

**Gent.ma Sig.ra Avv.ssa
Simona GRABBI
Presidente del Consiglio dell'Ordine
degli Avvocati di Torino**

10138 TORINO

Via e-mail:

s.grabbi@studioavvocatomacchia.it

Torino, li 15 giugno 2020

**Oggetto: interventi solidaristici del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati in
relazione all'emergenza Covid 2019 – parere.**

Il quesito che mi è stato sottoposto concerne la valutazione della possibilità, per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, di adottare interventi solidaristici nei confronti degli avvocati in stato di bisogno in relazione alla emergenza conseguente al Covid 2019.

L'intenzione dell'Ordine, che è quasi un'esigenza, di manifestare vicinanza ai Colleghi coinvolti nella pandemia ed a quelli che hanno subito conseguenze negative è ben comprensibile e la sua realizzabilità va attentamente considerata sotto tutti i profili.

In generale, il consiglio dell'ordine, poiché l'ordine professionale è un ente

pubblico associativo, può adottare provvedimenti solidaristici nei confronti degli iscritti; il problema che si pone, però, è riscontrare quali interventi siano adottabili con riferimento alle regole della contabilità pubblica, da un lato, e con riferimento alle competenze di altri livelli amministrativi ed agli interventi del legislatore, dall'altro.

Ciò tenendo sempre conto del fatto che l'integrità del patrimonio dell'ente pubblico è presidiata da un apposito apparato normativo (cosicché la violazione di queste norme può dare luogo ad ipotesi di responsabilità amministrativa se non addirittura di responsabilità penale), a garanzia del quale vi è un giudice attento e scrupoloso, per non dire rigido, che è la Corte dei Conti, la giurisdizione della quale sugli ordini professionali è stata riconosciuta anche di recente dalla Corte di Cassazione nella pronuncia delle Sezioni Unite 26 giugno 2019, n.17118 .

Compiuta questa premessa d'ordine generale, si può ora passare all'esame delle singole ipotesi che sono state oggetto di riflessione presso il Consiglio dell'Ordine di Torino, che sono state affrontate da un apposito gruppo di studio e che mi sono state comunicate.

1. In ordine alla possibilità di ridurre la quota associativa.

La prima ipotesi che è stata affrontata dal gruppo di studio appositamente costituito presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino è quella della riduzione delle quote di iscrizione all'albo per l'anno 2020.

Nella relazione che mi è stata trasmessa sono evidenziate numerose criticità dal punto di vista contabile di questa soluzione, che già di per sé ne

sconsigliano vivamente l'uso.

In ogni caso, va osservato che dal punto di vista contabilistico la soluzione non pare praticabile.

Il pagamento della quota di iscrizione all'albo costituisce uno specifico obbligo in capo all'iscritto, rispetto al quale sussiste un diritto di credito dell'ordine professionale; questa configurazione in termini privatistici è la più corretta ove si tenga conto che il momento pubblicistico, e cioè il potere tariffario dell'ordine, si esaurisce con la fissazione della tariffa e che l'ordine, vuoi quale ente pubblico associativo (configurazione più corretta ed accolta dall'art. 24 della legge 31 dicembre 2012, n. 247) vuoi quale ente strumentale (configurazione in altre occasioni utilizzata dal legislatore) ha una limitata competenza pubblicistica, che non si estende alle pretese ad un corrispettivo, quali sono quelle relative alla quota di iscrizione.

Poiché per l'anno 2020 le quote di iscrizione sono state a suo tempo deliberate e sono state anche corrisposte da buona parte degli iscritti, la pretesa del Consiglio dell'Ordine di Torino al pagamento delle quote assume la consistenza di un diritto soggettivo e nella specie come si è visto di un diritto di credito; la riduzione delle quote costituisce, perciò, una rinuncia parziale al diritto di credito.

La giurisprudenza della Corte dei Conti è assolutamente costante nell'affermare che l'ente pubblico non può rinunciare all'esercizio del diritto di credito nemmeno per ragioni di ordine morale o sociale: in questi termini si è pronunciata di recente la Corte dei Conti, Sez. II Centrale d'Appello, sentenza 12

marzo 2019 n. 78, che ha ritenuto responsabili i componenti della giunta di un comune che avevano esonerato dal pagamento del canone associazioni benefiche che occupavano locali comunali.

La pronunzia può essere contestata e la presente fattispecie può essere distinta da quella decisa, ma, tenuto conto del fatto che si tratta di una sentenza del giudice d'appello molto recente e che la Corte dei Conti ispira il proprio orientamento alla autoreferenzialità (che può essere anche considerata un'applicazione corretta della nomofilachia), percorrere quella strada al momento non risulta possibile o comunque ragionevolmente consigliabile.

La conclusione non cambia se si ritiene che il contributo annuale che gli iscritti sono tenuti a versare all'ordine abbia natura tributaria, secondo l'orientamento della Cassazione (si veda la pronunzia delle Sezioni Unite 24 marzo 2017, n. 7666, richiamata dalla pronunzia 26 giugno 2019, n. 17118 citata all'inizio), poiché la rinuncia alla pretesa tributaria è a maggior ragione impossibile.

Sarà, viceversa, possibile ridurre, per il 2021, l'entità del contributo, in considerazione del rapporto fra le somme che il Consiglio dell'Ordine di Torino introita a questo fine e le spese che annualmente affronta, dal momento che, come mi è stato riferito, ogni anno i contributi corrisposti dagli iscritti sono superiori alle spese che l'Ordine sostiene.

La regola che dev'essere seguita, infatti, è quella che l'entità dei contributi garantisca il pareggio di bilancio del Consiglio, come, ancora una volta, stabilisce

il quarto comma dell'art. 29 della legge professionale.

2. La seconda soluzione esaminata dal gruppo di studio costituito presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino concerne la corresponsione di una somma di denaro agli avvocati in difficoltà, per far fronte alla diminuzione del reddito e alla permanenza di spese gestionali dello studio, vuoi direttamente dal Consiglio dell'Ordine, vuoi tramite l'Associazione "*Associazione Avvocati Fulvio Croce*", mediante il disinvestimento di una parte delle somme delle quali il Consiglio dell'Ordine dispone e che costituiscono avanzi di bilancio degli esercizi precedenti.

Come si è ricordato all'inizio, il consiglio dell'ordine degli avvocati, poiché l'ordine è un ente pubblico associativo, può intervenire a favore dei propri iscritti indipendentemente da una previsione espressa in questo senso nella legge; l'ente pubblico associativo infatti per sua natura opera sì nell'interesse della collettività ma specificamente sulla base di un rapporto diretto con i propri associati, dei quali è esponenziale.

Questo vale a maggior ragione per l'ordine professionale, che infatti è stato considerato un ente corporativo, cioè espressione delle esigenze di una determinata categoria.

L'affermazione va calibrata con riferimento a quanto stabilisce la legge professionale, che, come è noto, all'art. 24 individua come finalità degli ordini degli avvocati il rispetto dei principi previsti dalla stessa legge, delle regole deontologiche, nonché la tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi

all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Questa finalità, stabilita all'art. 24, dev'essere infatti coordinata con le competenze del consiglio, enumerate all'art. 29, che attribuiscono all'organo il compito di tutelare l'indipendenza e il decoro professionale e la tutela del ruolo dell'Avvocatura.

Se, infatti, l'art. 24 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sembra più orientato ad una connotazione in termini pubblicistici delle funzioni del consiglio, l'art. 29 specifica che questa connotazione si deve realizzare tutelando l'indipendenza e il decoro degli iscritti, che può richiedere anche misure di sostegno.

Questa possibilità di intervento può concretizzarsi anche nella erogazione di somme di denaro, purché si tratti di somme di denaro di importo estremamente modesto, assistite da giustificazione specifica e destinate ad un numero limitato di individui.

Questa possibilità di intervento è quella che, nei tempi passati, è stata qualificata come erogazione di sussidi (possibilità ammessa, sia pure *a contrario*, dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite, 14 febbraio 1997, n. 24/A).

Si tratta di un istituto che era ricondotto al potere discrezionale, anche in materia di organizzazione, di ciascun ente pubblico, e che doveva essere utilizzato con prudenza.

La giurisprudenza, però, già in anni lontani, spesso richiedeva che vi fosse

una base normativa a sostegno dell'intervento (Corte dei Conti, Sez. I, 14 dicembre 1985, n. 769).

Nel caso di specie, la possibilità di ricorrere ai sussidi mi pare difficile da configurare perché le somme che dovrebbero essere erogate, per quanto mi è stato segnalato, sarebbero comunque complessivamente estremamente consistenti (si parla di un importo complessivo pari a 100.000,00 €) e verrebbero corrisposte con carattere di generalità ad una platea vasta di interessati, e cioè a più di un migliaio di iscritti.

È evidente, perciò, che nel caso di specie il ricorso ai sussidi è difficilmente praticabile, poiché si porrebbe in contrasto con l'esigenza che le risorse finanziarie di cui l'ordine dispone siano utilizzate per finalità pubblicistiche istituzionali (come ha ribadito la Cassazione nella pronuncia delle Sezioni Unite 8 settembre 2016, n. 17748, richiamata in quella del 26 giugno 2019, n. 17118 citata all'inizio).

Ancora una volta, particolarmente rigida nella interpretazione di questo principio è la Corte dei Conti, ove si consideri quanto ha ritenuto la Sezione Giurisdizionale per il Veneto nella sentenza 7 maggio 2020, n. 63, relativa a un giudizio di responsabilità promosso nei confronti del Presidente del Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di Verona; la sentenza ha ribadito che i contributi corrisposti dagli iscritti hanno destinazione vincolata per il raggiungimento dei compiti assegnati all'ordine professionale e ha ritenuto responsabile il presidente, ma affermando che la medesima responsabilità va

riferita addirittura all'assemblea degli iscritti, per avere deliberato spese concernenti una controversia finalizzata al contrasto del progetto di unificazione dell'albo e della cassa di previdenza dei dottori commercialisti e dei ragionieri.

Si tratta di un'affermazione che, per il vero, può lasciare perplessi, posto che gli ordini professionali sono ritenuti dalla giurisprudenza amministrativa legittimati ad agire nell'interesse della totalità degli iscritti, ma si tratta di una sentenza che dev'essere considerata perché il giudice della responsabilità evidentemente ha una concezione molto più rigida nella gestione delle risorse dell'ordine professionale.

A quanto detto va ancora aggiunto che in generale la possibilità di erogare dei sussidi a favore degli iscritti all'albo professionale è ammessa dal legislatore ma con un procedimento e con una competenza diversi: la legge 11 febbraio 1992, n. 141, infatti, prevede che possa aver luogo l'erogazione di prestazioni di assistenza agli avvocati che versano in stato di bisogno (art. 17) ed anche una assistenza indennitaria nel caso di catastrofi o calamità naturali (art. 18), ma riferisce l'erogazione di queste prestazioni non al consiglio dell'ordine sibbene alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza, sia pure sulla base di deliberazione dei consigli dell'ordine.

Quella previsione legislativa è stata oggetto di recepimento nello statuto della Cassa Forense, nell'art. 42, e nel Regolamento per l'Erogazione dell'Assistenza approvato dal Ministero con nota 25 settembre 2015.

Essendovi una competenza specifica ed un procedimento specifico non è

ammissibile che il medesimo tipo di prestazione venga erogato dal consiglio dell'ordine.

La competenza d'ordine generale di un ente pubblico con base popolare o associativa, infatti, viene meno nell'ipotesi in cui il legislatore abbia individuato un altro livello amministrativo come specificamente competente (in questi termini, proprio con riferimento all'erogazione di sussidi, si è espressa la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 3 luglio 2003, n. 819).

Poiché il legislatore ha individuato come competente in materia di assistenza a favore degli avvocati in stato di bisogno, anche in ipotesi di catastrofi e calamità naturali (come può essere l'emergenza Covid 2019), la Cassa Previdenza, la competenza indennitaria del consiglio dell'ordine è da escludere.

Alla medesima conclusione si perviene se si tien conto del fatto che il legislatore nazionale è intervenuto direttamente anche a favore degli avvocati, prevedendo la corresponsione di determinate somme di denaro, a titolo indennitario in genere e quale ristoro per le spese di gestione dello studio comunque affrontate nel periodo di sospensione dell'attività giudiziaria.

L'intervento del legislatore, che ha individuato espressamente le categorie dei beneficiari e le condizioni per godere del beneficio, è, di per sé, un intervento esaustivo che esclude la possibilità che per le medesime ragioni intervenga un altro ente pubblico.

Il sussidio, che normalmente è riconosciuto allorché non vi siano altre possibilità di ovviare alla situazione di bisogno, non può perciò essere erogato in

questa fattispecie.

Quanto detto vale anche con riferimento alla possibilità di fare intervenire la “*Associazione Avvocati Fulvio Croce*”, che ha specifiche funzioni di solidarietà sociale nei confronti degli avvocati del Foro di Torino, ove si tenga conto che, poiché in questo caso quell’associazione opererebbe con risorse dell’Ordine degli Avvocati di Torino, le limitazioni proprie del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati valgono anche per i trasferimenti di denaro a favore dell’Associazione.

L’Associazione perciò potrà intervenire soltanto in ipotesi delle quali non vi sia una diversa diretta disciplina legislativa.

Volendo effettuare una valutazione comparatistica con quanto deliberato da altri ordini professionali, conferma di quanto detto è nel Regolamento sulla Disciplina per l’Erogazione di Contributi e Sovvenzioni deliberato dall’Ordine degli Avvocati di Roma, che all’art. 1 ammette l’erogazione di contributi e sovvenzioni per particolari iniziative mentre invece rimette i contributi di assistenza alla disciplina contenuta nella legge n. 141 del 1992; il riferimento generico agli interventi di assistenza invece è stato introdotto dai consigli dell’ordine di Castrovillari e Pescara, ma con disposizioni che non sembrano consentire l’erogazione di somme ad un numero così ampio di iscritti quale sarebbe quello di cui qui si discute.

L’unico ordine, per quanto risulta, che ha deliberato un sostegno con riferimento alla pandemia Covid – 19, come del resto ha riferito il gruppo di studio di cui si è detto all’inizio, è l’Ordine di Trani, che ha fatto intervenire in

merito una specifica Associazione.

Il regolamento di quella Associazione, pur molto analitico per quanto concerne il procedimento per l'erogazione del contributo, non si pone però il problema, o almeno questo non risulta dal testo del regolamento, del rapporto di questa disciplina con la disciplina legislativa e, di conseguenza, non supera le difficoltà che prima sono state individuate.

Pur consapevole della delicatezza della situazione, debbo perciò purtroppo concludere che considerazioni fondate sul quadro normativo generale, sulla disciplina legislativa specifica, sull'orientamento della giurisprudenza e su una ragionevole prudenza amministrativa sconsigliano di intervenire con l'erogazione di sussidi.

Volendo, il Consiglio dell'Ordine può sollecitare un'iniziativa legislativa che facoltizzi l'ordine professionale ad adottare un intervento sussidiario nella presente situazione di emergenza, evitando comunque di pregiudicare lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

* * *

Rimango a disposizione per quant'altro possa occorrere e rinnovo i migliori saluti.

(Prof. Avv. Carlo Emanuele GALLO)

