

50/V

Segreteria Capo Gabinetto giustizia

Da: CNF Affari generali - PEC <affarigenerali@pec.cnf.it>
Inviato: martedì 21 luglio 2015 14:53
A: centrocifra.gabinetto@giustiziacert.it
Oggetto: I: Parere CNF 17-7-2015 sullo schema di d.m. recante "Regolamento che stabilisce la disciplina per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'Ordine circondariale forense ai sensi dell'articolo 27, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247
Allegati: PARERE CNF 17-7-2015 su schema DM REGOLAMENTO DISCIPLINA FUNZIONAMENTO E CONVOCAZIONE ASSEMBLEA ORDINE CIRCONDARIALE FORENSE.pdf
Priorità: Alta

A S.E.
 il MINISTRO DELLA GIUSTIZIA, On. Andrea Orlando

e, per conoscenza :

- Ill.mo Capo di Gabinetto, Dott. Giovanni Melillo
- Ill.mo Capo dell'Ufficio Legislativo, Dott. Domenico Carcano

OGGETTO : Parere CNF 17-7-2015 sullo schema di d.m. recante "REGOLAMENTO CHE STABILISCE LA DISCIPLINA PER IL FUNZIONAMENTO E LA CONVOCAZIONE DELL'ASSEMBLEA DELL'ORDINE CIRCONDARIALE FORENSE, ai sensi dell'art. 27, comma 3, della Legge n. 247/12

Per incarico del Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. Andrea Mascherin, si trasmette l'unito parere reso da questo Consiglio nella seduta amministrativa del 17 luglio 2015, sullo schema di d.m. in oggetto.

Con i migliori saluti
 ezio germani



Consiglio Nazionale Forense

Affari Generali

- ezio germani -

tel. 06.977488 - fax: 06.97748829

INTEFFERABILE

21 LUG. 2015

Al Capo UC
 per un adempimento
 delle quot. pag. arre
 Cassazione
 21/7/15
 IL CAPO DI GABINETTO
 Giovanni Melillo





CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA



Numero di protocollo : ANM21/07/15.022865U

Schema di Decreto del Ministro della giustizia recante

“Regolamento che stabilisce la disciplina per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense ai sensi dell'articolo 27, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247”

Il parere del Consiglio nazionale forense

(Roma, 17 luglio 2015)



Consiglio nazionale forense



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Il Consiglio nazionale forense, riunito nella seduta amministrativa del 17 luglio 2015

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*;

visto l'art. 27, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che affida ad un decreto del Ministro della Giustizia la disciplina delle regole per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea degli iscritti dell'ordine circondariale, nonché per l'assunzione delle relative delibere;

visto lo schema di regolamento del Ministro della giustizia recante *"Regolamento che stabilisce la disciplina per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense ai sensi dell'articolo 27, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247"*;

viste le osservazioni che, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono pervenute dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Ancona, Arezzo, Bari, Brescia, Brindisi, Busto Arsizio, Cagliari, Como, Cremona, Ferrara, Firenze, Forlì-Cesena, Lanusei, Lecce, Livorno, Lucca, Macerata, Nuoro, Oristano, Palermo, Pescara, Pisa, Pistoia, Pordenone, Ragusa, Roma, Sassari, Tempio Pausania, Torino, Verona, Vicenza, dall'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati, dall'Unione degli Ordini forensi del Lazio, dall'Associazione Nazionale Forense (ANF);

viste le indicazioni emerse in seno all'Agorà degli Ordini forensi del 2 luglio u.s.;

sentito il Relatore, Cons. Avv. Priamo Siotto;

RILEVA LE SEGUENTI CRITICITA'

La formulazione di taluni articoli dello schema di decreto (gli artt. 2, 3, 4 e 6) fa sorgere delle perplessità, non provvedendo a chiarire determinati profili essenziali della disciplina che si vuole introdurre.

Articolo 2, comma 1

1. In primo luogo, il **termine di convocazione** dell'assemblea di cui all'art. 2, comma 1, pari a cinque giorni, non sembra del tutto congruo in relazione a talune materie sottoposte alla valutazione dell'assemblea.

Per l'Assemblea convocata a norma dell'art. 5, ad esempio, chiamata ad approvare il conto consuntivo ed il bilancio preventivo, accompagnato dalla relazione del collegio dei revisori (o del revisore unico, come dispone l'art. 31, comma 2 L. 247/2012, per gli ordini con meno di 3.500 iscritti), occorre consentire ai partecipanti di prendere una compiuta



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

visione del bilancio e della documentazione allegata ai fini di una consapevole partecipazione.

Si propone, pertanto, di aumentare il termine a **dieci giorni**.

2. Di contro, qualora l'Assemblea sia convocata per discutere di questioni di cui si ravvisi l'indifferibilità ed urgenza il termine risulta inadeguato in quanto eccessivo.

Si propone, pertanto, di consentire che il COA possa deliberare la convocazione dell'Assemblea **in via d'urgenza**. In relazione a tale profilo, è possibile che lo schema di decreto preveda direttamente un termine ridotto, ovvero affidarne la determinazione in concreto all'autonomia di ciascuna Assemblea o alla discrezionalità di ciascun COA.

3. Si è rilevata l'opportunità, in analogia a quanto disposto dal DM Giustizia 170/2014 per l'assemblea elettorale, di prevedere che la convocazione dell'assemblea venga effettuata dal Presidente del Consiglio dell'Ordine, previa delibera del Consiglio. Tale previsione, tuttavia, è già contenuta nel comma 2 dell'art. 27 L. 247/2012, per cui tale integrazione non appare necessaria.

4. Per quanto concerne le **modalità di convocazione dell'assemblea** non possono tacersi taluni rilievi formulati in sede di osservazioni che censurano l'utilizzo della posta elettronica ordinaria ai fini di trasmissione dell'avviso di convocazione. Tale strumento, infatti, non consentirebbe di avere certezza dell'autenticità del messaggio, della sua inalterabilità né del suo effettivo recapito al destinatario.

Al fine di garantire la più ampia pubblicizzazione delle operazioni di convocazione, garantire l'effettivo recapito dell'avviso al destinatario, ma anche facilitare i compiti degli uffici del COA, risulta preferibile affidare a ciascun COA, nell'ambito della propria autonomia, la scelta dello strumento più adeguato ai fini del raggiungimento dello scopo, da una tipologia prevista dal decreto ministeriale.

In analogia a quanto previsto dall'art. 4 DM Giustizia 170/2014 si propone di modificare lo schema di decreto prevedendo modalità di comunicazione della convocazione alternative nonché taluni obblighi di pubblicazione obbligatori:

tra le **modalità alternative** e complementari rientrano la spedizione a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, la trasmissione a mezzo PEC, a mezzo fax, pubblicazione su un giornale quotidiano locale ove ha sede l'Ordine, nonché con qualsiasi altro mezzo idoneo a comprovarne l'avvenuta spedizione;

resta fermo l'**obbligo** per ciascun COA di pubblicare sul proprio **sito internet** l'avviso di convocazione, nonché di provvedere alla sua **affissione nei locali** ove ha sede l'Ordine nonché in luogo del Tribunale accessibile al pubblico.

Articolo 3 – Articolo 4

5. L'art. 3, comma 1 dello schema di decreto disciplina introduce un **quorum di validità per la costituzione dell'assemblea**, in misura differente in prima e seconda convocazione. Tale disposizione, del tutto assente nella disciplina previgente e sinora estranea all'esperienza forense, desta forti perplessità.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

In particolare si osserva con sfavore la disposizione che prevede un *quorum* di validità per la **seconda convocazione** pari ad almeno un decimo degli iscritti nell'albo.

La previsione di un *quorum* costitutivo così elevato impone organizzazioni logistiche particolarmente onerose per i Consigli, e in particolare per quelli con un maggior numero di iscritti (occorrerà reperire spazi con capienza adeguata, considerare l'affitto delle sale, distrarre risorse umane di personale per le modalità di identificazione e registrazione dei partecipanti, gestione degli interventi, loro annotazione nel verbale e così via), con costi che ricadrebbero comunque sugli iscritti.

Allo stesso tempo non può tacersi come tale requisito risulti difficilmente conciliabile con l'esperienza delle assemblee forensi dei trascorsi ottant'anni, che ha dimostrato una scarsa partecipazione degli iscritti, e rischierebbe di impedire il regolare funzionamento dell'assemblea. Tale circostanza risulta di assoluto rilievo per l'assemblea di cui all'art. 4, convocata per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo. Il mancato raggiungimento del consistente *quorum* impedirebbe, di fatto, l'approvazione del bilancio consuntivo e preventivo, compromettendo il funzionamento stesso dell'Ordine, esposto di conseguenza alla paralisi contabile ed al suo commissariamento, ai sensi dell'art. 33 L. 247/2012.

Può rilevarsi, sul punto, che negli altri ordinamenti professionali non si prevede alcun *quorum* di validità per la seconda convocazione dell'assemblea: ad esempio, la più recente disciplina attuale della professione più contigua a quella dell'Avvocatura, quella dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di cui al D.Lgs. 139/2005, stabilisce un *quorum* di validità pari ad 1/10 degli iscritti solamente per l'assemblea elettorale, mentre considera regolarmente costituita l'assemblea in seconda convocazione con qualsiasi numero di intervenuti in tutti gli altri casi, tra cui in particolare quello di approvazione del bilancio. Medesime regole sono dettate dal legislatore anche per altre professioni, come per gli ingegneri (art. 26, L. 1395/1923) nonché per le altre professioni regolamentate (cfr. art. 26 RD 2357/1925). Lo stesso DM Giustizia 170/2014, nel disciplinare le modalità di convocazione dell'assemblea per l'elezione dei componenti dei Consigli dell'Ordine prevede un'unica convocazione (in più giorni consecutivi) senza alcun *quorum* di validità (art. 2, co. 1, lett. c).

I medesimi rilievi possono formularsi effettuando un paragone con la disciplina dettata dal codice civile in materia di società. L'approvazione del bilancio, ad esempio, rientra tra le competenze dell'assemblea ordinaria (art. 2364, co. 1, n. 1 c.c.), che risulta regolarmente costituita in prima convocazione con la presenza di almeno la metà del capitale sociale, mentre non viene previsto alcun *quorum* in seconda convocazione (art. 2369, co. 3 c.c.). Anche questo parallelismo consente di ritenere ingiustificata la previsione di cui allo schema di decreto ministeriale.

Si propone pertanto di eliminare la necessità del *quorum* per la seconda convocazione dell'assemblea, che risulterà validamente costituita con qualsiasi numero di intervenuti.

6. Desta parimenti perplessità il comma 4 dell'art. 3, che consente indirettamente la possibilità di **delega scritta per il voto** in seno all'assemblea. Tale disposizione, infatti, potrebbe un fenomeno di concentrazioni di deleghe in bianco, con oneri di difficile verifica



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

a carico della Presidenza dell'assemblea, nonché probabili contenziosi in merito agli effettivi poteri di delega o alle eventuali limitazioni contenute nel mandato conferito. Di conseguenza potrebbe giungersi a delibere dell'assemblea che non rappresentano le reali intenzioni degli iscritti, con evidenti distorsioni e discrasie.

Si propone pertanto di eliminare la previsione che consente la delega scritta per il voto in assemblea.

7. Per quanto concerne il **termine di approvazione del bilancio** (fissato al mese di gennaio di ogni anno), al fine di evitare un eccessivo dispendio di risorse per la convocazione dell'assemblea e, al tempo stesso, di consentire agli Ordini di raccogliere la documentazione necessaria, verificando in particolare le sopravvenienze passive ed attiche che si contabilizzano solo dopo il mese di gennaio, nonché di acquisire la relazione del revisore ovvero del collegio dei revisori.

Si propone pertanto di modificare il termine e differirlo al **30 aprile** di ogni anno.

Articolo 6

8. Per quanto concerne l'assemblea su richiesta di un terzo dei componenti il COA, ovvero 1/10 degli iscritti agli albi, occorre sottolineare le seguenti criticità.

In primo luogo occorre eliminare il riferimento, contenuto al comma 1, agli iscritti «agli elenchi», sia al fine di evitare incertezze, che di rispettare puntualmente il dettato normativo di cui all'art. 27, comma 5 L. 247/2012, ove tale riferimento non risulta presente.

9. Sempre con riferimento al primo comma, si rileva la genericità della previsione con particolare riferimento alle formalità da rispettare per la richiesta, quali ad esempio le **modalità di raccolta delle firme**, al fine di evitare un utilizzo distorto e strumentale della previsione, una maggiore responsabilizzazione e consapevolezza di ciascun iscritto, oneri di difficile verifica a carico della Presidenza dell'assemblea in relazione all'effettiva autenticità delle sottoscrizioni, nonché probabili contenziosi in merito.

Appare opportuna una più compiuta proceduralizzazione della raccolta delle firme degli iscritti che fanno richiesta di assemblea, prevedendone l'autentica da parte del Presidente del COA ovvero di suoi delegati.

10. Un'eccessiva genericità si riscontra altresì nella previsione di cui al comma 3, che concerne gli **argomenti** sui quali l'assemblea può essere convocata su richiesta. L'art. 27 L. 247/2012 sul punto risulta alquanto lacunoso, in quanto al comma 1 parla di elezione dei componenti del consiglio, approvazione del bilancio, pareri su argomenti indicati dal Consiglio nonché l'esercizio di ogni altra funzione attribuita dall'ordinamento professionale.

Proprio perché la stessa riforma professionale indica quali requisiti "numerici" per la convocazione le componenti di minoranza del Consiglio (1/3 dei Consiglieri) ovvero con un numero relativamente ridotto di firme (1/10 degli iscritti all'albo), potrebbe risultare opportuna una più compiuta definizione delle materie di competenza dell'assemblea convocata su richiesta, focalizzando in particolare l'attenzione sulle regole di funzionamento del Consiglio e sulla proceduralizzazione delle sue attività, al fine di



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

escludere una valutazione delle attività del Consiglio inopportuna dal punto di vista temporale, in quanto verrà necessariamente effettuata in sede di approvazione del bilancio consuntivo e preventivo, e di evitare il rischio di iniziative che tendono ad una sistematica attività di discredito, che potrebbero in taluni casi paralizzare la normale attività consiliare. Anche il codice civile prevede una disposizione analoga in materia di società per l'assemblea convocata su richiesta di soci, esclusa per argomenti sui quali l'assemblea delibera a norma di legge, su proposta degli amministratori o sulla base di un progetto o di una relazione da essi predisposta (art. 2367, comma 3, c.c.).

Si propone, pertanto, di modificare il comma 3, indicando quali argomenti oggetto dell'assemblea convocata su richiesta degli iscritti le regole di funzionamento del Consiglio e dell'assemblea, per quanto non disposto dal decreto ministeriale, nonché la procedimentalizzazione delle sue attività.

11. La proposta di emendare l'art. 3 dello schema di regolamento eliminando il *quorum* per la seconda convocazione dell'assemblea potrebbe comportare, tuttavia, non pochi problemi in caso di frequenti richieste di convocazione dell'assemblea da parte dei componenti di minoranza del Consiglio ovvero degli iscritti all'albo. Si potrebbe prospettare, infatti, l'approvazione di delibere da parte di un esiguo numero di intervenuti, che non corrisponderebbero tuttavia alla volontà della maggioranza degli iscritti che costituiscono la totalità dell'assemblea.

Al fine di scongiurare tale rischio potrebbe prospettarsi una differenziazione, con l'inserimento di un *quorum* di validità per la costituzione di tale assemblea.

Il Legislatore ha previsto *quorum* rafforzati in relazione ad ipotesi specifiche (ad esempio per l'assemblea elettorale), al fine di consentire una maggiore adesione da parte degli iscritti a scelte fondamentali della vita professionale-associativa. Questo è il caso della nuova disciplina dell'Ordine dei Commercialisti di cui al D.Lgs. 139/2005, ove si prevede un *quorum* di validità unicamente per l'assemblea elettorale; analoga previsione si rintraccia nell'ordinamento professionale degli ingegneri. Potrebbe perciò prospettarsi la ragionevolezza di una differenziazione considerando la convocazione dell'assemblea su richiesta degli iscritti quale assemblea **straordinaria** ed introdurre un **quorum di validità** in seconda convocazione – ad esempio sempre pari ad 1/10 degli iscritti – al fine di evitare un utilizzo strumentale dell'organo assembleare ove la partecipazione risulti in concreto scarsa, e di tradire le intenzioni della maggioranza effettiva degli iscritti.

Si sottolinea, in ogni caso, che la modifica di cui al comma 3 relativa agli argomenti oggetto dell'assemblea su richiesta, potrebbe di fatto contribuire ad una sensibile riduzione del rischio di paralisi dell'attività del Consiglio.

Potrebbe prospettarsi, altresì, la possibilità di integrare la norma aggiungendo una disposizione di tenore simile a quanto previsto dall'art. 2367, comma 3 c.c., che limita l'oggetto dell'assemblea convocata su richiesta dei soci, escludendo gli argomenti sui quali l'assemblea delibera a norma di legge, su proposta degli amministratori o sulla base di un progetto o di una relazione da essi predisposta. Di conseguenza, potrebbe aggiungersi al terzo comma il seguente periodo: «*La convocazione dell'assemblea ai sensi del presente articolo non è ammessa per argomenti sui quali l'assemblea delibera, a norma dell'ordinamento professionale, su proposta del Consiglio o sulla argomenti ad essa*



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

sottoposti dallo stesso Consiglio.» Trattasi, tuttavia, di una valutazione delicata, con implicazioni di carattere squisitamente politico.

12. Si segnalano di seguito i refusi di cui appare opportuna la correzione:

- art. 4, comma 2, aggiungere infine: «o del revisore unico»;
- art. 5, comma 1, sostituire le parole: «dall'articolo 3 del decreto ministeriale 10 novembre 2014, n. 170, recante regolamento sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi» con le parole: «dal regolamento adottato ai sensi dell'art. 28, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247»;
- art. 6, comma 1, primo periodo, eliminare le parole infine «ed agli elenchi».

Alla luce delle precedenti osservazioni, il Consiglio nazionale forense

FORMULA LE SEGUENTI PROPOSTE DI MODIFICA:

- 1) All'articolo 2 apportare le seguenti modifiche:
 - a) Al comma 1 sostituire le parole: «cinque giorni» con le seguenti: «dieci giorni» e sostituire le parole «a mezzo posta elettronica e» con le seguenti: «mediante raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero fax, messaggio di posta elettronica certificata, pubblicazione di estratto dell'avviso in almeno un giornale quotidiano locale ove ha sede l'Ordine, ovvero con ogni altro mezzo idoneo che consenta di verificare la provenienza e di avere riscontro dell'avvenuta ricezione, ed è affisso in modo visibile in luogo del Tribunale accessibile al pubblico e nei locali ove ha sede l'Ordine, nonché »;
 - b) Aggiungere il seguente comma: «1-bis. Il termine di cui al comma precedente può essere ridotto fino a ___» ovvero «1.bis Si può derogare al termine di cui al comma precedente in caso di urgenza»;
- 2) All'articolo 3 apportare le seguenti modifiche:
 - a) Al comma 1 sostituire le parole: «purché siano presenti almeno un decimo degli iscritti all'albo» con le parole: «con qualsiasi numero di intervenuti»;
 - b) Al comma 4 eliminare la parola: «orale»;
- 3) All'articolo 4, comma 1, sostituire le parole: «Nel mese di gennaio» con le parole: «Entro il trenta aprile» ed aggiungere, infine, le seguenti parole: «o del revisore unico»;
- 4) All'articolo 5, comma 1, sostituire le parole: «dall'articolo 3 del decreto ministeriale 10 novembre 2014, n. 170, recante regolamento sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi» con le seguenti: « dal regolamento adottato ai sensi dell'art. 28, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247»;
- 5) All'articolo 6 apportare le seguenti modifiche:
 - a) Al comma 1 eliminare le parole «ed agli elenchi»;
 - b) Aggiungere il seguente comma: «1-bis. Le firme dei richiedenti sono autenticate dal Presidente dell'Ordine ovvero da suoi delegati.»
 - c) Sostituire il comma 3 con il seguente: «Gli argomenti per i quali può essere richiesta la convocazione devono avere per oggetto le regole di funzionamento del Consiglio e dell'assemblea, per quanto non disposto dal presente decreto, e la procedimentalizzazione delle attività ad essi affidate dall'ordinamento professionale»;



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

- d) Valutare l'eventuale sostituzione del comma 4 con il seguente: «L'assemblea convocata a norma del presente articolo è regolarmente costituita, in prima convocazione, con la presenza di almeno la metà degli iscritti e, in seconda convocazione, che non può aver luogo nello stesso giorno fissato per la prima, purché siano presenti almeno un decimo degli iscritti all'albo».

Si resta a disposizione per qualunque necessità di chiarimento.

Roma, 17 luglio 2015

Il Segretario
Avv. Rosa Capria

Il Presidente
Avv. Andrea Mascherin

Si allega:

1. Testo coordinato del Regolamento con le integrazioni proposte.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

Testo coordinato del Regolamento con le integrazioni proposte

Art. 1 - Oggetto del regolamento.

1. Il presente regolamento stabilisce le regole per il funzionamento dell'assemblea e per la sua convocazione, nonché l'assunzione delle relative delibere.

Art. 2 - Convocazione dell'assemblea.

1. L'assemblea è convocata mediante avviso spedito agli iscritti, almeno ~~cinque~~ **dieci** giorni prima della data stabilita, ~~mediante raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero fax, messaggio di a-mezzo~~ **posta elettronica certificata, pubblicazione di estratto dell'avviso in almeno un giornale quotidiano locale ove ha sede l'Ordine, ovvero con ogni altro mezzo idoneo che consenta di verificare la provenienza e di avere riscontro dell'avvenuta ricezione, ed è affisso in modo visibile in luogo del Tribunale accessibile al pubblico e nei locali ove ha sede l'Ordine, nonché e-pubblicato sul sito internet del Consiglio dell'ordine.**

1-bis. Il termine di cui al comma precedente può essere ridotto fino a ___ (OVVERO «Si può derogare al termine di cui al comma precedente») in caso di urgenza.

2. L'avviso deve contenere l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo dell'adunanza in prima convocazione nonché, ove occorra, in seconda convocazione, e l'elenco degli argomenti da trattare.

Art. 3 - Funzionamento dell'assemblea.

1. L'assemblea è regolarmente costituita, in prima convocazione, con la presenza di almeno la metà degli iscritti e, in seconda convocazione, ~~che non può aver luogo nello stesso giorno fissato per la prima, purché siano presenti almeno un decimo degli iscritti nell'albo con qualsiasi numero di intervenuti, salvo quanto previsto dall'articolo 5.~~

2. Il presidente e il segretario del Consiglio dell'ordine sono, rispettivamente, il presidente e il segretario dell'assemblea degli iscritti.

3. L'assemblea delibera a maggioranza degli intervenuti aventi diritto al voto.

4. Non è ammessa la delega ~~orale~~ **erale** per il voto.

Art. 4 - Assemblea per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo.

1. ~~Entro il trenta aprile Nel mese di gennaio~~ di ogni anno è convocata l'assemblea ordinaria ai fini dell'approvazione del conto consuntivo dell'anno precedente e del bilancio preventivo accompagnato dalla relazione del collegio dei revisori ~~o del revisore unico.~~

2. Per il funzionamento dell'assemblea, convocata ai sensi del presente articolo, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3.

Art. 5 - Assemblea per l'elezione del Consiglio dell'ordine.

1. L'assemblea per l'elezione dei componenti del Consiglio dell'ordine circondariale è convocata con le modalità ed entro il termine stabiliti ~~dall'articolo 3 del decreto ministeriale 10 novembre 2014, n. 170, recante regolamento sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi dal regolamento adottato ai sensi dell'art. 28, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.~~

2. L'assemblea si intende convocata con il provvedimento di indizione delle elezioni da parte del presidente del Consiglio dell'ordine nei giorni individuati dal Consiglio stesso per lo svolgimento delle operazioni elettorali.

Art. 6 - Convocazione dell'assemblea su richiesta.

1. L'assemblea è convocata, nel rispetto del termine di cui all'articolo 2, comma 1, quando ne fa richiesta almeno un terzo dei componenti il Consiglio dell'ordine, ovvero un decimo degli iscritti all'albo ~~ed agli elenchi.~~ Nella domanda, presentata in forma scritta, sono indicati gli argomenti da trattare.

1-bis Le firme dei richiedenti sono autenticate dal Presidente dell'Ordine ovvero da suoi delegati.

2. Quando il presidente del Consiglio non provvede, l'assemblea è convocata dal vicepresidente o dal consigliere più anziano per iscrizione.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

3. Gli argomenti per i quali può essere richiesta la convocazione devono avere per oggetto **l'attività le regole di funzionamento del Consiglio e dell'assemblea, per quanto non disposto dal presente decreto, e la procedimentalizzazione delle attività ad essi affidate dall'ordinamento professionale stesso ovvero ogni altro argomento ritenuto di interesse, gravità ed urgenza per il circondario.**

4. Per il funzionamento dell'assemblea, convocata a norma del presente articolo, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 **(OVVERO SOSTITUIRE IL COMMA CON IL SEGUENTE: «L'assemblea convocata a norma del presente articolo è regolarmente costituita, in prima convocazione, con la presenza di almeno la metà degli iscritti e, in seconda convocazione, che non può aver luogo nello stesso giorno fissato per la prima, purché siano presenti almeno un decimo degli iscritti all'albo»).**

Art. 7 - Clausola di invarianza finanziaria.

1. Dalle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 8 - Entrata in vigore.

1. Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.



4/2-79

Barbieri
Vendit'ho

Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 381/2016

Roma, addì 16 FEB. 2016

Risposta a nota del
N.

Div.

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
132/2016, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**DISCIPLINA PER IL
FUNZIONAMENTO E LA
CONVOCAZIONE
DELL'ASSEMBLEA DELL'ORDINE
CIRCONDARIALE FORENSE AI
SENSI DELL'ART. 27, COMMA 3,
LEGGE 31 DICEMBRE 2012, N. 247**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N.
.....

Segretario Generale

Autorello

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
UFFICIO LEGISLATIVO
(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



m_dg.LEG.17/02/2016.0001793.E

Numero 39/2016 e data 16 FEB 2016



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 11 febbraio 2016

NUMERO AFFARE 00132/2016

OGGETTO:

Ministero della giustizia - Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Ministro della giustizia recante "Regolamento che stabilisce la disciplina per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 247".

LA SEZIONE

Vista la nota del Ministero della giustizia, Ufficio legislativo, prot. m_dg. LEG.20/01/2016.0000517.U, del 20 gennaio 2016, di trasmissione dello schema di decreto e della relazione con la quale il Ministro della giustizia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gabriele Carlotti;

PREMESSO E CONSIDERATO

1. Per i fini di un corretto inquadramento dello schema di regolamento oggetto della richiesta di parere va ricordato che il Titolo III della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*), sulla professione di avvocato (d'ora in poi "legge"), disciplina gli organi e le funzioni degli ordini forensi. La legge è stata pubblicata nella G.U.R.I. del 18 gennaio 2013, n. 15 e, quindi, è entrata in vigore il 2 febbraio 2013.

I quattro capi nei quali si articola detto Titolo sono rispettivamente dedicati all'Ordine forense (Capo I), all'Ordine circondariale forense (Capo II), al Consiglio nazionale forense (Capo III) e al Congresso nazionale forense (Capo IV). L'art. 24 della legge, rubricato "*L'ordine forense*", prevede, tra l'altro, nei suoi primi tre commi, che gli iscritti negli albi degli avvocati costituiscono l'ordine forense; che quest'ultimo si articola negli ordini circondariali e nel CNF (Consiglio nazionale forense) e che sia il CNF sia gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo.

I primi due commi del successivo art. 25 ("*L'ordine circondariale forense*") dispongono che presso ciascun tribunale è costituito l'Ordine degli avvocati, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel circondario. L'Ordine circondariale ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello locale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni. Gli iscritti aventi titolo eleggono i componenti del consiglio dell'Ordine, con le modalità stabilite dall'art. 28 e in base a regolamento adottato ai sensi dell'art. 1 della legge.

L'art. 26 della legge, rubricato "Organi dell'ordine circondariale e degli ordini del distretto", elenca gli organi dell'ordine circondariale che sono: a) l'assemblea degli iscritti; b) il consiglio; c) il presidente; d) il segretario; e) il tesoriere; f) il collegio dei revisori.

Il successivo art. 27 ("L'assemblea"), che viene in rilievo ai fini del presente parere, recita: "1. L'assemblea è costituita dagli avvocati iscritti all'albo ed agli elenchi speciali. Essa elegge i componenti del consiglio; approva il bilancio consuntivo e quello preventivo; esprime il parere sugli argomenti sottoposti ad essa dal consiglio; esercita ogni altra funzione attribuita dall'ordinamento professionale.

2. L'assemblea, previa delibera del consiglio, è convocata dal presidente o, in caso di suo impedimento, dal vicepresidente o dal consigliere più anziano per iscrizione.

3. Le regole per il funzionamento dell'assemblea e per la sua convocazione, nonché per l'assunzione delle relative delibere, sono stabilite da apposito regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1 e con le modalità nello stesso stabilite.

4. L'assemblea ordinaria è convocata almeno una volta l'anno per l'approvazione dei bilanci consuntivo e preventivo. L'assemblea per la elezione del consiglio si svolge, per il rinnovo normale, entro il mese di gennaio successivo alla scadenza.

5. Il consiglio delibera altresì la convocazione dell'assemblea ogniqualvolta lo ritenga necessario o qualora ne faccia richiesta almeno un terzo dei suoi componenti o almeno un decimo degli iscritti nell'albo."

2. Il quadro normativo testé delineato consente di individuare nel combinato disposto degli art. 1 e 27, comma 3, della legge la base normativa dello schema in esame. Per quel che qui interessa, va ulteriormente osservato che l'art. 1 della legge, richiamato dal sunnominato comma 3 dell'art. 27, nei commi 3, 4 e 5, indica il

procedimento per l'attuazione in via regolamentare delle previsioni della legge medesima. In particolare, è ivi stabilito che:

- all'attuazione della legge si provvede mediante regolamenti adottati con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data della sua entrata in vigore, previo parere del CNF;
- il CNF esprime i suddetti pareri entro novanta giorni dalla richiesta, sentiti i consigli dell'ordine territoriali e le associazioni forensi che siano costituite da almeno cinque anni e che siano state individuate come maggiormente rappresentative dal CNF;
- gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica, che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate, e dei pareri di cui al primo periodo, ove gli stessi risultino essere stati tempestivamente comunicati, perché su di essi sia espresso, nel termine di sessanta giorni dalla richiesta, il parere delle Commissioni parlamentari competenti;
- decorsi i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque adottati;
- dall'attuazione dei regolamenti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. L'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia ha corredato l'inoltro dello schema di regolamento con l'invio della relazione di accompagnamento, della relazione tecnica, dell'A.I.R. (analisi di impatto della regolamentazione), dell'A.T.N. (analisi tecnica normativa) e del parere reso dal CNF nella seduta amministrativa del 17 luglio 2015, le cui osservazioni sono state sostanzialmente recepite,

salvo quanto si preciserà in seguito. La documentazione pervenuta alla Sezione può quindi reputarsi completa.

4. Così tratteggiata la cornice primaria entro la quale collocare lo schema di regolamento pervenuto alla Sezione, occorre dare succintamente conto del procedimento seguito per la predisposizione dello schema e del contenuto di quest'ultimo, attingendo a questi fini alla relazione redatta dall'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia.

5. Come sopra accennato, l'art. 27, comma 3, della legge rimette alla disciplina secondaria l'individuazione delle regole per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'Ordine circondariale forense, del quale organo la medesima fonte di rango primario già prevede la costituzione, le specifiche funzioni, i poteri e la periodicità di convocazione. Il regolamento, che sarà emanato dal Ministro della giustizia, è dunque da ricondurre al *genus* di cui al citato art. 17, comma 1, lett. a), della legge 23 agosto 1988, n. 400 .

6. Lo schema di regolamento si compone di otto articoli, il cui rispettivo portato precettivo è così riassumibile:

L'art. 1 ("*Oggetto del regolamento*") prevede che il regolamento stabilisca le norme per il funzionamento dell'assemblea, per la sua convocazione e per l'assunzione delle relative delibere;

L'art. 2 ("*Convocazione dell'assemblea*") dispone che l'assemblea è convocata mediante avviso spedito, almeno dieci giorni prima della data stabilita, con il mezzo della posta elettronica certificata o attraverso qualsiasi altro mezzo idoneo a comprovarne l'avvenuta spedizione. Sono previste forme vincolate di pubblicità dell'avviso: l'affissione in modo visibile nella sede del consiglio dell'ordine e la

pubblicazione sul sito internet istituzionale del consiglio interessato. Al comma 2 del medesimo articolo è previsto che il termine di dieci giorni, in caso di comprovati motivi di urgenza e indifferibilità della convocazione assembleare, possa essere ridotto.

L'avviso di convocazione deve contenere l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo dell'adunanza in prima convocazione nonché in seconda convocazione, ove occorra, e l'elenco degli argomenti da trattare quale ordine del giorno.

L'art. 3 (*"Funzionamento dell'assemblea"*) stabilisce che l'assemblea è regolarmente costituita, in prima convocazione, con la presenza di almeno la metà degli iscritti. Per la seconda convocazione non è previsto un *quorum* costitutivo, posto che l'assemblea delibera sul medesimo oggetto qualunque sia il numero degli intervenuti, ed è precisato che l'assemblea non possa aver luogo nello stesso giorno fissato per la prima convocazione. Il presidente e il segretario del Consiglio dell'ordine ricoprono la veste di presidente e segretario dell'assemblea degli iscritti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza degli intervenuti aventi diritto al voto ed è previsto che non sia ammesso il voto per delega a garanzia della genuinità e regolarità della votazione stessa.

L'art. 4 (*"Assemblea per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo"*) contiene la specifica disciplina riguardante la convocazione dell'assemblea per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo. È stabilita la convocazione entro il 30 aprile di ogni anno per l'approvazione del conto consuntivo dell'anno precedente e del bilancio preventivo accompagnato dalla relazione del collegio dei

revisori ovvero del revisore unico. Per il funzionamento sono richiamate le disposizioni generali di cui all'articolo 3.

L'art. 5 (*"Assemblea per l'elezione del consiglio dell'ordine"*) reca norme sulla convocazione dell'assemblea per l'elezione del consiglio dell'Ordine. Viene richiamata sul punto la specifica disciplina sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli Ordini circondariali forensi ed è specificato che l'assemblea in parola si intende convocata con il provvedimento di indizione delle elezioni da parte del presidente del consiglio dell'Ordine nei giorni individuati dal Consiglio stesso per lo svolgimento delle operazioni elettorali.

L'art. 6 (*"Convocazione dell'assemblea su richiesta"*) prevede la residuale ipotesi della convocazione dell'assemblea su richiesta, stabilendosi che, nel rispetto del termine di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del medesimo regolamento si convochi l'assemblea quando ne faccia richiesta almeno un terzo dei componenti il consiglio dell'Ordine ovvero un decimo degli iscritti all'albo e agli elenchi. Nella richiesta scritta di convocazione devono essere indicati gli argomenti da trattare e le firme dei richiedenti sono autenticate dal presidente del consiglio o da consiglieri suoi delegati.

Si stabilisce altresì che, quando il presidente del consiglio non provveda, l'assemblea sia convocata dal vicepresidente o dal consigliere più anziano per iscrizione.

Con la finalità di specificare i casi di convocazione dell'assemblea, è stabilito che gli argomenti per i quali può essere richiesta la convocazione devono avere per oggetto l'attività del Consiglio stesso ovvero ogni altro argomento ritenuto di interesse, gravità ed urgenza

per il circondario. Per il funzionamento dell'assemblea, anche in questo caso si applicano le regole generali di cui all'art.3.

Gli artt. 7 ("*Clausola di invarianza finanziaria*") e 8 ("*Entrata in vigore*") sono dedicati, rispettivamente, alla clausola di invarianza finanziaria e alla disciplina dell'entrata in vigore del regolamento (il giorno successivo alla pubblicazione nella G.U.R.I.).

7. Riferito il contenuto essenziale del provvedimento, la Sezione ritiene di dover soffermare il suo vaglio sui seguenti aspetti.

8. In primo luogo si prende atto dell'avvenuto superamento del termine contemplato dall'art. 1, comma 3, della legge che, giova ribadirlo, prevede che i regolamenti attuativi debbano essere adottati con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data dell'entrata in vigore della stessa legge. Sennonché il costante orientamento esegetico della Sezione è nel senso di ritenere che il termine stabilito dalla fonte primaria per l'emanazione di regolamenti, a differenza di quello previsto dalle leggi di delegazione per l'adozione di decreti legislativi delegati, non sia, di norma, perentorio, con la conseguenza che il suo eventuale superamento non incide sulla piena validità giuridica di un atto regolamentare adottato tardivamente. Sotto questo profilo, dunque, deve escludersi che il futuro regolamento possa prestare il fianco a critiche di illegittimità.

9. Un profilo di maggiore criticità concerne, invece, il mancato recepimento, nello schema di regolamento, di alcune richieste di modifica sollecitate dal CNF, in relazione ad una precedente versione dello stesso schema. Di siffatta circostanza si dà conto, motivatamente, nella relazione dell'Ufficio legislativo. In particolare, il

CNF ha segnalato la delicatezza della previsione dell'art. 6, comma 3 (testo rimasto invariato rispetto alla versione originaria), in particolare laddove la disposizione, nel disciplinare la convocazione dell'assemblea su richiesta dei componenti o degli iscritti, non circoscrive l'ambito degli argomenti suscettibili di trattazione alle sole regole di funzionamento del consiglio e dell'assemblea, nonché alla procedimentalizzazione delle attività dei due organi. Secondo il CNF, l'assenza di un limite del tipo descritto consentirebbe di assumere iniziative tendenti unicamente a screditare o finanche a paralizzare l'attività delle assemblee.

Pur reputando che le preoccupazioni espresse dal CNF presentino una qualche consistenza, nondimeno la Sezione ritiene corretto quanto disposto, sul punto, dallo schema di decreto in esame che indica, quali argomenti per i quali possa esser richiesta la convocazione su richiesta, tutti quelli aventi ad oggetto *"l'attività del consiglio stesso ovvero ogni altro argomento ritenuto di interesse, gravità e urgenza per il circondario"*. La delimitazione suggerita dal CNF non trova, invero, riscontro nel dato primario che non distingue, quanto alle competenze dell'assemblea, tra la convocazione ordinaria previa delibera del consiglio e la convocazione straordinaria su richiesta. Del resto, il riferito tenore della norma primaria sembra giustificarsi alla luce di un'esigenza di massima garanzia della democraticità interna di enti pubblici di natura associativa.

10. Per le medesime considerazioni testé svolte non si ravvisa una idonea base normativa per introdurre, in relazione alle sole assemblee convocate su richiesta, un *quorum* costitutivo per la seconda convocazione, *quorum* che, invece, è stato eliminato dall'originario

testo dell'art. 3, su richiesta del CNF, nell'ipotesi dell'assemblea convocata in via ordinaria.

11. In conclusione, la Sezione ritiene che l'affare in oggetto possa essere licenziato con un parere di segno favorevole.

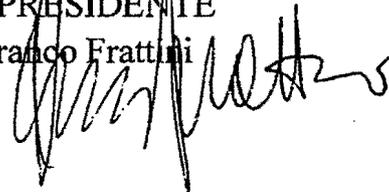
P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in oggetto.

L'ESTENSORE
Gabriele Carlotti



IL PRESIDENTE
Franco Frattini



IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini
