

**PROFESSIONI: Professioni intellettuali – Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili – Circostrizione.**

**Cons. Stato, Sez. IV, 8 marzo 2021, n. 1915**

- in *Il Foro Italiano*, 5, 2021, pag. 284 e ss.

*“[...] il criterio principale che ha guidato il legislatore nell’istituzione degli Ordini sul territorio è quello legato al collegamento che inscindibilmente deve sussistere tra il circondario di Tribunale e l’Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili.*

*A tale criterio principale fanno seguito, in via meramente sussidiaria, due ulteriori criteri, di cui il primo afferisce alla necessità di istituire comunque, in ogni città capoluogo di Provincia, un Ordine, ed il secondo alla volontà assembleare, atteso che il Ministro della giustizia, su richiesta dell’assemblea degli iscritti all’ordine, può assentire alla confluenza di un determinato Ordine in un Ordine territoriale viciniore [...]”.*

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio (R.G. n. 6793/2016), gli odierni appellanti impugnavano i seguenti atti:

i) la circolare prot. n. 0058230.U del direttore generale reggente della Direzione generale giustizia civile - Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia del 31 marzo 2016 (avente ad oggetto i “*mutamento della geografia giudiziaria; effetti sugli ordini territoriali dei dottori commercialisti e degli esperti contabili*”), recante le indicazioni operative relativamente al mutamento della geografia giudiziaria e gli effetti sugli ordini territoriali dei dottori commercialisti nella parte in cui acclara che, a seguito della soppressione del circondario del Tribunale di Ariano Irpino e la sua ricomprensione nel circondario del Tribunale di Benevento, *ex d.lgs. n. 155 del 2012*, tutti i commercialisti residenti (o domiciliati professionalmente) in Comuni ubicati nel soppresso circondario sono automaticamente iscritti nell’albo tenuto dall’Ordine di Benevento;

ii) la richiesta in data 11 aprile 2016 (atto n. 255) del Presidente dell’Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Benevento rivolta all’Ordine di Avellino di disporre il trasferimento degli iscritti che hanno la residenza ed il domicilio in Comuni già rientranti nel circondario del soppresso Tribunale di Ariano Irpino;

iii) la nota del presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, in data 18 aprile 2016 (atto n. 500), recante l’invito all’Ordine di Avellino di effettuare il

trasferimento degli iscritti residenti nel soppresso circondario del tribunale di Ariano Irpino nell'albo dei dottori commercialisti presso l'Ordine di Benevento.

2. Il T.a.r. per il Lazio, sez. I, con la sentenza n. 11072 del 15 novembre 2018, ha respinto il ricorso e ha condannato la parte ricorrente alle rifusione delle spese in favore del Ministero della giustizia e del Consiglio nazionale. Secondo il Tribunale, in particolare:

a) dalla lettura sistematica del d.lgs. n. 139 del 28 giugno 2005 emerge la necessaria coincidenza che deve intercorrere tra la residenza/domicilio del professionista e il circondario del Tribunale, con la conseguenza che, a seguito della soppressione del Tribunale di Ariano Irpino, i professionisti residenti nei Comuni in precedenza rientranti nel relativo circondario, benché facciano parte, amministrativamente, della provincia di Avellino, devono transitare nell'Ordine presente presso il circondario del Tribunale di Benevento, che ha acquisito la competenza territoriale sull'area interessata dal mutamento della geografia giudiziaria;

b) pertanto, considerato che tale trasferimento è la conseguenza diretta dell'applicazione delle norme di legge, risulta che la circolare ministeriale impugnata si è limitata a interpretare e dare attuazione al dato normativo che impone agli ordini dei dottori commercialisti di conformarsi, nella ripartizione dei propri iscritti, al sottostante assetto territoriale dei circondari dei Tribunali.

3. Gli originari ricorrenti (l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili della Provincia di Avellino, unitamente a taluni iscritti all'Ordine) hanno proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, la parte appellante ha sviluppato un unico complesso mezzo di gravame (da pagina 8 a pagina 17) riassumibile nei seguenti termini:

i) il trasferimento richiesto dagli atti impugnati sarebbe in contrasto con l'art. 7 del d.lgs. n. 139 del 2005, dovendo nel caso di specie trovare applicazione non il primo bensì il secondo comma, atteso che quest'ultimo prevede una norma di carattere generale, ferma la facoltà, prevista dal comma 1, di istituire l'Ordine in corrispondenza del circondario del Tribunale; tale conclusione, peraltro, troverebbe conferma nel terzo comma dell'art. 7, il quale, nel prevedere la possibilità su richiesta di far confluire l'Ordine nell'Ordine territoriale viciniore, farebbe comprendere che le regole per la costituzione dell'Ordine prescindono da criteri legati alla individuazione della circoscrizione territoriale del Tribunale.

3.1. Si è costituito in giudizio l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Benevento, il quale, depositando memoria difensiva, si è opposto all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto, evidenziando che il d.lgs. n. 139 del 2005 stabilisce la regola generale nella ripartizione geografica degli Ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili della completa

sovrapponibilità tra territorio del circondario di Tribunale e circoscrizione territoriale di competenza dell'Ordine.

3.2. Con memoria difensiva depositata il 23 ottobre 2020 la parte appellata ha insistito nelle proprie difese e conclusioni.

3.3. Gli appellanti hanno infine presentato note di udienza ai sensi degli artt. 4 d.l. n. 28 del 2020 e 25 d.l. n. 137 del 2020.

4. All'udienza del 25 febbraio 2021, svoltasi ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

6. L'unico complesso motivo articolato dalla parte appellante si palesa infondato, alla luce dell'esame testuale delle norme costitutive dell'ordinamento di settore, rappresentato dal più volte menzionato d.lgs. n. 139, alla stregua delle quali:

a) art. 7 (*"Circoscrizione dell'Ordine territoriale"*): *"1. In ciascun circondario di tribunale è istituito un Ordine territoriale, qualora vi risiedono o hanno il domicilio professionale almeno duecento tra dottori commercialisti ed esperti contabili e ne facciano richiesta almeno cinquanta. Ne fanno parte tutti gli iscritti nell'Albo e negli elenchi tenuti dall'Ordine medesimo. 2. In ogni caso ed indipendentemente dai numeri minimi di cui al comma 1, è costituito un Ordine territoriale in ogni capoluogo di Provincia. 3. L'assemblea degli iscritti, convocata a norma dell'art. 23, può richiedere al Ministro della giustizia di disporre la confluenza dell'Ordine in un ordine territoriale viciniore. Sulla proposta decide, con decreto, il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio dell'Ordine viciniore, previo parere del Consiglio nazionale"*;

b) art. 35 (*"Divieto di iscrizione in più Albi, Sezioni ed elenchi. Anzianità"*), comma 1: *"Non si può essere iscritti che in un solo Albo, in una sola Sezione o in un solo elenco speciale. L'infrazione di tale divieto dà luogo ad azione disciplinare"*;

c) art. 36 (*"Requisiti per la iscrizione nell'Albo"*), comma 1: *"Per l'iscrizione nell'Albo è necessario: a) essere cittadino italiano, ovvero cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato estero a condizione di reciprocità; b) godere il pieno esercizio dei diritti civili; c) essere di condotta irreprensibile; d) avere la residenza o il domicilio professionale nel circondario in cui è costituito l'Ordine cui viene richiesta l'iscrizione od il trasferimento"*;

d) art. 37 (*"Domanda di iscrizione nell'Albo o nell'elenco speciale dei non esercenti"*), comma 1: *"La domanda di iscrizione in una delle Sezioni dell'Albo o dell'elenco speciale è presentata al Consiglio dell'Ordine territorialmente costituito e comprendente il circondario in cui il richiedente"*

*ha la residenza o il domicilio professionale e deve essere corredata dei documenti comprovanti il possesso dei requisiti stabiliti dal presente decreto legislativo”.*

6.1. Dalla lettura sistematica di tali disposizioni emerge, invero, che:

- i) ogni professionista può essere iscritto ad un solo albo, sezione o elenco speciale;*
- ii) per conseguire l'iscrizione all'albo è indispensabile, inter alios, avere la residenza o il domicilio professionale nel circondario del Tribunale in cui è costituito l'Ordine al quale necessariamente deve essere inoltrata la relativa domanda di iscrizione;*
- iii) ciascun Ordine è costituito esclusivamente in corrispondenza di ciascun circondario di Tribunale purché ricorrano due condizioni, ossia che nel circondario risiedano almeno duecento iscritti e che almeno cinquanta di essi ne facciano richiesta;*
- iv) qualora in un circondario di Tribunale, nel cui ambito sia ricompreso un Comune capoluogo di Provincia, non si raggiungano i numeri minimi ora indicati, l'Ordine è comunque costituito;*
- v) su richiesta dell'assemblea degli iscritti, l'Ordine può essere autorizzato a confluire in un Ordine territoriale viciniore.*

6.2. Da tale ricostruzione normativa risulta pertanto che il criterio principale che ha guidato il legislatore nell'istituzione degli Ordini sul territorio è quello legato al collegamento che inscindibilmente deve sussistere tra il circondario di Tribunale e l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili.

A tale criterio principale fanno seguito, in via meramente sussidiaria, due ulteriori criteri, di cui il primo afferisce alla necessità di istituire comunque, in ogni città capoluogo di Provincia, un Ordine, ed il secondo alla volontà assembleare, atteso che il Ministro della giustizia, su richiesta dell'assemblea degli iscritti all'ordine, può assentire alla confluenza di un determinato Ordine in un Ordine territoriale viciniore.

6.3. In assenza di specifica previsione normativa - al fine di adeguare la ripartizione geografica degli Ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili alla mutata geografia giudiziaria disposta con il d.lgs. n. 155 del 2012, che, peraltro, prevedeva la soppressione del Tribunale di Ariano Irpino, con conseguenziale ricomprensione dei Comuni precedentemente rientranti nella relativa circoscrizione nella competenza territoriale del Tribunale di Benevento - l'Amministrazione, nel richiedere il trasferimento in esame, faceva quindi corretta applicazione dell'ordinamento di settore.

6.4. Del resto, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, non è possibile invocare utilmente la riserva di legge stabilita dall'art. 97, comma 2, Cost., in quanto, nel caso di specie, non vi è stata alcuna soppressione di ente pubblico ma solo una rideterminazione della consistenza numerica degli appartenenti a due distinti Ordini professionali, disciplinata da fonte primaria (lo statuto legale dei

dottori commercialisti di cui al d.lgs. n. 139 cit.), quale effetto, diretto e immediato, conseguente alla soppressione del circondario del Tribunale di Ariano Irpino prevista da un'altra fonte primaria (d.lgs. n. 155 del 2012, art. 1).

7. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere respinto.

8. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello R.G. n. 4773/2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti al pagamento in favore dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Benevento delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2021 svoltasi ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**