

Pubblicato il 10/08/2026

N. 14242/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01662/2026 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 Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1662 del 2026, proposto da
OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato
OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

contro

Agenzia delle Entrate – Riscossione, in persona del Direttore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, non costituito in giudizio

per l'annullamento,

previa sospensione,

del Regolamento per la costituzione e la gestione dell'Elenco Avvocati,

di cui alla Disposizione AdeR n. 176 del 3 dicembre 2025 (avviso pubblicato sulla G.U. 5^a Serie Speciale n. 141 del 10 dicembre 2025), nella parte in cui – art. 5, comma 1, lett. e) - esclude dal computo dei requisiti di esperienza gli incarichi patrocinati innanzi al Giudice di Pace.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2026 il dott. OMISSIS e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 5 febbraio 2026 e depositato il 9 febbraio 2026, OMISSIS ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, affidando il gravame a un unico motivo, così rubricato: *“Illogicità – Contraddittorietà – Sviamento – Difetto e carenza di motivazione – Apoditticità – Tautologicità – Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – Violazione del principio di affidamento e di buona fede – Violazione del principio di parità di trattamento e concorrenza – Difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti”*.

1.1. Il ricorrente riferisce di essersi iscritto nel 2024 nella Sezione A (relativa all'affidamento del contenzioso della riscossione dinanzi a tutte le Autorità Giudiziarie competenti, ad eccezione delle procedure

concorsuali e con esclusione della Corte di Cassazione e Magistrature Superiori, per le quali operava la distinta Sezione B) dell'elenco degli avvocati esterni cui affidare incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione (in seguito anche solo ADER), disponendo dei requisiti allora previsti per l'iscrizione, ossia, alternativamente, (i) la realizzazione nel quadriennio precedente alla data di pubblicazione del relativo avviso, di un fatturato specifico in attività analoghe a quelle oggetto della specifica Sezione per la quale si chiedeva l'iscrizione pari ad almeno a 50.000,00 euro, IVA e CPA escluse, o (ii) aver svolto nel medesimo periodo almeno 50 incarichi in attività analoghe, intendendosi come tali quelle di rappresentanza e difesa in giudizio in materia di riscossione di imposte, tasse, contributi e sanzioni.

1.2. La nuova *lex specialis* per l'iscrizione nell'elenco *de quo*, stabilita con il Regolamento impugnato con l'atto introduttivo del presente giudizio prevede, viceversa, quale requisito ai fini dell'iscrizione nella suddetta Sezione A, l'aver svolto dal 1° gennaio 2021 alla data di pubblicazione dell'avviso per la costituzione del nuovo elenco, “*un numero non inferiore a 50 incarichi, di cui almeno 20 innanzi alla Corte di Giustizia Tributaria o presso la Cassazione Tributaria, in attività analoghe, tutti conclusi con sentenza depositata nel medesimo intervallo temporale*”, specificando, da un lato, che per attività analoghe devono intendersi quelle di rappresentanza e difesa in giudizio in materia di riscossione di imposte, tasse, contributi e sanzioni e, dall'altro lato, che “*per la comprova del requisito di iscrizione nella Sezione A relativo allo svolgimento di incarichi in attività analoghe*”, “*non sono*

considerati idonei [...] gli incarichi aventi ad oggetto le controversie radicate innanzi al Giudice di Pace”.

1.3. Con l’unico mezzo proposto, il ricorrente, premettendo di avere svolto, nel periodo di iscrizione all’elenco predisposto dall’amministrazione, *“una pluralità di incarichi difensivi, alcuni innanzi alle Corti di Giustizia Tributaria ma per la massima parte innanzi al Giudice di Pace”* (cfr. p. 2 del ricorso), lamenta che la decisione dell’amministrazione, cristallizzata nel Regolamento impugnato, di non considerare, ai fini dell’integrazione del requisito di iscrizione nelle nuove liste, l’esperienza maturata nei giudizi innanzi al Giudice di Pace sarebbe: *i)* irragionevole (in quanto non sorretta da alcun criterio oggettivo e comunque non correlata alla finalità dichiarata di selezionare professionisti esperti, tenuto conto che *“le cause innanzi al Giudice di Pace possono dirsi più complesse di quelle davanti alla Corte di Giustizia Tributaria”*: cfr. p. 7 del gravame); *ii)* arbitraria (tenuto conto che l’assegnazione delle cause, per il periodo di iscrizione da computare ai fini dell’integrazione del requisito di partecipazione alla nuova selezione sarebbe avvenuta in forza dell’insindacabile decisione di ADER, che nel caso del ricorrente avrebbe comportato una preponderanza di cause innanzi al Giudice di Pace piuttosto che innanzi alla Corti di Giustizia Tributaria); *iii)* lesiva del legittimo affidamento (in base alle medesime ragioni evidenziate in ordine alla censura di arbitrarietà); *iv)* discriminatoria (favorendo gli avvocati con maggiore anzianità di inserimento, i quali, avendo già preso parte agli avvisi antecedenti al penultimo – ossia quello del 2024, che ha riguardato il ricorrente – hanno per tale motivo potuto ricevere un maggior numero di

incarichi innanzi alle Corti di Giustizia Tributaria, ovvero innanzi alla preesistenti Commissioni Tributarie; v) non motivata (essendosi l'amministrazione limitata a riscontrare "in modo apodittico" le richieste di chiarimenti, ribadendo l'inidoneità del contenzioso innanzi al Giudice di Pace a integrare "attività analoga" nel senso di cui al richiamato Regolamento, ma senza indicare, anche sulla scorta di approfondimenti istruttori, le ragioni alla base di tale nuova decisione regolatoria).

2. ADER si è costituita in resistenza il 9 febbraio 2026.

3. Alla camera di consiglio del 10 marzo 2026, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare, previo impegno, ad opera dell'amministrazione resistente, di consentire la presentazione delle domande e a non rendere operativo il nuovo Regolamento fino alla definizione nel merito del presente giudizio.

4. All'udienza pubblica del 16 giugno 2026, in vista della quale parte ricorrente ha depositato memoria *ex art. 73 c.p.a.*, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso non è meritevole di accoglimento.

6. Con l'atto impugnato, l'amministrazione ha fatto applicazione dell'art. 13 del D.Lgs. 36/2023 (cfr. art. 1, ultimo comma, del Regolamento approvato con disposizione n. 176 del 2025), il quale (cfr., per le considerazioni che seguono, Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2026, n. 3462), per quanto riguarda gli affidamenti di incarichi saltuari ed occasionali, prevede l'applicazione non delle norme sulla aggiudicazione ma soltanto dei principi di derivazione eurounitaria tra cui trasparenza, pubblicità, imparzialità e non discriminazione, sulla base della seguente concatenazione normativa: a) l'art. 56 prevede che i

servizi legali, tra cui anche la rappresentanza in giudizio ad opera di un avvocato del libero foro, rientri tra i contratti “esclusi” dalla applicazione del codice; b) l’art. 13, comma 5, del codice stabilisce a sua volta che i contratti esclusi siano comunque sottoposti al rispetto dei principi, tra l’altro, di cui all’art. 3 del codice stesso; c) tale ultima disposizione prevede infine che l’accesso al mercato degli operatori economici avvenga in ossequio ai principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità e trasparenza nonché proporzionalità.

6.1. Da tanto consegue, sempre secondo la logica del legislatore interno, una serie di adempimenti collegati tra cui: a) la indizione di interpelli per acquisire manifestazioni di disponibilità da parte dei singoli avvocati interessati, la formazione di elenchi ristretti (c.d. *short list*) sulla base dei curricula presentati e la scelta dei singoli patrocinatori in modo discrezionale e, se possibile, secondo criteri di rotazione e ferma la possibilità, in casi particolari, di disporre in via diretta l’affidamento stesso (es. consequenzialità e complementarietà degli incarichi oppure rilevante urgenza di provvedere), secondo una tipologia di procedura definita “superalleggerita” che si accompagna a quella di cui all’art. 127 del codice, definita invece come “alleggerita” (cfr., ancora, Cons. Stato, 3462/2026, cit.).

6.2. Alla luce della giurisprudenza appena richiamata, i rilievi di parte ricorrente di cui a p. 2 della memoria del 6 marzo 2026, secondo cui quella in esame non sarebbe una “gara pubblica” (indipendentemente dal fatto – con il quale risulta, in ogni caso, che il ricorrente non si sia confrontato nei suoi atti difensivi – che la richiamata ordinanza del Consiglio di Stato n. 3462/2026 ha rimesso alla Corte di Giustizia due

questioni pregiudiziali sulla compatibilità con il diritto eurounitario della vigente disciplina nazionale in tema di appalti pubblici avente ad oggetto servizi legali) non colgono nel segno e non tengono comunque conto del fatto che, quella in esame, è una procedura con cui l'amministrazione seleziona i professionisti di cui si avvale per la difesa in giudizio, nei casi in cui la stessa può essere "esternalizzata" ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del D.L. 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla L. 225/2016, oggetto di interpretazione autentica ad opera dell'art. 4-novies della L. 58/2019.

6.2.1. In questo senso, l'individuazione dei requisiti di professionalità richiesti per la partecipazione alla procedura è espressione della discrezionalità dell'amministrazione nell'individuare i requisiti tecnici di partecipazione a una gara (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 12 gennaio 2023, n. 431 e 433; Cons. Stato, Sez. IV, 24 aprile 2024, n. 3738 e Cons. Stato, Sez. III, 18 agosto 2025, n. 7055).

6.3. Nello specifico, la decisione dell'amministrazione di non tenere conto dell'esperienza maturata nei giudizi innanzi al Giudice di Pace, ma di valutare esclusivamente quella formatasi innanzi alle Corti di Giustizia di primo e secondo grado (e, in precedenza, alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali), nonché ad ogni altra autorità giudiziaria diversa, appunto, dal Giudice di Pace, si fonda, per quanto persuasivamente dedotto dalla difesa erariale alle pagine da 11 a 13 della memoria del 6 marzo 2026, sulla valutazione prospettica dell'incremento, dal 2017 ad oggi, della numerosità del contenzioso tributario e sulla settorialità del contenzioso innanzi al Giudice di Pace, *“il quale verte in massima parte su opposizioni a sanzioni*

amministrative per violazioni del Codice 12 della Strada”.

6.3.1. L’assunto di parte ricorrente secondo cui le cause davanti al Giudice di Pace sarebbero, di norma, più complesse di quelle innanzi alle Corti di Giustizia Tributaria, al netto della sua genericità, non induce a ravvisare la contestata irragionevolezza nell’esercizio della discrezionalità, richiedendo un inammissibile sindacato del merito delle scelte dell’amministrazione.

6.4. Né il mero dato dell’introduzione di requisiti di ammissione diversi da quelli previsti nel precedente Regolamento del 2022 è indice, di per sé – e al netto del fatto che la precedente *lex specialis* aveva una vigenza temporalmente limitata a tre anni, senza vincolare l’ADER nelle sue successive determinazioni – di un non corretto esercizio della discrezionalità dell’amministrazione, sia sotto il profilo della dedotta violazione del legittimo affidamento, che della discriminazione nella platea degli avvocati concorrenti.

6.4.1. *In primis*, va rilevato che il nuovo Regolamento valorizza anche l’esperienza che i candidati abbiano acquisito con committenti diversi da ADER, sicché, anche e soprattutto per quanto si dirà in appresso, non è imputabile a quest’ultima l’eventualità, verificatasi nei confronti del ricorrente, che un avvocato già iscritto nell’elenco disciplinato dal Regolamento del 2022 non possa raggiungere la soglia del requisito esperienziale previsto dal Regolamento del 2025 in ragione dell’impossibilità di computare gli incarichi di patrocinio ricevuti, nel periodo di precedente iscrizione, da ADER innanzi al Giudice di Pace.

6.4.2. A quest’ultimo riguardo, osserva incidentalmente il Collegio che la stessa vicenda del ricorrente non consente di ritenere dimostrato

l'assunto della preponderanza quantitativa delle cause innanzi al Giudice di Pace (della quale, ad avviso di parte ricorrente, l'amministrazione non avrebbe tenuto conto), in quanto, nel suo caso, le stesse sono risultate corrispondenti (cfr., per i dati che seguono, p. 11 della memoria dell'amministrazione del 6 marzo 2026), per il periodo di iscrizione nell'elenco predisposto da ADER, a 23, a fronte di 21 innanzi alle Corti di Giustizia Tributaria e 12 innanzi ad altre autorità giudiziarie (e dunque suscettibili di essere computate in base alla nuova *lex specialis*).

6.4.3. In ogni caso, l'assegnazione delle cause non è avvenuta, nel periodo di iscrizione nell'elenco disciplinato dal precedente Regolamento del 2022, in base a criteri discrezionali ovvero arbitrari (cfr. p. 4 del ricorso), ma sulla scorta di un criterio di rotazione la cui natura "oggettiva" è stata espressamente affermata in giurisprudenza da T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 9 gennaio 2018, n. 150, come confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 10 aprile 2024, n. 3270, sicché il mancato raggiungimento della soglia numerica di incarichi rilevanti non è imputabile all'amministrazione, la quale ha a suo tempo predeterminato criteri trasparenti e prevedibili di assegnazione delle cause.

6.4.4. Peraltro, ove si volesse dare seguito al rilievo di cui a p. 4 del ricorso, secondo cui la nuova disciplina finirebbe per agevolare gli avvocati che possono vantare una più risalente iscrizione (secondo una soluzione che non appare di per sé irragionevole, ove volta a selezionare specifiche competenze professionali), il ricorrente non ha comunque chiarito le ragioni per le quali allo stesso – che ha provveduto a richiedere la propria iscrizione agli elenchi predisposti dall'amministrazione resistente nel 2024, pur allegando di essere

riscritto all'Ordine degli Avvocati da oltre vent'anni (cfr. p. 1 del gravame) – non sarebbe stato possibile acquisire tale esperienza.

6.5. In sostanza, il ricorrente si è limitato a lamentare l'impossibilità, in relazione alla sua particolare situazione, di integrare il requisito esperienziale richiesto, ma non ha dimostrato l'irragionevolezza della decisione dell'amministrazione di selezionare, anche in chiave prospettica, avvocati aventi una particolare esperienza professionale non coincidente con la sua.

6.6. Da ultimo, non colgono nel segno, alla luce del disposto dell'art. 3, comma 2, della L. 241/1990, le censure relative al difetto di motivazione, avuto riguardo, da un lato, alla natura di atto amministrativo generale, in quanto *lex specialis* di una procedura selettiva, del provvedimento gravato con l'atto introduttivo del presente giudizio (cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2022, n. 3561, in particolare al paragrafo 5.2) e, dall'altro lato, al principio secondo cui, se anche tali atti devono rispondere – *in primis* attraverso un adeguato apparato motivazionale – ai consueti canoni di ragionevolezza e proporzionalità e della ponderazione del pubblico interesse, per gli stessi non è richiesta una motivazione particolarmente dettagliata che riscontri anche eventuali contrastanti interessi privati (così, con riguardo ad un bando di concorso, ma sancendo principi che si ritengono del pari applicabili alla *lex specialis* della procedura per cui è causa, C.G.A.R.S., Sez. giur., 1° aprile 2020, n. 230).

7. In conclusione, per le ragioni che precedono, il ricorso deve essere respinto.

8. Sussistono giustificati motivi, in ragione della novità e della

complessità delle questioni oggetto di causa, per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2026.