



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

PARERE IN MERITO ALLA SITUAZIONE GIURIDICA DEGLI ORDINI FORENSI COSTITUITI PRESSO I CIRCONDARI DI TRIBUNALE DI PROSSIMA SOPPRESSIONE IN ATTUAZIONE DELLA CD. RIFORMA DELLA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

SOMMARIO: 1. Il quesito. 2. Le disposizioni conferenti: la circoscrizione territoriale dell'ordine forense e la correlazione con il circondario di Tribunale. 3. La natura giuridica dell'ordine circondariale forense: l'ente pubblico a carattere associativo. 4. La riserva di legge in materia di disciplina degli ordini circondariali forensi. 5. La disciplina del d. lgs. 155 del 2012; la relazione ministeriale di accompagnamento e la tesi della soppressione implicita. 6. L'impossibilità di predicare la soppressione implicita degli ordini forensi senza un'espressa previsione di rango primario: il significato della riserva di legge. 7. L'impossibilità di predicare la soppressione implicita degli ordini forensi: l'autonomia dell'ente esponenziale della categoria forense. 8. Conclusioni.

1. Il quesito.

1.1. Il presente parere concerne la sorte dei Consigli dell'ordine degli avvocati costituiti presso i circondari di Tribunale destinati alla soppressione in virtù del d. lgs. 7 settembre 2012 n. 155 recante "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148". In particolare, a fronte del totale silenzio al riguardo della disciplina richiamata, è sorto il dubbio che la soppressione del Tribunale possa comportare in via necessaria ed automatica l'estinzione dell'ordine forense, senza che sia peraltro possibile chiarire quale sia la sorte dei rapporti giuridici in essere al momento della soppressione, con particolare riferimento alla sorte del personale dipendente, ai contratti di cui l'ente è parte, alla sorte del patrimonio e delle dotazioni, ai procedimenti amministrativi in corso alla data della eventuale estinzione, alla sorte dell'albo tenuto dal Consiglio dell'ordine.

1.2. La recente conclusione dei procedimenti pendenti di fronte alla Corte costituzionale nel senso dell'inammissibilità e/o del rigetto delle numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate da molti uffici giudiziari a proposito della richiamata normativa delegata comporta con tutta evidenza l'assoluta urgenza del presente parere, atteso l'approssimarsi della data fissata dal decreto delegato per l'attuazione della riforma (13 settembre 2013).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

2. Le disposizioni conferenti: la circoscrizione territoriale dell'ordine forense e la correlazione con il circondario di Tribunale.

2.1. Il dubbio circa la sopravvivenza o, viceversa, l'estinzione degli ordini forensi costituiti presso i Tribunali prossimi alla soppressione nasce dalla stretta correlazione tra ordine forense e relativo Tribunale che l'ordinamento della professione di avvocato in Italia ha sempre presentato. L'art. 24 della legge 247/2012 dispone che *“presso ciascun tribunale è costituito l'ordine degli avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario”*. Già l'art. 16 del RDL 1578/1933 prevedeva peraltro che *“per ogni tribunale civile e penale è costituito un albo degli avvocati”*; la disposizione viene confermata dall'art. 19 del d.lgs. lgt. 23 novembre 1944, n. 382, in forza del quale *“Per ciascun circondario di tribunale è costituito un Consiglio dell'ordine degli avvocati”*. Si badi che il decreto luogotenenziale da ultimo citato è la fonte che, dopo la stagione corporativa che aveva soppresso gli ordini professionali affidando la tenuta degli albi ai sindacati nazionali fascisti di categoria - restituisce autonomia e democraticità alle categorie professionali ricostituendo consigli locali e nazionali e sancendone la composizione elettiva.

2.2. Per altre categorie professionali, la legge prevede circoscrizioni territoriali differenti: fermo restando il Consiglio nazionale, gli ordini professionali di altre categorie si dislocano secondo livelli territoriali di altro tipo, a volte corrispondenti alla provincia (ingegneri, architetti), o perfino, in casi di ordini costituiti più di recente, alla Regione (assistenti sociali).

La scelta circa la articolazione territoriale dell'ordine è dunque una questione di diritto positivo che l'ordinamento può modulare in maniera differenziata, in ragione delle specificità di ciascuna professione. In molti ordinamenti professionali, peraltro, la scelta operata dalla legge è temperata dal rilievo giuridico della volontà degli iscritti negli albi: è possibile infatti procedere, nei casi previsti dalla legge, all'accorpamento ed alla confluenza di ordini limitrofi, in genere attraverso un procedimento che passa per una delibera dell'assemblea degli iscritti e prevede un ruolo per il Ministro vigilante e per il Consiglio nazionale. In taluni casi la legge concede rilevanza alla presenza, in un determinato luogo, di un certo numero di professionisti, che possono fare domanda per la costituzione dell'ordine¹, oppure

¹ L'art. 7, comma 2, D. lgs. n. 139 del 2005 (ordinamento della professione di dottore commercialista ed esperto contabile) dispone:



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

assegna rilevanza ad un ordine preesistente: nel disporre l'unificazione degli ordini dei commercialisti e dei collegi dei ragionieri e la confluenza di questi enti, per tutto il territorio nazionale, in un ordine (unificato) dei dottori commercialisti ed esperti contabili, l'art. 58, comma 2, del d. lgsl. 139/2005 ha previsto che, nei circondari di tribunale ove esistevano solo uno o l'altro degli enti in parola, fosse comunque costituito un ordine della professione unificata.

2.3. È appena il caso di osservare che la fonte da ultimo citata contiene un'ampia e dettagliata disciplina transitoria volta a regolare gli effetti giuridici dei fenomeni di soppressione e accorpamento di ordini e collegi professionali in relazione all'unificazione degli albi dei dottori commercialisti e dei ragionieri: più di venti articoli contenuti per lo più nel capo VI dell'atto, che si occupano, tra le altre materie, della successione nei rapporti giuridici e nella titolarità delle funzioni pubbliche, della costituzione di albi unificati tenuti dagli ordini destinati a confluire, dei diritti quesiti, delle regole in materia di composizione dei Consigli dell'ordine destinati a rappresentare iscritti in albi riuniti, delle conseguenze sullo stato giuridico dei tirocinanti, dei procedimenti disciplinari pendenti alla data di istituzione dei nuovi ordini. La disciplina fu a suo tempo elaborata da una Commissione ministeriale presieduta dal Sottosegretario Vietti e partecipata dalle categorie interessate per il tramite di esperti della materia.

2.4. Più in generale, la disamina delle disposizioni dedicate alla disciplina della soppressione di enti pubblici - considerati inutili, cosa che ovviamente non si può dire per gli ordini forensi - segnala che il legislatore in questi casi deve necessariamente diffondersi nella regolazione della sorte dei rapporti giuridici in essere al momento della soppressione dell'ente (cfr. legge 4 dicembre 1956, n. 1404, recante *"Soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale"*; ma anche il più recente art. 7 del D. L. decreto-

"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 e 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'articolo 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".



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge 30 luglio 2010, n. 122 recante: «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*»).

2.5. La rapida disamina delle norme in materia di articolazione territoriale degli ordini introduce due problematiche fondamentali ai fini della risoluzione del quesito in trattazione: il ruolo della legge nella disciplina dell'ordine professionale e della sua articolazione territoriale; il rilievo della componente personalistica nell'istituzione ordinistica, stante la sua natura di ente esponenziale di una comunità di professionisti.

3. La natura giuridica dell'ordine circondariale forense: l'ente pubblico a carattere associativo.

3.1. L'ordine professionale costituisce una figura soggettiva di diritto pubblico di indubbia peculiarità. Si tratta probabilmente di uno dei casi più interessanti di integrazione pubblicistica di un gruppo sociale. Formazione sociale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, l'ordine è infatti una comunità di persone accomunate dall'afferenza ad un albo professionale e dall'esercizio di una professione: come recitano le più recenti formulazioni normative, gli iscritti negli albi costituiscono infatti l'ordine professionale (cfr. art. 24, legge 247/2012, per cui “gli iscritti negli albi degli avvocati costituiscono l'ordine forense”, ma anche l'art. 6, d. lgs. 139/2005, relativo ai commercialisti, con formulazione quasi identica a quella del c.d. art. 24 legge forense; o l'art. 3, comma 2 della legge 84 del 1993, per cui “Gli iscritti all'albo costituiscono l'ordine degli assistenti sociali, articolato a livello regionale o interregionale”). L'ordinamento giuridico eleva ad enti pubblici tali comunità professionali in ragione della sussistenza di un interesse pubblico al corretto esercizio della professione². Nel caso della professione forense la soglia di integrazione pubblicistica è talmente elevata che l'istituzione di vertice della categoria, il Consiglio nazionale forense, partecipa della funzione statuale per eccellenza, la giurisdizione, ed assume

² In questo senso già G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte III, Giuffrè, Milano, 1920, 380 e ssg., ma anche, SAVATIER, *La profession libérale*, Paris, 1947, 17, e G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, E. Jovene ed., Napoli, 1979. Contra, P. PISCIONE, *Ordini e collegi professionali*, Giuffrè, Milano, 1959, che ritiene che l'istituzione in ente pubblico di un ordine ne trasformi l'interesse tutelato in interesse pubblico, e quindi che l'interesse professionale sia di per sé un interesse pubblico.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

la qualità di giudice speciale. Esistendo un vero e proprio interesse pubblico al corretto esercizio della professione, ecco che la legge conforma appunto in enti pubblici le articolazioni locali (gli ordini circondariali) e nazionali (il Consiglio nazionale forense) dell'ordine forense (cfr. art. 24, comma 2, legge 247: "l'ordine forense si articola negli ordini circondariali e nel CNF"), ed assegna a questi enti funzioni pubbliche da esercitarsi dunque nell'interesse generale, e non nell'interesse degli iscritti negli albi.

3.2. Accanto a tali funzioni pubbliche, gli ordini presentano però una immanente vocazione esponenziale degli interessi della categoria di cui sono espressione, per cui convivono, in capo a tali enti la cura di interessi pubblici e la rappresentanza degli interessi (collettivi) degli iscritti³, di talché la giurisprudenza unanime riconosce a tali enti la legittimazione processuale a far valere appunto tali interessi. La legge stessa assegna infatti agli ordini circondariali la funzione di rappresentanza istituzionale degli iscritti, così come assegna al Consiglio nazionale la funzione di "rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale" (art. 35, lett. a, l. 247). Peraltro già la legislazione risalente assegna ai Consigli nazionali il compito di esprimere la posizione della categoria esercitando la funzione consultiva sui provvedimenti che la riguardano (art. 14, d. lgsl. lgt. n. 382/1944).

3.3. Questa complessa natura giuridica dell'essere l'ordine per un verso ente pubblico istituito e regolato dalla legge, ma anche per altro verso "associazione ad appartenenza obbligatoria" (con tutte le conseguenze che ne derivano in ordine al rilievo della base personalistica nella vita dell'ente, basti ricordare le funzioni dell'assemblea, l'elettività dei consigli direttivi, etc. etc.), già ricostruita da tempo in dottrina⁴, trova oggi una precisa ipostasi normativa nella definizione di "ente pubblico non economico a carattere associativo" che presentano gli ordinamenti professionali più recenti, e fra essi, quello forense: *"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"* (art. 24, comma 3, l. 247 cit.).

³ G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli, Torino 2012, 53 e ss.

⁴ G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, cit.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

4. La riserva di legge in materia di disciplina degli ordini circondariali forensi.

4.1. Gli ordini circondariali della cui ipotetica soppressione si tratta nel presente parere sono dunque enti pubblici non economici a carattere associativo, dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria e regolamentare, e, come enti esponenziali delle comunità di riferimento, sono inquadrabili tra le formazioni sociali protette dall'art. 2 della Costituzione, in quanto espressione del principio autonomico e del principio pluralista. Lo statuto autonomico, l'elettività degli organi di vertice locali, le funzioni assegnate alle assemblee degli iscritti sono il precipitato positivo della base personale che caratterizza tali figure soggettive.

4.2. Gli ordini circondariali di cui si tratta sono peraltro enti pubblici di carattere nazionale, in ragione della riferibilità dell'interesse tutelato (il corretto esercizio della professione forense) all'intera generalità, e non solo alle comunità locali: in questo senso il giudice delle leggi, che ha appunto annullato una legge regionale che pretendeva di disciplinare gli ordini professionali aventi sede nel proprio territorio, realizzando dunque una violazione dell'art. 117 Cost. che assegna alla potestà legislativa statale esclusiva la disciplina degli enti pubblici nazionali (Corte cost. n. 405 del 2005).

4.3. La riserva di legge (statale) in materia di ordini forensi circondariali è dunque confermata da due disposizioni costituzionali: l'art. 97 Cost., secondo cui *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge”* e il citato art. 117 Cost., comma 2, per cui *“lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) g) ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*.

La disciplina degli ordini forensi è dunque resa dalla legge, e ciò è confermato dalla stessa legge 247/2012, che ha avuto il merito di sottrarre la professione e gli ordini forensi alla delegificazione di larga parte degli ordinamenti professionali italiani avviata dall'art. 3, comma 5 DL 138/2011 e poi realizzata con il DPR 137/2012.

5. La disciplina del d. lgsl. 155 del 2012; la relazione ministeriale di accompagnamento e la tesi della soppressione implicita.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

5.1. Come si è accennato nel paragrafo 1 del presente parere, la normativa delegata che dispone la soppressione e l'accorpamento di Tribunali non reca alcuna disposizione in ordine alla sorte degli ordini forensi costituiti presso quei Tribunali.

Diverse disposizioni prevedono invece che i magistrati (art. 5, comma 1) ed il personale amministrativo (art. 5, comma 6) dei Tribunali e delle Procure che saranno soppressi al 13 settembre 2013 vengano di diritto inseriti negli organici degli Uffici giudiziari accorpanti, cioè di quegli Uffici destinati a svolgere le funzioni degli Uffici soppressi.

5.2. Nonostante il silenzio della legge sul punto, la relazione ministeriale di accompagnamento al d. lgs. n. 155/2012 dedica un rapido passaggio alla questione, affermando che *“A seguito della definizione della nuova geografia giudiziaria non occorre alcun intervento normativo volto a disporre espressamente la soppressione degli Albi e dei Consigli dell'ordine degli avvocati costituiti presso i tribunali soppressi, atteso che tale effetto si produce, ex lege, in forza delle disposizioni contenute negli articoli 16 del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, e 39 del D.lgs. 23 novembre 1944, n. 382, che prevedono, rispettivamente, la costituzione di un Albo di avvocati e di un Consiglio dell'ordine degli avvocati per ogni circondario di tribunale”*.

La relazione pare dunque desumere una soppressione implicita degli ordini forensi dalla consolidata correlazione normativa tra Tribunale e ordine di cui si è detto in precedenza.

5.3. Il passaggio argomentativo è poco persuasivo, per le ragioni che vedremo, ma è anche incompleto, oltre che materialmente erroneo almeno in un richiamo (il richiamo all'art. 39 d. lgs. Lgt. n. 382/1944 deve infatti leggersi all'art. 19).

È incompleto (non tanto e non solo perché omette di richiamare il nuovo ordinamento forense, ma) perché manca di richiamare l'unica disposizione dalla quale si potrebbe ricavare l'asserito effetto soppressivo e cioè l'art. 1 del decreto 155, che prevede che *“Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto”*. È ovviamente a tale disposizione, letta in relazione alle norme citate che dispongono la costituzione degli ordini forensi presso i Tribunali, che può semmai ricondursi il supposto effetto soppressivo, e non certo agli artt. 16 rdl 1578 e 19 d.lgs. 382/1944, i quali letti isolatamente e senza il collegamento con l'art. 1 del d. 155 non possono evidentemente cagionare alcun effetto estintivo.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

5.4. È altresì incompleto perché omette di richiamare altri ordini professionali che pure hanno circoscrizione territoriale coincidente con quella dei Tribunali, e che, secondo il ragionamento abbozzato dalla relazione dovrebbero dunque anch'essi rimanere travolti automaticamente dalla vicenda estintiva dell'Ufficio giudiziario (si pensi agli ordini dei dottori commercialisti ed esperti contabili, costituiti anch'essi in ogni circondario di Tribunale).

5.5. In buona sostanza, a voler dare un senso a quanto affermato nella relazione ministeriale, dalla disposizione di cui all'art. 1 d. lgs. 155/2012, interpretata sistematicamente alla luce delle altre previsioni ordinamentali che correlano l'ordine forense (ma anche altri ordini) al Tribunale, dovrebbe ricavarsi una norma (non scritta ma evidentemente implicita) in base alla quale oltre ai "tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata" sarebbero appunto soppressi una serie di enti dotati di personalità giuridica, e cioè gli ordini circondariali forensi (ma anche altri ordini professionali neanche menzionati nella relazione).

5.6. A dire il vero, nel passaggio ministeriale la vicenda estintiva è riferita anche all'albo degli avvocati tenuto dall'ordine sopprimendo, oltre che all'ente: si tratta di un'affermazione invero abnorme, atteso che la normativa delegata non dispone alcun trasferimento dell'albo in capo all'ordine costituito presso il Tribunale accorpante. Probabilmente, nella visione ministeriale questo effetto traslativo dovrebbe forse pure prodursi automaticamente o dovrebbe rinvenirsi, nella medesima disposizione soppressiva del citato art. 1, una norma (ancora una volta) non scritta ma evidentemente implicita che imponga tale trasferimento, con l'obbligo giuridico del Presidente del Consiglio dell'ordine sopprimendo (o dell'intero Consiglio?) di trasferire l'albo all'ordine (presuntivamente) accorpante, e il conseguente obbligo giuridico del Presidente del Consiglio dell'ordine accorpante (o dell'intero Consiglio?) a ricevere l'albo e a redigere con la massima urgenza un albo unico che risulti dalla confusione dei due albi precedenti, ricalcolando le anzianità. Non essendo definiti i tempi di queste attività amministrative, vi sarebbe comunque il rischio che al 13 settembre 2013 l'albo debba considerarsi estinto, e con esso lo *ius postulandi* degli iscritti, a meno che le predette attività non siano tutte eseguite prima di quella data, ma in quel caso sarebbe lecito dubitare della legittimità di tali atti, in totale assenza di una cornice normativa.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

5.7. Discorso analogo potrebbe replicarsi con riferimento ai rapporti giuridici pendenti, e alle funzioni amministrative in corso di svolgimento. Si pensi ad esempio ai procedimenti disciplinari in corso presso gli ordini asseritamente soppressi al 13 settembre 2013. Quale la sorte di tali procedimenti? Verrebbero anch'essi trasferiti in capo all'ordine accorpante? E con quali garanzie per il contraddittorio? Nella corposa disciplina dedicata alla unificazione degli albi (e degli ordini) dei dottori commercialisti e dei ragionieri specifiche disposizioni venivano dettate in materia, e, a proposito delle garanzie di rispetto dei diritti dell'incolpato in caso di procedimento pendente al momento della estinzione dell'ordine, veniva espressamente stabilito che l'audizione dell'incolpato, ove già effettuata presso l'ordine soppresso, dovesse essere necessariamente ripetuta presso il Consiglio dell'ordine unificato (art. 72, comma 2, d. lgsl. 139/2005).

5.8. Secondo la logica di cui alla relazione di accompagnamento, norme quali quella della necessaria prosecuzione del procedimento disciplinare in capo all'ordine costituito presso il Tribunale accorpante dovrebbero forse ricavarsi dalla disposizione di cui all'art. 1 d.lgsl. 155/2013, letta alla luce delle altre disposizioni citate.

Non si ritiene sia necessario proseguire oltre nella analisi della casistica che l'effetto estintivo automatico di albo ed ordine rintracciato dal Ministero nelle (al riguardo) silenziose norme richiamate finirebbe inevitabilmente per comportare: sia consentito menzionare la posizione dei dipendenti dell'ente (anche per loro il d. lgsl. 139/2005 si curava di dettare specifiche disposizioni relative alla continuità della carriera, e al mantenimento della posizione assicurativa e previdenziale), o la sorte delle obbligazioni assunte dall'ente sopprimendo, e il loro assai dubbio trasferimento in capo all'ordine del Tribunale accorpante, senza una chiara previsione normativa al riguardo.

Non si tratta di casi sporadici: la vicenda che ci occupa riguarda certamente alcune migliaia di persone, considerando gli iscritti negli albi, i dipendenti, i componenti dei Consigli dell'ordine eletti, ma anche chiunque abbia instaurato rapporti giuridici con l'ente.

5.9. Deve piuttosto essere revocata in dubbio l'affermazione contenuta nella relazione di accompagnamento: la pretesa di ricavare dalla disposizione espressa di cui all'art. 1 d. lgsl. 155/2012, non solo una norma inespressa di soppressione degli ordini forensi (e anche di altri ordini professionali, come detto), ma in realtà una serie di norme destinate a disciplinare la sorte dei rapporti giuridici



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

pendenti e delle funzioni amministrative esercitate dai medesimi ordini (un vero e proprio corpus normativo – verrebbe da dire) è una pretesa manifestamente infondata.

Si badi che, a voler ragionare seguendo l'indicazione contenuta nella relazione ministeriale, l'unica altra soluzione possibile sarebbe la mera soppressione di albi ed enti, l'estinzione dei rapporti di lavoro in essere con l'ente, la cessazione delle funzioni amministrative in corso, l'estinzione dei procedimenti disciplinari, e così via.

Si tratta in entrambi in caso di soluzioni interpretative del tutto abnormi, lontanissime da una necessaria interpretazione costituzionalmente conforme del quadro giuridico di riferimento.

6. L'impossibilità di predicare la soppressione tacita degli ordini forensi senza un'espressa previsione di rango primario: il significato della riserva di legge.

6.1. Ed invero il rigetto dell'interpretazione ministeriale e la diversa soluzione della necessaria sopravvivenza degli ordini costituiti presso i Tribunali sopprimendi, almeno fino ad un'espressa e diversa previsione legale, passa proprio per la esatta comprensione dei due caratteri fondanti la conformazione normativa degli ordini forensi già richiamati: la riserva di legge e la natura giuridica di enti pubblici associativi degli ordini.

6.2. La riserva di legge in materia di disciplina degli enti pubblici nazionali che la Costituzione ha voluto e confermato in ben due disposizioni (i citati artt. 97 e 117 Cost.) preclude in modo inequivocabile che sia possibile ricavare la più grave decisione astrattamente configurabile circa la disciplina dell'ente stesso (e cioè la sua estinzione) da una disposizione che non contenga una chiara manifestazione di volontà legislativa espressa. La *ratio* stessa dell'istituto della riserva di legge mira proprio a modellare il sistema delle fonti nel senso che sia proprio una previsione normativa di rango primario, e non anche un'altra fonte del diritto a dettare per intero la disciplina della materia considerata (riserva assoluta), o a dettarla nei suoi lineamenti fondamentali lasciando ad altra fonte subordinata la disciplina di dettaglio (riserva relativa). È di tutta evidenza che la decisione circa l'esistenza o la soppressione dell'ente accede ai lineamenti fondamentali della materia, per cui è irrilevante nel caso di specie dibattere sulla natura assoluta o relativa della riserva di legge: si tratta in ogni caso di materia che deve essere disciplinata per legge.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

6.3. A maggior ragione l'esistenza di una riserva di legge in materia di ordini forensi preclude inequivocabilmente che l'effetto estintivo sia ancorabile ad un frettoloso passaggio di una relazione ministeriale: il valore specifico della riserva di legge, che non è un mero principio organizzativo del sistema delle fonti del diritto, ma anche un istituto inevitabilmente incidente sulla forma di governo e sulla forma di Stato, sta appunto anche in questo, e cioè nell'evitare che il potere esecutivo possa, in assenza di legge, abusare delle proprie competenze normative ed amministrative, e che anche il potere giudiziario possa, in assenza di disciplina legale, avere al riguardo un potere di valutazione privo di qualsiasi limite (come sarebbe ove gli fosse consentito di desumere da disposizioni quali quelle qui considerate un precetto normativo inespresso)⁵.

6.4. Nessun effetto estintivo può dunque verificarsi in capo agli ordini forensi costituiti presso i Tribunali sopprimendi alla data del 13 settembre 2013 perché non è rinvenibile nelle fonti conferenti una norma di rango primario che abbia tale contenuto, e la riserva di legge in materia di disciplina degli ordini forensi preclude la possibilità che tale norma sia ricavabile implicitamente.

Le disposizioni che, in positivo, stabiliscono la correlazione tra ordine forense e tribunale non contengono un comando implicito che conduca in negativo all'automatica estinzione di uno degli enti nel caso sia soppresso l'altro. La riserva di legge in materia ha dunque un valore specifico non solo con riguardo alla descritta esigenza di ricondurre al legislatore e solo al legislatore la volontà estintiva di un ente di diritto pubblico, ma anche con riguardo alla assoluta necessità che l'atto legislativo estintivo, ove assunto, si faccia carico della disciplina della sorte dell'ente e di tutte le correlate situazioni giuridiche, in funzione di un'elementare esigenza di certezza del diritto e di protezione dei titolari di situazioni giuridiche soggettive coinvolte dalla vicenda estintiva.

7. L'impossibilità di predicare la soppressione implicita degli ordini forensi: l'autonomia dell'ente esponenziale della categoria forense.

⁵ "Il legislatore può non disciplinare affatto la materia riservata, ma – se decide di disciplinarla – ha l'obbligo di disciplinarla compiutamente o integralmente, così da non lasciare spazio all'intervento di fonti subordinate alla legge o, più in generale, di non lasciare margini di discrezionalità agli organi (amministrativi e giurisdizionali) nell'applicazione" (GUASTINI, legge (riserva di), in Dig. Discl. Pubbl., vol IX, Torino, 1994).



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

7.1. Nella stessa direzione, e cioè verso l'impossibilità di predicare un effetto estintivo degli ordini forensi in base alle norme del d.lgs. 155/2012, conduce la verifica della tesi ministeriale condotta alla luce del secondo argomento qui esposto, e cioè alla luce della natura giuridica di ente pubblico a carattere associativo dell'ordine forense.

7.2. Predicare di una soppressione automatica dell'albo e dell'ordine in ragione della soppressione del Tribunale di riferimento tradisce evidentemente una sorta di concezione ancillare dell'ordine stesso rispetto all'Ufficio giudiziario, quasi che il primo fosse configurabile quale un elemento accessorio del secondo. In realtà la correlazione tra ordine e tribunale è un criterio normativo di identificazione della circoscrizione territoriale di competenza dell'ente esponenziale degli avvocati, che non può che corrispondere al tribunale per ovvie ragioni, ma non un presupposto dell'esistenza dell'ordine, che esiste come figura soggettiva di diritto pubblico per volontà della legge, ed in quanto la legge ha elevato ad ente pubblico una comunità di persone.

7.3. La tesi trascura dunque la esponenzialità dell'ente rispetto alla categoria di riferimento, e in ultima istanza trascura proprio il fatto (giuridico in quanto espressamente previsto dal diritto positivo) dell'essere l'ordine appunto l'insieme degli iscritti nell'albo. Ripugna ad una forma di Stato democratica e pluralista che l'estinzione di un ente associativo dotato di autonomia funzionale, regolamentare ed amministrativa possa essere cagionato da una relazione ministeriale di accompagnamento, e cioè da un atto avente valore, tutt'al più, di circolare amministrativa.

7.4. Quanto fin qui esposto non trascura che indubbiamente la soppressione del Tribunale e la sopravvivenza dell'ordine forense (e degli altri ordini professionali aventi circoscrizione corrispondente al "vecchio" circondario di Tribunale) sia un risultato non coerente con l'assetto storicamente e normativamente consolidato dell'articolazione ordinistica sul territorio. Da questa constatazione deriva piuttosto un'ulteriore conferma della necessità che la legge si faccia carico di disciplinare la fattispecie, tenuto però conto di tutte le peculiarità del caso, prima fra tutte la base personalistica della natura giuridica dell'ordine forense.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

7.5. L'eventuale confluenza degli albi tenuti dagli ordini costituiti presso tribunali soppressi negli albi degli ordini tenuti dagli ordini costituiti presso i tribunali accorpanti muterebbe ovviamente la base soggettiva dell'ordine forense, immettendo nella comunità degli avvocati della circoscrizione accorpante gli iscritti provenienti da altra (soppressa) circoscrizione. In questo modo un Consiglio dell'ordine eletto solo dagli appartenenti all'albo originario si troverebbe ad esercitare le proprie funzioni nei confronti di una base soggettiva più ampia ed allargata, rispetto alla quale non ha però alcuna legittimazione democratica. Non vi è dubbio che la questione debba essere affrontata in sede legislativa, sia per gli argomenti già spiegati, sia per un altro rilevante argomento: la legge 247/2012 dispone all'art. 65, comma 2, la proroga dei consigli dell'ordine eletti alla data dell'entrata in vigore della legge stessa fino al 31 dicembre 2014.

7.6. Da questa disposizione, certamente applicabile anche ai Consigli dell'ordine costituiti presso gli ordini sopprimendi, deriva un'ulteriore e definitiva conferma dell'impossibilità di predicare l'estinzione degli ordini senza una chiara ed inequivocabile previsione normativa di rango equivalente al rango dell'art. 65, comma 2, legge 247/2012.

Il legislatore che dunque prevedesse l'eventuale estinzione degli ordini forensi costituiti presso i tribunali soppressi dovrebbe decidere la sorte degli albi da questi tenuti, e ove ritenesse di farli afferire agli albi tenuti dagli ordini costituiti presso i tribunali accorpanti, dovrebbe porsi il problema qui evidenziato della corrispondenza tra consiglio eletto e base associativa, nella consapevolezza che, in caso di assenza di previsioni espresse al riguardo, la piena operatività delle norme di proroga di cui alla legge 247 avrebbe l'effetto di congelare fino al 31 dicembre 2014 i Consigli in carica.

7.7. Anche dunque la disamina della questione incentrata oltre che sull'istituto della riserva di legge altresì sul riconoscimento della base personalistica degli ordini forensi, e sul necessario rispetto dell'autonomia di tali enti conduce a confermare che nessuna estinzione è predicabile in assenza di norme primarie espresse al riguardo, a meno di non indulgere in una interpretazione di queste manifestamente incostituzionale.

Corrisponde piuttosto ad una interpretazione costituzionalmente conforme del conferente quadro normativo alla luce della riserva di legge in materia ed alla luce della peculiare natura giuridica dell'ordine forense, la soluzione per cui, nel silenzio delle disposizioni conferenti, non sia possibile



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

predicare alcuna estinzione automatica degli ordini forensi costituiti presso i tribunali sopprimendi.

Non a caso, antica autorevole dottrina ben consapevole del tono costituzionale dell'autonomia degli enti pubblici associativi, così si esprimeva a proposito delle vicende estintive: “quanto all'estinzione, gli enti pubblici, oltre che per il venir meno del corpo sociale che ne costituisce il sostrato materiale e per le ragioni previste nell'atto costitutivo o nello statuto, possono venir meno soltanto per legge o in base a norme di legge sufficientemente specifiche (a. 97 Cost.) e sempre nel rispetto dell'autonomia per essi eventualmente prevista nella Costituzione”⁶.

7.8. Sarà compito del legislatore prevedere eventualmente l'estinzione di tali enti per riportare l'articolazione istituzionale dell'ordine forense ad una situazione di perfetta coerenza con la mutata geografia giudiziaria italiana, facendosi altresì carico delle esigenze indefettibili di buona regolazione dei rapporti giuridici pendenti che deriverebbero da una scelta del genere.

8. Conclusioni

Deve pertanto ritenersi che la disposizione di cui art. 1 del d. lgsl. 155/2012 (che prevede la soppressione di una serie di Tribunali), pur se interpretata in correlazione sistematica con gli art. 25, legge 247/2012, 16 RDL 1578/1933, e 19 d. lgs. 382/1944 (che indicano nel circondario di Tribunale la circoscrizione territoriale dell'ordine forense) non rechi una norma implicita che disponga la soppressione degli ordini forensi costituiti presso i Tribunali che saranno soppressi al 13 settembre 2013, perché tale interpretazione è preclusa dalla riserva di legge in materia di disciplina degli ordini forensi (art. 97, e 117 Cost.), e perché, alla luce di una necessaria interpretazione costituzionalmente conforme del quadro normativo conferente, le previsioni di legge in materia debbono essere intese in modo coerente con la doverosa protezione dell'autonomia funzionale, regolamentare ed organizzativa degli ordini forensi in quanto enti pubblici esponenziali delle comunità locali degli avvocati.

Inoltre, se tra gli obiettivi dichiarati della riforma della geografia giudiziaria vi è il contenimento della spesa pubblica (e proprio questa appare essere la finalità del legislatore nelle normative dedicate appunto all'estinzione di enti, cfr. leggi citate al punto 2.4), la soppressione degli ordini circondariali

⁶ A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Ed. XV, Napoli, 1989, 211.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

forensi è risultato del tutto ultroneo, giacché tali enti non gravano sulla spesa pubblica e sono interamente finanziati con il contributo degli iscritti (art. 24, comma 2, l. 247/2012).

Ne consegue che:

- 1) gli ordini forensi costituiti presso i Tribunali di prossima soppressione continueranno a svolgere regolarmente le loro funzioni;
- 2) la circoscrizione territoriale di riferimento di tali ordini coincide con il territorio di cui all'ex circondario di Tribunale;
- 3) allorché l'ordine perdesse la disponibilità dei locali eventualmente utilizzati come sede nell'ambito della sede già destinata al Tribunale soppresso, l'ente dovrà dotarsi di una nuova sede operativa;
- 4) solo una fonte primaria può farsi carico di riallineare eventualmente l'articolazione territoriale degli ordini forensi alla mutata situazione della geografia giudiziaria;
- 5) la fonte primaria che dovesse intervenire sulla materia ed eventualmente disporre la soppressione degli ordini forensi costituiti negli ex circondari di Tribunale dovrà farsi carico di rendere le necessarie disposizioni in ordine all'albo tenuto dal Consiglio dell'ordine, al personale dipendente, al patrimonio, alle funzioni amministrative in corso di svolgimento, con particolare riferimento a quella disciplinare, ai rapporti giuridici in corso, e così via, come accaduto in passato in relazione a vicende simili (cfr. d. lgsl. n. 139/2005 in materia di unificazione degli ordini dei dottori commercialisti e dei collegi dei ragionieri).

Roma, 19 luglio 2013