



Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi

A.C. 4439

Dossier n° 281 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
14 giugno 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4439
Titolo:	Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	20
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	in corso d'esame in sede referente

La proposta di legge A.C. 4439, approvata in sede deliberante dalla Commissione Giustizia dal Senato lo scorso 12 aprile 2017, disciplina con norme primarie l'elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, attualmente oggetto del regolamento (D.M. 10 novembre 2014, n. 170), attuativo della legge 247 del 2012 (legge professionale forense).

Contenuto

La **proposta di legge C. 4439**, approvata dal Senato, si propone di intervenire con norma primaria per **fornire stabilità alla disciplina dell'elezione dei consigli degli ordini circondariali forensi**. Ciò, alla luce di alcune pronunce del Tar Lazio del 2015, confermate in appello dal Consiglio di Stato, che hanno dichiarato **l'illegittimità di specifiche disposizioni del regolamento n. 140 del 2014**, attuativo della disciplina in materia contenuta nella legge professionale forense (L. 247 del 2012).

A seguito delle citate sentenze dei giudici amministrativi, alcuni ordini forensi avevano preferito rinviare le elezioni in attesa di chiarire il quadro normativo, mentre altri avevano comunque proceduto al rinnovo dei consigli in base alle norme poi dichiarate illegittime.

Va ricordato che **l'art. 28 della legge professionale** ha previsto che i componenti del consiglio sono eletti dagli iscritti con voto segreto in base a regolamento e con le modalità nello stesso stabilite. Il regolamento (il citato DM 140 del 2014) 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 (comma 2).

Il comma 3 dell'art. 28 stabilisce, poi, che **ogni elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere**, arrotondati per difetto.

Con le **sentenze nn. 8332/2015, 8333/2015 e 8334/2015**, depositate tutte il 13 giugno 2015, il **TAR Lazio** ha censurato le modalità attraverso le quali il regolamento n. 170 del 2014 ha attuato la legge professionale sul punto del **riequilibrio di genere**. Confermando le sentenze di primo grado, il **Consiglio di Stato** (Quarta sezione, **sentenza n. 3414/2016**) ha dichiarato illegittimi gli articoli 7, 9 e 14 del regolamento in quanto in contrasto con l'art. 28, comma 2, della legge n. 247/2012, nella parte in cui **consentono all'elettore di esprimere una quantità di preferenze pari al numero totale di consiglieri da eleggere** nel caso in cui il voto sia indirizzato a rappresentanti di entrambi i generi.

Il giudice amministrativo di primo grado ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 7 e 9 del regolamento per violazione dell'art. 28 della legge n. 247, in quanto **il regolamento avrebbe**

[Motivazioni dell'intervento in esame](#)

[La parziale illegittimità del regolamento di attuazione del 2014](#)

tutelato l'obiettivo dell'equilibrio di genere (posto dal comma 2 dell'art. 28), **a scapito della finalità di tutela del pluralismo** (posta invece dal comma 3 dell'art. 28). Secondo il TAR, il citato comma 3, «nello stabilire il numero massimo di voti che ciascun elettore può esprimere, introduce un'ipotesi di voto limitato, ossia conferisce a ciascun elettore il potere di esprimere un numero di preferenze inferiore al numero di candidati da eleggere», finalizzata alla tutela delle minoranze o, comunque, all'effetto di consentire una più ampia e pluralistica rappresentanza all'interno dell'organo da eleggere. Il numero di preferenze così individuato costituisce quindi il limite massimo dei voti esprimibili dai singoli elettori «al fine di consentire al maggior numero di liste e, quindi, di orientamenti, anche non necessariamente politici, di ottenere la presenza di propri rappresentanti nel consiglio». Una tale inequivocità del contenuto precettivo esclude correttivi e addirittura una competenza regolamentare per la definizione del limite massimo delle preferenze esprimibili, al più consentendo - con l'espressione "non superiore" - che la normativa di dettaglio «attribuisca all'elettore la possibilità di esprimere un numero inferiore di preferenze» poiché solo nell'ambito del limite dei 2/3 stabilito dal 3° comma dell'art. 28 cit. si inserisce il dettato del comma 2 della medesima disposizione in relazione alla tutela del genere meno rappresentato. Quanto stabilito dall'**art. 28, comma 3, della legge professionale forense**, secondo i giudici amministrativi, costituisce **norma di chiusura del sistema** che non può essere derogata. Gli articoli 7 e 9 del regolamento ministeriale impugnato, quindi, sono illegittimi nella parte in cui:

- a) consentono a ciascun elettore di esprimere un numero di preferenze pari al numero di candidati da eleggere (art. 9, comma 5);
 - b) consentono la presentazione di liste che contengano un numero di candidati pari a quello dei consiglieri complessivamente da eleggere (art. 7, comma 1);
 - c) prevedono che le schede elettorali contengano un numero di righe pari a quello dei componenti complessivi del consiglio da eleggere» (art. 9, comma 2)
- e vanno conseguentemente annullati.

Infine, con la sentenza n. 08333/2015, il TAR Lazio ha dichiarato l'illegittimità del comma 7 dell'art. 14 del regolamento del 2014, nella parte in cui prevede che, qualora non risulti rispettata la quota di un terzo per il genere meno rappresentato nella formazione della graduatoria degli eletti, si debba formare una seconda graduatoria per consentire la composizione del consiglio nel rispetto della parità di genere. Secondo il Collegio, infatti, emerge come la norma, «prevedendo un **intervento correttivo a valle del procedimento elettorale**, si ponga in contrasto con i principi costituzionali in materia di tutela di genere, per come costantemente interpretati nella giurisprudenza della Corte costituzionale», giacché l'obiettivo della tutela di genere può essere legittimamente perseguito solo incidendo sulle modalità di formazione delle liste o sulle modalità di espressione delle preferenze, non potendo, invece, comportare modifiche ex post della volontà espressa dal corpo elettorale, proprio contrariamente a quanto disposto dal citato comma 7 dell'art. 14 del regolamento impugnato. A seguito delle sentenze del Tar Lazio, alcuni ordini forensi avevano preferito rinviare le elezioni in attesa di chiarire il quadro normativo, mentre altri avevano comunque proceduto al rinnovo dei consigli in base alle norme poi dichiarate illegittime.

La proposta in esame - che consta di **20 articoli** - abroga i commi da 2 a 6 dell'articolo 28 della legge professionale, introducendo una **autonoma disciplina legislativa delle modalità di elezione dei consigli dell'ordine**, che si caratterizza, rispetto alla disciplina vigente, sia per il **superamento delle criticità evidenziate dalla magistratura amministrativa**, sia per **l'attribuzione di rango legislativo a parte del regolamento attuativo** (DM 170 del 2014), la cui struttura viene così fatta salva.

In particolare, rispetto alla disciplina vigente, la proposta di legge:

- ribadisce quanto già previsto dalla legge n. 247/2012 (art. 28, comma 3) e poi negato dal regolamento attuativo (art. 9, comma 5) cioè che **ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere**;
- persegue il rispetto dell'art. 51 della Costituzione, **intervenedo esclusivamente sul sistema elettorale di attribuzione delle preferenze**;
- **elimina ogni riferimento alle liste**, consentendo esclusivamente candidature individuali;
- **introduce un regime di nullità del voto** espresso mediante l'indicazione di un numero di preferenze superiore a quello consentito, nonché un regime di nullità del voto espresso in violazione della regola della tutela del genere meno rappresentato;

Mentre i **primi due articoli** della proposta riguardano il contenuto e le definizioni del provvedimento, gli articoli 3 e 4 disciplinano l'elettorato attivo e passivo e il sistema elettorale, sostanzialmente sostituendosi ai commi da 2 a 6 dell'articolo 28 della legge, che vengono abrogati (v. infra, art. 18 della p.d.l.).

L'**articolo 3** disciplina l'**elettorato attivo e passivo**, non innovando rispetto alla disciplina vigente se non in relazione al **limite massimo dei due mandati** presso il consiglio dell'ordine, che non potranno infatti essere più di due "**consecutivi**". Inoltre, mentre attualmente la durata del mandato espletato non rileva ai fini dell'ineleggibilità, l'art. 3 precisa che non si tiene conto, ai fini del citato limite, dei mandati di durata inferiore a due anni. La norma è meno rigida rispetto all'attuale art. 28, comma 5, della legge 247, che

Elettorato attivo
e passivo

impedisce comunque un terzo mandato.

Risulta, invece, confermata la regola secondo la quale sarà possibile ricandidarsi trascorso un numero di anni uguali a quello nei quali si è svolto il mandato precedente.

L'**articolo 4** chiarisce quale sia il *numero massimo di voti esprimibili*, a garanzia del pluralismo dell'organo, riprendendo l'attuale formulazione dell'art. 28, comma 3, in base al quale **ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere**. La disposizione rinvia a una apposita **tabella allegata** (tab. A) che, in ragione del numero dei consiglieri eleggibili (calcolato sulla base degli avvocati iscritti all'ordine circondariale), determina il numero massimo di voti (rectius: preferenze) esprimibili dal singolo elettore e specifica le preferenze di genere che questi dovrà esprimere per garantire l'attuazione dell'art. 51 Cost. anche nell'elezione del consiglio dell'ordine. Escludendo quindi che la quota di genere possa essere affermata ex post, dopo lo svolgimento dell'elezione, il legislatore costruisce un sistema elettorale che tuteli il genere meno rappresentato, partendo dalla predeterminazione delle preferenze esprimibili in numero inferiore a quello dei consiglieri da eleggere. La tabella indica direttamente il numero delle preferenze esprimibili, pertanto non riproduce la clausola concernente l'arrotondamento per difetto del numero dei voti esprimibili da ciascun elettore.

Voti esprimibili e tutela del genere; la predeterminazione tabellare delle preferenze

L'**articolo 5**, riprendendo il contenuto dell'art. 3 del regolamento n. 170 del 2014, disciplina il procedimento elettorale per quanto riguarda le sue scansioni temporali e la determinazione dei seggi. .

Procedimento elettorale

L'**articolo 6**, che sostituisce la disciplina dettata dall'art. 4 del DM del 2014, riguarda la *convocazione elettorale*. Le principali novità riguardano, a parte un termine maggiore per la presentazione delle candidature, la citata **eliminazione del riferimento alle liste** di candidati nonché le modalità di avviso delle convocazione delle elezioni che dovrà avvenire mediante posta elettronica certificata.

Convocazione delle elezioni

L'**articolo 7** disciplina la *propaganda elettorale* che, vietata durante le operazioni di voto, dovrà negli altri momenti comunque svolgersi nel rispetto delle regole deontologiche, senza ledere il prestigio della categoria professionale o di singoli colleghi. Rispetto alla disciplina vigente (art. 5 del DM 170/2014), la proposta di legge, avendo eliminato le candidature per lista, **consente** comunque **la propaganda di un'aggregazione di più candidati**, consentendo loro di distinguersi attraverso un simbolo o un motto.

Propaganda elettorale

L'**articolo 8** disciplina la presentazione delle **candidature**, che *sono esclusivamente individuali*. Le candidature devono essere presentate entro le ore 12 del quattordicesimo giorno antecedente le elezioni (decimo giorno in base alla normativa vigente) ed al candidato è richiesto di autocertificare il possesso di alcuni requisiti.

Candidature individuali

L'**articolo 9** della proposta di legge – che ricalca il contenuto dell'art. 8 del regolamento – disciplina la commissione elettorale. La riforma prevede che la designazione dei componenti la commissione debba essere effettuata con sorteggio tra gli iscritti disponibili; in assenza di interessati, provvede alla designazione il consiglio, senza ricorrere al sorteggio. Spetta alla commissione elettorale: verificare le candidature e il rispetto della disciplina sull'elettorato attivo e passivo; numerare le candidature secondo l'ordine di presentazione; sovrintendere alle operazioni elettorali; - procedere allo spoglio delle schede, con l'ausilio di un minimo di 4 scrutatori, nominati al di fuori dei componenti del consiglio tra coloro che non si sono candidati.

La Commissione elettorale

L'**articolo 10** disciplina le schede elettorali e le modalità di **espressione del voto**, tenendo conto della possibilità di candidature solo individuali (pertanto non è più prevista la possibilità del voto con indicazione della lista) e superando le censure di illegittimità rilevate dai giudici amministrativi. In particolare, la disposizione prevede il **voto limitato** stabilendo che **ogni scheda deve avere un numero di righe pari al numero massimo di voti esprimibili** (massimo 2/3 dei membri da eleggere), **e non ai componenti complessivi del consiglio da eleggere** (voto limitato). L'elettore dovrà, nell'espressione del voto, attenersi a quanto previsto dalla tabella (allegata alla proposta di legge) circa il numero delle preferenze e la loro ripartizione tra i due generi, assicurandosi di non esprimere per avvocati di un solo genere un numero di voti superiore ai due terzi. La sanzione per il caso di mancato rispetto delle disposizioni sull'espressione del voto (nullità) è prevista dall'art. 14 (*v. ultra*).

Le schede elettorali e l'espressione del voto

Gli **articoli 11 e 12**, che disciplinano le *caratteristiche del seggio elettorale e delle operazioni di voto*, non contengono disposizioni innovative (artt. 10 e 11 del regolamento), così come l'**articolo 13** che detta le disposizioni inerenti il possibile ricorso alla *votazione con sistema elettronico*, ricalcando il contenuto dell'attuale art. 12 del regolamento.

L'**articolo 14** riguarda lo *scrutinio delle schede* e si caratterizza per l'innovativa previsione di un regime di **nullità dei voti che non rispettino il limite delle preferenze**, sia rispetto al loro numero sia rispetto al genere dei votati. In particolare, se si esprime un numero di preferenze superiore a quello consentito, il voto espresso in eccedenza sarà nullo (a partire da quello indicato per ultimo sulla scheda). Se invece il numero dei voti espressi in favore di un genere superano il limite dei due terzi, sarà nullo il voto espresso in eccedenza (a partire da quello indicato per ultimo sulla scheda).

Operazioni di scrutinio

L'**articolo 15**, relativo alla proclamazione degli eletti, riproduce il contenuto dell'art. 14 del regolamento, ma **sopprime la disposizione** – censurata dai giudici amministrativi – **che consentiva di correggere ex post la graduatoria degli eletti** secondo il numero dei voti conseguiti, quando gli esiti elettorali non garantivano al genere meno rappresentato di ricoprire almeno 1/3 dei seggi.

Proclamazione degli eletti

L'**articolo 16** disciplina l'ipotesi di *sostituzione degli eletti* ovvero il caso in cui, nel corso del mandato del consiglio dell'ordine, un componente cessa dalla carica e si renda necessaria una sostituzione. In merito, attualmente, la legge n. 247/2012 richiede che nell'effettuare la sostituzione si proceda nel rispetto dell'equilibrio di genere; il regolamento aggiunge che, se il rispetto dell'equilibrio di genere non è possibile (evidentemente perché non ci sono candidati non eletti del genere meno rappresentato che possano subentrare), si dà luogo a nuove elezioni. La proposta, che abroga il comma 6 dell'art. 28 della legge, **elimina, in caso di sostituzione, l'esigenza di rispettare le quote di genere, prevedendo il subentro del primo dei non eletti.**

Sostituzione degli eletti

Gli **articoli da 17 a 20** dettano le *disposizioni finali e transitorie*. In particolare, l'articolo 17 introduce un **regime transitorio per consentire il celere rinnovo dei consigli dell'ordine** in base alle nuove regole, prevedendo:

Norme finali e transitorie

- che i consigli che non hanno proceduto al rinnovo secondo le modalità previste dal regolamento del 2014, deliberino nuove elezioni entro 45 giorni dall'entrata in vigore della riforma (comma 1);

- che i consigli che hanno provveduto al rinnovo a scadenza in applicazione delle disposizioni regolamentari poi dichiarate illegittime, e che si siano visti dunque annullare l'elezione, deliberino nuove elezioni entro 45 giorni dall'entrata in vigore della riforma o dal passaggio in giudicato della sentenza che annulla l'elezione (se successiva all'entrata in vigore della riforma) (comma 2).

La proposta di legge fa espressamente salvi (comma 4) gli effetti degli atti compiuti sia dai consigli che non si sono rinnovati a scadenza nel 2015 per il mancato svolgimento delle operazioni elettorali, sia dai consigli eletti in base al regolamento del 2014. Tra questi ultimi sono compresi i consigli insediati in presenza di impugnativa elettorale, fermi restando gli effetti del giudicato. Viene stabilito comunque che, in sede di prima applicazione della riforma, i consigli (compresi quelli rinnovati in base ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 17) restino in carica fino al 31 dicembre 2018, con l'evidente finalità di riallineare la scadenza del mandato dei diversi consigli dell'ordine. Sono comunque fatte salve le disposizioni sull'elettorato attivo e passivo previste dall'articolo 3 della proposta di legge. I consigli eletti nel 2019 rimarranno in carica per 4 anni e scadranno nel dicembre 2022, in applicazione dell'art. 28, comma 7, della legge n. 247, non modificato dalla riforma.

L'**articolo 18** della proposta di legge **abroga i commi da 2 a 6 dell'articolo 28 della legge professionale forense.**

Abrogazioni

Gli **artt. 19 e 20** riguardano l'invarianza finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con le stesse finalità di adeguamento alle decisioni della giustizia amministrativa che hanno dichiarato l'illegittimità parziale del DM 170 del 2014, il Governo ha presentato al Parlamento uno schema di regolamento ([A.G. 423](#)) sulle modalità di elezione dei



componenti dei Consigli degli ordini circondariali forensi. Diversamente dalla proposta di legge in esame - le cui disposizioni sono solo parzialmente coincidenti - l'atto del Governo interviene direttamente con modifiche sul regolamento di attuazione della legge professionale (DM 170 del 2014).

Il provvedimento, il cui esame non è ancora stato avviato, è stato assegnato il 1° giugno scorso per il parere alle Commissioni Giustizia e Bilancio.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La disciplina delle professioni rientra, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente. Conseguentemente, spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali, in conformità con i quali le regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa.

La Corte costituzionale ha più volte affermato, con riferimento alla competenza concorrente in materia di professioni, che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 138/2009; nello stesso senso, nonché, ex plurimis, sentenze n. 328/2009, n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006).

cost281	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia