

GIURISDIZIONE: Giurisdizione ordinaria e amministrativa in genere - Avvocato - Consiglio dell'Ordine - Scioglimento - Impugnazione - Controversie - Giurisdizione del Giudice amministrativo - Giurisdizione professionale del CNF - Esclusione.

Tar Lazio - Latina, Sez. I, 9 novembre 2020, n. 405

- in *Il Foro amministrativo*, 11, 2020, pag. 2185

“[...] Infondata è [...] l’eccezione preliminare di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello professionale, dato che ai sensi degli artt. 28, comma 12 e 36, l. n. 247 cit., le funzioni giurisdizionali del CNF si limitano ai soli ricorsi in materia di contenzioso elettorale. Ne consegue che dal suo perimetro esula del tutto la cognizione sulla legittimità del decreto ministeriale di scioglimento di un Consiglio dell’ordine degli avvocati per impossibilità di funzionamento dovuto alla presentazione di dimissioni ultra dimidium da parte dei consiglieri in carica, ai sensi dell’art. 33, comma 1, lett. a), l. n. 247 cit. [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. – Espongono i ricorrenti che nei giorni 22 e 23 gennaio 2019 si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell’ordine degli avvocati di Latina, alle quali hanno preso parte come candidati, conclusesi con l’elezione, fra gli altri, degli avv. Giovanni Lauretti, Antonella Ciccarese, Pietro De Angelis, Angelo Farau ed Aldo Panico, tutti non eleggibili per aver già svolto più di due mandati nelle precedenti consiliature, giusto l’art. 3, comma 3, l. 12 luglio 2017 n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi). Inoltre, precisano gli odierni ricorrenti che il suddetto esito elettorale e la proclamazione dei nuovi consiglieri sono stati da loro impugnati innanzi al Consiglio nazionale forense (CNF) con reclamo allibrato al r.g. 17/2019 del 30 gennaio 2019, che è stato trattenuto per la decisione il 17 ottobre 2019.

Avendo appreso che, in pendenza del suddetto reclamo e dopo il suo passaggio in decisione, in data 30 ottobre 2019 undici dei quindici consiglieri proclamati eletti, inclusi coloro la cui elezione era stata impugnata, si erano dimessi dalla carica, gli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni, con atto depositato il 19 novembre 2019, hanno invitato il Consiglio dell’ordine degli avvocati di Latina a sospendere gli effetti delle dimissioni rassegnate dai suddetti cinque membri, provvedendo a sostituire gli altri sei dimissionari nel termine di trenta giorni previsto dall’art. 16, l. n. 113 del 2017. Al riguardo, riferiscono i ricorrenti che non solo tale istanza è rimasta priva di seguito ma che addirittura già il 15 novembre 2019 il CNF aveva deliberato di proporre al Ministro della giustizia lo scioglimento del Consiglio dell’ordine degli avvocati di Latina per essere cessata dalla carica

oltre la metà dei consiglieri eletti. La proposta in parola è stata quindi recepita con d.m. 27 novembre 2019, con il quale è stato sciolto il suddetto Consiglio dell'ordine degli avvocati è stato sciolto ed è stato contestualmente nominato dell'avv. Giacomo Mignano del foro di Latina quale commissario straordinario con il mandato di indire le nuove elezioni entro centoventi giorni.

I ricorrenti, quindi, in data 2 dicembre 2019 hanno chiesto al Ministro della giustizia la revoca del d.m. 27 novembre 2019, evidenziando come lo scioglimento dell'organo consiliare provocato dalle dimissioni anche di quei consiglieri la cui elezione potrebbe essere dichiarata illegittima con effetto *ex tunc*, avrebbe come risultato quello di: *a)* vanificare l'esito del giudizio pendente dinanzi al CNF e, per conseguenza, di favorire gli stessi eletti oggetto di reclamo che, dopo aver causato la fine della consiliatura, potrebbero presentarsi nuovamente alle prossime elezioni; *b)* impedire a coloro che ne hanno diritto, cioè i primi cinque non eletti, tra cui gli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni, di entrare a far parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina in caso di accoglimento del reclamo. La prefata richiesta di riesame è rimasta priva di riscontro.

2. – Avuto riguardo ai fatti di cui sopra, con ricorso notificato tra il 9 e il 15 gennaio 2020 e depositato il successivo giorno 17, gli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, affidando le proprie sorti a un unico complesso mezzo di impugnazione, consistente nella violazione e falsa applicazione degli artt. 28, comma 8, e 33, l. 31 dicembre 2012 n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), elusione dell'art. 16, l. n. 113 cit., oltre a eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta. In particolare, assume parte ricorrente che illegittimamente il CNF ha proposto al Ministro della giustizia – e questi ha disposto, senza ulteriori approfondimenti istruttori – lo scioglimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina, senza considerare che tra gli undici consiglieri dimissionari vi fossero anche cinque per i quali era ancora pendente, innanzi allo stesso CNF, il reclamo r.g. 17/2019 volto a farne dichiarare l'ineleggibilità *ex tunc*, così vanificando del tutto gli effetti della decisione, della quale era attesa la prossima pubblicazione. Infatti, chiariscono gli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni, lo scioglimento dell'organo consiliare e l'indizione di nuove elezioni impediscono il subentro dei primi cinque non eletti *ex art. 16, l. n. 113 cit.*, mentre, per un verso, l'ineleggibilità individuale di un candidato dovrebbe comportare la sola nullità della sua elezione, senza incidere sul risultato complessivo della tornata elettorale e, per altro verso, gli effetti delle elezioni consiliari di Latina non potrebbero ancora considerarsi definitivi in ragione della pendenza della decisione sul predetto reclamo proposto innanzi al CNF.

Dopo la notifica dell'atto introduttivo del giudizio all'esame è stata pubblicata la sentenza del CNF 15 gennaio 2020 n. 1, con la quale è stato accolto il reclamo proposto dagli odierni ricorrenti e, per

l'effetto, sono stati dichiarati decaduti dalla carica di consiglieri dell'Ordine degli avvocati di Latina gli avv. Lauretti, Ciccarese, De Angelis, Farau e Panico, “*disponendo il subentro degli avvocati utilmente collocati nella graduatoria degli eletti*”. In relazione a tale sopravvenienza, con memoria del 7 febbraio 2020 parte ricorrente ha sottolineato che l'accertamento contenuto nella citata sentenza del CNF sulla originaria ineleggibilità dei prefati consiglieri non può che prevalere sulle dimissioni successivamente rassegnate, perché la proclamazione degli stessi soggetti quali eletti in assenza dei requisiti di legge va senz'altro considerata *tamquam non esset* e perché il diritto dei ricorrenti a essere proclamati, in luogo di coloro che non potevano esserlo, non può essere pregiudicato dal decorso del tempo necessario ad ottenere la pronuncia sul reclamo da loro proposto.

2.1 Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso: l'avv. Giacomo Mignano, nella qualità di commissario straordinario del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina; il Ministero della giustizia; gli avv. Lauretti, De Angelis, Ciccarese, Farau e Panico.

L'avv. Mignano, in particolare, ha preliminarmente eccepito la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quella del CNF in materia di elezioni dei Consigli degli ordini professionali, come pure l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica a tutti e undici gli avvocati dimissionari controinteressati e non solo ai cinque cui si riferisce il reclamo proposto innanzi al CNF. Inoltre, il commissario straordinario ha sottolineato che: *a)* in caso di impossibilità di funzionamento dell'organo consiliare per assenza del *quorum* costitutivo, il commissariamento costituisce atto vincolato e necessario, senza alcuna possibilità per il CNF e per il Ministro della giustizia di effettuare valutazioni di sorta circa le ragioni delle dimissioni dei consiglieri o circa la pendenza e l'esito di un giudizio inerente la proclamazione; *b)* il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina non avrebbe potuto deliberare alcuno scorrimento nella graduatoria degli eletti, perché dopo le contestuali dimissioni *ultra dimidium* di undici consiglieri su quindici non era più disponibile il *quorum* costitutivo dell'organo; *c)* le dimissioni *ultra dimidium* hanno natura di atto collettivo caratterizzato dall'essenziale perseguimento del disegno unitario di provocare lo scioglimento dell'organo, dunque non limitato alla mera rinuncia alla carica; *d)* l'art. 28, comma 8, l. n. 247 cit., per il quale l'intero Consiglio decade se cessa dalla carica oltre la metà dei suoi componenti, è norma volta a impedire che più della metà dei membri eletti sia sostituito dai non eletti, decadendo l'organo per difetto di rappresentatività e ciò a prescindere dalla ragione della cessazione dalla carica; *e)* l'art. 16, l. n. 113 cit., prevede sempre la surroga individuale dei componenti dell'organo per morte, rinuncia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente, ma non disciplina gli effetti delle dimissioni collettive *ultra dimidium* dei consiglieri eletti, il cui punto

di riferimento giuridico è, come detto, l'art. 28, comma 8, l. n. 247 cit.; f) la sentenza del Consiglio nazionale forense 15 gennaio 2020 n. 1 non ha accertato la nullità con effetti *ex tunc* dell'elezione dei componenti la cui proclamazione era stata gravata, ma li ha dichiarati decaduti *ex nunc*, disponendo il subentro degli avvocati utilmente collocati in graduatoria.

Il Ministero della giustizia ha sottolineato, invece, l'irrelevanza delle ragioni delle dimissioni e la circostanza che nella specie si sia verificata l'ipotesi di decadenza *ope legis* disciplinata dall'art. 28, comma 8, l. n. 247, che integra un caso di scioglimento di diritto dell'organo consiliare, il cui unico requisito è l'essere venuta contemporaneamente meno la maggioranza dei consiglieri eletti, dove non può trovare applicazione l'istituto della surroga, essendo la possibilità di sostituire per scorrimento i componenti decaduti subordinata alla permanenza del *quorum* costitutivo.

Gli avv. Lauretti, Ciccarese, De Angelis, Farau e Panico nel fare proprie tutte le argomentazioni e difese spiegate dal Ministero resistente e dall'avv. Mignano hanno sottolineato la natura unilaterale e insindacabile delle dimissioni dalla carica elettiva conseguita, con susseguente legittimità e inevitabilità del commissariamento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina che, per effetto delle dimissioni *ultra dimidium* degli eletti, si è trovato a partire dal 30 ottobre 2019 nella totale impossibilità di svolgere le proprie funzioni, non essendovi nemmeno il *quorum* costitutivo. Inoltre, i controinteressati hanno sottolineato che i ricorrenti non hanno impugnato prima dello svolgimento delle elezioni consiliari l'ammissione dei candidati ineleggibili né hanno chiesto un provvedimento cautelare avverso la proclamazione degli eletti innanzi al Consiglio nazionale forense, sì che a fronte del venire meno di undici dei quindici componenti dell'organo consiliare in carica, non sospesi e nel pieno esercizio delle funzioni, il commissariamento costituiva atto inevitabile, necessario e vincolato, la cui istruttoria è limitata all'accertamento dell'impossibilità di funzionamento. Sottolineano poi gli avv. Lauretti, Ciccarese, De Angelis, Farau e Panico che il Consiglio dell'ordine degli avvocati non ha alcun potere di deliberare in relazione alle dimissioni dei propri membri, dalle quali deriva quale effetto giuridico la surroga, in caso di dimissioni individuali (art. 16, l. n. 113 cit.), e il commissariamento, in ipotesi di dimissioni collettive *ultra dimidium* (art. 28, l. n. 247 cit.), richiamando sul punto l'analoga fattispecie prevista dall'ordinamento degli enti locali e segnatamente dall'art. 141, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Infine, rimarcano i controinteressati che la sentenza del CNF 15 gennaio 2020 n. 1 non ha dichiarato nulla con effetto *ex tunc* la propria elezione, avendone disposta la decadenza con il susseguente subentro dei primi non eletti; infine, argomentano dall'art. 17, comma 4, l. n. 113 cit., che il mandato da loro svolto sino all'annullamento (*ex nunc*) della proclamazione sia da ritenere comunque valido ed efficace.

2.2 Con ordinanza cautelare 12 febbraio 2020 n. 36, questa sezione staccata ha rigettato la domanda di tutela cautelare avanzata da parte ricorrente rilevando, quanto alla carenza di *fumus boni iuris*, che: a) l'art. 28, comma 8, l. n. 247 cit., configura un'ipotesi di scioglimento di diritto del Consiglio dell'ordine degli avvocati, il cui unico requisito è rappresentato dalla circostanza oggettiva dell'essere venuta meno la maggioranza dei componenti dell'organo consiliare, sì che non può trovare applicazione il diverso istituto della surroga, disciplinato dall'art. 16, l. n. 113 cit., poiché la possibilità di sostituire per scorrimento i componenti decaduti è subordinata alla permanenza del *quorum* costitutivo; b) la sentenza del CNF 15 gennaio 2020 n. 1, resa sul reclamo n. 17 del 1° febbraio 2019, ha accertato la decadenza *ex nunc* di taluni consiglieri dell'Ordine dimessisi collettivamente il 30 ottobre 2019.

Il Consiglio di Stato, sezione IV, con ordinanza 22 aprile 2020 n. 2092 ha invece accolto ai fini dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm. l'appello cautelare proposto dagli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni, esprimendo una valutazione favorevole sulle “*censure riguardanti l'iter procedimentale sfociato nella decretazione dello scioglimento*” del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina e, in particolare, su quella afferente al superamento della prova di resistenza del mancato venire meno della maggioranza dei membri del Consiglio stesso, tenuto conto degli esiti del giudizio sul reclamo avverso la proclamazione (“*presupposto, da un punto di vista logico giuridico [...] attesa l'interdipendenza funzionale tra la posizione rivestita e la preconditione dell'eleggibilità*”), della possibile applicabilità dello scorrimento dei consiglieri non eletti, del computo delle dimissioni effettivamente rilevanti e del ricalcolo della maggioranza dei consiglieri in carica.

2.3 Con atto di motivi aggiunti notificato il 4 maggio 2020 e depositato il successivo giorno 5, parte ricorrente ha gravato anche il d.m. 25 marzo 2020, recante la proroga dell'avv. Mignano nelle funzioni di commissario straordinario dell'Ordine degli avvocati di Latina per ulteriori centoventi giorni, con l'incarico di provvedere alla convocazione dell'assemblea per le elezioni del nuovo organo consiliare, estendendovi le censure già articolate con il ricorso introduttivo e rimarcando come il provvedimento ora gravato sia sopravvenuto in pendenza dell'appello cautelare innanzi al Consiglio di Stato.

2.4 In vista dell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020, l'avv. Mignano ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione del d.m. 21 luglio 2020, con il quale il suo incarico commissariale è stato ulteriormente prorogato di centoventi giorni, sì che il rapporto giuridico sotteso ai provvedimenti gravati con l'atto introduttivo del giudizio e con in motivi aggiunti sarebbe stato oggetto di una nuova regolazione intervenuta in corso di causa che avrebbe consumato l'efficacia dei precedenti decreti ministeriali.

3. – All’udienza pubblica del 21 ottobre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

3.1 Si procede con priorità all’esame delle questioni preliminari emerse nel corso del giudizio.

3.1.1 Infondata è, in primo luogo, l’eccezione preliminare di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello professionale, dato che ai sensi degli artt. 28, comma 12 e 36, l. n. 247 cit., le funzioni giurisdizionali del CNF si limitano ai soli ricorsi in materia di contenzioso elettorale. Ne consegue che dal suo perimetro esula del tutto la cognizione sulla legittimità del decreto ministeriale di scioglimento di un Consiglio dell’ordine degli avvocati per impossibilità di funzionamento dovuto alla presentazione di dimissioni *ultra dimidium* da parte dei consiglieri in carica, ai sensi dell’art. 33, comma 1, lett. a), l. n. 247 cit.

3.1.2 Parimenti infondata è l’ulteriore eccezione preliminare di improcedibilità dell’atto introduttivo del giudizio per omessa notifica dello stesso agli altri sei consiglieri eletti dimessisi il 30 ottobre 2019 insieme agli avv. Lauretti, De Angelis, Ciccarese, Farau e Panico, che sono stati invece destinatari della notifica dell’atto introduttivo del giudizio e che si sono costituiti per resistere al ricorso. Infatti, ai sensi dell’art. 41, comma 2, cod. proc. amm., l’onere processuale di notificare ad almeno uno dei controinteressati il ricorso introduttivo del giudizio amministrativo postula che questi siano indicati espressamente nell’atto impugnato ovvero siano facilmente individuabili (*ex multis*: Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2017 n. 2799; TAR Piemonte, sez. II, 15 settembre 2015 n. 1336). Nella specie, il decreto ministeriale gravato non menziona nessuno di tali soggetti (in realtà, neppure gli avv. Lauretti, De Angelis, Ciccarese, Farau e Panico), né può ritenersi che gli stessi siano comunque facilmente individuabili come controinteressati, dal momento che non hanno in alcun modo preso parte al procedimento amministrativo che, partendo dalla proposta del CNF (successiva alla presentazione delle loro dimissioni dal mandato elettivo), ha condotto allo scioglimento ministeriale del Consiglio dell’ordine degli avvocati di Latina, essendo soltanto portatori di un interesse non qualificato e di tipo fattuale a sostenere la posizione dell’Amministrazione resistente.

3.1.3 Non suscettibile di favorevole considerazione è, poi, l’eccezione di improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione del d.m. 21 luglio 2020, con il quale l’incarico commissariale dell’avv. Mignano è stato prorogato di ulteriori centoventi giorni, trattandosi di atto meramente confermativo della decisione già assunta con il d.m. 27 novembre 2019 di sciogliere e commissariare il Consiglio dell’ordine degli avvocati di Latina, che è stata tempestivamente gravata in questa sede. Al riguardo, si rammenta che, secondo univoca giurisprudenza, non v’è alcun onere di impugnare per motivi aggiunti gli atti meramente confermativi, per tali intendendosi quelli adottati senza una nuova istruttoria o una nuova ponderazione di interessi, non essendo essi autonomamente lesivi

dell'interesse del ricorrente (*ius receptum*: Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2020 n. 716; sez. V, 13 novembre 2019 n. 7804, sez. II, 25 ottobre 2019 n. 7285; sez. V, 11 ottobre 2019 n. 6916).

3.1.4 Sempre in via preliminare, si ritiene che l'accordo intervenuto tra i consiglieri dell'Ordine degli avvocati di Latina sulla presentazione delle dimissioni contestuali *ultra dimidium*, al fine di provocare lo scioglimento dell'organo consiliare, non abbia valenza provvedimento e non sia come tale di per sé autonomamente impugnabile in giudizio, essendo privo di lesività. Infatti, l'art. 28, comma 8, l. n. 247 cit., prevede la decadenza dell'intero Consiglio “*se cessa dalla carica oltre la metà dei suoi componenti*”, con la conseguenza che è la sola concreta protocollazione delle dimissioni *ultra dimidium* l'atto giuridico che secondo la legge integra un'ipotesi di dissoluzione dell'organo, restando il relativo accordo intercorso tra i consiglieri limitato al solo piano del movente.

3.1.5 Da ultimo, con riferimento al documento depositato dall'avv. Mignano alle ore 16.41 del 19 ottobre 2020, si osserva che, in linea con l'eccezione sollevata da parte ricorrente, esso è palesemente inammissibile per violazione dei termini perentori stabiliti a tal fine dall'art. 73, comma 1, cod. proc. amm., sì che dello stesso non può tenersi conto ai fini della decisione.

Peraltro, considerato che il contenuto del documento stesso è stato comunque oggetto di discussione tra le parti di fronte al collegio, si rileva che le circostanze in esso rappresentate (*i.e.* le sopravvenute dimissioni di ulteriori due consiglieri “*ora per allora*”) sono del tutto irrilevanti ai fini della definizione del giudizio. Infatti, in applicazione del principio generale *tempus regit actum*, la legittimità del provvedimento amministrativo impugnato in sede giurisdizionale deve essere valutata in base ai presupposti di fatto e di diritto sussistenti all'epoca dell'emanazione della determinazione lesiva (Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2019 n. 5395; sez. III, 29 aprile 2019 n. 2768; sez. V, 20 dicembre 2018 n. 7187; TAR Lazio, Roma, sez. II, 26 giugno 2020 n. 7228; TAR Campania, Napoli, sez. II, 28 gennaio 2020 n. 395). Pertanto, considerato che, secondo quanto riferito, le suddette dimissioni sono state rassegnate il 16 ottobre 2020, esse non possono in alcun modo assurgere a parametro per sindacare la legittimità degli atti impugnati, dato che la proposta di scioglimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina è stata deliberata il 15 novembre 2019 e il decreto ministeriale di scioglimento è stato adottato il successivo giorno 27, dunque sulla base di un quadro fattuale differente. Né le suddette ulteriori dimissioni possono condurre al negativo apprezzamento dell'interesse al ricorso riguardo al suo permanere, in assenza di alcuna determinazione degli organi pubblici in primo luogo competenti, ai sensi dell'art. 33, l. n. 247 cit., per la verifica di sussistenza delle condizioni per lo scioglimento del Consiglio dell'ordine alla luce delle nuove circostanze rappresentate. Si osserva al riguardo che un eventuale giudizio di

sopravvenuta carenza di interesse al presente ricorso ridonderebbe in una pronuncia del collegio su poteri amministrativi non ancora esercitati, dei quali finirebbe per indicare la determinazione conclusiva e ciò in palese violazione del divieto fatto dall'art. 34, comma 2, cod. proc. amm.

3.2 Nel merito il ricorso è fondato.

Si premette che l'oggetto del presente giudizio è costituito esclusivamente dalla legittimità del decreto ministeriale 27 novembre 2019 (e dei relativi atti presupposti), con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina e la nomina dell'avv. Giacomo Mignano del foro di Latina quale Commissario straordinario dello stesso. Conseguentemente, ogni valutazione sull'ineleggibilità di alcuni dei componenti del prefato organo consiliare, all'esito delle elezioni del 22 e 23 gennaio 2019, resta affidata all'esclusivo apprezzamento del CNF, che con la citata sentenza 15 gennaio 2020 n. 1 ha accolto il reclamo proposto sul punto dagli avv. Cannatelli, Degni e Giffenni ed ha accertato che gli avv. Lauretti, Ciccicarese, De Angelis, Farau e Panico fossero ineleggibili.

Fatta questa premessa, il suddetto decreto ministeriale è stato adottato su proposta del CNF, formulata ai sensi degli artt. 28, comma 8, e 33, commi 1, lett. a), 2 e 3, l. n. 247 cit., a mente dei quali, rispettivamente, l'intero Consiglio *“decade se cessa dalla carica oltre la metà dei suoi componenti”* e *“1. [...] è sciolto: a) se non è in grado di funzionare regolarmente; [...] 2. Lo scioglimento del consiglio e la nomina del commissario di cui al comma 3 sono disposti con decreto del Ministro della giustizia, su proposta del CNF, previa diffida. 3. In caso di scioglimento, le funzioni del consiglio sono esercitate da un commissario straordinario, nominato dal CNF e scelto tra gli avvocati con oltre venti anni di anzianità, il quale, improrogabilmente entro centoventi giorni dalla data di scioglimento, convoca l'assemblea per le elezioni in sostituzione”*.

Alla luce degli atti di causa, dunque, è emerso che già alla data del 30 ottobre 2019, quando cioè undici dei quindici consiglieri dell'Ordine degli avvocati di Latina hanno rassegnato le proprie contestuali dimissioni dal mandato elettivo ricevuto, non sussistesse il presupposto di cui agli artt. 28, comma 8, e 33, commi 1, lett. a), l. n. 247 cit., della decadenza del Consiglio per cessazione di oltre la metà dei suoi componenti e, quindi, di impossibilità di funzionamento. Infatti, a tale data la proclamazione di cinque degli undici consiglieri dimissionari era ancora *sub iudice* innanzi al CNF, cioè allo stesso organo che ha formulato al Ministero della giustizia la proposta di scioglimento di cui è causa.

Ciò comporta che il CNF, il quale era perfettamente consapevole dell'esistenza di un contenzioso sulla ineleggibilità di taluni consiglieri dell'Ordine degli avvocati di Latina e dei suoi potenziali effetti sul regolare funzionamento di tale organo, avrebbe dovuto astenersi dal proporre al Ministro

della giustizia senza indugio lo scioglimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina. A tal riguardo si osserva che l'art. 33, comma 2, l. n. 247 cit., non fissa una tempistica stringente per la formulazione, da parte del CNF, della proposta di scioglimento di un Consiglio dell'ordine degli avvocati, prevedendo addirittura che ciò debba avvenire “*previa diffida*”, cioè consentendo (*rectius* prescrivendo) una previa interlocuzione con l'ente da sciogliere e commissariare che, come tale, ben può comportare il trascorrere di tempo. Nel caso di specie, in considerazione della particolarissima situazione derivante dalla pendenza di un giudizio già passato in decisione, il cui esito avrebbe avuto un sicuro impatto sulla possibilità stessa di proporre lo scioglimento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina, il CNF avrebbe proprio dovuto attivare la suddetta interlocuzione con l'Ordine degli avvocati di Latina in attesa della pubblicazione della sentenza. A riprova della correttezza delle considerazioni ora esposte è stato autorevolmente e recentemente chiarito che la previsione normativa di una specifica azione volta a contestare in giudizio i risultati delle elezioni consiliari forensi impedisce che, una volta intervenuta tale tempestiva impugnazione, la proclamazione degli eletti comporti l'esaurimento degli effetti dell'elezione (Cass. civ., sez. un., 18 settembre 2017 n. 21543).

Se, dunque, al 30 ottobre 2019 gli effetti dell'elezione del 22-23 gennaio 2019 non potevano dirsi consolidati, si sottolinea che il reclamo proposto dagli odierni ricorrenti aveva ad oggetto una fattispecie non di decadenza *ex nunc* ma di radicale ineleggibilità *ex tunc* di taluni candidati *ex art. 3, comma 3, l. n. 113 cit.* (a mente del quale “[...]. *Fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato*”), con annessa domanda di subentro dei primi non eletti *ex art. 16, l. n. 113 cit.* (giusto il quale “*1. In caso di morte, rinuncia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o più consiglieri, subentra il primo dei non eletti. In caso di parità di voti, subentra il più anziano per iscrizione all'albo e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età. Il consiglio, preso atto, provvede all'integrazione improrogabilmente nei trenta giorni successivi al verificarsi dell'evento*”). Il gravame in parola è stato poi effettivamente accolto dal giudice professionale con sentenza 15 gennaio 2020 n. 1, la quale, nel dichiarare decaduti gli avv. Lauretti, De Angelis, Ciccarese, Farau e Panico, ha chiarito che l'art. 16, l. n. 113 cit., “– *nello statuire la regola del subentro del primo dei non eletti in caso di 'morte, rinuncia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa' di uno o più consiglieri – adotta una soluzione volta a comprendere tutte le ipotesi di impedimento a ricoprire l'ufficio senza più distinguere, come invece poteva ritenersi nel sistema previgente, tra ipotesi da decadenza*

dell'incarico ex nunc per morte e dimissioni ed ex tunc per ineleggibilità" (pag. 7). Inoltre, ha affermato che "ogni conseguenza derivante dalla dichiarazione di ineleggibilità" spetta al Consiglio dell'ordine degli avvocati, "che deve provvedere all'integrazione improrogabilmente nei trenta giorni successivi al verificarsi dell'evento, i.e. alla notificazione della decisione sul reclamo" (pag. 8).

Sebbene la sentenza *de qua* faccia letterale riferimento alla nozione di decadenza dei suddetti cinque consiglieri dal mandato ricevuto, l'utilizzo di tale termine è da ritenere improprio e non allude, a ben vedere, alla produzione di un effetto caducatorio *ex nunc* da uno stato validamente acquisito. Infatti, la questione sulla quale si è espresso il giudice professionale riguardava l'ineleggibilità dei prefati avvocati, cioè l'accertamento di una situazione ostativa che ha carattere originario e irremovibile e che si realizza fin dalla data di presentazione del candidato alle elezioni, sì che l'accertamento della sua esistenza non può che avere natura dichiarativa ed effetto intrinsecamente retroattivo. Del resto, in giurisprudenza è stato proprio chiarito che l'ineleggibilità individuale di un candidato alla carica di consigliere dell'Ordine degli avvocati comporta la nullità originaria della sua elezione, senza incidere sul risultato complessivo della tornata elettorale, che resta valido ed efficace, al pari dei voti espressi in favore degli altri candidati eleggibili (cfr. Cass. civ., sez. un., 24 novembre 2011 n. 24812).

In definitiva, l'avvenuto accoglimento del reclamo *de quo* da parte del CNF comporta che dal novero degli undici consiglieri, su un totale di quindici, che con le proprie dimissioni hanno portato allo scioglimento e al commissariamento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina vanno espunti i cinque la cui carica era *sub iudice*. Questi ultimi sono stati riconosciuti *ab origine* ineleggibili dalla pronuncia del CNF e l'effetto di tale decisione ne esclude la libera disponibilità del mandato elettorale ricevuto, sì che le loro dimissioni sono del tutto inefficaci. Conseguentemente, dovendosi ritenere che al 30 ottobre 2019 fossero valide ed efficaci le dimissioni di sei soli componenti del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina sui quindici che lo formano, non può ritenersi realizzato il presupposto fattuale richiesto dalla legge per lo scioglimento e il commissariamento *ex artt.* 28, comma 8, e 33, comma 1, lett. a), l. n. 247 cit., costituito dall'impossibilità di funzionamento dell'organo per dimissioni *ultra dimidium* della maggioranza dei suoi membri (*i.e.* di almeno otto consiglieri su quindici).

Né per un contrario avviso appare apprezzabile argomento il richiamo del principio generale *tempus regit actum*, costituente riferimento per la valutazione della legittimità dei provvedimenti amministrativi. Infatti, l'atto di scioglimento del Consiglio dell'ordine forense di Latina è affetto *ab origine* dal vizio della sequenza procedimentale concretato nella proposta di scioglimento pervenuta

al Ministero della giustizia da parte del CNF, ai sensi dell'art. 33, comma 2, l. n. 247 cit., ma inoltrata in assenza della preventiva valutazione della peculiare situazione in essere, sì che i presupposti dello scioglimento erano ancora in attesa di verifica da parte dello stesso CNF, per effetto del reclamo proposto dagli attuali ricorrenti e del consequenziale giudizio professionale pendente.

Ciò comporta l'illegittimità del provvedimento ministeriale impugnato, oltre che della proposta di scioglimento formulata dal CNF, che risultano essersi fondati su un presupposto che è stato accertato essere di fatto inesistente.

4. – In considerazione della circostanza che il procedimento di scioglimento e commissariamento del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina è stato avviato su proposta del CNF, cioè dello stesso organo di fronte al quale pendeva il reclamo sull'ineleggibilità di cinque consiglieri eletti il 22-23 gennaio 2019, e prima della conclusione della verifica di fondatezza dello stesso mezzo di impugnazione, si ritiene che le spese di giudizio debbano gravare interamente su tale ente, nella misura liquidata in dispositivo; esse possono, invece, essere compensate tra i ricorrenti, il Ministero della giustizia, il commissario straordinario e gli avv. Lauretti, De Angelis, Ciccicarese, Farau e Panico.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna il Consiglio nazionale forense al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte ricorrente, che sono liquidate in euro 8.000,00 (ottomila,00), oltre ad accessori di legge e rifusione del contributo unificato versato; compensa le spese tra i ricorrenti e il Ministero della giustizia, il commissario straordinario del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina e gli avv. Giovanni Lauretti, Pietro De Angelis, Antonella Ciccicarese, Angelo Farau e Aldo Panico.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Roberto Maria Bucchi, Consigliere

Valerio Torano, Referendario, Estensore