



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI



presso il  
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n. 813/XIX Sess./2021

Ai Presidenti degli Ordini territoriali  
degli Ingegneri

Loro Sedi

Oggetto: Regime di “*prorogatio*” del Consiglio nazionale dell’Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili – Ambito di applicazione D.L. 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 1994, n. 444 – Ordinanza cautelare Consiglio di Stato n. 6206/2021 del 19 novembre 2021

Caro Presidente,

lo scorso 19 novembre, la terza sezione del Consiglio di Stato ha pubblicato l’ordinanza n. 6206/2021 con la quale ha accolto l’appello del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) avverso l’ordinanza cautelare del TAR Lazio relativa all’ambito di operatività del regime di *prorogatio* degli organi di amministrazione attiva, previsto ai sensi del D.L. 293/1994, convertito con modificazioni dalla L. 444/1994.

Con l’impugnata ordinanza n. 5547/2021, il TAR Lazio aveva disposto la sospensione dell’efficacia della delibera del CNDCEC attraverso la quale il medesimo Consiglio Nazionale aveva indetto le elezioni per il rinnovo degli Ordini territoriali e del Consiglio Nazionale. Segnatamente, il contenzioso dinanzi al giudice di prime cure aveva preso le mosse dal ricorso di un singolo che lamentava il necessario coordinamento fra l’art. 25, co. 5, d.lgs. 139/2005 e la disciplina posta dal D.L. 293/1994, convertito dalla L. 444/1994. Se da un lato la disciplina ordinamentale dei commercialisti citata prevede espressamente la permanenza in carica del Consiglio Nazionale uscente nel termine di trenta giorni dall’indizione delle elezioni e lo svolgimento delle stesse, dall’altro il D.L. 293/1994 prevede una serie di conseguenze ben precise nel caso di proroga degli organi amministrativi.

L’art. 1 del D.L. in questione, nel delineare il campo di applicabilità della norma, prescrive che questa si applichi “*agli organi di amministrazione attiva [...] dello stato e degli enti pubblici, nonché delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica, quando alla nomina dei componenti di tali organi concorrono lo Stato o gli enti pubblici*”, sancendo espressamente la sola esclusione degli enti territoriali di varia natura. Dopo aver previsto – ex art. 2 - la pienezza dei poteri degli organi eletti nel periodo di durata del proprio mandato e la necessaria ricostituzione degli stessi nel medesimo termine, il successivo art. 3 dispone che:

1) gli organi amministrativi non ricostituiti nei termini dell’art. 2 sono prorogati per un termine non superiore ai quarantacinque giorni;

- 2) nel periodo di *prorogatio*, gli organi scaduti possono adottare solo gli atti di ordinaria amministrazione, nonché atti urgenti motivandone accuratamente circa le ragioni;
- 3) gli atti che esulano dalle suddette tipologie sono affetti da nullità.

In chiusura, l'art. 6 prevede che, decorso infruttuosamente il termine di quarantacinque giorni ai fini della ricostituzione dell'organo, il medesimo è soggetto a decadenza con la conseguente nullità di tutti gli atti adottati e l'opportuna responsabilità di condotta dei presidenti degli organi collegiali non ricostituiti.

L'ordinanza del TAR Lazio ha, in prima battuta, accolto il ricorso cautelare - sul presupposto della piena applicabilità del D.L. 293/1994 al Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili - sospendendo l'efficacia della delibera di indizione delle elezioni del CNDCEC adottata ben oltre il termine di quarantacinque giorni di *prorogatio*. Secondo i giudici amministrativi romani, quindi, decorso infruttuosamente tale termine, il Ministero della Giustizia avrebbe dovuto prendere atto della decadenza del Consiglio Nazionale in carica e nominare un Commissario cui sarebbe spettato fissare la data delle elezioni per il rinnovo dei consigli territoriali.

L'ordinanza cautelare *de qua*, come anticipato, è stata poi oggetto di impugnazione da parte del CNDCEC dinanzi al Consiglio di Stato che, in data 19 novembre 2021, ha pubblicato il proprio provvedimento con il quale è giunto a **conclusioni diametralmente opposte rispetto a quelle del TAR Lazio**. Nello specifico, le doglianze cautelari del Consiglio Nazionale sono state accolte sulla base dei seguenti presupposti:

- 1) la ricostruzione del TAR, in base alla quale è stata concessa la sospensione della delibera, è considerata "monca", stante espressa ammissione del TAR medesimo secondo cui talune doglianze del CNDCEC in ordine ad una "*ricostruzione esegetica incline a preservare la continuità operativa dell'organo attualmente in carica*" non potevano essere prese in considerazione in sede cautelare;
- 2) è necessario procedere ad un doveroso approfondimento di merito circa questioni sollevate in prime cure e non deliberate dal TAR come, tra le altre, la **piena autonomia della normativa ordinistica** - *rectius* art. 25, co. 14, d.lgs. 139/2005 **che dispone la permanenza in carica dell'uscente Consiglio fintanto che non subentri il nuovo** – rispetto al generale e temporalmente precedente regime di *prorogatio* previsto dalla decretazione d'urgenza del 1994;
- 3) se da un lato si condivide insieme al TAR l'opportunità "*di non far eleggere ed insediare organi eletti in violazione di norme imperative*", dall'altro non è possibile trascurare che la medesima esigenza resterebbe immutata anche nell'ipotesi di un commissariamento da parte dell'organo in carica. Evenienza che, comunque, a detta del Consiglio di Stato sarebbe da scongiurare nelle more degli approfondimenti di merito del TAR.

Alla luce dei motivi esposti, il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 6206/2021 ha accolto l'appello del CNDCEC e, per l'effetto, ha riformato l'ordinanza impugnata e respinto l'istanza cautelare accolta in primo grado, riesumando quindi l'efficacia della delibera del Consiglio Nazionale con cui erano state indette le elezioni di rinnovo degli Ordini territoriali.

Lo scenario delineato dal giudice di appello non può che destare particolare attenzione da parte del CNI e degli Ordini territoriali degli Ingegneri, in relazione alla situazione che essi si trovano ad affrontare in seguito della sentenza TAR Lazio n. 11023/2021 del 27 ottobre 2021 che, come si ricorderà, ha imposto l'integrazione del Regolamento recante la procedura di elezione con modalità telematica da remoto dei consigli territoriali degli Ordini degli ingegneri

al fine di "porre rimedio alla condizione di sottorappresentanza del genere femminile nei propri organi elettivi".

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(Ing. Angelo Valsecchi)



IL PRESIDENTE  
(Ing. Armando Zambrano)



Allegati: c.s.

Pubblicato il 19/11/2021

**N. 06206/2021 REG.PROV.CAU.**  
**N. 08959/2021 REG.RIC.**



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

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 8959 del 2021, proposto dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dai prof. avvocati Massimo Luciani, Bernardo Giorgio Mattarella, Fabio Cintioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del prof. avv. Massimo Luciani in Roma, l.go Tevere Raffaello Sanzio 9;

*contro*

Felice Ruscetta, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Propris, Gianluca Navarrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco De Propris in Roma, via Ugo Ojetti n.79;

*nei confronti*

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) n. 5547/2021;

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Felice Ruschetta e del Ministero della Giustizia;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di accoglimento della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2021 il Cons. Umberto Maiello e dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza;

*Premesso che:*

- l'appellante chiede la riforma dell'ordinanza del 16 ottobre 2021 n. 5547, con cui il TAR per il Lazio, Roma, Sez. III-quater, ha accolto l'istanza cautelare avanzata dal dott. Felice Ruschetta e, per l'effetto, sospeso l'efficacia della deliberazione assunta dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili il 4 giugno 2021, con la quale veniva fissata la data di svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Ordini territoriali per i giorni 11 e 12 ottobre 2021;

- il giudice di prime cure ha, invero, ritenuto applicabile al suddetto organo la disciplina posta dal D.L. 16/05/1994 n. 293 e, dunque, facendo da ciò derivare, da un lato, la possibile decadenza dell'organo e, dall'altro, la nullità della delibera di fissazione della data di svolgimento delle elezioni siccome assunta oltre la soglia massima temporale di durata del periodo di *prorogatio*;

- con il medesimo provvedimento, qui appellato, il TAR ha fissato per la trattazione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 25.02.2022;

*Considerato che:*

- ad un primo sommario esame, proprio della presente fase, l'appello cautelare deve ritenersi fondato dal momento che la decisione del TAR, pur generando effetti sostanzialmente irreversibili, si rivela monca, per ammissione dello stesso giudice di prime cure, della pregiudiziale valutazione delle numerose eccezioni sollevate dalla difesa del CNDCEC, potenzialmente idonee ad accreditare un'alternativa ricostruzione esegetica incline a preservare la continuità operativa dell'organo attualmente in carica;

- invero, le questioni sollevate in prime cure, e non appieno delibate dal TAR, si rivelano non manifestamente infondate e, pertanto, suscettive di un doveroso approfondimento nell'appropriata sede di merito, segnatamente quanto, anzitutto, alla dignità giuridica di norma speciale dell'art. 25, comma 14, del d.lgs. 139/2005, successiva al D.L. 16/05/1994 n. 293, che sembra giustappunto accreditare una proroga dell'investitura dell'organo uscente fino all'insediamento del nuovo organo, dovendo evidentemente coordinarsi con la statuto giuridico del singolo ordine professionale il riferimento contenuto al suindicato regime giuridico generale sulla "*prorogatio*" contenuto nella previsione di cui all'art. 31 bis del d.l. 137 del 28.10.2020, peraltro non specificamente riferito agli ordini vigilati dal Ministero della Giustizia;

*Rilevato che:*

- d'altro canto, anche nell'opzione esegetica alternativa della ritenuta applicabilità del D.L. 16/05/1994 n. 293, ove ritenuta corroborata dalla previsione di cui all'art. 31 bis del d.l. 137 del 28.10.2020, occorrerebbe, comunque, tener conto del disposto derogatorio (rispetto al regime ordinario della *prorogatio*) introdotto dal citato art. 31 bis anche in ragione del protratto regime di sospensione imposto al procedimento elettorale dalle pronunce cautelari *medio tempore* assunte dal giudice amministrativo ancorché per questioni diverse da quelle qui in rilievo;

- anche rispetto al *periculum*, mette conto evidenziare che, se da un lato, deve ritenersi meritevole di considerazione l'esigenza apprezzata dal giudice di

prime cure di “*di non fare eleggere e insediare organi eletti in violazione di norme imperative*”, parimenti non può essere trascurato che siffatta esigenza resterebbe immutata pur nella prospettiva – da ritenersi oggi attuale in considerazione delle esplicite sollecitazioni contenute nell’ordinanza qui gravata e della data non prossima dell’udienza di merito fissata dal TAR - di un commissariamento dell’organo in carica, evenienza questa, comunque, da scongiurare nelle more degli approfondimenti di merito che lo stesso TAR ha reputato necessari;

- le spese della presente fase cautelare possono essere compensate;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) accoglie l'appello (Ricorso numero: 8959/2021) e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, respinge l'istanza cautelare proposta in primo grado.

Spese compensate.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia trasmessa al Tar per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Umberto Maiello**

**IL PRESIDENTE**  
**Giulio Veltri**

IL SEGRETARIO

