

# Foro Romano



*I nuovi COA e la  
formazione delle c.d.  
liste elettorali*

Antonino Galletti

## Editoriale

Alessandro Cassiani

## Riflessioni

## Per non dimenticare

Filippo Maria Berardi

Grazia Pivisi Camerlengo

Giovanni Cipollone

Daniela Coppola

## Le voci dell'Avvocatura

Mauro Vaglio

Matteo Allena

Franco Carlo Coppi

Carlo Martuccelli

Angelo Miele

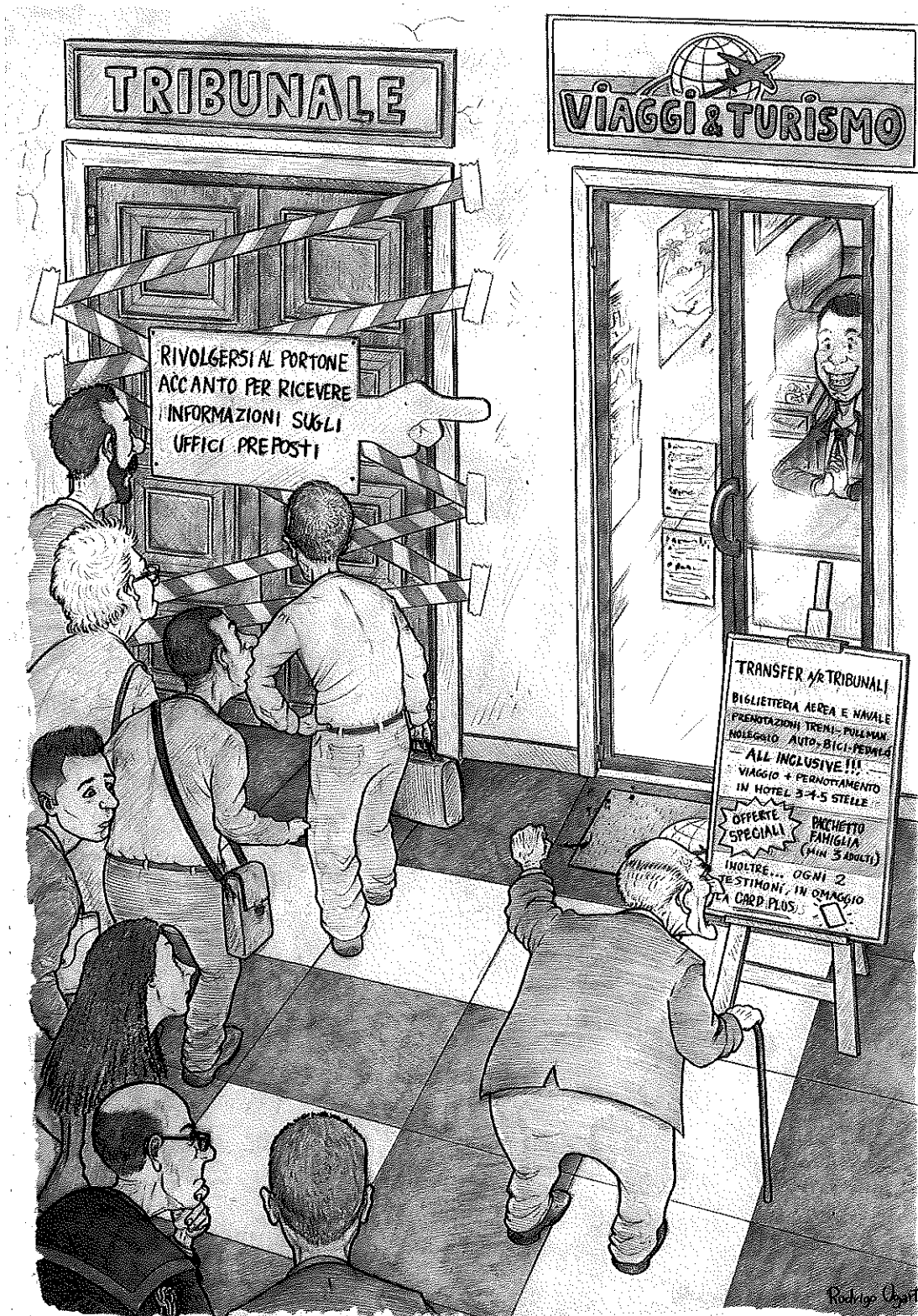
## Attualità Forensi

Pietro Di Tosto

Donatella Cerè

## Attività del Consiglio

## Formazione continua



# I nuovi COA e la formazione delle c.d. liste elettorali ovvero le prime questioni circa l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 28 della c.d. legge di riforma professionale n. 247 del 2012

*Antonino Galletti*

Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Roma

In ordine alla disciplina applicabile per le future elezioni dei Consigli degli Ordini che si svolgeranno a gennaio 2015 (in ragione della proroga *ex lege* della durata del biennio in corso 2012/2013 al 31 dicembre 2014), a causa della poca chiarezza del testo normativo, sono stati posti dubbi circa la portata applicativa e interpretativa da attribuirsi all'art. 28 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante la "nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense".

La disposizione in esame è stata collocata all'interno del Capo II ("Ordine circondariale") del titolo III ("Organi e funzioni degli Ordini forensi") e ha stabilito quanto, per comodità di lettura, testualmente si riporta:

1. Il consiglio ha sede presso il tribunale ed è composto:

- a) da cinque membri, qualora l'ordine conti fino a cento iscritti;
- b) da sette membri, qualora l'ordine conti fino a duecento iscritti;
- c) da nove membri, qualora l'ordine conti fino a cinquecento iscritti;
- d) da undici membri, qualora l'ordine conti fino a mille iscritti;
- e) da quindici membri, qualora l'ordine conti fino a duemila iscritti;
- f) da ventuno membri, qualora l'ordine conti fino a cinquemila iscritti;
- g) da venticinque membri, qualora l'ordine conti oltre cinquemila iscritti.

2. I componenti del consiglio sono eletti dagli iscritti con voto segreto in base al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1 e con le modalità nello stesso stabilite. Il regolamento deve prevedere, in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se

*destinate ai due generi. Il regolamento provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma. Hanno diritto al voto tutti coloro che risultano iscritti negli albi e negli elenchi dei dipendenti degli enti pubblici e dei docenti e ricercatori universitari a tempo pieno e nella sezione speciale degli avvocati stabiliti, il giorno antecedente l'inizio delle operazioni elettorali. Sono esclusi dal diritto di voto gli avvocati per qualunque ragione sospesi dall'esercizio della professione.*

3. Ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto.

4. Sono eleggibili gli iscritti che hanno diritto di voto, che non abbiano riportato, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare esecutiva più grave dell'avvertimento.

5. Risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti. In caso di parità di voti risulta eletto il più anziano per iscrizione e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età. I consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati. L'ipercandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato.

6. In caso di morte, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o più consiglieri, subentra il primo dei non eletti, nel rispetto e mantenimento dell'equilibrio dei generi. In caso di parità di voti, subentra il più anziano per iscrizione e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età. Il consiglio, preso atto, provvede all'integrazione improrogabilmente nei trenta giorni successivi al verificarsi dell'evento.

7. Il consiglio dura in carica un quadriennio e scade il 31 dicembre del quarto anno. Il consiglio uscente resta in carica per il disbrigo degli affari correnti fino all'insediamento del consiglio neoeletto.

8. *L'intero consiglio decade se cessa dalla carica oltre la metà dei suoi componenti.*

9. *Il consiglio elegge il presidente, il segretario e il tesoriere. Nei consigli con almeno quindici componenti, il consiglio può eleggere un vicepresidente. A ciascuna carica è eletto il consigliere che ha ricevuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è eletto presidente o vicepresidente, segretario o tesoriere il più anziano per iscrizione all'albo o, in caso di pari anzianità di iscrizione, il più anziano per età.*

10. *La carica di consigliere è incompatibile con quella di consigliere nazionale, di componente del consiglio di amministrazione e del comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, nonché di membro di un consiglio distrettuale di disciplina. L'eletto che viene a trovarsi in condizione di incompatibilità deve optare per uno degli incarichi entro trenta giorni dalla proclamazione. Nel caso in cui non vi provveda, decade automaticamente dall'incarico assunto in precedenza. Ai componenti del consiglio, per il tempo in cui durano in carica, non possono essere conferiti incarichi giudiziari da parte dei magistrati del circondario.*

11. *Per la validità delle riunioni del consiglio è necessaria la partecipazione della maggioranza dei membri. Per la validità delle deliberazioni è richiesta la maggioranza assoluta di voti dei presenti.*

12. *Contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione. La presentazione del reclamo non sospende l'insediamento del nuovo consiglio.*

In particolare, appare utile approfondire la portata applicativa dei commi secondo e terzo, laddove è stato fissato il principio che l'adottando regolamento ministeriale (ex art. 1 della medesima legge di riforma) dovrà stabilire sia le modalità per l'espressione da parte degli iscritti del voto segreto per l'elezione dei componenti del consiglio e sia che il medesimo regolamento debba prevedere, "in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi. Il regolamento provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma"; infine, al comma terzo, è stato previsto che "ciascun elettore possa esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto".

La scrittura della disposizione non appare particolarmente felice, essendosi previsto che il genere meno rappresentato debba ottenere almeno 1/3 dei consiglieri eletti e che la disciplina del voto di preferenza debba prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi (al comma secondo) e che, tuttavia, l'elettore non possa esprimere più di 2/3 di preferenze (al comma terzo), arrotondate per difetto. È stato, dunque, posto l'interrogativo se la portata immediatamente precettiva delle disposizioni di legge alle quali il regolamento ministeriale dovrà dare esecuzione consenta la possibilità di esprimere un numero maggiore dei 2/3 di preferenza (arrotondati per difetto), laddove l'elettore voglia destinare il *surplus* di voti al genere meno rappresentato ovvero se il numero massimo delle preferenze da esprimersi sia, per così dire, "blindato" nel cennato limite dei 2/3.

La prima opzione ermeneutica sembra quella preferibile anche alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata del dato normativo, nonché per scongiurare *ab origine* la conflittualità permanente che potrebbe instaurarsi all'interno del consiglio anche in ordini dove, per esempio, si presenti una sola lista elettorale, essendosi raggiunta — come auspicabile — una pacificazione degli iscritti che rende inutile la formazione di liste di candidati contrapposte che altrimenti sarebbe addirittura illogicamente imposta da una diversa lettura delle disposizioni in esame.

Innanzitutto, se fosse fondata la tesi che, secondo un'interpretazione letterale e non sistematica del comma terzo, prevede la possibilità di esprimere un numero di preferenze sempre e comunque predeterminato nel limite dei 2/3 con arrotondamento per difetto (e, dunque, per esempio, 16 nei consigli che saranno composti da 25 membri), si svuoterebbe di significato la previsione contenuta al comma precedente (il secondo) che pure consente chiaramente di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi.

Del resto, appare evidente come il legislatore abbia voluto finalmente, in senso moderno ed evoluto, dare attuazione al principio costituzionale della parità tra i sessi (art. 51 Cost.) nell'ambito della nuova legge professionale forense (cfr. gli artt. 21 co. 7 lett., 26 co. 2, 34 co. 1, 2 e 3, 50 co. 2), tant'è che è stata prevista la c.d. "riserva" non già nella sola formazione delle liste elettorali, bensì addirittura nel novero degli eletti al Consiglio e, dunque, tra le varie possibili interpretazioni, deve darsi la preferenza a quella che consenta di massimamente esprimere la c.d. preferenza di genere.

Infine, non certo meno rilevante dal punto di vista pratico per le conseguenze devastanti in termini di logicità e ragionevolezza del sistema così come delineato dal legislatore, deve darsi rilievo alla considerazione che, aderendo alla tesi opposta, si determinerebbe la paradossale conseguenza di riservare, sempre e comunque, 1/3 dei componenti del consiglio a una (o più) fantomatiche liste dell'opposizione (o della minoranza) che non è affatto detto che esistano in tutti i contesti ordinistici, donde la

norma in questione più che prevedere una c.d. riserva per la minoranza finirebbe per istituzionalizzarne e prevederne l'esistenza (della minoranza) anche laddove in concreto questa non esista. Nei Consigli dove sino a oggi si è presentata una sola aggregazione di candidati, portatori di una linea politica forense comune, per i quali la nuova legge ha previsto la possibilità (prima sconosciuta) di costituirsi in una lista "elettorale" (anche se poi il regime delle preferenze sembra essere quello personale), la legge imporrebbe, dunque, sempre e comunque, la formazione (almeno) di una lista della c.d. opposizione alla quale residuerebbero (almeno) 1/3 dei componenti del collegio e ciò, non è chi non veda, appare illogico e paradossale, risolvendosi in

una opzione legislativa per la disgregazione e la frammentarietà che nulla ha a che vedere con l'espressione democratica del voto e la garanzia (costituzionalmente imposta) per la c.d. minoranza di genere.

Non resta, dunque, che aderire a una doverosa interpretazione estensiva e costituzionalizzante della portata precettiva delle disposizioni di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 26 della legge di riforma professionale e, dunque, ritenere che l'iscritto/elettore potrà esprimere un numero di preferenze pari a 2/3 dei componenti del Consiglio ovvero anche l'intero consiglio qualora esprima almeno 1/3 di preferenze al genere meno rappresentato.