

Pubblicato il 20/03/2020

N. 01203/2020 REG.PROV.COLL.
N. 03245/2019 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3245 del 2019, proposto da Domenico Visone, Maria Viscolo, Giuliana Albarella, Francesco Boccia, Salvatore Travaglino e Gianvittorio Sepe rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Mazzella e Raffaele Boccia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla Via San Giacomo, n. 30, nonché Domenico Visone rappresentato e difeso anche dall'avv. Maria Viscolo e dall'avv. Gioacchino Abete con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola (non costituito in giudizio);

nei confronti

Ciro Sesto, rappresentato e difeso dall'avvocato Felice Laudadio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli alla Via F. Caracciolo n. 15;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Felice Carbone, rappresentato e difeso da sé medesimo e dall'avvocato Stefano De Luca Musella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli via dei Mille, n. 13;

Carmine Amatucci, Lucio Barbato, Ciro Barone, Raffaele Curcio, Luigi Manzi, Caterina Miranda, Sonia Napolitano, Salvatore Pandico, Mario Piccolo, Annalisa Sebastiani, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Saggiomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli alla Via F. Caracciolo n. 15;

per l'annullamento

previa sospensione degli effetti,

- 1) della delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola del 25-26.7.2019;
- 2) del verbale del Consiglio dell'Ordine Avvocati di Nola redatto nella riunione del 25-26.7.2019 alla pagina 2752, alla pagina 2753 e alla pagina 2754 nella parte in cui: “il consigliere segretario.... alla presenza del Maresciallo Esposito che ha proceduto alla identificazione dei presenti”;
- 3) della comunicazione a firma del sedicente Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola del 29.7.2019 prot. n. 2439 con la quale si convoca in seduta straordinaria il Consiglio per la riunione del 1.8.2019 avente ad oggetto approvazione verbale seduta precedente;
- 4) dell'Art. 27 del Regolamento del COA di Nola;
- 5) e di ogni altro atto sotteso, preordinato connesso e conseguente per quanto necessario, se ed in quanto lesivo dei diritti del ricorrente, in ogni caso e tra l'altro, il Regolamento COA Nola del 1996.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'avvocato Ciro Sesto, dell'avvocato Domenico Visone e degli intervenienti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2019 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 30 luglio 2019 e depositato in pari data (RG 3245/2019), il Presidente dell'Ordine degli avvocati di Nola avvocato Visone e i Consiglieri dell'Ordine indicati in epigrafe, hanno premesso che l'avvocato Visone è stato eletto nella carica di Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nola (COA) in data 12 marzo 2019.

Con nota pervenuta al COA in data 12 luglio 2019, 13 Consiglieri, integranti la maggioranza del Consiglio, hanno chiesto al Presidente di convocare una seduta alla prima occasione utile e di iscrivere all'ordine del giorno un punto relativo alle dimissioni del Presidente e all'elezione di un nuovo Presidente.

Il Presidente Visone convocava la seduta del Consiglio per il 25 luglio, ma non indicava all'ordine del giorno i punti richiesti dai consiglieri, stabilendo invece le questioni da discutere in 28 punti articolati in ordine di priorità, ritenendo nella sostanza illegittima la pretesa dei richiedenti consiglieri e rimettendo al Consiglio la decisione sugli argomenti ritenuti preliminari alla deliberazione sollecitata.

Secondo quanto ulteriormente rappresentato, i lavori della seduta si protraevano fino alle ore 22.54, quando il Presidente comunicava l'impossibilità di procedere oltre per mancanza del presidio di sicurezza all'interno del Tribunale, nonostante l'opposizione dei consiglieri che avevano richiesto la convocazione della seduta; il Consigliere Segretario su disposizione del Consigliere anziano proseguiva la verbalizzazione su carta e il Presidente, ancora presente, chiedeva l'intervento dei Carabinieri, riassumendo, tuttavia, la presidenza dell'assemblea fino alle ore 2,10 del mattino del 26 luglio quando il nuovo intervento dei carabinieri induceva il Presidente, secondo quanto ulteriormente rappresentato, a chiudere definitivamente i lavori.

Nonostante la dichiarazione di chiusura, tuttavia, il Consigliere anziano avvocato Barbato faceva proseguire la seduta contro la volontà del Presidente che restava presente e il Consiglio così riunito eleggeva l'avvocato Ciro Sesto nuovo Presidente in sostituzione dell'avvocato Visone.

Avverso tale prosecuzione della seduta, la successiva convocazione della Seduta del Consiglio dell'Ordine disposta dal neo eletto Presidente Ciro Sesto e l'art. 27 del Regolamento del COA, il Presidente e i consiglieri indicati in epigrafe hanno proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare sulla base delle seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione della legge 247/12; DM 170 del 2014; art. 2,3, 97 Cost.; violazione del principio di gerarchia delle fonti e degli artt. 4 e 11 delle Preleggi; violazione del giusto procedimento; violazione dei principi di efficacia, tipicità, legalità, imparzialità, buon andamento, economicità, efficienza, trasparenza, finalizzazione dell'attività dell'Amministrazione; violazione e falsa applicazione della legge 241/90; erroneità e illegittimità dei presupposti, omessa ed illegittima motivazione per eccesso e sviamento di potere, ingiustizia ed illogicità manifesta, falso scopo e falsa causa, contraddittorietà, errore in fatto ed in diritto, illegittimità derivata, perplessità, incompetenza.

La seduta del Consiglio era stata interrotta dal Presidente in carica alle ore 2,10 del mattino del 26 luglio a seguito dell'intervento delle Forze dell'Ordine, per cui dopo tale momento ogni altra attività del Consiglio sarebbe illegittima, in quanto guidata dal Consigliere anziano che era privo di legittimazione, con conseguente irrilevanza della successiva deliberazione e verbalizzazione.

II) Violazione di legge- art. 29 e 30 Regolamento COA Nola del 25.1.1997- violazione legge 247/12 - Art. 25.

Non vi sarebbe alcuna norma nemmeno nel Regolamento del COA che autorizzi il Consigliere anziano a sostituire il Presidente quando questi è presente, come avvenuto nel caso di specie.

III) Nullità ai sensi del 21octies l. 241/90 del verbale del 25.7.2019 alla pagina 2752, alla pagina 2753 e alla pagina 2754 nella parte in cui: “il consigliere segretario.... alla presenza del maresciallo esposito che ha proceduto alla identificazione dei presenti” per carenza di potere dei Consiglieri dell’Ordine di Nola per fissare inediti punti all’Ordine del giorno in difetto di disposizione presidenziale.

Secondo parte ricorrente l’aver messo in votazione un diverso Ordine del giorno, rispetto a quello fissato dal Presidente, determinerebbe la nullità dell’attività svolta dopo la formale chiusura della seduta del Consiglio.

IV) Nullità derivata del verbale del 25.7.2019 alla pagina 2752, alla pagina 2753 e alla pagina 2754 nella parte in cui: “il consigliere segretario.... Alla presenza del maresciallo esposito che ha proceduto alla identificazione dei presenti” per violazione dell’art. 27 del regolamento COA di Nola del 25.1.1997 con la legge. 247/12 art. 28 e 29.

L’art. 27 del regolamento sul funzionamento del COA di Nola sarebbe da considerarsi non più vigente per effetto dell’entrata in vigore della l. n. 247/2012 che rimette la sua attuazione a successivi regolamenti e segnatamente il decreto 170/2014. Inoltre l’art. 27 del Regolamento dovrebbe considerarsi abrogato anche perché si riferisce ad una formazione del Consiglio non più attuale.

V) Nullità derivata del verbale del 25.7.2019 alla pagina 2752, alla pagina 2753 e alla pagina 2754 nella parte in cui: “il consigliere segretario.... Alla presenza del maresciallo esposito che ha proceduto alla identificazione dei presenti” per eccesso di potere- incoerenza manifesta degli artt. 27 e 11 del regolamento COA del 25.1.1997.

Quand’anche poi non si intendesse addivenire all’interpretazione abrogatrice dell’art. 27, ciò non comporterebbe comunque il potere della maggioranza di procedere alla nomina di un altro presidente senza attivare prima rimedi giurisdizionali.

Ha dispiegato intervento ad opponendum l'avvocato Felice Carbone che censura gli assunti di parte ricorrente, rilevando in particolare che i consiglieri di maggioranza, dopo aver chiesto la convocazione della seduta del Consiglio, avevano anche contestato la formazione dell'ordine del giorno in 28 punti predisposta dal Presidente.

In ogni caso, non potrebbe ritenersi abrogato il regolamento del COA di Nola in quanto non incompatibile con le disposizioni introdotte dalla legge n. 247/2012 che non avrebbe disposto l'abrogazione dei regolamenti progressi.

Si sono costituiti con separati atti anche gli avvocati Sesto e Amatucci del Consiglio dell'Ordine di Nola che nelle loro comuni difese hanno evidenziato che il regolamento sul funzionamento del COA sarebbe tutt'ora vigente anche dopo la legge n. 247/2012 e che permarrebbe, anche nel nuovo contesto normativo, la necessità del rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio che quindi, anche prima della scadenza del mandato presidenziale, potrebbe far venire meno il proprio appoggio al Presidente eletto.

Quanto alla prosecuzione della seduta del consiglio dopo la dichiarazione di chiusura da parte del Presidente, gli intervenienti affermano che l'art. 29 del Regolamento del COA prevede espressamente che il Consiglio possa essere presieduto dal Consigliere anziano che pertanto, stante la volontà in tal senso espressa dalla maggioranza dei consiglieri, avrebbe legittimamente proseguito la seduta e posto in discussione l'ordine del giorno elaborato dai consiglieri.

Non sarebbe poi ammissibile l'impugnazione del Regolamento del COA di Nola perché i ricorrenti vi avrebbero prestato acquiescenza.

Con ordinanza dell'11 settembre 2019, n. 1418 questo Tribunale ha accolto in parte l'istanza cautelare sospendendo l'efficacia delle deliberazioni assunte a seguito della chiusura della seduta dichiarata dal Presidente Visone, del relativo verbale con riferimento specifico all'attività svolta dal Consiglio sotto la presidenza del Consigliere anziano e della convocazione di una seduta straordinaria disposta dal Presidente designato nel corso della seduta del

25/26 luglio 2019; respingeva invece l'istanza cautelare con riguardo all'art. 27 del Regolamento del COA di Nola.

Le parti hanno prodotto memorie e repliche insistendo nelle rispettive eccezioni e deduzioni.

All'udienza pubblica del 18 dicembre 2019 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Occorre preliminarmente rilevare che nello stesso giorno, ma in camera di consiglio, è stato trattato e introitato per la decisione ai fini di una definizione con sentenza breve ai sensi dell'art. 60 c.p.a. anche il giudizio (RG 4524/2019) proposto su ricorso con istanza cautelare dei Consiglieri di maggioranza avverso l'omessa indicazione nell'ordine del giorno della medesima seduta del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Nola del 25 luglio 2019 della surroga e nomina del nuovo Presidente del COA di Napoli.

Venendo al merito del giudizio, riveste carattere logicamente preliminare l'esame della censura n. IV con cui parte ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 27 del regolamento del COA di Nola per assenza di norma attributiva del relativo potere e per sopravvenuta abrogazione per incompatibilità conseguente alla riforma del sistema forense di cui alla legge n. 247/2012.

Il motivo non merita positiva delibazione.

L'art. 27 del regolamento del COA di Nola ha il seguente contenuto "E' prevista nel corso del biennio la surroga del Presidente e /o del Segretario e/o del Tesoriere e/o del vice Presidente, se eletto, laddove ne facciano richiesta scritta, con allegato programma di attività da svolgere, almeno otto Consiglieri. In tale ipotesi il Presidente dovrà convocare il Consiglio per una riunione da tenersi non oltre giorni otto dalla richiesta ponendo all'ordine del giorno la proposta di elezione in surroga. Le elezioni sostitutive avverranno con le stesse modalità previste dall'art. 11"; l'art. 11 del medesimo regolamento, secondo quanto dedotto da parte convenuta, dispone che il "... Consiglio viene eletto ogni biennio previa convocazione della relativa

Assemblea e rimane in carica fino alla proclamazione del successivo, così come gli eletti alle cariche istituzionali...”.

Ritiene il Collegio che la legge 31 dicembre 2012, n. 247 non comporti l’abrogazione delle preesistenti previsioni regolamentari, fatta salva l’eventuale incompatibilità delle stesse con il nuovo quadro normativo.

E infatti, non può condividersi l’idea, secondo cui fino all’introduzione della nuova disciplina il Consiglio fosse privo del potere di dotarsi di una regolamentazione interna in assenza di una norma attributiva, dovendosi in contrario osservare che è coesistente agli organi complessi dotati di propria autonomia organizzativa, come sono gli Ordini professionali, la potestà di elaborare la propria disciplina interna, priva di effetti sui terzi, in quanto funzionale ad un’azione efficiente e ad una corretta allocazione di compiti e responsabilità all’interno del Consiglio.

Né la previsione regolamentare poc’anzi menzionata sembra confliggere con la nuova disciplina dell’ordinamento forense contenuta nella predetta legge, in quanto essa conferma la centralità dei Consigli dell’ordine chiamati ad eleggere il Presidente (art. 28, co. 9, della legge) al quale è assegnato il ruolo di rappresentante dell’Ordine circondariale (art. 26, co. 2).

Sotto questo profilo l’art. 27 del regolamento del Consiglio dell’Ordine di Nola non contraddice la “nuova” disciplina legislativa, rappresentando, invece, un’esplicitazione del rapporto fiduciario tra il Consiglio e il Presidente che è espresso dal primo con la possibilità del Consiglio a maggioranza di limitare le prerogative presidenziali, obbligando il presidente, mediante richiesta proveniente dalla maggioranza, a convocare il consiglio e ad inserire all’ordine del giorno la richiesta dalla maggioranza dei consiglieri.

Nemmeno può condividersi la deduzione di violazione dell’art. 11 del regolamento interno prospettata dall’intimato Ordine. E infatti, tale norma, che dispone la permanenza in carica del Presidente per un biennio e fino alla nomina del successivo, intende solo assicurare la continuità delle funzioni del Consiglio disponendo che la cessazione effettiva si verifichi solo all’atto

dell'insediamento del nuovo Presidente, ma non impedisce che il Presidente possa cessare dalla carica prima del biennio per il venir meno del necessario rapporto fiduciario con la maggioranza che lo ha votato.

Le censure nn. I, II, III e V, che per la loro connessione e consequenzialità logica possono esaminarsi congiuntamente, sono complessivamente fondate alla stregua delle seguenti considerazioni.

Parte ricorrente contesta la validità della seduta del Consiglio nel periodo di tempo successivo alla dichiarazione di chiusura disposta dall'avvocato Visone e la legittimità degli atti conseguenti, ovvero la nomina del nuovo Presidente e gli atti da questi successivamente adottati.

E' incontestato tra le parti che il Presidente Visone abbia dichiarato alle 2,10 del mattino del 26 luglio 2019 la chiusura della seduta cominciata il 25 luglio.

Vero è che l'art. 29 del Regolamento assegna al Consigliere anziano il potere di presiedere le sedute del Consiglio in caso di "assenza", tuttavia la disposizione appena menzionata individua nel Consigliere anziano il soggetto idoneo ad espletare funzioni vicarie rispetto al Presidente nel caso di impedimento di quest'ultimo, al fine evidente di garantire la continuità delle funzioni assegnate al Consiglio. Ciò che tale disposizione non prevede, invece, è l'assegnazione di una sorta di competenza concorrente al Consigliere anziano, peraltro non eletto e non rappresentativo degli altri consiglieri, come invece pretenderebbero gli intervenienti.

Nel caso di specie, infatti, il Presidente non è stato assente dalla Seduta, ma l'ha diretta fino a tarda notte, decidendo poi di dichiararla chiusa, nell'esercizio delle sue prerogative di dirigere i lavori del Consiglio ai sensi dell'art. 30 del citato Regolamento del COA di Nola che gli assegna il potere di convocare e dirigere le riunioni con il connaturato potere di chiuderle.

Ciò non implica che l'esercizio di tali prerogative non possa essere contestato dai membri del Consiglio, i quali possono chiedere tutela avverso le decisioni adottate dal Presidente mediante i rimedi giurisdizionali previsti

dall'ordinamento e che, peraltro, i consiglieri di maggioranza hanno azionato con riguardo alla fissazione dell'ordine del giorno.

Resta invece preclusa, anche nel caso in cui si ravvisino illegittimità degli atti compiuti dal Presidente nell'esercizio delle sue prerogative, la possibilità di sostituirlo di imperio e di modificare l'ordine del giorno peraltro senza nemmeno l'osservanza della previa indicazione nell'atto di convocazione, dovendosi anche in tal caso potersi conseguire tale risultato solo mediante la contestazione in via giurisdizionale dell'illegittimo esercizio delle funzioni presidenziali.

Pertanto, in linea con quanto già stabilito in sede cautelare, deve dichiararsi l'illegittimità dell'attività e degli atti adottati dal Consiglio sotto la direzione del consigliere anziano successivamente alla chiusura della seduta dichiarata dal Presidente Visone ivi compresi la nomina del nuovo Presidente con conseguente illegittimità derivata dell'atto di convocazione della seduta straordinaria da questi convocata e degli atti adottati in tale sede.

Considerata l'assenza di precedenti giurisprudenziali sulla vicenda oggetto di causa, le spese del presente giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie in parte il ricorso e, per l'effetto, annulla gli atti indicati ai punti 1, 2 e 3 del ricorso e lo respinge per quanto riguarda quelli di cui ai i punti 4 e 5 relativi al Regolamento del COA di Nola;

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente giudizio

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Domenico De Falco, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO