

Publicato il 27/01/2021

N. 00597/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 03849/2020 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**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3849 del 2020, proposto da Giuseppe Landolfo, Aniello Cirillo, Generoso Di Biase, Luigi D'Anto', Francesco Castaldo, Marco Castaldo, Elisabetta Anna Russo, Rosa Cesaro, Nicola Di Foggia, Maria Dolores Di Micco, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Roma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Napoli alla via Crispi, n. 27 presso l'avvocato Raffaele Mastrantuono;

*contro*

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord in p.l.r.p.t. (non costituito in giudizio);

*nei confronti*

Gianfranco Mallardo, rappresentato e difeso dagli avvocati Ezio Maria Zuppari e Raffaele Mastrantuono, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'avvocato Zuppari in Napoli, viale Gramsci, 16;

*per l'annullamento*

della Comunicazione del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord recante oggetto: “1) Determinazioni in merito alle richieste di convocazione del **COA** per discutere della “sfiducia” al Presidente, Segretario, Tesoriere e Vice Presidente e loro revoca e nuove elezioni –protocolli nn. 2792/2020 del 3.8.20; 2811/2020 del 5.8.20; 2851/2020 del 25.8.20; 2863/2020 del 31.8.20;

2) Informativa in merito alla procedura per l'approvazione del bilancio preventivo 2020.” limitatamente al capo 1) nella parte in cui denega la convocazione del Consiglio dell'Ordine per discutere della “sfiducia” al Presidente, Segretario, Tesoriere e Vice Presidente e loro revoca e nuove elezioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gianfranco Mallardo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2020 – svoltasi con le modalità di cui all'art. 25 del D.L. n.137/2020 ed all'art. 2 del D.P.C.S. n.134/2020 - il dott. Domenico De Falco 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

I ricorrenti, tutti consiglieri dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord, hanno con plurime istanze chiesto la convocazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati affinché fosse iscritta all'ordine del giorno di una seduta consiliare la “sfiducia” al Presidente, Segretario, Tesoriere e Vice Presidente e la loro revoca dagli incarichi.

Con nota del 3 settembre 2020 il Presidente, in riscontro alle richiamate richieste, comunicava di non poter accogliere la richiesta, in quanto la

deliberazione che si richiedeva non sarebbe stata inclusa tra i poteri del Consiglio.

Avverso tale nota e l'implicito rifiuto di porre la questione all'ordine del giorno, i consiglieri in epigrafe hanno proposto il ricorso notificato e depositato in data 28 ottobre 2020, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, sulla base dei motivi così di seguito rubricati.

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 5 del regolamento per il funzionamento delle adunanze approvato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Violazione dei principi di correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento dei fatti, sviamento, manifesta illogicità ed ingiustizia.

II. Stessa censura sotto diverso profilo. Violazione e falsa applicazione della n. 247 del 31/12/2012. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 5 del regolamento per il funzionamento delle adunanze approvato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord. Violazione dei principi di correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento dei fatti, sviamento, manifesta illogicità ed ingiustizia.

Si è costituito l'avvocato Mallardo, Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Napoli Nord, eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Il resistente premette che i regolamenti interni dell'Ordine sono volti a disciplinare anche le materie non regolate dal CNF e ad integrare quelli emessi dal CNF. In siffatta guisa è valorizzato il carattere di autonomia degli ordini professionali quali enti pubblici non economici.

In particolare, ne risulterebbe accentuata la funzione giurisdizionale prevista dalla lettera c) dell'art. 35 della legge n. 247/2012 che andrebbe coordinata con il successivo art. 36, che elenca le materie di competenza del Consiglio

Nazionale quale giudice speciale, prevedendo in particolare i ricorsi relativi alle elezioni del Consiglio dell'Ordine.

Tale previsione, secondo l'avvocato Mallardo, andrebbe interpretata estensivamente nel senso che al Consiglio Nazionale sarebbero attribuite tutte le controversie concernenti le controversie elettorali in generale e la struttura stessa degli ordini.

Il ricorso sarebbe poi inammissibile, in quanto i ricorrenti impugnano esclusivamente la nota del Presidente che avrebbe carattere endoprocedimentale, restando inoppugnati sia la successiva convocazione del Consiglio dell'Ordine per la seduta del giorno 8 settembre 2020 sia la deliberazione che ne è conseguita che, secondo il resistente, sarebbero gli atti effettivamente lesivi.

Sempre in rito, parte resistente eccepisce la violazione del contraddittorio, atteso che il ricorso è stato notificato al solo presidente mentre gli attori agirebbero nei confronti di tutto l'ufficio di presidenza.

Nel merito il ricorso sarebbe infondato in quanto il regolamento del **COA** assegnerebbe al Presidente l'esclusiva competenza alla convocazione e conduzione delle adunanze, laddove i consiglieri potrebbero solo "segnalare" al Presidente un argomento da porre all'ordine del giorno.

In ogni caso, la legge n. 247/2012, nel prevedere che tutti i membri dell'ufficio di presidenza siano designati con elezioni di secondo grado del Consiglio, non contemplerebbe la possibilità di revoca.

L'istituto della "sfiducia" potrebbe trovare spazio rispetto ad incarichi fiduciari non già rispetto ad un procedimento elettorale come quello per la nomina del Presidente; d'altra parte l'autotutela non potrebbe trovare applicazione anche tenuto conto delle posizioni soggettive maturate dagli eletti.

Parte ricorrente ha replicato ai rilievi del resistente e alla camera di consiglio del 2 dicembre 2020, sentite le parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a. sulla possibilità

di definire il ricorso con sentenza in forma semplificata, ravvisandosene i presupposti, il ricorso è stato introitato per la decisione.

Occorre preliminarmente scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'avvocato Mallardo.

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo.

Non può infatti dubitarsi della natura pubblicistica degli Ordini professionali giusta anche la qualificazione ad essi attribuita all'art. 24 della l. n. 247/2012, a mente del quale *“il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia”*.

Essi sono poi investiti di prerogative pubblicistiche attinenti alla tenuta degli albi e al controllo sul rispetto degli obblighi deontologici e professionali da parte degli associati, adottando provvedimenti a contenuto certificativo e sanzionatorio che sono espressione di un potere pubblicistico naturalmente sottoposto alla giurisdizione del giudice amministrativo (Corte cost. n. 204/2004).

Né in contrario possono invocarsi le ipotesi di “giurisdizione domestica” dei consigli dell'ordine concernenti le elezioni, di cui all'art. 35 e 36 co. 1, della legge professionale, trattandosi di ipotesi di giurisdizione speciale - istituita con D.LGS. lgt. 23 novembre 1944, n. 382, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, e da questa conservata dall'art. 102 e dalla VI disposizione transitoria -che non ammettono interpretazioni estensive e sono espressamente limitate, per quel che rileva nella presente sede, alle “elezioni dei consigli dell'ordine”.

Tale specifica ipotesi non può essere estesa a tutte le controversie che riguardano la struttura e il funzionamento degli ordini, altrimenti estendendosi la competenza giurisdizionale ben oltre il limite delle tassative ipotesi previste dalla legge.

Ravvisata la giurisdizione di questo Tribunale può dunque ora scrutinarsi l'ulteriore rilievo preliminare di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse a causa dell'addotta natura endoprocedimentale dell'atto di convocazione impugnato.

Anche tale eccezione non merita positiva considerazione.

Ritiene, infatti, il Collegio che la cristallizzazione della lesione all'interesse nutrito dai ricorrenti - che avevano richiesto l'inclusione della trattazione delle revoca e nomina del nuovo Presidente nell'ordine del giorno di una prossima seduta del Consiglio - sia avvenuta con gli atti oggetto di impugnativa, rispetto ai quali la successiva convocazione del Consiglio, senza l'indicazione nell'ordine del giorno della questione oggetto di richiesta da parte dei consiglieri, configura mera conseguenza della precedente determinazione negativa.

Tale lesione si indentifica, infatti, nel non aver potuto trattare in sede consiliare il tema che essi volevano fosse esaminato, con la conseguenza che l'atto di diniego è suscettibile di autonoma impugnazione, rispetto alla quale non può essere negata la sussistenza di un interesse concreto ed attuale da parte dei ricorrenti, quale atto equivalente ad "un arresto procedimentale".

Infine, sempre in rito, parte resistente lamenta la violazione del contraddittorio per la mancata notifica del ricorso agli altri membri dell'Ufficio di presidenza.

Il rilievo non è persuasivo.

In primo luogo ai sensi dell'art. 41 c.p.a. ai fini dell'ammissibilità del ricorso è sufficiente che esso sia notificato all'ente che ha adottato il provvedimento e ad almeno uno dei controinteressati che, nella fattispecie, è il Presidente. Peraltro ritiene il Collegio che non sia necessaria la notifica agli altri membri

dell'ufficio di Presidenza, atteso che oggetto della richiesta è la mera convocazione del Consiglio per la discussione in ordine alla revoca dell'organo di vertice al quale andava quindi esclusivamente notificato il ricorso introduttivo.

Superate le eccezioni preliminari occorre ora scrutinare il merito del ricorso con il quale i ricorrenti contestano l'affermazione contenuta nella gravata nota secondo cui che esulerebbe dai poteri del Consiglio la revoca del Presidente, anche in considerazione dell'assenza di una specifica previsione nel regolamento interno.

La risposta positiva a tale quesito consentirebbe ai consiglieri di validamente richiedere al Presidente la convocazione della seduta per la trattazione della questione della revoca, spettando al Presidente di valutarla e, se proveniente dalla maggioranza, convocare il Consiglio con tale ordine del giorno.

Sul quesito appena posto questa Sezione si è già di recente pronunciata con la sentenza 20 marzo 2020, n. 1203, rispondendo affermativamente.

Invero nel caso oggetto della menzionata pronuncia, vi era una previsione del regolamento di quel Consiglio dell'ordine che prevedeva la possibilità di revocare il Presidente; diversamente nel caso di specie è incontestato tra le parti che una siffatta previsione manchi nella regolamentazione interna.

Nondimeno, il Collegio ha ritenuto in quel caso, con orientamento che merita conferma anche in questa sede, che la previsione regolamentare appena menzionata non confliggesse con il nuovo ordinamento forense introdotto con la legge n. 247/2012 *“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, prosegue la sentenza citata, la legge n. 247/2012 rappresenta, 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?'*

La Sezione, in adesione al proprio precedente appena riportato, conferma la necessaria sussistenza del rapporto fiduciario tra Consiglio dell'Ordine e Presidente a prescindere da una positiva previsione regolamentare, alla quale potrà riconoscersi eventualmente valore ricognitivo rispetto alla necessaria fiducia che deve ispirare i rapporti tra tali organi.

Ne consegue che, a fronte della richiesta proveniente dalla maggioranza dei consiglieri, il Presidente era tenuto a porre all'ordine del giorno di una convocanda seduta del Consiglio la richiesta di revoca e sostituzione delle cariche in precedenza elette, sicché il ricorso deve essere accolto e la nota impugnata deve essere annullata. Pertanto il Presidente dovrà procedere alla convocazione del Consiglio, includendo la chiesta revoca nell'ordine del giorno, secondo quanto precisato.

Le spese del giudizio possono essere compensate, considerato che il precedente di questa Sezione richiamato nella presente sentenza è molto recente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati, nei sensi di cui in motivazione.

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 2 dicembre 2020 – svoltasi con le modalità di cui all'art. 25 del D.L. n.137/2020 ed all'art. 2 del D.P.C.S. n.134/2020 - con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Domenico De Falco, Primo Referendario, Estensore



**L'ESTENSORE**  
**Domenico De Falco**

**IL PRESIDENTE**  
**Salvatore Veneziano**

IL SEGRETARIO