

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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6121 del 2013, proposto da:
Pitoni Laura, e Pizzoli Luca, avvocati, con domicilio eletto presso l'Avv. Roberto
Antonelli in Roma, via Eustachio Manfredi, 21;

contro

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti in persona del Presidente p.t.,
rappresentato e difeso dall'avv. Emanuele Vespaziani, con domicilio eletto presso
quest'ultimo in Roma, via Tacito, 23, come da procura in atti;

nei confronti di

Cavalli Giorgio, rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Galletti, con domicilio
eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Piazzale Don Giovanni Minzoni,
9, come da procura in atti;

per l'annullamento

della delibera n. 3/13 con la quale è stata disposta l'integrazione del Consiglio
dell'Ordine degli Avvocati di Rieti con il subentro dell'avv. Giorgio Cavalli in
sostituzione della dimissionaria avv. Anna Maria Barbante;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti e di Giorgio Cavalli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2014 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I. - Con ricorso notificato il 20 giugno 2013 e depositato il successivo giorno 27, gli Avvocati Laura Pitoni e Luca Pizzoli, iscritti all'Albo professionale tenuto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, la deliberazione in epigrafe, con la quale il detto Consiglio -in aderenza al parere espresso dal Ministero della Giustizia con nota del 23 aprile 2013- ha deciso di sostituire una consigliera dimissionaria con il primo dei candidati non eletti (il controinteressato Avv. Giorgio Cavalli) nelle consultazioni che hanno condotto all'elezione del Consiglio per il biennio 2012\2014.

II. - I ricorrenti, in particolare, deducono che a detta consultazione avevano partecipato due liste di candidati, ad una delle quali (di cui è espressione anche l'Avv. Cavalli, che aveva riportato 133 voti) è andato un maggior numero di consensi, così da avere ottenuto la totalità dei consiglieri, mentre la ricorrente Avv. Pitoni era candidata nella lista contrapposta, per la quale aveva ottenuto 114 preferenze personali, ponendosi in posizione immediatamente successiva a quella ricoperta dal controinteressato.

Evidenziano, inoltre, come il Consiglio avesse, nella circostanza, prospettato al Ministero della Giustizia che, per ricoprire il posto di consigliere lasciato libero per

dimissioni, sarebbero state astrattamente possibili due vie alternative tra di loro: la proclamazione del primo candidato non eletto, ai sensi dell'art. 28 comma VI della L. 247\2012, oppure l'elezione suppletiva in applicazione degli articoli 65 comma II della L. 247\2012 e, di conseguenza, dell'art. 15 del d. luog. n. 382\1944; che il Ministero vigilante, nel parere del 23 aprile 2013, aveva ritenuto percorribile la prima delle due alternative, considerata aderente alla ratio delle disposizioni transitorie della L. n. 247\2012, che hanno prorogato i consigli in carica al 31 dicembre dell'anno successivo all'entrata in vigore di tale legge; che, tuttavia, il Consiglio Nazionale Forense, con la nota presidenziale del 6 maggio 2013, indirizzata al Ministero della Giustizia ed a tutti gli Ordini forensi locali, aveva manifestato l'avviso opposto; e che, pertanto, con nota del 4 giugno 2013, l'Organo vigilante, tornato sul punto, si era espresso nel senso dell'alternatività delle due opzioni ermeneutiche (elezioni suppletive o subentro del primo dei non eletti), lasciate alla libera scelta di ciascun Ordine locale.

III. - Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) Violazione degli articoli 28 e 65 L. 247\2012 e dell'art. 15 del d.luog. 382\1944 in relazione alle modalità di sostituzione del consigliere dell'Ordine dimissionario: l'art. 28 della legge di riforma del 2012, che prevede la modalità di sostituzione adottata nel caso in esame dal Consiglio reatino (chiamata del primo dei non eletti), non sarebbe applicabile senza la preventiva adozione del regolamento attuativo, come confermerebbe anche la norma transitoria contenuta nell'art. 65 della L. 247\2012, secondo la quale fino alla data di entrata in vigore di tale regolamento si applicano, se necessario ed in quanto compatibili, le disposizioni vigenti non abrogate;
- 2) Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti e dei presupposti, difetto di istruttoria: la seconda nota inviata sull'argomento dal Ministero della Giustizia al Consiglio dell'Ordine sarebbe stata male interpretata dall'odierno resistente, che

avrebbe diramato agli iscritti la notizia per cui il Ministero della Giustizia avrebbe sostanzialmente avallato la scelta compiuta con il provvedimento impugnato.

IV. - Si sono costituiti in resistenza il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti ed il controinteressato, i quali, con le rispettive memorie, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del parere ministeriale del 23 aprile 2014, nonché la sua infondatezza nel merito.

Con ordinanza n. 3307\2013 è stata respinta l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti; con ordinanza n. 4581\2013 il Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare contro la detta ordinanza ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito.

I ricorrenti hanno depositato una memoria conclusionale, con la quale hanno insistito per l'accoglimento dell'impugnazione.

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2014 il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. - L'impugnazione in esame riguarda il provvedimento con il quale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti ha provveduto alla sostituzione di un proprio componente dimissionario mediante la nomina del primo tra i candidati non eletti in occasione della tornata elettorale per il rinnovo dell'organo nel biennio 2012\2014, secondo il disposto dell'art. 28 L. 247\2012, anziché mediante l'indizione di elezioni suppletive, previste dal d. luog. n. 382\1944.

2. - Occorre innanzitutto delibare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Consiglio dell'Ordine resistente e dal controinteressato, secondo la quale i ricorrenti avrebbero dovuto impugnare anche il parere del Ministero della Giustizia datato 23 aprile 2013, che aveva ritenuto immediatamente applicabile l'art. 28 comma VI della L. 247\2012 alla fattispecie, che indica la sostituzione dei consiglieri dimissionari con il primo dei candidati non eletti, fermo l'equilibrio tra i generi.

Al riguardo occorre considerare che l'art. 24 della L. 247\2012, nel definire i Consigli degli Ordini Forensi quali Enti pubblici non economici, li assoggetta al potere di vigilanza del Ministero della Giustizia.

In particolare, ai sensi dell'art. 29 L. 20 marzo 1975 n. 70, sono soggetti ad approvazione del Ministero vigilante tutti i provvedimenti degli Enti pubblici non economici che influiscono in modo permanente sulla struttura dell'Ente, sull'organizzazione dei suoi uffici, sull'ordinamento dei suoi servizi, sul bilancio (Cons. Stato, Sez. VI, 26 giugno 2006 n. 4080).

L'atto impugnato, non riguardando tali aspetti, non ricade nel disposto dell'art. 29 citato.

Nell'occasione il Consiglio dell'Ordine aveva invece richiesto al Ministero soltanto un parere in via preventiva.

Ed invero, la deliberazione gravata non si pone in termini necessaria consequenzialità dell'operato del Consiglio in ottica di approvazione\non approvazione di un dato atto da parte del Ministero vigilante, né di necessari età e vincolatività del parere espresso da quest'ultimo: essa, infatti, si esprime nel senso che il Consiglio ha solo "ritenuto opportuno" richiedere un parere al Ministero, e non che esso fosse tenuto a tanto (e, di conseguenza, a seguire le indicazioni ministeriali).

Ne segue il rigetto dell'eccezione in esame.

3. - Nel merito il ricorso è infondato, e va respinto.

Non può innanzitutto essere condiviso il primo motivo, con il quale i ricorrenti assumono che l'applicazione dell'art. 28 della L. 247\2012 avrebbe, quale indefettibile presupposto, l'emanazione di apposito regolamento attuativo.

3.1 - A tenore dell'art. 28 della L. 247\2012 i componenti di ciascun Consiglio dell'Ordine circondariale sono eletti dagli iscritti con voto segreto "in base a regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1 e con le modalità nello stesso

stabilite”; in caso di morte, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o più consiglieri, subentra il primo dei non eletti, nel rispetto e mantenimento dell'equilibrio dei generi.

3.2 - Il disposto della legge di riforma della professione forense rende evidente che la mancata emanazione del regolamento inerente le procedure di rinnovo dei Consigli circondariali non è questione legata alle sole modalità operative del voto.

Il regolamento attuativo in materia –pacificamente non emesso-, secondo l’art. 28 comma II, deve prevedere, infatti, “in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi”.

In definitiva, il mantenimento dell'equilibrio fra i generi costituisce la *ratio* ispiratrice dell’art. 28 della L. 247\2012, e deve pertanto guidare i redattori del regolamento attuativo di tale norma.

La fonte secondaria deve, infatti, “disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma” (art. 28 comma II).

3.3 - Al contrario, alcuna disposizione in materia di parità fra i generi è contenuta nel d. luog. n. 382\1944, che all’art. 2 si limita a prevedere: “I componenti del Consiglio sono eletti dall'assemblea degli iscritti nell'albo a maggioranza assoluta di voti segreti per mezzo di schede contenenti un numero di nomi uguale a quello dei componenti da eleggersi.”

3.4. - A fronte della rilevante novità contenuta nell’art. 28 L. 247\2012 rispetto all’art. 2 della disciplina del 1944, la relazione di compatibilità fra le norme ante-riforma e quelle della L. 247\2012, prevista dall’art. 65 di quest’ultima, deve essere

esaminata, innanzitutto, con riguardo alle norme che prevedono la composizione finale dei Consigli, prima ancora che in relazione alle modalità di assunzione al seggio consiliare in caso di cessazione di uno degli eletti prima della fine del mandato.

Ciò in quanto (anche) il sistema di assunzione del consigliere che sostituisce il soggetto dimissionario deve essere coerente con il sistema di composizione complessiva dell'Organo.

3.5 - Tanto premesso, ritiene il Collegio che la relazione fra le due norme astrattamente applicabili, proprio in ragione delle novità introdotte in materia dalla legge di riforma, si presenti in termini di incompatibilità.

Infatti, per quanto detto, mentre il sistema di elezione (e, di conseguenza, anche di sostituzione) dei consiglieri è sostanzialmente "neutro" rispetto ai generi nel disegno normativo del 1944, esso deve essere certamente orientato a rispettare l'equilibrio fra generi nel sistema voluto dal legislatore del 2012.

3.6. - La norma transitoria posta dall'art. 65 della L. 247\2012, prevede, al primo comma, che "Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti previsti nella presente legge, si applicano se necessario e *in quanto compatibili* le disposizioni vigenti non abrogate, anche se non richiamate".

Nella circostanza, è pacifico che:

- non vi è ancora una norma regolamentare che disciplini le modalità di sostituzione dei consiglieri dimissionari;
- la relazione tra le due norme confliggenti, ovvero tra i due sistemi di elezione dei candidati consiglieri, è in apice, di incompatibilità;
- tale incompatibilità è confermata dalla specifica disciplina dell'art. 28 comma VI, che richiama espressamente (a differenza della norma del 1944) il necessario rispetto dell'equilibrio tra i generi per il caso di sostituzione del consigliere dimissionario.

Tanto comporta che, a tenore dell'art. 65 citato, pur in assenza della normativa regolamentare, non possa essere applicata la disciplina del 1944 (incompatibile con la nuova), e che, di conseguenza, debba trovare applicazione la disciplina del 2012.

3.7 - La sostituzione dei consiglieri dimissionari deve, allora, essere regolata dall'art. 28 comma VI della L. 247\2912, secondo cui "In caso di morte, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o più consiglieri, subentra il primo dei non eletti, nel rispetto e mantenimento dell'equilibrio dei generi."

Questa specifica disposizione, inoltre, non implica la necessaria preventiva emanazione del regolamento, e risulta avere, a maggior ragione, precettività immediata, dal momento che essa stessa prevede il rispetto del principio ispiratore della riforma che qui rileva.

Ne segue il rigetto del primo motivo.

4. - Eguale sorte tocca al secondo mezzo, con cui i ricorrenti assumono che il Consiglio dell'Ordine resistente avrebbe errato nel ritenere vincolante il parere del Ministero della Giustizia -organo vigilante- datato 23 aprile 2013, che propendeva per l'applicabilità immediata dell'art. 28 comma VI L. 247\2912, all'ipotesi di sostituzione del consigliere dimissionario.

4.1 - Al riguardo può intendersi innanzitutto qui richiamato quanto detto al paragrafo 2 della presente motivazione con riguardo all'assenza di un rapporto di presupposizione tra il parere ministeriale e la deliberazione impugnata.

4.2. - Si deve poi ribadire che nell'occasione, il Consiglio dell'Ordine aveva richiesto al Ministero, con la deliberazione del 12 aprile 2013, soltanto un parere in via preventiva, non obbligatorio nè vincolante; e che non si desume in alcun modo che il Consiglio reatino abbia erroneamente ritenuto di dovere emettere un atto vincolato, bensì che esso abbia creduto preferibile aderire -a fronte di due diverse opzioni interpretative- al parere dell'Organo vigilante, dopo avere semplicemente

“ritenuto opportuno” richiedere ad esso un parere con la deliberazione del 12 aprile 2013.

Anche il secondo motivo va dunque respinto.

5. - In conclusione il ricorso è infondato.

La novità delle questioni trattate induce alla integrale compensazione delle spese fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)