

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 12259/2025 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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12259 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Alessio Tranfa, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Bonetti, Carmine Laurenzano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Clarizia, Gaetano Antonio Scalise, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Francesco Bicarini, Luca Corti, Silvia Cappelli, Alessandro Alberici, Larissa Pasotti, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del riscontro parziale del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma prot. n. 30019/2025 del 9 settembre 2025 trasmesso in pari data e degli atti presupposti

anche consiliari e non noti e relativo all'istanza di accesso agli atti avanzato in data 4 agosto 2025;

- del diniego all'istanza di accesso agli atti trasmesso via pec in data 19 settembre 2025 e dell'estratto del verbale, allegato, dell'adunanza del 18 settembre 2025 e del verbale dell'adunanza non nota del Coa Roma del 18 settembre 2025 che deliberava, a maggioranza, di rigettare l'istanza di accesso agli atti «in quanto non suffragata da elementi che rappresentino l'interesse concreto ed attuale da parte dell'istante alla conoscenza di quanto richiesto» e come meglio riportato nell'estratto del verbale dell'adunanza del 18 settembre 2025 in atti e che si impugna integralmente e delle delibere presupposte e consequenziali;

- di ogni atto direttamente e/o indirettamente connesso, consequenziale e/o presupposto agli atti sopra indicati, e di ogni adunanza anche precedente e successiva, anche non conosciuto e sempre in parte qua e nella parte in cui limita il diritto di accesso del ricorrente e comunque di ogni atto depositato e da intendersi espressamente impugnato;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Tranfa Alessio il 17 dicembre 2025:

del riscontro parziale ricevuto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma in data 20 novembre 2025 e degli allegati elenchi delle presenze della struttura consiliare per le difese di ufficio delle adunanze del 9 giugno 2025, 12 marzo 2025, 22 gennaio 2025, 9 dicembre 2024, 15 novembre 2024, 1° ottobre 2024, 16 luglio 2024, 13 maggio 2024, 20 marzo 2024, 19 febbraio 2024, 20 dicembre 2023, 20 novembre 2023, 17 ottobre 2023, 18 settembre 2023 e del 19 giugno 2023 del tutto omissati;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Tranfa Alessio il 15 gennaio 2026:

- del riscontro ricevuto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma in data 17 dicembre 2025 contenente gli estratti dal verbale delle adunanze del 18 settembre

2025, del 25 settembre 2025, del 2 ottobre 2025, del 9 ottobre 2025, del 6 novembre 2025, del 13 novembre 2025 e del 20 novembre 2025 in cui sono contenuti numerosi «omissis»;

- di ogni atto direttamente e/o indirettamente connesso, consequenziale e/o presupposto agli atti sopra indicati, e di ogni adunanza anche precedente e successiva, anche non conosciuto e sempre in parte qua e nella parte in cui limita il diritto di accesso del ricorrente e comunque di ogni atto depositato e da intendersi espressamente impugnato;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, avvocato del foro di Roma, domandava, in data 4 agosto 2025, l'accesso difensivo (ai sensi degli artt. 22 ss. l. 7 agosto 1990, n. 241) ai documenti del Consiglio dell'ordine degli avvocati (Coa) di Roma, segnatamente, dei verbali dei lavori della commissione e delle adunanze del Consiglio relativi all'approvazione del nuovo regolamento per le difese d'ufficio (approvato nella seduta del 10 aprile 2025). Tale istanza veniva riscontrata il successivo 9 settembre 2025, acconsentendo ad un'ostensione parziale degli atti richiesti: in conseguenza della mancata soddisfazione dell'interesse l'esponente precisava (il 10 settembre 2025) di aspirare alla trasmissione completa dei documenti; nondimeno, tale richiesta veniva rigettata il successivo 18 settembre 2025.

2. Avverso tale decisione, l'interessato presentava il ricorso introduttivo del

presente giudizio.

3. Si costituiva in resistenza il Coa.

4. Dopo l'introduzione della presente lite, in data 20 novembre 2025, parte resistente trasmetteva un *file* informatico rappresentante la scansione di alcuni fogli del tutto omissati, evidenziando la loro natura di allegati ai verbali già in parte resi disponibili il 9 settembre 2025.

5. Contro tale integrazione dell'originario riscontro della richiesta di accesso, parte ricorrente presentava motivi aggiunti: poiché il deposito di tale atto precedeva di due giorni la data della camera di consiglio del 19 dicembre 2025 (risultando quindi non rispettati i termini a difesa), la trattazione veniva rinviata all'11 marzo 2026.

6. Tuttavia, l'interessato presentava un ulteriore atto di motivi aggiunti, formulando altre censure avverso il riscontro parziale alla diversa richiesta di accesso (non solo documentale, ma anche «civico semplice e generalizzato ex d.lgs. 33/2013») presentata il 24 novembre 2025 (con cui venivano domandati i documenti delle adunanze successive al 19 giugno 2025): considerato poi come parte resistente avesse depositato documenti il 3 marzo 2026, l'esponente domandava il rinvio della camera di consiglio, onde poter formulare per iscritto le proprie difese.

7. Le parti quindi depositavano memorie e repliche in vista della camera di consiglio del 29 aprile 2026, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.

8. Conclusa l'esposizione dello svolgimento del processo, è possibile passare all'esame delle doglianze spiegate nei tre atti d'impugnazione, principiando – ovviamente – da quello introduttivo.

9. Con il primo motivo si censura l'originario riscontro parziale, contestando l'asserita carenza d'interesse, atteso che esso sarebbe sussistente: invero, la necessità di conoscere gli atti sarebbe strumentale ai fini dell'esercizio del diritto di difesa (il nuovo regolamento è stato infatti impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).

10. Tramite la seconda doglianza viene evidenziato come l'ostensione sarebbe

avvenuta in maniera parziale, «omissando» i nominativi dei consiglieri partecipanti alle riunioni della commissione delle difese d'ufficio, così come quelli dei consiglieri votanti, rendendo quindi impossibile comprendere non solo quale sia stata la posizione espressa, ma anche chi abbia concorso alla formazione della volontà degli organi collegiali menzionati.

11. Per mezzo della terza censura, poi, si evidenzia la parzialità della trasmissione degli atti, mancando l'elenco allegato ai verbali riportante i partecipanti e i presenti, rendendo così impossibile una verifica del rispetto dei *quorum* costitutivi e deliberativi.

12. Con la quarta ragione di gravame è sottolineata la contraddittorietà dell'azione del Coa che, nel ribadire in data 19 settembre 2025 la trasmissione dei verbali richiesti, avrebbe confermato il diniego di ostensione degli elenchi menzionati al paragrafo precedente nonostante costituiscano parte essenziale dei ridetti verbali.

13. Per via del quinto motivo (primo del primo atto di motivi aggiunti) viene contestata la trasmissione dell'elenco omissato dei partecipanti alle riunioni della commissione e della struttura consiliare per le difese d'ufficio: difatti, la mancata indicazione delle persone partecipanti rende del tutto incomprensibili i documenti, precludendo altresì la verifica del rispetto dei *quorum* costitutivi e deliberativi.

14. Con la successiva doglianza, poi, viene censurato quanto riportato nella nota di trasmissione del 20 novembre 2025, secondo cui l'istanza non sarebbe suffragata da elementi che rappresentino l'interesse concreto alla conoscenza di quanto richiesto.

15. Passando al secondo ricorso per motivi aggiunti, va rilevato come la prima censura proposta sia indirizzata avverso il riscontro del 17 dicembre 2025, ribadendo la sussistenza dell'interesse all'ostensione dei documenti richiesti, con argomenti analoghi a quelli già espressi con il primo motivo del ricorso introduttivo.

16. Con il secondo motivo, invece, viene nuovamente precisato come sia illegittimo l'oscuramento dei nominativi dei partecipanti alle riunioni e alle

adunanze, anche in ragione del fatto che il regolamento per l'esercizio del diritto di accesso agli atti del Coa acconsentirebbe all'esercizio anche «con riferimento ai dati, ivi inclusi i dati personali» (art. 3, comma 1 reg. Coa accesso).

17. Infine, per mezzo dell'ultima doglianza (indicata come IV) si espone ancora la contraddittorietà della decisione di concedere in maniera parziale l'accesso ai documenti.

18. Prima di affrontare il merito dell'impugnazione, è necessario scrutinare le eccezioni in rito sollevate dalla parte resistente: esse sono infondate.

19. Invero, quanto all'eccepita improcedibilità del ricorso, per sopravvenuta carenza d'interesse (v. memoria prodotta il 3 dicembre 2025), atteso il deposito degli elenchi allegati alle riunioni della struttura consiliare delle difese d'ufficio del Coa, va osservato come la produzione documentale versata in atti (e non contestata sul punto) si riduce ad una serie di fogli di carta scansionati riportanti il c.d. foglio presenze relativo alle ridette riunioni, con relativa sottoscrizione, ovvero precisazione del collegamento da remoto del partecipante: nondimeno, i documenti sono totalmente omissati nella parte relativa all'indicazione dell'identità dei partecipanti (sia i nominativi, sia le firme sono infatti oscurati).

20. Tale circostanza rende impossibile la verifica di chi abbia effettivamente partecipato alle riunioni della struttura consiliare per le difese d'ufficio, così come a quelle della commissione difensori d'ufficio. Per tale ragione non può dirsi soddisfatto l'interesse della parte ricorrente poiché quest'ultima, alla luce dei documenti in atti non è «perfettamente in grado di valutare la presenza del *quorum* costitutivo»: difatti, l'unico dato ricavabile dagli atti trasmessi è quello quantitativo relativo al numero dei partecipanti, difettando qualsivoglia indicazione sulla loro qualità, elemento dirimente per la valutazione della regolarità delle sedute.

21. Quanto esposto è sufficiente a superare anche la successiva eccezione di improcedibilità del gravame rilevata con la memoria di replica depositata il 17 aprile 2026.

22. Difatti, la circostanza che il regolamento sulle difese d'ufficio sia stato

modificato a seguito dell'invito formulato dal Consiglio nazionale forense del 19 settembre 2025, non priva d'interesse il ricorrente: difatti, tale sopravvenienza potrebbe astrattamente incidere sul giudizio avverso l'originario regolamento sulle difese d'ufficio, ma non incide sulla vicenda all'odierno esame, ossia quella relativa all'accesso. Per inciso, va notato – anche se la circostanza non risulta ben esposta negli atti di causa – che il nuovo regolamento è stato del pari gravato con ricorso straordinario: ambedue le impugnazioni straordinarie sono poi state trasposte in sede giurisdizionale ex art. 48 c.p.a.

23. Tornando allo scrutinio dell'interesse della parte ricorrente, va dato seguito al consolidato orientamento giurisprudenziale che precisa come l'accesso difensivo sia un diritto strumentale rispetto all'esercizio del diritto di difesa e di azione (v. Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 2025, n. 6014); nondimeno, al contempo deve sottolinearsi come esso mantenga una propria autonomia, con conseguente preclusione al giudice investito della domanda ex art. 116 c.p.a. di svolgere indagini *«sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento»* (così Cons. Stato, ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).

24. Pertanto, sussistendo con evidenza un rapporto di mezzi a fini tra l'acclaramento della correttezza e regolarità dell'*iter* procedurale seguito dal Coa e dalle sue strutture interne e il dispiegarsi di doglianze (in sede giustiziale o giurisdizionale) avverso l'atto conclusivo della regolamentazione delle difese d'ufficio, risulta manifesta la sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere ai documenti richiesti.

25. Similmente, non può essere accolta la sollevata eccezione di inammissibilità del ricorso: nondimeno, essa, per la commistione con i profili di merito, verrà esaminata *infra* allorquando si procederà allo scrutinio dei motivi di ricorso.

26. Quanto a questi ultimi, essi, spesso mere ripetizioni di censure già spiegate, possono essere trattati congiuntamente, attesa la loro stretta connessione logico-giuridica. Peraltro, sono parzialmente fondati nei limiti di seguito esposti.

27. Come in parte già osservato, va precisato come l'istanza presentata dalla parte ricorrente sia da qualificare come «accesso difensivo» (art. 24, comma 7 l. 241/1990): tale circostanza amplia il diritto di ottenere la disponibilità di documenti amministrativi, ovviamente nei limiti in cui questo sia funzionale (in astratto) all'esercizio delle proprie prerogative difensive.

28. Inquadrata giuridicamente in tal modo la controversia, risulta chiaro come l'ostensione parziale cui ha provveduto il Coa non possa considerarsi soddisfattiva, né idonea all'esercizio completo del diritto di difesa.

29. In particolare, gli estratti dei verbali delle adunanze del Consiglio del 20 marzo 2025, del 10 aprile 2025, del 5 giugno 2025, del 12 giugno 2025, del 19 giugno 2025, del 18 settembre 2025, del 25 settembre 2025, del 2 ottobre 2025, del 2 ottobre 2025, del 9 ottobre 2025, del 6 novembre 2025, del 13 novembre 2025, del 20 novembre 2025 non indicano i soggetti partecipanti alla riunione: manifesta, dunque, è l'impossibilità di verifica della sussistenza del *quorum* costitutivo. Viepiú, il nuovo regolamento sulle difese d'ufficio, è stato approvato a maggioranza durante l'adunanza del 19 giugno 2025 (e poi modificato all'adunanza del 20 novembre 2025): orbene, è evidente, dagli atti depositati, che in assenza di documentazione delle operazioni di voto non sia possibile valutare il rispetto del *quorum* deliberativo.

30. In aggiunta, i medesimi estratti sono prodotti senza indicazione dei consiglieri che hanno preso la parola per riferire le proprie tesi e considerazioni durante l'adunanza. Si tratta di un'ulteriore violazione delle disposizioni sull'accesso: invero, il richiamo alla tutela dei dati personali appare fuori fuoco. Premesso in linea generale che la partecipazione ad un ente pubblico elettivo postula la necessità di esporsi alla generalità dei consociati e quindi l'arretramento della tutela della sfera privata del soggetto che agisce all'interno del Coa, risulta pacifico che vi sia

un interesse difensivo a conoscere i nominativi di coloro che sono intervenuti nel dibattito collegiale. D'altronde, solo questo è il modo per poter verificare l'assenza di potenziali conflitti d'interesse che potrebbero, in ipotesi, inficiare la deliberazione.

31. Identiche considerazioni valgono per i verbali della struttura consiliare per le difese d'ufficio (e per la commissione difensori di ufficio): anche in questo caso, l'oscuramento degli intervenienti appare illegittimo. Per altro, come già anticipato, anche la trasmissione dell'elenco dei partecipanti in maniera totalmente omissa risulta inutile a fini difensivi. In altre parole, le esigenze difensive della parte ricorrente sono state totalmente frustrate.

32. Per giunta, che l'azione del Coa sia illegittima si evince anche dagli ulteriori atti trasmessi in maniera oscurata: difatti, sebbene parte ricorrente non domandi specificamente l'ostensione integrale dei documenti acquisiti durante l'istruttoria (es. la nota del presidente della Camera penale di Roma), va osservato come l'impostazione seguita dalla parte resistente abbia determinato un generalizzato oscuramento di qualsiasi riferimento a persone specifiche (eccetto il consigliere Lepri, che viene sempre menzionato). L'eccesso di scrupolo del Coa ha portato a paradossali esiti come l'oscuramento del nominativo del Presidente del Tribunale di Roma: difatti, questo dato è stato trattato quasi fosse coperto da segreto, sebbene esso sia (e debba essere) pubblico.

33. A conferma della bontà della esposizione sinora sviluppata basti menzionare, gli estratti dei verbali del Cnf prodotti in giudizio: in tale documento i soggetti partecipanti, nonché coloro che hanno preso la parola ed esposto il proprio pensiero sono riportati in chiaro senza che la questione abbia sollevato alcun tipo di preoccupazione su possibili violazioni di trattamento dei dati personali.

34. Né possono essere accolti gli argomenti sviluppati dalla parte resistente.

35. In primo luogo, non pertinente è il richiamo all'art. 24, comma 1, lett. c) l. 241/1990, concernente l'attività normativa (in senso lato) o di programmazione e

pianificazione: premesso che se la disposizione fosse da interpretare nel senso suggerito dal Coa si sarebbe assistito ad un paradossale *venire contra fatcum proprium* (avendo la resistente comunque consentito l'accesso parziale agli atti del procedimento che ha portato all'adozione del nuovo regolamento), va osservato come il regolamento per la disciplina del diritto di accesso del Consiglio dell'ordine non prevede alcuna esclusione del diritto di accesso per gli atti delle strutture interne.

36. Viepiú, proprio il ridetto regolamento (depositato da parte ricorrente) conferma come l'esclusione dell'accesso agli atti endoprocedimentali – come quelli domandati dall'esponente – sia ammessa solo «*al fine di evitare strumentalizzazioni che possano limitare il pieno esercizio della funzione del Consiglio*» (cosí art. 8, comma 1 reg. Coa accesso): pertanto, atteso che il procedimento si è pacificamente concluso, l'eventuale ostensione non può in alcun modo pregiudicare il funzionamento del Coa.

37. Si aggiunga come l'art. 24, comma 7 l. 241/1990 garantisca in ogni caso il diritto di accedere ai documenti ove ciò sia necessario ai fini dell'esercizio della difesa in giudizio: orbene, considerato che, come in parte già osservato, il ricorrente necessita di conoscere il contenuto degli atti al fine di formulare nel modo ritenuto piú pertinente (ossia con ricorso straordinario) le proprie doglianze avverso il nuovo regolamento, risulta chiaro che sussista un interesse ad accedere agli atti.

38. Analogamente, non può essere negato il diritto di accesso riqualificando i dati di cui si chiede l'ostensione come sensibili, in particolare come idonei a rilevare le «opinioni politiche».

39. Sul punto, va in primo luogo precisato come l'aggettivazione «politica» (e le sue varie declinazioni) assume nell'ordinamento spesso significati differenti (su tutti si veda il rapporto tra l'art. 10, comma 4 Cost. e l'art. 8, comma 3 c.p.) rimettendo all'interprete il compito di individuare quale sia l'effettiva portata della disposizione.

40. Orbene, parte resistente sussume sotto il concetto di «opinione politica» la posizione espressa da un soggetto in una sede assembleare: tuttavia, tale ermeneusi non può essere condivisa. Difatti, seguendo l'argomentazione sviluppata dal Coa si estenderebbe oltremodo l'area coperta dall'opinione politica finendo essa per coincidere con quella del giudizio di valore. Pertanto, il Collegio ritiene legittima un'interpretazione meno estesa, volta a circoscrivere l'opinione politica inaccessibile a quell'area delle convinzioni personali inerenti al rapporto tra il singolo membro della collettività e il potere costituito, ossia quello che regola (detenendo il monopolio dell'uso legittimo della forza) le interazioni sociali.

41. Pertanto, alla luce di quanto esposto, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti, consentendo quindi l'accesso integrale (senza alcun tipo di *omissis*) ai verbali appresso indicati (ovviamente nei limiti nei quali si è trattato dell'affare inerente al nuovo regolamento delle difese d'ufficio):

- verbali delle adunanze del Coa di Roma del 20 marzo 2025, del 10 aprile 2025, del 5 giugno 2025, del 12 giugno 2025, del 19 giugno 2025, del 18 settembre 2025, del 25 settembre 2025, del 2 ottobre 2025, del 2 ottobre 2025, del 9 ottobre 2025, del 6 novembre 2025, del 13 novembre 2025, del 20 novembre 2025;
- verbale ed allegato elenco delle presenze della riunione della commissione difensori di ufficio del 19 giugno 2023;
- verbali ed allegati elenchi delle presenze delle riunioni della struttura consiliare per le difese di ufficio dei giorni 18 settembre 2023, 17 ottobre 2023, 20 novembre 2023, 20 dicembre 2023, 19 febbraio 2024, 20 marzo 2024, 13 maggio 2024, 16 luglio 2024, 1° ottobre 2024, 15 novembre 2024, 9 dicembre 2024, 22 gennaio 2025, 12 marzo 2025 e 9 giugno 2025.

42. Le spese, stante la peculiarità della controversia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe

proposti, li accoglie nei limiti esposti in motivazione e, per l'effetto, ordina al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma di consentire alla parte ricorrente l'accesso, entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ai documenti indicati al § 41 della motivazione, con facoltà di estrazione di copia degli stessi.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Matthias Viggiano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Matthias Viggiano

IL PRESIDENTE
Roberto Politi

IL SEGRETARIO