



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5865 del 2023, proposto da

Donatella Cerè, Donatella Carletti, Pietro Di Tosto, Cristiana Arditi Di Castelveteve, Laura Arpino, Giorgia Celletti, Silvia Cappelli, Alessandro Alberici, Stefano Galeani, Mauro Vaglio, Roberto Nicodemi, Mauro Monaco, Alessio Tranfa, rappresentati e difesi dagli avvocati Giampiero Amorelli e Michele Bonetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nino Paolantonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Lubrano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del verbale n. 4 dell'adunanza del 25 gennaio 2023 del Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Roma;
- della nomina a Vicepresidente degli Avv.ti Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano adottata nell'adunanza del 25 gennaio 2023;
- del verbale dell'adunanza del 9 febbraio 2023 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e di ogni atto sotteso, anche non conosciuto, nella parte in cui approva la modifica del Regolamento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, ratifica la nomina dei tre Vicepresidenti avvenuti nell'adunanza del 25 gennaio 2023 e procede alla elezione a Vicepresidenti degli Avv.ti Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano;
- del "Regolamento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma per il funzionamento delle adunanze e per la disciplina dei poteri e delle attribuzioni del Presidente, del Vice Presidente e/o dei

Vice Presidenti, del Consigliere Segretario e del Consigliere Tesoriere”, adottato in data 9 febbraio 2023 con particolare riferimento all'articolo 1 – “Elezioni delle cariche istituzionali” – e all'art. 2 – “il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio dell'Ordine”;

- di tutti gli atti sottesi e consequenziali a quelli sopra impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e di Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2023 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Gli odierni ricorrenti sono avvocati iscritti all'Ordine degli Avvocati di Roma. Alcuni di essi sono anche componenti del Consiglio del medesimo Ordine (“COA” o “Consiglio”).

2. – Essi hanno impugnato le delibere adottate dal COA nelle adunanze del 25 gennaio 2023 e del 9 febbraio 2023, nel corso delle quali si è proceduto alla nomina delle nuove cariche del Consiglio (a seguito della procedura per l'elezione dei nuovi Consiglieri per il quadriennio 2023-2026), nonché alla modifica del Regolamento per il funzionamento delle adunanze del Consiglio stesso.

3. – Più in dettaglio, nel corso della prima adunanza del nuovo COA, tenutasi in data 25 gennaio 2023, i neo-Consiglieri sono stati chiamati ad eleggere il Presidente, il Consigliere Segretario, il Tesoriere e il Vicepresidente.

Con riferimento a quest'ultima carica, il Regolamento per il funzionamento delle adunanze del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in vigore in quel momento, prevedeva che il Consiglio avesse *“facoltà di eleggere un Vice Presidente”* (art. 1, comma 1).

Ciò nonostante, nel corso della seduta, il Consigliere Enrico Lubrano ha proposto di porre in votazione l'elezione di tre Vicepresidenti, anziché uno solo, con delega rispettivamente per i settori del diritto civile, del diritto penale e del diritto amministrativo.

La proposta è stata approvata a maggioranza dei componenti.

Il COA ha, così, deliberato *“di designare tre Vicepresidenti, con delega al Presidente Nesta per il conferimento dei rispettivi incarichi nei settori civile, penale e amministrativo; il relativo Regolamento attuativo sarà posto all'esame per l'approvazione nella prossima adunanza”*.

Il COA ha, poi, proceduto alla votazione per la designazione dei tre Vicepresidenti: sono stati votati a maggioranza i Consiglieri Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano.

A seguito della votazione, il Presidente ha dichiarato a verbale che *“prende atto della designazione deliberata a maggioranza dei tre Vicepresidenti e precisa ulteriormente che la loro designazione dovrà essere ratificata all'esito di approvazione e/o modifica del Regolamento per poi procedere alla formale nomina degli stessi”*.

4. – Nella successiva adunanza del 6 febbraio 2023, a seguito di un acceso dibattito tra i Consiglieri a cui ha fatto seguito l’abbandono della seduta da parte degli odierni ricorrenti, il COA ha approvato – all’unanimità di coloro che erano rimasti presenti nella seduta e, in particolare, con il voto favorevole dei tre Consiglieri precedentemente designati quali Vicepresidenti – il nuovo testo del “*Regolamento consiliare per il funzionamento delle Adunanze e per la disciplina dei poteri e delle attribuzioni del Presidente, del Vice Presidente e/o dei Vice Presidenti, del Consigliere Segretario e del Consigliere Tesoriere*”.

4.1. – Il Regolamento è stato, in particolare, modificato:

- all’art. 1, comma 1, (rubricato “*Elezione delle cariche istituzionali*”), sostituendo il precedente testo che prevedeva “*è data facoltà di eleggere un Vice Presidente*”, con un nuovo testo che recita “*Al Consiglio è data facoltà di eleggere uno o più Vice-Presidenti in misura non superiore a tre*”;

- all’art. 2, comma 3 (rubricato “*Il Presidente e il Vice Presidente del Consiglio dell’Ordine*”), sostituendo il precedente testo che prevedeva “*Il Vice Presidente sostituisce e svolge le funzioni del Presidente in caso di temporanea assenza di questi*”, con un nuovo testo che recita “*Il Vice-Presidente sostituisce e svolge le funzioni del Presidente in caso di temporanea assenza di questi*.”

Qualora siano eletti Vice-Presidenti in misura superiore ad uno, il Vice-Presidente più anziano per iscrizione all’Albo, o in caso di pari anzianità di iscrizione, il più anziano per età sostituirà e svolgerà le funzioni in caso di temporanea assenza del Presidente.

Il Presidente, inoltre, ha la facoltà di delegare, anche verbalmente, i Vice-Presidenti per lo svolgimento di funzioni, in sua vece o anche congiuntamente, nei settori del diritto civile, penale e amministrativo”.

4.2. – Una volta approvato il nuovo Regolamento, è stata posta in votazione “*la ratifica della designazione dei tre vicepresidenti indicati nell’adunanza del 25 gennaio 2023*”.

Il COA ha “*delibera[to] di ratificare la detta designazione*” e ha poi “*vota[to] ed ele[tt]o all’unanimità quali vicepresidenti i Consiglieri Maria Agnino, Irma Conti, Enrico Lubrano*”.

5. – I ricorrenti hanno impugnato le due descritte delibere del COA, articolando le censure seguenti.

I) In primo luogo, è stata dedotta la violazione della Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (recante la “*Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense*”), la quale, all’art. 28, comma 9, prevede che “*Il consiglio elegge il presidente, il segretario e il tesoriere. Nei consigli con almeno quindici componenti, il consiglio può eleggere un vicepresidente*”, consentendo quindi (in tesi) la nomina di un solo Vicepresidente, e non tre come deliberato dal Consiglio di Roma (*cf.* I motivo, punti 1.a, 1.a.1, 1.b).

II) In secondo luogo, il nuovo Regolamento sarebbe illegittimo perché avrebbe istituito delle cariche con potere di rappresentanza non previste dalla legge, in quanto ai tre Vicepresidenti potrebbero essere delegati ampi poteri propri della figura Presidenziale. Il Vicepresidente diverrebbe, così, non più unicamente la figura di garanzia di stabilità dell’Organo Presidenziale, ma a sua volta un ulteriore Organo dell’Ordine non previsto dalla legge (*cf.* I motivo, punto 1.c.1).

III) In terzo luogo, sarebbe illegittima anche la previsione dell’art. 2, comma 3, del nuovo Regolamento che consente la delega di funzioni, poteri e prerogative, da parte del Presidente a favore dei tre Vicepresidenti: tale delega sarebbe sostanzialmente “in bianco”, perché rimessa

esclusivamente alla discrezionalità e alla scelta del Presidente, e consentirebbe un “trasferimento permanente” di funzioni, contrastante con il carattere di supplenza della Vicepresidenza. La delega di funzioni coprirebbe, inoltre, i tre settori del diritto civile, penale e amministrativo, finendo per creare, in maniera surrettizia, tre “distinti” ordini professionali, ossia degli avvocati di diritto civile, penale ed amministrativo (*cf.* I motivo, punti 1.c.2 e 1.c.3).

IV) In quarto luogo, la delibera di approvazione del nuovo Regolamento sarebbe invalida, perché approvata con la maggioranza di quindici Consiglieri sui venticinque assegnati al Consiglio di Roma, tre dei quali, tuttavia, versanti in una situazione di conflitto di interessi (*cf.* II motivo).

Più in particolare, i tre Consiglieri designati quali Vicepresidenti con la delibera del 25 gennaio 2023 avrebbero dovuto astenersi dalla successiva votazione della delibera di adozione delle modifiche del Regolamento, in quanto la modifica che innalzava a tre il numero dei Vicepresidenti avrebbe loro consentito l'effettiva attribuzione della carica.

La modifica regolamentare sarebbe stata, dunque, approvata con dodici voti validi, che non costituivano la maggioranza assoluta del COA.

6. – Si sono costituiti in causa sia il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, sia i tre Consiglieri prima designati e poi nominati Vicepresidenti, per chiedere il rigetto del ricorso.

6.1. – Essi hanno, in sintesi, affermato:

- che nel corso della prima adunanza del 25 gennaio 2023 non si è proceduto ad una formale nomina/elezione dei tre Vicepresidenti, ma solo ad una mera designazione degli stessi che avrebbe preso efficacia nel momento successivo in cui fosse stata approvata la modifica del Regolamento;
- che l'art. 28, comma 9, della legge n. 247 del 2012, nel prevedere la facoltà di nominare un Vicepresidente, non determina alcuna preclusione di nominare anche più di un Vice Presidente, come già peraltro riconosciuto dal Consiglio Nazionale Forense in due distinti pareri;
- che la previsione della delega dal Presidente ai Vicepresidenti sarebbe legittima;
- che, quanto alla delibera del 9 febbraio 2023, i tre Consiglieri designati Vicepresidenti nella delibera precedente non sarebbero stati in posizione di conflitto di interessi e che, in ogni caso, non sarebbe stata richiesta una maggioranza qualificata dei membri del Consiglio per l'approvazione delle relative delibere, essendo a tal fine sufficiente la maggioranza dei presenti. Il voto espresso dai tre Vicepresidenti designati, pertanto, quand'anche fosse stato per ipotesi espresso in conflitto di interessi, non sarebbe stato comunque decisivo per l'adozione della delibera in esame.

6.2. – I tre Consiglieri Vicepresidenti hanno anche svolto un'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, atteso che la delibera del 25 gennaio 2023 non sarebbe stata oggetto di specifici motivi di censura.

6.3. – La carenza di interesse al ricorso è stata, inoltre, prospettata sotto un ulteriore profilo nella successiva memoria del 29 novembre 2023: i ricorrenti, essendo, in parte, Consiglieri dell'Ordine degli Avvocati di Roma e, in parte, Avvocati iscritti all'Ordine degli Avvocati di Roma, non subirebbero alcun pregiudizio dall'elezione di tre Vicepresidenti, anziché di uno solo, in quanto ciò

costituisce esclusivamente l'espressione di una modalità organizzativa interna del Consiglio dell'Ordine.

I ricorrenti non otterrebbero nemmeno alcuna effettiva utilità in caso di annullamento dell'atto impugnato, in quanto non aspirano all'elezione come Vicepresidenti.

7. – I ricorrenti hanno preso posizione in merito alla sussistenza del loro interesse a ricorrere nella memoria di replica e, successivamente, nella discussione in sede di udienza pubblica.

8. – All'udienza pubblica del 20 dicembre 2023, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. – Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dai tre Vicepresidenti, per carenza di legittimazione e interesse ad agire in capo ai ricorrenti.

9.1. – Ad avviso del Collegio, l'eccezione è fondata unicamente con riguardo a quei ricorrenti che sono iscritti all'Ordine degli Avvocati di Roma, ma che non rivestono anche la carica di Consiglieri del medesimo Ordine.

Gli stessi, infatti, non subiscono alcuna lesione diretta e immediata alla loro sfera giuridica dalla nomina di tre, piuttosto che di un solo, Vicepresidente, né potrebbero trarre alcuna effettiva utilità dall'annullamento della relativa delibera consiliare.

Sul punto deve ricordarsi come la funzione del giudice amministrativo non sia quella di operare un controllo generalizzato sulla legittimità dell'attività amministrativa, bensì quella, alla stregua degli artt. 24 e 113 Cost., di fornire tutela ai soggetti dell'ordinamento allorché, in ragione dell'agire dell'amministrazione, siano lesi in una posizione giuridica soggettiva - di interesse legittimo o, in particolari materie individuate dalla legge, di diritto soggettivo - tutelata dall'ordinamento.

Per tale motivo, la possibilità di proporre ricorso al giudice amministrativo sorge in conseguenza di una lesione attuale di un interesse sostanziale, e tende a un provvedimento del giudice idoneo, se favorevole, a rimuovere quella lesione.

La condizione appena descritta non ricorre in capo a quelli, tra gli odierni ricorrenti, che non sono Consiglieri dell'Ordine, ma semplici iscritti ad esso.

9.2. – A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi con riguardo ai ricorrenti che sono attualmente componenti del COA di Roma (Avv.ti Donatella Cerrè, Donatella Carletti, Pietro Di Tosto, Cristina Arditi Di Castelvetere, Giorgia Celletti, Silvia Cappelli, Alessandro Alberici, Stefano Galeani e Laura Arpino).

Al riguardo, questo Collegio richiama l'orientamento interpretativo, già in precedenza condiviso da questa Sezione, che riconosce ai componenti di un organo collegiale la legittimazione ad impugnare la delibera del collegio di cui essi fanno parte, nelle ipotesi in cui lamentino la lesione del loro *munus*, ossia nei casi in cui la delibera incida direttamente sulla loro sfera giuridica, o sulla loro posizione all'interno del consesso, ovvero qualora essa ne modifichi la composizione ed il relativo funzionamento.

Soltanto in tali casi, infatti, i componenti dell'organo collegiale risultano titolari di una posizione specifica e differenziata (*cf.* TAR Lazio – Roma, Sez. I, 31 maggio 2023, n. 9272 e la giurisprudenza ivi citata).

Tale circostanza si verifica nel caso *de quo*, atteso che gli istanti lamentano l'invalidità di due atti deliberativi del Consiglio di cui fanno parte, i quali avrebbero avuto, in tesi, l'effetto di introdurre nuovi organi non previsti dalla legge (due dei tre Vicepresidenti), alterando con ciò la composizione del Consiglio e le funzioni delle varie commissioni interne.

10. – Sempre in via preliminare, deve essere evidenziata l'infondatezza dell'ulteriore eccezione di carenza di interesse al ricorso per l'asserita mancata impugnazione specifica della delibera del 25 gennaio 2023.

Da un'analisi complessiva del contenuto del ricorso introduttivo emerge, invero, che nei confronti della predetta delibera i ricorrenti hanno svolto le censure di: (i) contrasto con le disposizioni del Regolamento per il funzionamento delle adunanze del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, nel testo vigente al momento dell'adozione della delibera; (ii) violazione dell'art. 28, comma 9, Legge n. 247/2012 (*cf.*, *inter alia*, pag. 3 del ricorso).

11. – Ciò precisato, può essere analizzato il merito del ricorso.

12. – Il Collegio ritiene che l'impugnativa sia fondata, in quanto, nel caso di specie, il COA ha invertito l'“ordine logico” di adozione delle due delibere in esame, con ciò viziando il procedimento di approvazione delle stesse.

Si consideri infatti che, nel momento in cui è stata convocata la prima seduta del COA del 25 gennaio 2023, il Regolamento vigente prevedeva che potesse essere nominato un unico Vicepresidente.

Il COA, dunque, se avesse voluto nominare tre Vicepresidenti, anziché uno solo, avrebbe dovuto – per prima cosa – discutere e porre in votazione la relativa modifica del Regolamento e – solo successivamente – procedere alla designazione di tre Vicepresidenti.

Nel caso di specie, invece, il COA:

i) in un primo momento, ha deliberato di nominare tre Vicepresidenti e ha designato a tale carica i Consiglieri Maria Agnino, Irma Conti e Enrico Lubrano (delibera del 25 gennaio 2023);

ii) in un secondo momento, ha modificato il Regolamento per il funzionamento delle adunanze, inserendo la possibilità di nominare tre Vicepresidenti (delibera del 9 febbraio 2023).

L'avvenuta designazione dei tre Vicepresidenti, prima di introdurre la relativa facoltà nel Regolamento delle adunanze, ha così determinato:

- da un lato, un contrasto tra la prima delibera e le disposizioni del Regolamento al tempo vigente,
- dall'altro lato, l'insorgenza, in capo ai tre Consiglieri già designati quali Vicepresidenti, di una posizione di conflitto di interesse rispetto all'approvazione della seconda delibera, volta alla modifica del Regolamento e alla successiva ratifica della loro designazione.

13. – Più in dettaglio, la prima delibera del 25 gennaio 2023 ha manifestamente violato la previsione di cui all'art. 1, comma 1, del Regolamento al tempo vigente, che contemplava la “*facoltà di eleggere un*

Vice Presidente” e, dunque, non ammetteva la possibilità di designarne più d’uno.

Non appare convincente, sul punto, la deduzione difensiva del COA secondo cui i tre Vicepresidenti non sarebbero stati propriamente “eletti” nel corso della prima delibera del 25 gennaio 2023, ma solamente “designati” sotto condizione di una previa modifica del Regolamento, con ciò prevenendo un possibile contrasto con quest’ultimo.

In realtà, al di là del termine lessicale utilizzato nella verbalizzazione dell’adunanza, il Consiglio ha sostanzialmente individuato i tre Consiglieri ai quali conferire le tre cariche di Vicepresidente.

Tale delibera, quindi, è espressione di una precisa volontà di creare un nuovo assetto del Consiglio, che non può essere considerata priva di efficacia sul piano giuridico.

Tanto più che lo stesso COA, nella successiva delibera del 9 febbraio 2023, ha proceduto a “ratificare” la scelta compiuta “a monte”, e non, invece, a riadottarne una *ex novo*, con ciò significando come l’individuazione dei tre Vicepresidenti fosse stata già cristallizzata dalla prima delibera.

In conclusione, deve ritenersi che la designazione di questi ultimi sia illegittima, in quanto la facoltà di nominare più di un Vicepresidente non era prevista dal Regolamento al tempo vigente.

14. – Si può, così, passare all’analisi della seconda delibera impugnata in giudizio, datata 9 febbraio 2023, nel corso della quale:

a) è stato approvato il nuovo “Regolamento consiliare per il funzionamento delle Adunanze e per la disciplina dei poteri e delle attribuzioni del Presidente, del Vice Presidente e/o dei Vice Presidenti, del Consigliere Segretario e del Consigliere Tesoriere”;

b) è stata “ratificata la designazione” dei tre Vicepresidenti avvenuta nell’adunanza del 25 gennaio 2023 e, per l’effetto, gli stessi sono stati dichiarati “eletti” in tale carica.

14.1. – Deve essere prioritariamente esaminata la censura inerente la dedotta posizione di conflitto di interesse nella quale si sarebbero trovati i tre componenti del Consiglio che erano stati già designati Vicepresidenti nella precedente delibera del 25 gennaio 2023 e che non si sono astenuti dal partecipare e votare a favore della successiva delibera del 9 febbraio 2023.

14.2. – Ad avviso del Collegio, la censura è fondata.

14.3. – In proposito, deve precisarsi che l’importanza fondamentale assegnata al rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza dell’esercizio attività amministrativa – attraverso la garanzia dell’assenza, nello svolgimento della stessa, di situazioni di incompatibilità – emerge da una pluralità di disposizioni normative, tra le quali possono citarsi: (i) l’art. 51 c.p.c., ritenuto esemplificativo di un principio generale, applicabile, in quanto tale, a tutti i collegi amministrativi; (ii) l’art. 6 *bis* della legge n. 241 del 1990, che contempla i casi di “conflitto di interessi”, con obbligo di segnalazione anche del conflitto potenziale; (iii) l’art. 53 del D.lgs. n. 165 del 2001 che prevede la verifica o la dichiarazione di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale; (iv) gli artt. 3 e 7 del d.p.r. n. 62 del 2013, che impongono al pubblico dipendente il rispetto della posizione di indipendenza e imparzialità, nonché, per quanto di interesse, l’astensione nei casi di “conflitto di interessi” rispetto a decisioni o attività

relative a persone con cui il dipendente pubblico abbia causa pendente o grave inimicizia, nonché “in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza” (cfr. Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2376).

Secondo il consolidato indirizzo interpretativo della giurisprudenza amministrativa, peraltro, le situazioni di conflitto d'interesse, nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico, non sono tassative, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 2006, n. 5444).

Per quanto non esista, all'interno del quadro normativo appena richiamato, una definizione univoca e generale che preveda analiticamente tutte le ipotesi di tale fattispecie, il conflitto di interessi viene definito dalla giurisprudenza come quella condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse dell'Amministrazione (così Cons. Stato, Sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069).

Costituisce, inoltre, affermazione costante della giurisprudenza quella secondo cui ogni Pubblica Amministrazione deve conformare la propria immagine, prima ancora che la propria azione, al principio generale di imparzialità e di trasparenza ex art. 97 Cost., tanto che le regole sull'incompatibilità sopra citate, oltre ad assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa, sono rivolte anche ad assicurare il prestigio della Pubblica Amministrazione, ponendola al di sopra di ogni sospetto, indipendentemente dal fatto che la situazione incompatibile abbia in concreto creato o non un risultato illegittimo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2004, n. 563).

Tale concetto è stato di recente ribadito anche nell'ampia e accurata disamina del significato di “conflitto di interessi”, svolta dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato con il parere n. 667/2019 del 5 marzo 2019, nel quale è stato, *inter alia*, precisato che “è perseguito un ulteriore obiettivo diverso ma complementare, vale a dire la cura di un interesse immateriale della P.A. Tra gli interessi pubblici la cui cura è affidata al soggetto, infatti, emerge altresì quello del rispetto del principio di imparzialità anche sub specie del principio “della moglie di Cesare” che deve non solo essere onesta, ma anche apparire onesta. Si tratta di un interesse al medesimo tempo sostanziale e immateriale. Sostanziale, dal lato dei consociati, perché garantisce la giustizia attraverso la uguaglianza delle posizioni, la parità di trattamento, e la conseguente tutela della concorrenza. Immateriale, dal lato della P.A., perché tutela anche l'immagine imparziale del potere pubblico. Anche la situazione di pericolo, che definiamo “agire in conflitto di interessi”, danneggia ex se l'interesse pubblico immateriale suddetto” (cfr. § 2.3 del parere n. 667/2019 citato).

Nella configurazione di situazioni di conflitto di interessi vengono, dunque, in rilievo non solo casi in cui viene minata la regolarità dell'azione amministrativa, ma anche ipotesi in cui ad essere pregiudicata è “l'immagine imparziale” dell'Amministrazione.

Devono, così, essere evitate e prevenute tutte le possibili situazioni di natura oggettiva che possano anche solo far dubitare che il componente dell'organo amministrativo non abbia una posizione di

imparzialità rispetto all'attività che è chiamato a svolgere.

14.4. – Applicando dette coordinate ermeneutiche alla vicenda di cui è causa, ritiene il Collegio che i tre componenti del COA, che erano stati designati come Vicepresidenti nella delibera del 25 gennaio 2023, si trovavano – proprio in forza di tale preventiva designazione – in una posizione di conflitto di interessi rispetto all'adozione della successiva delibera del 9 febbraio 2023.

Quest'ultima delibera, infatti, ha modificato il Regolamento del Consiglio, introducendo la possibilità di nominare più Vicepresidenti, e ha ratificato la precedente designazione degli stessi, consentendo loro di assumere formalmente la carica.

In altri termini, a seguito dell'avvenuta designazione dei tre Consiglieri quali Vicepresidenti nella delibera del 25 gennaio 2023, è insorto in capo ad essi un concreto e specifico interesse personale a che la successiva delibera del 9 febbraio 2023 fosse approvata.

Solo in tal modo, infatti, essi avrebbero potuto conseguire quell'utilità che era stata loro attribuita, “in potenza”, dalla prima delibera.

Tale condizione ha creato, tuttavia, una situazione di “sospetto” di violazione del principio di imparzialità che, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, è idonea di per sé a configurare un'ipotesi di conflitto di interesse e comporta, quindi, il dovere di astensione in capo al componente dell'organo collegiale.

Nel caso di specie, invece, i tre Consiglieri designati non si sono astenuti e hanno votato a favore della delibera del 9 febbraio 2023.

14.5. – Una volta accertata (i) la sussistenza di una posizione di conflitto di interesse in capo ai tre Consiglieri designati e (ii) la loro partecipazione alla successiva adunanza del COA del 9 febbraio 2023, risulta irrilevante valutare quale fosse il *quorum* richiesto per l'approvazione di quest'ultima deliberazione.

La giurisprudenza ha, infatti, precisato che, nel caso in cui abbia partecipato alla delibera un soggetto che avrebbe dovuto astenersi perché in conflitto di interessi, non è necessario operare la c.d. “prova di resistenza”: ove ricorra una simile evenienza, la delibera del collegio deve ritenersi sempre illegittima, in quanto “*i soggetti interessati alle deliberazioni assunte dagli organi collegiali di cui fanno parte devono evitare di partecipare finanche alla discussione, potendo condizionare nel complesso la formazione della volontà assembleare*” (Cons. Stato, Sez. V, 13 giugno 2008, n. 2970).

Tale principio vale, ancor di più, nel caso di specie, nel quale uno dei Consiglieri in conflitto di interessi è stato proprio il soggetto che ha proposto l'adozione della delibera di nomina di tre Vicepresidenti, incidendo, quindi, in modo effettivo sulla formazione della volontà consiliare.

14.6. – In conclusione, la delibera del COA di Roma, approvata in data 9 febbraio 2023, deve ritenersi illegittima per la partecipazione ad essa dei tre Consiglieri in posizione di conflitto di interesse.

L'accoglimento di questa censura – che attiene “a monte” alla regolare composizione dell'organo deliberativo – comporta l'assorbimento delle ulteriori censure involgenti l'oggetto della delibera stessa.

15. – In conclusione, il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento (i) della delibera del 25 gennaio 2023, nella parte in cui ha designato i tre Vicepresidenti, e (ii) della delibera del 9 febbraio 2023, nella parte in cui ha approvato la modifica degli artt. 1 e 2 del Regolamento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma per il funzionamento delle adunanze e per la disciplina dei poteri e delle attribuzioni del Presidente, del Vice Presidente e/o dei Vice Presidenti, del Consigliere Segretario e del Consigliere Tesoriere.

16. – La peculiarità degli interessi sottesi alla presente controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese della presente lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

a) dichiara l'inammissibilità del ricorso nei confronti dei ricorrenti che non sono componenti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

b) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei termini di cui in motivazione;

c) compensa le spese di lite tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alberto Ugo

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO