

DDL N. S 2473

**“Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini
circondariali forensi”**

Osservazioni dell’AIGA (Associazione Italiana Giovani Avvocati)

Audizione in Commissione Giustizia del Senato del 28 settembre 2016

Come è noto l’esigenza di questa legge deriva dall’annullamento *in parte qua* in sede giurisdizionale del Decreto del Ministero della Giustizia 10 novembre 2014, n. 170, che aveva in precedenza dettato le disposizioni in attuazione dell’art.28, L.247/12.

Le censure dei Giudici amministrativi riguardavano in particolare le modalità di attribuzione del voto sia con riguardo al genere meno rappresentato sia con riguardo al voto di lista. L’attuale DDL vuole evidentemente superare l’*empasse* creata da tale annullamento.

In merito alle disposizioni contenute nel DDL vi sono poche osservazioni da fare, ma vi sono alcuni punti che questa Associazione intende evidenziare affinché – ove possibile – siano emendate le relative disposizioni.

Seguendo un ordine sistematico, che segua gli articoli del DDL, e premessa una generica censura per il sistema dei rimandi tra norme che rende in certi casi estremamente farraginoso la lettura delle disposizioni di legge, si evidenzia quindi quanto segue:

L’art. 4, richiamato dal successivo **art. 5, c.1, lett. b)** limita le possibilità di espressione del voto alla metà più uno del numero complessivo dei consiglieri da eleggere.

Il genere meno rappresentato viene tutelato mediante le disposizioni contenute nel successivo **art. 10**, il quale prevede la seguente disposizione, che è opportuno riprodurre “L’elettore può esprimere il numero massimo di voti determinato ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), se i candidati votati appartengono ai due generi e a quello meno rappresentato è attribuita almeno la metà del numero massimo di voti esprimibili ai sensi del medesimo articolo 5, comma 1, lettera b), con arrotondamento all’unità inferiore. In ogni caso, l’elettore non può esprimere per candidati di un solo genere un numero di voti superiore alla metà del numero massimo determinato ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), arrotondato all’unità superiore.”. Si ritiene che le disposizioni debbano essere analizzate congiuntamente. A tal fine si premette che il TAR Lazio nella sent. n. 13/06/2015 n° 8333, ha fissato il principio secondo cui anche nelle elezioni forensi “le norme a tutela della parità di genere risultano compatibili con il sistema complessivamente delineato dagli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione laddove si limitino a prevedere misure promozionali ‘a monte’ del procedimento elettorale, mentre risultano costituzionalmente illegittime laddove prevedano meccanismi correttivi ‘a valle’ del procedimento medesimo.” È quindi corretto che il DDL in

discussione preveda delle disposizioni che vadano a garantire il genere meno rappresentato solo in base ad una espressione di voto e non anche, come nel sistema precedente, ad una riserva di posti che è stata giustamente dichiarata illegittima dal G.A.

E tuttavia la norma contenuta nell'art. 10, c. 5, a seconda delle interpretazioni, o è tautologica o è restrittiva del diritto di voto degli elettori e potrebbe altresì porsi in contrasto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 2010, richiamata dal Tar Lazio n.8333/15. In detta sentenza, la Corte ha infatti sostenuto che le disposizioni in materia elettorale devono garantire *“parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale”*.

La disposizione di cui all'art. 10 non sembra garantire tale condizione dal momento che, sia che l'elettore voti candidati appartenenti tutti allo stesso genere, sia che voti candidati di genere diverso, può solo indicare un numero di candidati pari alla metà più uno dei consiglieri eleggibili. In particolare, qualora l'elettore intenda votare candidati appartenenti ai due generi, può farlo solo se al genere meno rappresentato è attribuita la metà dei voti esprimibili. In caso contrario, egli può esprimere solo la metà dei voti disponibili, ovvero la metà della metà (più uno) dei consiglieri da eleggere. Se invece la lettura fosse un'altra, e cioè che la disposizione del secondo capoverso sia solo esplicativa della disposizione di cui al primo capoverso, essa sarebbe inutilmente tautologica.

È chiaro in ogni caso che una norma poco chiara come l'attuale si espone al rischio di innumerevoli contenziosi, non agevolando il processo di normalizzazione dell'attuale situazione dei COA italiani ed agevolando invece l'instabilità, dovuta anche alla difficile creazione di maggioranze che rendano “governabili” gli Ordini Territoriali.

Di fatto, in ogni caso, con la norma in discorso, si viene a creare una riserva di voti che non garantisce la parità di accesso e opportunità di elezione. Un altro sistema è invece possibile, ed è quello analizzato proprio dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 4/10 più volta richiamata: la fattispecie analizzata dal Giudice delle Leggi riguardava la legge elettorale della Regione Campania, la quale consentiva l'espressione di un voto eccedente il limite previsto dalla legge nazionale (un voto) solo nel caso in cui il secondo voto fosse assegnato al genere meno rappresentato. Adattando alle elezioni dei Consigli dell'Ordine, questa previsione potrebbe essere l'estensione del voto a 2/3 degli eleggibili solo nel caso in cui la metà di essi sia attribuito al genere meno rappresentato, lasciando invariata la possibilità di esprimere voti anche in squilibrio fino alla metà dei consiglieri da eleggere. In tal modo non si comprimerebbe la libertà di scelta dell'elettore e si consentirebbe una migliore governabilità dei COA.

L'art. 8 non consente la candidatura per liste. Invero, il voto di lista in quanto tale è stato censurato dal TAR Lazio, ma non si vede perché non sia possibile prevedere che i candidati si possano riunire sotto un'unica lista, che esprima un programma e un motto ben riconoscibili, lasciando che la semplice espressione del voto sia individuale, così da rispettare le statuizioni del G.A.. Altrimenti non si comprende perché l'art.9, c.7 parli di numerazione delle liste a seguito della verifica delle candidature. E' quindi opportuno armonizzare le due disposizioni consentendo in generale che il candidato possa presentarsi individualmente o all'interno di una lista.

In relazione **all'art. 13**, il sistema di voto elettronico ivi previsto è inutilmente farraginoso. Se non si vuole consentire l'espressione del voto dal proprio computer, è comunque necessario che venga eliminata la disposizione che prevede l'inserimento della ricevuta di voto, all'interno dell'urna, giacché in questo caso si svuota di ogni funzione di celerità il sistema elettronico. Ai fini della verifica della corrispondenza dei voti sarà sufficiente che a fine giornata venga salvato un report con i voti fin lì espressi, che possa essere stampato e consultato ad operazioni elettorali concluse. Inoltre, per l'espressione del voto e il riconoscimento della legittimazione al voto potrebbe prevedersi la possibilità di utilizzare il dispositivo di firma digitale dell'elettore.

Con riferimento alla disposizione di cui **all'art. 17, c.2**, infine, si ritiene che essa sia illegittima in quanto resa in violazione dell'art.3 Cost.

L'art.17 prevede infatti che i consigli dell'Ordine che non abbiano provveduto ad elezioni nella vigenza del regolamento n.170/14, o che ne abbiano visto annullati gli esiti a seguito delle sentenze del TAR Lazio, debbano procedere a nuove elezioni entro 45 gg. dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale, e che durino in carica fino alla fine del mandato del CNF. Il c. 2 prevede che non si applichi il divieto di doppio mandato sancito nell'art.28, c. 5, L. 247/12. Invero, sarebbe sufficiente prevedere una norma transitoria che preveda che i consiglieri debbano essere rimasti in carica per un totale di 8 anni, per risolvere la eventuale disparità di trattamento con i COA che hanno regolarmente rinnovato nella vigenza della precedente normativa.

Una notazione finale: il rinvio al **c. 5 dell'art. 28, L. 247/12** rischia di essere un rinvio ad una disposizione abrogata, giacché **l'art. 18** abroga i commi da 2 a 6 del medesimo art. 28, di fatto abolendo quindi il divieto di doppio mandato. Occorre quindi inserire una disposizione che salvi tale divieto. Il principio di rotazione nella rappresentanza costituisce per l'AIGA un valore assoluto da preservare e potenziare.

Proposta di emendamento dell'art. 22 L. 247/12

Potrebbe infine essere questa la sede per eliminare in via definitiva una macroscopica ingiustizia in danno di tutti gli iscritti all'albo degli avvocati all'indomani dell'entrata in vigore della L.247/2012: con essa infatti sono state previste delle nuove modalità di iscrizione all'albo dei cassazionisti, tali per cui chi, dopo 3 anni dall'entrata in vigore della Legge professionale, fosse stato iscritto all'albo degli avvocati da meno di 12 anni avrebbe potuto diventare cassazionista solo a seguito di un corso tenuto dalla Scuola Superiore dell'Avvocatura e successivo esame (art. 22, L. 247/12).

In virtù del c. 4 dell'art. 22, infatti, solo coloro che avessero maturato i requisiti secondo la previgente normativa entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge potevano chiedere l'iscrizione all'albo dei cassazionisti secondo la precedente normativa, cioè sulla base del mero requisito di anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati. È evidente che quel termine, poi portato a 4 anni con l'ultimo decreto cd "milleproroghe", crea un'ingiusta disparità di trattamento tra persone che, al momento dell'iscrizione all'albo

avevano pari possibilità di ottenere il titolo di cassazionista solo per anzianità, creando un'ingiusta distinzione tra iscritti pre e post 2004.

Proprio per l'evidenza di tale situazione il legislatore, come detto, ha recentemente spostato in avanti il termine della norma transitoria portandolo a 4 anni. Oggi si chiede che quel termine sia eliminato definitivamente e il c. 4 dell'art.22 sia sostituito col seguente *“Possono altresì chiedere l'iscrizione tutti coloro che si siano iscritti all'albo degli avvocati prima dell'entrata in vigore della presente legge che abbiano maturato i requisiti secondo la previgente normativa”*.

Roma, 28 settembre 2016

Il Presidente

Michele Vaira

