

PROFESSIONI: Giurisdizione e competenza – Professioni e mestieri – Avvocati – Albo – Istanza di reiscrizione – Diniego dell’Ordine degli Avvocati – Impugnazione in s.g. – Controversie in materia – Giurisdizione del CNF.

Tar Calabria - Reggio Calabria, Sez. I, 20 gennaio 2023, n. 92

“[...] la cognizione a conoscere dell’eventuale provvedimento sfavorevole adottato dal Consiglio dell’Ordine non può che ritenersi rientrare nell’alveo della giurisdizione del CNF, che potrà decidere della legittimità del provvedimento con cognizione estesa al merito [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 il dott. Alberto Romeo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso con domanda cautelare notificato il 28 ottobre 2022 e depositato il 7 novembre 2022 -OMISSIS- ha impugnato la deliberazione del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Reggio Calabria indicata in epigrafe, con la quale veniva dichiarata inammissibile l’istanza di reiscrizione all’Albo degli Avvocati presentata ai sensi dell’art. 62, comma 10, L. 31 dicembre 2012, n. 247.

1.1. In punto di fatto egli espone che con detta istanza, assunta al protocollo dell’Ente consiliare n. 205 dell’8 giugno 2022, aveva chiesto di essere reiscritto all’albo professionale tenuto dal predetto Ordine a seguito del decorso del prescritto termine di legge dall’esecutività della sanzione disciplinare della radiazione comminatagli dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di -OMISSIS- con provvedimento confermato dal CNF il 21/5/2015 e divenuto esecutivo a seguito del rigetto del ricorso per Cassazione il 30/06/2016.

1.2. A fondamento del gravame deduce, con una prima doglianza, il vizio di “*violazione e falsa applicazione dell’art. 17 l. 31 dicembre 2012, n. 247*”, lamentando, in sostanza, che il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati precedente, giusta la previsione del comma 12 dell’anzidetta disposizione, prima di dichiarare l’inammissibilità dell’istanza avrebbe dovuto necessariamente sentirlo, avendo, peraltro, egli formulato un’esplicita richiesta in tal senso nell’istanza.

Con la seconda doglianza si duole, invece, della “*violazione e falsa applicazione dell’art. 62 l. 31 dicembre 2012, n. 247 e dell’art. 6 l. 7 agosto 1990, n. 241 – eccesso di potere per carenza di adeguata istruttoria*”, denunciando, sotto un duplice angolo visuale, l’erroneità del rilievo di tardività dell’istanza opposto dal Consiglio dell’Ordine a fondamento della decisione impugnata. Sostiene al riguardo che la tesi secondo la quale la domanda di reiscrizione all’albo (protocollata l’8 giugno 2022) avrebbe dovuto essere presentata entro l’anno successivo al quinquennio decorrente “dall’esecutività del provvedimento sanzionatorio” (quindi, a partire dal 28 luglio 2020, essendogli stata notificata la sentenza del CNF il 28 luglio 2015, ma non oltre il 28 luglio 2021) sarebbe erronea per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, in quanto il Consiglio dell’Ordine non avrebbe tenuto conto dell’impugnazione dell’anzidetta sentenza disciplinare con ricorso in sede di legittimità, il cui giudizio veniva definito dalle Sezioni unite civili della Cassazione con sentenza del 7 dicembre 2016, sicché soltanto in quella data la sanzione avrebbe assunto i caratteri della definitività e soltanto a partire dal quinquennio successivo (cioè, dal 7 dicembre 2021) si sarebbe, dunque, aperta la finestra temporale per la presentazione della domanda di reiscrizione; finestra che si sarebbe, pertanto, chiusa solo un anno dopo (e cioè soltanto il 7 dicembre 2022). Sotto un correlato versante, inoltre, il Consiglio dell’Ordine precedente, presso cui egli risultava al tempo iscritto, avrebbe ommesso di effettuare la prescritta “*comunicazione nella quale indica la decorrenza finale dell’esecuzione della sanzione*”, prescritta inderogabilmente dall’art. 62, comma 4, L. Professionale. Da tale omissione non potrebbe che discendere, quanto meno, la scusabilità dell’errore commesso nell’individuazione del termine per la presentazione dell’istanza di reiscrizione, con conseguente diritto alla rimessione in termini per la presentazione della domanda, risultando funzionale l’adempimento ommesso proprio a consentire all’interessato di individuare con certezza il *dies a quo* di decorrenza, e specularmente il *dies ad quem*, del termine per la presentazione dell’istanza *ex art. 62, co. 10, L. P.*

2. Con rituale memoria si è costituito in resistenza il Consiglio dell’Ordine intimato, controdeducendo alle doglianze avversarie ed insistendo per il rigetto del ricorso, tenuto conto, quanto alla prima doglianza, da un lato, dell’inapplicabilità alla presente fattispecie della previsione di cui all’art. 17, co. 12, L.P., non estendibile analogicamente oltre i casi ivi disciplinati, riguardanti in via esclusiva la cancellazione dall’Albo professionale per carenza dei requisiti richiesti per l’iscrizione; e, ulteriormente, dell’avvenuta audizione, ancorché informale, del ricorrente da parte del Presidente del Consiglio dell’Ordine su richiesta dei suoi difensori.

L’infondatezza della seconda censura emergerebbe, invece, *ictu oculi* in considerazione del carattere provvisoriamente esecutivo riconosciuto dalla legge alle sentenze disciplinari del CNF,

che si produce automaticamente a decorrere dal giorno successivo alla loro notifica all'incolpato e che non viene meno a seguito della loro impugnazione in sede di legittimità.

3. Nel corso della camera di consiglio del 23 novembre 2022 fissata per la trattazione della domanda cautelare il Collegio ha prospettato alle parti la sussistenza di dubbi in ordine alla giurisdizione, risultando tanto la materia concernente l'iscrizione nell'albo professionale quanto quella disciplinare riservate alla giurisdizione speciale del CNF. Su concorde richiesta delle parti è stato dunque assegnato un termine per produrre eventuali memorie su detta unica questione, con rinvio della trattazione alla camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

3.1. Con rituale memoria depositata il 7 gennaio 2023 parte ricorrente ha dedotto di aver correttamente investito della cognizione della controversia il giudice amministrativo, tenuto conto della netta differenza, dal punto di vista sostanziale, dell'istituto della "reiscrizione" all'albo professionale del professionista colpito dalla sanzione disciplinare della radiazione rispetto all'"iscrizione" ed alla "cancellazione" e, dunque, dell'inapplicabilità al primo della riserva di giurisdizione in favore del C.N.F. prevista dall'art. 17 L.P., mancando nell'art. 62 un'esplicita ed omologa previsione.

3.2. Nulla ha dedotto, invece, al riguardo parte resistente.

4. Dopo una breve discussione, dato avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a., la causa è stata, quindi, posta in decisione nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

5. Premessa la sussistenza delle condizioni per la definizione della controversia nella presente sede cautelare ai sensi del citato art. 60 c.p.a., il Collegio, dando seguito ai rilievi già segnalati alle parti nel corso della camera di consiglio del 23 novembre 2022, ritiene che il ricorso sia da dichiarare inammissibile per difetto di giurisdizione, risultando essa riservata, ai sensi dell'art. 36 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*", al Consiglio Nazionale Forense.

5.1. Detta disposizione, disciplinante, infatti, in via generale la "*competenza giurisdizionale*" del CNF, riserva infatti alla giurisdizione di detto organo apicale dell'Avvocatura la cognizione "*sui reclami avverso i provvedimenti disciplinari nonché in materia di albi, elenchi e registri e rilascio di certificato di compiuta pratica*"; ed ancora "*sui ricorsi relativi alle elezioni dei consigli dell'ordine*" nonché sui "*conflitti di competenza tra ordini circondariali*". Il medesimo comma 1 dispone, poi, che "*la funzione giurisdizionale si svolge secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37*".

Siffatta previsione, di portata generale, inserita topograficamente nel Capo III ("Consiglio Nazionale Forense") del Titolo III della Legge professionale, dedicato agli "Organi e Funzioni degli

ordini forensi”, trova, poi, conferma nelle specifiche previsioni contenute nell’art. 17 in materia di iscrizione e cancellazione dall’albo professionale, risultando, infatti, espressamente ribadita la giurisdizione ‘speciale’ del CNF tanto sui provvedimenti di diniego resi dal Consiglio dell’Ordine sulla domanda di iscrizione presentata ai sensi del comma 6 quanto sul ‘silenzio’ protrattosi su detta domanda per oltre trenta giorni, prevedendosi, appunto, in entrambi i casi, che l’interessato possa proporre ricorso al CNF, rispettivamente entro venti giorni dalla notificazione del diniego ovvero entro dieci giorni dalla scadenza del termine per la definizione del procedimento (co. 7). Al CNF, peraltro, sono attribuiti in tale materia poteri cognitori pieni, stante la possibilità di decidere “sul merito dell’iscrizione”.

Analoga disciplina è, poi, dettata dal comma 14 in relazione ai provvedimenti di cancellazione dall’Albo, riconoscendosi all’interessato la possibilità di “*presentare ricorso al CNF nel termine di sessanta giorni dalla notificazione*”. Ove, poi, successivamente alla cancellazione dall’albo l’interessato presenti domanda di “*esservi nuovamente iscritto*”, sulla scorta della “*cessazione dei fatti che hanno determinato la cancellazione*” e della “*effettiva sussistenza dei titoli in base ai quali fu originariamente iscritto*” nonché del possesso dei requisiti richiesti per l’iscrizione, e questa sia rigettata, l’interessato potrà parimenti ricorrere al CNF ai sensi dell’art. 61, il quale potrà “*provvedere in via sostitutiva*”.

5.2. Così come per la materia inerente gli “albi, elenchi e registri”, anche per quella ‘disciplinare’ la previsione generale attributiva della giurisdizione c.d. ‘domestica’ del CNF trova puntuale conferma nelle specifiche disposizioni che regolano il procedimento, ed in particolare nella disciplina delle ‘impugnazioni’, disponendo l’art. 61, comma 1, che “*Avverso le decisioni del consiglio distrettuale di disciplina è ammesso ricorso, entro trenta giorni dal deposito della sentenza, avanti ad apposita sezione disciplinare del CNF da parte dell’incolpato, nel caso di affermazione di responsabilità, e, per ogni decisione, da parte del consiglio dell’ordine presso cui l’incolpato è iscritto, del procuratore della Repubblica e del procuratore generale del distretto della Corte d’appello ove ha sede il consiglio distrettuale di disciplina che ha emesso la decisione*”.

5.3. Dalla lettura coordinata delle anzidette disposizioni – che ricalcano ed attualizzano quelle già contenute nella previgente legge professionale (di cui al r.d.l. n. 1578 del 1933) – è possibile, in definitiva, desumere il preciso intendimento legislativo di creare, per l’ordinamento forense, una speciale forma di giurisdizione professionale ‘domestica’, riservando in via esclusiva all’organo di vertice della categoria il potere di giudicare su tutte le questioni inerenti alle materie dell’iscrizione e della cancellazione dagli ‘albi, elenchi e registri’, disciplinare ed elettorale.

5.4. Sul punto, d'altro canto l'orientamento della giurisprudenza, più volte intervenuta ad occuparsi dell'ampiezza di tale ipotesi di giurisdizione speciale, è consolidato nel ritenere che *“A norma dell'art. 36 della l. n. 247 del 2012 – il quale riproduce, nella sostanza, una disposizione già precedentemente in vigore perché contenuta nel r.d.l. n. 1578 del 1933 – spetta al Consiglio Nazionale Forense la competenza a conoscere dei ricorsi avverso i provvedimenti di iscrizione, di diniego di iscrizione e di cancellazione dall'albo professionale degli avvocati, emessi dai Consigli dell'Ordine degli avvocati, così integrandosi una ipotesi di giurisdizione speciale”* (ex multis, Cass, sez. un., 24 dicembre 2019, n. 34429; analogamente Id., 17 giugno 2021, n. 17334; 12 aprile 2021, n. 9545).

Anche la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che in base al combinato disposto di cui agli articoli 15 e 36 l. 31 dicembre 2012, n. 247 spetti ai COA la tenuta di albi ed elenchi *“e quindi, in modo simmetrico, al CNF la giurisdizione speciale nella materia delle iscrizioni e delle cancellazioni da albi ed elenchi degli avvocati in maniera tale da dare coerenza al sistema della competenza giurisdizionale speciale professionale generalizzata in materia dello stesso CNF”* (Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1010; TAR Emilia-Romagna, sez. I, 28 settembre 2021, n. 796).

6. Tali considerazioni, pure a fronte della singolarità della fattispecie oggetto del presente giudizio, in relazione alla quale non si rinvencono precedenti editi che abbiano trattato esplicitamente il *tema* della giurisdizione, consentono, allora, di disattendere le argomentazioni svolte da parte ricorrente nell'intento di sostenerne l'estraneità al perimetro della giurisdizione 'domestica' del CNF, motivata sostanzialmente sul rilievo della diversità dell'istituto della 'reiscrizione' all'albo ex art. 62, co. 10, rispetto a quello dell'iscrizione 'ordinaria', nonché della mancanza in quest'ultima norma di un esplicito riferimento all'impugnazione dell'eventuale diniego dinanzi al CNF.

6.1. La debolezza di siffatte argomentazioni emerge, invero, in modo lampante proprio ove si ponga mente al carattere generale della giurisdizione del CNF delineata dal citato art. 36 della vigente legge professionale per quel che attiene alle vicende riguardanti l'iscrizione e la cancellazione negli albi professionali nonché in materia disciplinare. Sicché, qualunque sia l'inquadramento dogmatico da preferire dell'istituto in questione – collocato dal punto di vista formale nell'ambito delle disposizioni riguardanti il procedimento disciplinare ma integrante a tutti gli effetti un'ipotesi peculiare di iscrizione all'albo che richiede un requisito aggiuntivo rispetto a quelli previsti dagli artt. 15 e ss., costituito dal decorso di un certo tempo dall'esecutività del provvedimento con cui sia stata irrogata la radiazione –, la cognizione a conoscere dell'eventuale provvedimento sfavorevole

adottato dal Consiglio dell'Ordine non può che ritenersi rientrare nell'alveo della giurisdizione del CNF, che potrà decidere della legittimità del provvedimento con cognizione estesa al merito (in tal senso, ancorché implicitamente, cfr. Cass., sez. un., 20 dicembre 2017, n. 30589).

6.2. D'altro canto, diversamente opinandosi, cioè a ritenere che tale fattispecie esuli dalla giurisdizione del CNF, si determinerebbe un'evidente frattura dell'unitarietà del sistema della giurisdizione professionale speciale introdotta in materia forense dal legislatore, ritagliandosi in sostanza una specifica situazione a confine tra la materia dell'iscrizione e quella disciplinare da attribuire alla cognizione residuale di legittimità del giudice amministrativo, in piena antitesi con l'ottica di concentrazione delle tutele del professionista dinanzi all'organo di autogoverno della categoria professionale di appartenenza.

7. Per questi motivi, dunque, il ricorso va conclusivamente dichiarato inammissibile, dovendo ritenersi investito della giurisdizione sul provvedimento impugnato il CNF, dinanzi al quale il ricorso potrà essere riassunto ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 c.p.a.

8. La peculiarità e la novità della questione giustificano l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione, risultando essa riservata al CNF, dinanzi al quale il ricorso potrà essere riassunto ai sensi dell'art. 11 c.p.a.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Primo Referendario

Alberto Romeo, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.