ricorrente alle sentenze di giudici romeni riguardanti controversie in cui è stata coinvolta l'organizzazione BOTA e/o professionisti alla stessa iscritti, atteso che essa istante non è stata parte in detti giudizi, e che, comunque, gli stessi non riguardano, sotto alcun profilo, il sistema IMI.

Orbene, poiché la ricorrente non risulta iscritta in Romania presso la UNBR tradizionale bensì presso una diversa organizzazione professionale e non è quindi in possesso del titolo richiesto dal citato articolo 6 del D.Lvo n. 96/2001, correttamente il COA di ne ha deliberato, in autotutela, ai sensi dell'articolo 17, comma 7, della legge n. 247/2012, la cancellazione dalla Sezione speciale dell'albo per difetto del prescritto titolo abilitante.

La ricorrente ha eccepito l'illegittimità di detto provvedimento anche sotto altri profili deducendo che per la rimozione in via di autotutela dell'atto amministrativo di iscrizione nell'albo non è sufficiente l'errore in cui eventualmente sia incorso il Consiglio nella relativa deliberazione, ma è necessario l'accertamento dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto stesso. Ha inoltre affermato che la disposta iscrizione doveva ritenersi diritto

acquisito. Ha richiamato al riguardo un parere reso dal CNF al COA di nel 2009 in materia di esercizio del potere di autotutela.

Anche detti motivi sono privi di fondamento.

L'esercizio della professione di avvocato in Italia è regolato dalla legge nell'interesse pubblico (art. 1, comma 2, lett. a) L.P.) a tutela dell'affidamento della collettività e della clientela (art. 1, comma 2, lett. c) L.P.) e in considerazione della rilevanza costituzionale del diritto di difesa (art. 5, comma 1, L.P.). L'interesse pubblico alla rimozione dell'iscrizione nell'albo professionale dei soggetti privi di titolo abilitante alla professione è dunque *in re ipsa*, anche alla luce dell'art. 33, c. V, della Costituzione e non ha bisogno di specifica motivazione stante l'assenza ab origine di un requisito essenziale e imprescindibile ai fini dell'iscrizione stessa.

Secondo la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, VI[^], 25.2.2013, n.1135) per i provvedimenti aventi effetti giuridici perduranti nel tempo il principio di legalità impone il loro adeguamento al quadro normativo di riferimento in ogni momento. Per tali atti l'interesse pubblico all'esercizio dell'autotutela deve pertanto ritenersi *in re ipsa*, identificandosi nella cessazione stessa di ulteriori effetti in contrasto con la legge.

Indipendentemente da tale assorbente rilievo va ricordato che *"in sede di adozione di atti di autotutela la comparazione tra interesse pubblico e quello privato è necessaria nel caso in cui l'esercizio dell'autotutela discenda da errori di valutazione dovuti all'Amm.ne pubblica, non certo in via di principio quando lo stesso è dovuto a causa di comportamenti del soggetto privato che hanno indotto l'Autorità Amm.va ad emanare un atto risultato poi illegittimo"* (Cons. Stato, VI[^], 6.12.2013, n. 5854).

Va infine ad *abundantiam* osservato che alla data della cancellazione (26 sett. 2013) la ricorrente non aveva ancora maturato il triennio prescritto dall'art. 12, c. del D.Lvo n. 96/2001 e pertanto nessun diritto aveva acquisito per l'iscrizione nell'albo ordinario. Peraltro, l'articolo 21 *nonies* della L. n. 241/90 non fissa un termine ultimo oltre il quale l'esercizio dell'attività di autotutela è illegittima, riconducendo la valutazione in concreto in ordine alla tempistica della vicenda al parametro di valutazione della ragionevolezza del termine che nel caso in esame non può considerarsi irrazionale essendo di appena otto mesi e due giorni.

Il potere di annullamento è stato quindi correttamente esercitato dal COA ai sensi dell'articolo 21 *octies* della legge n. 241/90 il quale dispone che *"è annullabile il provvedimento adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza"*.

P.Q.M.

Visti gli artt. 54 RDL 27.11.1933, n. 1578; 59 e ss. del RDL 22.1.1934, n. 37; 6 D.Lvo n. 96/2001 e 17 L. n. 247/2012;

rigetta 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 nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 .

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Francesca Sorbi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Francesco Logrieco

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,

oggi 24 dicembre 2015

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

f.to Avv. Rosa Capria