

**RELAZIONE EAC – BOLOGNA 9 FEBBRAIO 2024**  
**VERBALI E DELIBERE DEI CONSIGLI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI**

**Roma, 9 febbraio 2024**

**SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Convocazione della seduta e ordine del giorno; 3. Svolgimento della seduta; 4. Verbalizzazione; 5. Redazione delle delibere; 6. Attività delle commissioni del Consiglio dell'Ordine.**

**1. Premessa.**

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, in quanto organo collegiale, manifesta la propria volontà esterna tramite la delibera, ossia un atto soggetto a votazione dei consiglieri che definisce, concludendolo, un iter procedimentale di natura amministrativa, il quale inizia con l'avviso di convocazione della seduta nella quale verranno trattati e discussi gli argomenti all'ordine del giorno, con la redazione di un apposito verbale.

La legge professionale forense (L. n. 247/2012) non prescrive nulla relativamente al procedimento di adozione delle delibere e, di conseguenza, si ritengono applicabili i principi generali, nonché le norme di cui alla legge generale sul procedimento amministrativo (L. 241/1990 e ss. mod.), e, per via analogica, talune norme di cui al D.Lgs. n. 267/2000 - TU Enti Locali.

Deve, altresì, evidenziarsi che gli Ordini territoriali possono dotarsi di un Regolamento interno che disciplina le modalità di svolgimento delle riunioni e delle sedute pubbliche del Consiglio visto che l'art. 24, comma 3 L. n. 247/2012 prevede che gli stessi “*determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti*”, e l'art. 29, comma 1, lett. b) L. n. 247/2012 dispone che l'ordine “*approva i regolamenti interni, i regolamenti in materie non disciplinate dal CNF e quelli previsti come integrazione ad essi*”. Questi regolamenti si qualificano ovviamente come fonti secondarie, e devono rispettare le conferenti norme primarie (sia la legge 247/2012, che la legge 214/1990 e ss. mod.).

Nel proseguo verranno analizzati i vari passaggi dell'iter procedimentale da adottare per pervenire all'emanazione di una delibera esente da ogni vizio.

**2. Convocazione della seduta e ordine del giorno**

Si è già detto che l'iter procedimentale ha inizio con l'avviso di convocazione della seduta del Consiglio e l'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno. In via preliminare, si evidenzia che la convocazione della seduta è un atto del Presidente del Consiglio dell'Ordine, il quale "*rappresenta l'ordine circondariale*" (1), salvo che lo stesso non sia impedito.

Essa va comunicata tempestivamente a tutti i consiglieri al fine di permettere agli stessi di potersi preparare in merito ai singoli argomenti all'ordine del giorno (2). Con riguardo alle tempistiche si precisa che alcuna norma, neanche quelle del D.Lgs. n. 267/2000 - TU Enti Locali, prevede un termine minimo entro cui deve comunicarsi l'avviso di convocazione. Difatti, l'art. 38, comma 2 D.Lgs. n. 267/2000 (3) rimette al regolamento adottato dall'ente le modalità di convocazione, i termini e la decorrenza degli avvisi di convocazione per celebrare la seduta. Nel caso delle sedute ordinarie del Consiglio nazionale forense il regolamento prevede un preavviso di almeno 8 giorni, derogabile nell'ipotesi di sedute straordinarie per le quali è previsto un preavviso di un giorno. Ad ogni modo, in mancanza di un regolamento adottato dall'Ordine territoriale, il termine dell'avviso di convocazione della seduta deve essere tale da permettere a tutti i consiglieri di prendere cognizione piena degli argomenti in discussione, salvo non ricorrano particolare e oggettive urgenze (4).

---

<sup>1</sup> Art. 26, comma 2 L. n. 247/2012.

<sup>2</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 01/02/2007, n. 416: "*La convocazione della riunione di un Consiglio di Amministrazione di un Ente è un atto preparatorio del procedimento volto alla manifestazione della volontà di un organo collegiale, che ha la duplice funzione di rendere edotti i componenti di questo circa gli argomenti sui quali essi dovranno deliberare (per consentire la loro partecipazione alla riunione con la necessaria preparazione ed informazione) e di evitare che sia sorpresa la buona fede degli assenti a seguito di deliberazione su materie non incluse nell'ordine del giorno. La carenza di legittimazione del convocante non comporta inesistenza della convocazione, essendo in tal caso configurabile, comunque, l'essenziale schema giuridico di essa (e cioè, la formazione di un atto recettizio con cui il destinatario è avvisato della data e del luogo della riunione), onde la deliberazione assunta, da un lato, è solo annullabile e, dall'altro, tale annullabilità può essere fatta valere, come vizio autonomo, esclusivamente da chi ne abbia interesse e, cioè, da ciascun componente dell'organo che non abbia partecipato alla riunione o, pur avendovi partecipato, ne abbia fatto rilevare l'illegittimità; mentre, laddove tutti si siano presentati, in assenza di contestazioni, prevale la formazione sostanziale della volontà collegiale rispetto al vizio formale*".

<sup>3</sup> "*Il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte...*".

<sup>4</sup> T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 25/03/1999, n. 847: "*E' legittimo il regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale adottato da un comune nella parte in cui prevede per la convocazione del Consiglio la consegna del relativo avviso almeno 5 giorni liberi e interi prima di quello stabilito per la riunione, includendo nel computo anche i giorni festivi, non risultando illogica e vessatoria la fissazione di un termine di 5 giorni liberi e rientrando il computo nel termine dei giorni festivi nei principi generali ai sensi dell'art. 155 c.p.c.*"

La convocazione va inviata a tutti gli aventi diritto e deve contenere l'ordine del giorno<sup>(5)</sup>, ossia un elenco dettagliato e numerato dei temi su cui si discuterà in seduta. L'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno è una prerogativa del Presidente, ma ciò non toglie che, ricevuta la convocazione, i singoli consiglieri possano richiedere l'aggiunta di integrazioni. Anche in tale ipotesi, nel caso in cui l'Ordine abbia adottato un regolamento dovranno rispettarsi i termini ivi indicati per poter proporre nuovi argomenti all'ordine del giorno. Nel caso in cui l'Ordine non si sia dotato un regolamento, le proposte di integrazioni degli argomenti all'ordine del giorno non possono che pervenire con una tempistica tale da permettere a tutti i consiglieri di prendere cognizione del nuovo argomento in discussione.

La trattazione di un argomento non previsto all'ordine del giorno, per il quale tutti i membri del Consiglio non abbiano espressamente acconsentito alla trattazione, può comportare l'illegittimità della relativa deliberazione <sup>(6)</sup>.

Parallelamente all'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno, sarà altresì necessario mettere a disposizione di tutti i consiglieri la relativa documentazione a supporto, in formato cartaceo o digitale, in modo che gli stessi possano partecipare consapevolmente alla seduta <sup>(7)</sup>. In merito si ritiene utile precisare che ai consiglieri dell'ordine, proprio per la loro funzione, è implicitamente riconosciuto l'interesse e il diritto di accedere alla documentazione detenuta dall'Ordine relativa alla seduta per la quale sono convocati, senza che gli stessi debbano procedere a presentare istanze formali di accesso agli atti <sup>(8)</sup>.

---

<sup>5</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 26/04/2006, n. 2305: “*Il sub-procedimento di formazione di un atto adottato da un organo collegiale passa, tra l'altro, per la fase di convocazione che deve contenere l'ordine del giorno, cioè la lista degli argomenti da trattare; l'ordine del giorno deve essere chiaro, in modo che tutti i singoli membri del collegio abbiano la possibilità di valutare l'importanza della seduta e il contenuto dei problemi da trattare. Se l'argomento non è inserito nell'ordine del giorno, la delibera che ciò malgrado provveda è per sola tale circostanza illegittima*”.

<sup>7</sup> T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 25/03/1999, n. 847: “*E' illegittimo il regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale adottato da un comune nella parte in cui prevede che la documentazione relativa agli argomenti posti all'ordine del giorno sia depositata presso la segreteria comunale nei due giorni precedenti e non nello stesso termine, più lungo (5 giorni), previsto per la convocazione della riunione*”. Conforme T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 25/03/1999, n. 847.

<sup>8</sup> Consiglio Nazionale Forense (rel. Perfetti), parere del 24 maggio 2006, n. 21: “*la conoscenza e l'acquisizione dei deliberati consiliari può ragionevolmente ritenersi strumentale rispetto all'esercizio dell'ufficio di consigliere per il restante periodo del mandato. Poiché è naturale, e in linea generale doveroso, che i consiglieri acquisiscano cognizione degli atti del Consiglio, adottati o adottandi, poco rileva che essi ne estrarrebbero copia volta per volta durante i lavori relativi a ciascuna pratica ovvero con richiesta unica agli uffici del Consiglio. Diverso è il caso del soggetto che abbia perso la qualità di consigliere dell'Ordine: in tal caso viene meno il nesso funzionale tra la richiesta di conoscenza del documento e l'esercizio della funzione consiliare, cosicché il Consiglio potrà rifiutare l'accesso ai documenti, anche in considerazione dell'evidente disfavore dell'ordinamento per le pratiche di controllo generalizzato sull'operato degli enti pubblici attuate tramite l'esercizio del diritto di accesso (art. 24, l. 7 agosto 1990, anche nella rinnovata formulazione di cui all'art. 16, l. 11 febbraio 2005, n. 15)*”. Si veda anche Cons. Stato, Sez. V, 01/03/2023, n. 2189: “*I consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, ciò anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia*”.

La convocazione dovrà, altresì, indicare il giorno, mese, anno, ora e luogo della seduta.

Inoltre, nella convocazione si dovrà specificare la modalità di svolgimento della seduta: in presenza o da remoto (<sup>9</sup>). Sul punto si osserva che le sedute in via ordinaria si tengono in presenza, salvo che con il proprio regolamento l'Ordine non abbia previsto, quale modalità alternativa allo svolgimento in presenza, la trattazione da remoto. Durante la pandemia da COVID-19 la trattazione da remoto delle sedute e/o riunione degli organi collegiali della PA era autorizzata dall'art. 73, comma 2 D.L. n. 18/2020 (<sup>10</sup>), anche per quegli organi il cui regolamento non prevedeva la modalità di svolgimento della riunione da remoto. Terminata la fase emergenziale (31.03.2022), essendo venuta meno la copertura normativa, gli Ordini i cui regolamenti non prevedono lo svolgimento da remoto delle sedute del Consiglio devono procedere necessariamente in presenza o devono adeguare il proprio regolamento.

L'indicazione preventiva degli argomenti all'ordine del giorno non solo consente ai consiglieri di poter partecipare consapevolmente alla discussione ma è funzionale anche a delimitare la discussione a quegli argomenti.

### **3. Svolgimento della seduta**

La seduta non è pubblica, ma è riservata ai consiglieri dell'Ordine.

Prima di aprire la discussione degli argomenti all'ordine del giorno sono necessarie verifiche e adempimenti preliminari.

In primo luogo, va verificato che tutti i consiglieri abbiano ricevuto correttamente la convocazione (<sup>11</sup>) - per avere certezza sulla ricezione si potrebbe utilizzare l'invio tramite pec

---

*dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale*"(conforme: Cons. Stato, Sez. V, 01/09/2021, n. 6143).

<sup>9</sup> T.A.R. , Pescara , sez. I , 24/11/2016 , n. 367: “*Le forme di riunione e decisione collegiale telematica sono solo quelle che permettono un collegamento simultaneo ai fini di uno scambio concomitante di informazioni e opinioni, come ad esempio le chat (che permettono a più persone di essere connesse in uno stesso momento in modo sincrono) e le videoconferenze, in modo tale che la decisione finale può formarsi progressivamente con il concorso contemporaneo di tutti i componenti l'organo collegiale; la predisposizione della decisione da parte di uno solo dei componenti e l'approvazione successiva degli altri risponde invece al distinto modulo della decisione complessa da parte di organi distinti e non a quello del singolo e unico organo collegiale*”.

<sup>10</sup> Art. 73, comma 2 del D.L. n. 18/2020, conv. L. n. 27/2020: “*Per lo stesso tempo previsto dal comma 1 (n.d.r. termine dello stato di emergenza), i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni, garantendo comunque la certezza nell'identificazione dei partecipanti e la sicurezza delle comunicazioni*”.

<sup>11</sup> Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 14/09/2012, n. 4892: “*Nel Comune l'avviso di convocazione delle sedute consiliari è lo strumento indispensabile per il corretto e regolare funzionamento dell'organo consiliare, consentendo ai consiglieri comunali, diretti rappresentanti della comunità, non solo di essere informati delle riunioni dell'assise cittadina, ma soprattutto di potervi partecipare attivamente, contribuendo in modo pieno e*

o raccomandata A/R -, in quanto la mancata convocazione potrebbe determinare un vizio delle delibere conseguenti <sup>(12)</sup>.

Accertato che tutti i consiglieri abbiano ricevuto la convocazione, dovrà verificarsi il quorum costitutivo, ossia la presenza minima dei consiglieri affinché la seduta sia regolarmente costituita. Per i Consigli dell'Ordine il detto *quorum* è previsto dall'art. 28, comma 11, L. n. 247 /12, il quale prevede che “*per la validità delle riunioni di consiglio è necessaria la partecipazione della maggioranza dei membri*”. Per il Consiglio nazionale forense il detto *quorum* è di 1/4 dei consiglieri (l'art. 34, comma 6 L. n. 247/2012 prevede che si applicano le disposizioni del D.Lgs. Lgt. n 384/1944 per quanto non espressamente previsto; pertanto, si fa riferimento all'art. 22 del detto D. Lgs. Lgt. che per la validità delle sedute indica la presenza di almeno un quarto dei componenti).

Ove sussista il *quorum* costitutivo, si può procedere all'esame e alla discussione degli argomenti all'ordine del giorno. Qualora non venga raggiunto il *quorum* costitutivo non potrà svolgersi la seduta che dovrà essere rinviata ad altra data.

È poi possibile anche l'inversione degli argomenti all'ordine del giorno se la maggioranza lo consente.

Ogni argomento all'ordine del giorno viene introdotto dal Presidente o da un consigliere relatore che espone, anche sommariamente, in punto di fatto e di diritto l'argomento. A questo punto ogni consigliere ha diritto di parola, fino a che la discussione non termina. Si anticipa che non per tutti gli argomenti all'ordine del giorno il Consiglio deve o può deliberare, potendo anche solo prendere atto dell'argomento discusso e/o rinviare la deliberazione ad una successiva seduta.

---

*consapevole alle scelte strategiche e alle decisioni fondamentali della vita stessa dell'ente, anche attraverso il necessario ruolo di controllo sull'organo esecutivo. In tal senso non è sufficiente che l'avviso di convocazione, con il relativo ordine del giorno, sia solo regolarmente inviato al consigliere comunale, ma è necessario che lo stesso non solo lo abbia effettivamente ricevuto, ma che tra il momento della ricezione e quello della seduta consiliare intercorra un ragionevole lasso temporale affinché il mandato consiliare possa essere effettivamente svolto in modo serio, completo e consapevole”.*

<sup>12</sup> Cons. Stato, Sez. V, 01/09/2021, n. 6143: “*Quando un consigliere comunale è presente nella seduta del Consiglio Comunale e non segnala all'inizio di essa l'illegittimità o l'irregolarità che ha caratterizzato la sua convocazione, diventano del tutto irrilevanti i vizi della convocazione medesima. Il medesimo componente, potendo chiedere un differimento della seduta al fine di poter svolgere compiutamente le proprie funzioni, non può tacere le circostanze riguardanti la propria convocazione: se non segnala l'accaduto e non chiede il differimento della discussione, rinuncia "seduta stante" a far valere i vizi della convocazione. Pertanto, qualora l'esito della votazione sia a lui sgradito, il consigliere che nulla ha segnalato sulla regolarità della convocazione non può poi dedurre in sede giurisdizionale, per la prima volta, la verifica di circostanze che aveva l'onere di palesare in sede amministrativa”.*

T.A.R. Marche Ancona, Sez. I, 23/11/2020, n. 686: “*Tutte le irregolarità che afferiscono alla fase di convocazione del Consiglio Comunale, in tanto possono essere fatte valere dai consiglieri per dedurre la illegittimità delle deliberazioni assunte dall'assise civica in quanto esse abbiano determinato la lesione delle prerogative dei consiglieri medesimi. Infatti, valgono i consolidati principi in tema di legittimazione dei componenti di un organo assembleare a sindacare in sede giurisdizionale gli atti adottati dall'organo stesso”.*

#### 4. Verbalizzazione

Della seduta va redatto un verbale a firma del Presidente e del Segretario (ovvero da altro soggetto a ciò espressamente delegato). La verbalizzazione della seduta comprende le circostanze cronologiche ed ambientali in cui avviene la seduta, il suo svolgimento, gli interventi, le decisioni prese e i voti espressi. La verbalizzazione, pertanto, descrive solo gli atti o fatti giuridicamente rilevanti compiuti in presenza di un verbalizzante cui è stata attribuita tale funzione<sup>(13)</sup>. Il verbale assume la natura di atto pubblico ex art. 2700 c.c., ed è probante fino a querela di falso della provenienza da colui che lo ha redatto e lo firma, della sequenza dei fatti, dell'esistenza di atti o fatti così come si sono svolti in presenza del verbalizzante, che non risponde, ovviamente, della veridicità delle dichiarazioni. La verbalizzazione costituisce, pena la loro inesistenza giuridica, la forma necessaria degli atti collegiali, specie laddove la verbalizzazione abbia un'efficacia performativa, oltre che descrittiva, sia volta cioè a produrre gli effetti connessi al compimento dell'atto attestato, a darvi forma giuridica, ossia a realizzare quello che - già secondo il codice di Giustiniano - si definiva *instrumentum* necessario dell'atto (cfr. Consiglio di Stato n. 3538/2016). Ha una funzione storico-documentale, di rappresentazione dello svolgimento dell'adunanza e dei fatti in essa verificatisi<sup>(14)</sup>. Ulteriore funzione è quella di consentire il controllo sul corretto svolgimento del procedimento collegiale e sulle determinazioni amministrative adottate, fermo restando che ai fini dell'espressione della volontà del Consiglio un difetto di verbalizzazione non determina di per sé stesso l'inesistenza dell'atto amministrativo<sup>(15)</sup>.

---

<sup>13</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 18/07/2018, n. 4373: “*Costituisce principio generale quello della certificazione in verbale degli atti o fatti salienti ai fini della documentazione dell'attività amministrativa. Tuttavia, non tutti gli atti o fatti devono essere necessariamente documentati nel verbale, ma solo quelli che, secondo un criterio di ragionevole individuazione, assumono rilevanza proprio in relazione alle finalità cui l'attività di verbalizzazione è preposta. Quindi, nel caso dell'attività di un organo collegiale, non potranno mancare l'indicazione del luogo e della data della seduta, i componenti dell'organo presenti, l'oggetto delle singole deliberazioni, le modalità di formazione della volontà della pubblica amministrazione, con particolare riguardo all'espressione del voto (scrutinio palese o segreto)*”

<sup>14</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 18/07/2018, n. 4373: “*Negli organi collegiali, dove la funzione di verbalizzazione e il verbale assumono rilievo decisivo e necessità indefettibile, il tratto di collegamento tra esternazione dell'atto amministrativo (che normalmente avviene in forme diverse dalla scritta) e documentazione dell'atto (ad esempio, deliberazione) è rappresentato dal verbale della seduta, che costituisce la “memoria” di quanto è accaduto e documenta i fatti salienti della seduta stessa, affinché questi possano essere successivamente (ed ulteriormente) documentati, secondo le modalità di volta in volta prescritte. Il verbale ha il compito di attestare il compimento dei fatti svoltisi al fine di verificare il corretto iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo delle attività svolte, senza che sia peraltro necessario indicare minutamente le singole attività compiute e le singole opinioni espresse*”.

<sup>15</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 18/07/2018, n. 4373: “*Il difetto di verbalizzazione non comporta l'inesistenza dell'atto amministrativo, dato che la determinazione volitiva dell'organo è ben distinta dalla sua proiezione formale. (Conferma T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, n. 6493/2013)*”

In merito al contenuto del verbale si evidenzia che esso è composto da una parte formale, una espositiva ed una (eventualmente) deliberativa <sup>(16)</sup>.

Nella parte formale devono essere indicati a pena di nullità la data (giorno mese anno) l'ora di inizio e di fine, il luogo dove si svolge e le presenze. Se la seduta si svolge tutta o in parte da remoto va precisato quale sistema si usa e come i partecipanti siano stati identificati. Va inserita la clausola della regolarità della convocazione, previa verifica dei termini, e poi va inserito l'ordine del giorno all'inizio. Va indicato chi presiede e chi funge da segretario verbalizzatore. Vanno indicate le eventuali interruzioni e la ripresa dei lavori, reindicando nuovamente i presenti e chi presiede. Qualora si proceda a votazione dovrà indicarsi la forma e l'esito finale. Vanno riportate le dichiarazioni di voto motivate e il loro esito.

La parte espositiva del verbale non deve riportare in modo integrale o stenografico tutti gli interventi ma è necessario che riporti in forma riassuntiva le principali discussioni e le manifestazioni di voto.

#### ESEMPIO DI VERBALIZZAZIONE

VERBALE DI RIUNIONE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ...

Oggi .... alle ore ... presso la sede dell'Ordine degli Avvocati di ... [(in alternativa alla riunione in presenza) mediante collegamento da remoto tramite la piattaforma telematica ...], a seguito di convocazione via pec/e-mail del ..., si è riunito il Consiglio dell'Ordine, nelle persone dei Sigg:

<sup>16</sup> T.A.R. Roma n. 6493/2013 “La verbalizzazione delle attività espletate da un organo amministrativo collegiale costituisce un atto necessario, in quanto, consentendo la verifica della regolarità delle relative operazioni, rappresenta un requisito sostanziale per la stessa esistenza di detta attività; essa, tuttavia, si inquadra tra i mezzi di mera documentazione dell'attività collegiale. Ne deriva che il momento dell'esaurimento di tutti gli incumbenti volti all'esternazione documentale delle operazioni collegiali effettuate non può essere confuso né sotto il profilo logico né sotto il profilo funzionale con quello nel quale si determina compiutamente la volontà dell'organo, la quale, laddove necessario o utile all'efficienza dell'azione amministrativa, nelle more della formalizzazione del verbale, può essere rappresentata a mezzo di altri fatti a rilevanza esterna, ferma restando, naturalmente, la necessità dell'assoluta identità di contenuto tra tali atti e il verbale, che nella specie non è messa in discussione”.

T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 01/02/2012, n.1110: “La verbalizzazione delle attività espletate da un organo amministrativo costituisce un atto necessario, in quanto consente la verifica della regolarità delle operazioni medesime. La verbalizzazione dell'attività di un organo collegiale rappresenta, quindi, un requisito sostanziale della stessa in quanto richiesto per la stessa esistenza di detta attività; e pur se il verbale si inquadra tra i mezzi di mera documentazione dell'attività collegiale, esso rappresenta pur sempre una prova infungibile, in quanto non surrogabile da altri elementi di prova, ancorché rinchiusi in atti scritti che abbiano una funzione diversa da quella documentale, ovvero presunzione ed indizi. Se, quindi, la verbalizzazione delle attività di un organo collegiale costituisce fase essenziale della formazione dei provvedimenti ad esso imputabili, atteso che soltanto attraverso un'idonea rappresentazione documentale sono consentiti la verifica e l'accertamento del contenuto effettivo dell'oggetto della detta attività, consegue a tale principio che è solo il verbale della seduta ad integrare l'elemento essenziale dell'esternazione e della documentazione delle determinazioni amministrative degli organi collegiali, nonché la condizione necessaria perché le determinazioni stesse acquistino valore di espressione di potestà amministrative”.

- Avv. ... – Presidente;
- Avv. ... – Segretario;
- Avv. ... – Tesoriere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere.

Preliminarmente si dà atto della regolarità della convocazione della presente adunanza e della validità della stessa ai sensi dell'art. 28, comma 11, L. n. 247/2012.

Alle ore ... il Presidente dichiara aperta la seduta. Funge da verbalizzate il cons. segretario Avv. ...

Vengono posti in discussione i seguenti punti all'ordine del giorno:

1. ...

Introduce l'argomento il Cons. ..., il quale espone quanto segue: ...;

Chiede di prendere la parola il Cons. ..., il quale espone quanto segue: ...;

Interviene il Cons. ... il quale evidenzia che ...;

[(eventualmente) Alle ore ... il Cons. ... lascia la seduta del Consiglio;]

[(eventualmente) Alle ore ... il Cons. ... fa rientro nella seduta del Consiglio;]

Riprende la parola il Cons. ...;

Conclusa la discussione, il Consiglio prende atto di quanto emerso nel corso della discussione.

[...]

Essendo esaurita la trattazione degli argomenti posti all'ordine del giorno e non essendone emersi altri, alle ore ... l'adunanza viene sciolta.

Il Presidente si riserva di convocare la riunione del Consiglio dell'Ordine a data da destinarsi.

Il Presidente

Il

Segretario

Avv. ...

Avv. ...

Nella verbalizzazione della seduta si è soliti anche approvare i verbali delle sedute precedenti <sup>(17)</sup> che non devono necessariamente essere redatti contestualmente o al termine

<sup>17</sup> T.A.R. Reggio Calabria, (Calabria) sez. I, 12/12/2018, n.734 “Non è in sede di redazione e di approvazione del verbale che prende corpo una statuizione di un organo collegiale, ma nel momento in cui i singoli componenti manifestano la propria volontà, visto che l'approvazione del verbale non incide sull'oggetto della deliberazione

della relativa seduta (<sup>18</sup>). L'approvazione non è un atto di controllo idoneo a far produrre effetti, ma è una mera verifica, una sorta di presa d'atto della corrispondenza fra quanto documentato e quanto effettivamente accaduto. Ogni consigliere può chiedere modifiche ed integrazioni che vanno annotate, solo in quanto fedeli a quanto hanno espresso in seduta. Dopo l'approvazione, un verbale non può più essere modificato (<sup>19</sup>).

## 5. Redazione delle delibere

Esaurita la discussione in merito al singolo argomento posto all'ordine del giorno, qualora il Consiglio intenda manifestare la propria volontà (politica, di scienza o mista) all'esterno deve sottoporre detta volontà all'approvazione del collegio. Si apre così la fase della votazione, dove i consiglieri possono votare positivamente, negativamente ovvero astenersi.

---

*e serve solo ad esteriorizzare il rapporto tra il verbale e le volontà manifestate al momento in cui è stata assunta la deliberazione. Se si produce pertanto un ritardo nell'approvazione del verbale, questo non si riflette sull'atto assunto esistente dal momento in cui il collegio ha espresso la propria volontà. L'approvazione del verbale da parte del collegio consultivo deliberante ha solo lo scopo di verificarne e controllarne la rispondenza con la trascrizione e documentazione fatta dal segretario e non quella di rinnovare la manifestazione di volontà a suo tempo espressa a tutti gli effetti dall'organo collegiale. Eventuali irregolarità relative a siffatta verifica, oltre ad essere sanabili (a ciò sono evidentemente funzionali le eventuali « proposte di modifica » da inserire nella seduta successiva) non possono, dunque, incidere sul contenuto sostanziale dell'atto la cui efficacia ed esistenza prescindono da detti adempimenti”.*

<sup>18</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 18/07/2018, n. 4373: “La redazione del verbale e la sua approvazione non devono avvenire necessariamente in concomitanza della seduta, ben potendo intervenire in un momento successivo, anche rispetto al provvedimento adottato nella seduta della quale il verbale costituisce documentazione. L'approvazione del verbale non costituisce atto di controllo, ma una mera verifica in ordine alla corrispondenza di quanto documentato con quanto effettivamente svoltosi; né, tantomeno, da tale approvazione può dipendere l'efficacia degli atti adottati dal collegio nel corso della seduta (salvo che non sia diversamente disposto)” (conforme Cons. Stato, Sez. VI, 09/01/1997, n. 1). Si veda anche: T.A.R. Bari n. 78/2021 “Con riferimento alle sedute degli organi collegiali, la redazione del verbale non deve necessariamente avvenire contemporaneamente allo svolgimento della seduta oggetto di verbalizzazione. Anche un verbale postumo, infatti, è assistito da fede privilegiata, ai sensi degli artt. 2699-2700 del codice civile, quanto ai fatti in esso descritti, si da richiedere la proposizione della querela di falso, qualora si voglia contestarne la genuinità. Va infatti concettualmente e materialmente distinta la voluntas adottata dall'amministrazione, ossia la determinazione, le valutazioni e i giudizi espressi o le operazioni compiute dall'organo collegiale, che costituiscono invero la decisione sostanziale (intrinseca) presa dall'organo amministrativo, dal mero atto della verbalizzazione formale (estrinseca), che invece costituisce il documento di supporto e di esternazione della decisione”.

<sup>19</sup> T.A.R. Sicilia Catania, Sez. I, Sentenza, 20/04/2007, n. 696: “Risulta illegittima la modifica sostanziale di una deliberazione, laddove venga disposta dal Consiglio in sede di esame ed approvazione del rispettivo verbale della seduta precedente (nella quale si possono apportare all'atto solamente correzioni "redazionali", ossia formali, derivanti dalla errata o inesatta rappresentazione dei fatti o delle dichiarazioni avvenute di fronte al Segretario Comunale rogante nella seduta precedente, come dallo stesso riprodotte), perché tale delibera comporta la violazione dei principi di funzionamento del massimo organo collegiale deliberante del Comune i quali a tutela dell'esercizio del mandato elettorale dei consiglieri e del funzionamento dell'organo collegiale postulano la necessaria corrispondenza e continuità tra proposta, istruttoria, convocazione, ordine del giorno e decisione adottata nella deliberazione del Consiglio”.

Per poter essere valida, la delibera necessita del raggiungimento del quorum deliberativo previsto dall'art. 28, comma 11, L. n. 247 /12, il quale dispone che “*Per la validità delle deliberazioni è richiesta la maggioranza assoluta di voti dei presenti*”.

Ogni delibera deve essere numerata progressivamente dall'inizio della consiliatura e riportare l'argomento, la motivazione e l'esito della votazione.

In base all'argomento oggetto della delibera sarà necessario verificare se la Legge professionale forense prescriva degli adempimenti formali o procedurali ulteriori rispetto al procedimento ordinario. Ad esempio, nelle delibere relative all' 'Iscrizione e cancellazione' di cui all'art. 17, comma 7, la delibera che rigetta la richiesta di iscrizione all'Albo va adottata solo dopo aver sentito l'interessato e tale adempimento va menzionato nella detta delibera.

Una volta approvata la delibera, la stessa vincola il Consiglio all'attuazione di quanto deciso. Le tempistiche di attuazione dipendono dalla clausola di esecutività delle medesime. Nell'assenza di apposita regolamentazione di tale aspetto nella legge professionale forense, per analogia si può applicare quanto previsto dall'art. 134 del T.U. Enti Locali. Pertanto, di norma, una delibera diventa esecutiva dopo 10 giorni dalla sua pubblicazione. Se, invece, il Consiglio ha urgenza di dare attuazione alla volontà espressa, può dichiarare la delibera di immediata eseguibilità. L'immediata esecuzione delle delibere è, pertanto, subordinata ad una dichiarazione in tal senso da parte dell'organo collegiale con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

Anche per la delibera devono rispettarsi requisiti sostanziali e formali.

In ogni delibera deve esserci una parte narrativa, che a sua volta si distingue in:

- a) preambolo, nel quale sono indicati – da parte del Relatore - gli elementi di fatto e di diritto alla base della proposta, pertinenti e rilevanti, acquisiti o accertati nel corso del procedimento amministrativo, con l'evidenziazione degli atti istruttori da cui emergono, delle norme giuridiche di riferimento e del rispetto di tutte le fasi procedurali che debbono necessariamente precedere la formulazione della proposta medesima;
- b) motivazione, la quale risponde all'esigenza primaria di assicurare la trasparenza dell'agire dell'ente collettivo e consiste nella enunciazione dei presupposti e dei motivi su cui si fonda un determinato provvedimento. La motivazione può, inoltre, essere suddivisa, dal punto di vista logico in due parti: l'esposizione delle circostanze, dei presupposti di diritto e di fatto, che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (art. 3, comma 1, della Legge n. 241/1990), e l'esposizione dei motivi in senso stretto (motivazione), vale a dire del percorso logico-giuridico che ha condotto ad un determinato provvedimento. Attraverso la motivazione – che consiste in una “parte descrittiva”, nella quale vanno indicati gli interessi coinvolti nel procedimento e una “parte valutativa”, nella quale l'ente valuta comparativamente gli interessi motivando le ragioni per le quali ha

preferito soddisfare un interesse in luogo di un altro - l'amministrazione rende ragione dei fatti legittimanti il potere esercitato. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale (art. 3, comma 2, L. n. 241/90). I primi sono sottratti dall'obbligo motivazionale in ragione della loro natura di fonti del diritto e i secondi per il loro carattere di generalità ed astrattezza. Il comma 3 dello stesso articolo ha, altresì, disciplinato la motivazione per *relationem*, ossia la motivazione non risultante dal provvedimento finale, ma dagli atti precedentemente compiuti nel corso dell'iter procedimentale, prevedendo che, qualora le ragioni della decisione risultino da altro atto dell'amministrazione, richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima debba essere indicato e reso disponibile anche l'atto cui essa si richiama. L'omessa esternazione del percorso giustificativo e dell'iter logico seguito dall'amministrazione determina pertanto l'illegittimità del provvedimento. La previsione del carattere obbligatorio della motivazione produce effetti rilevanti con riferimento alla tutela giurisdizionale. Ai sensi dell'art. 3 della citata legge, la mancanza della motivazione, o l'omessa indicazione delle ragioni che hanno indotto l'autorità ad adottare l'atto, costituisce un vizio del provvedimento che può portare al suo annullamento per violazione di legge. Attraverso la motivazione, dunque, l'autorità amministrativa deve rendere ragione del modo in cui ha svolto la propria funzione. Con il conseguente effetto che la previsione dell'obbligo di motivazione viene oggi strutturalmente riconnessa alle "risultanze dell'istruttoria", sicché attraverso la motivazione l'autorità amministrativa dovrà rendere ragione del modo in cui ha svolto la propria funzione. L'assolvimento dell'obbligo di motivazione è un aspetto dell'atto che va valutato caso per caso; infatti, non è possibile definire uno schema rigido, fisso e immutabile, adottando il quale può dirsi assolto da parte dell'amministrazione l'onere della motivazione; la profondità dell'impianto giustificativo varia in ragione del variare degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari e dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati. Tuttavia, *"ciò che si chiede perché l'atto sia posto al riparo da censure concernenti la parte motiva è che siano palesate le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento impugnato, non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni generiche"* (Cons. Stato, V, n. 1750/2004).

Infine, deve esserci la parte dispositiva, nella quale è trascritto il contenuto precettivo dell'atto, ovvero la concreta manifestazione di volontà, frutto delle scelte indicate nella parte narrativa. Nella parte dispositiva devono essere inserite le formulazioni necessarie per l'approvazione di atti allegati alle proposte, l'adozione delle prenotazioni o degli impegni di spesa, l'eventuale formula per la proposta della dichiarazione di immediata eseguibilità nonché l'indicazione degli uffici che devono collaborare alla sua esecuzione.

Tra gli aspetti formali è richiesta anche:

- la data, la quale deve coincidere con il giorno in cui l'atto è stato adottato; la data è quella della seduta nella quale la deliberazione è discussa e approvata. Di norma da tale data l'atto è perfetto ed esecutivo; può, pertanto, esplicitare la sua efficacia producendo gli effetti che gli sono propri. Si ricorda che a volte la legge professionale forense prevede delle condizioni di operatività che devono realizzarsi affinché l'atto possa esplicare la sua azione, come ad esempi la notifica agli interessati nei casi di iscrizione all'Albo;
- la sottoscrizione da parte dell'organo che lo ha adottato che consiste nella firma apposta in calce alla delibera da chi rappresenta l'organo (Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati) e da chi ne verbalizza la volontà (Segretario verbalizzante).

#### ESEMPIO DI VERBALE CON DELIBERA

VERBALE DI RIUNIONE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI

...

DELIBERA N. ... DEL ...

Oggi .... alle ore ... presso la sede dell'Ordine degli Avvocati di ... [(*in alternativa alla riunione in presenza*) mediante collegamento da remoto tramite la piattaforma telematica ...]), a seguito di convocazione via pec/e-mail del ..., si è riunito il Consiglio dell'Ordine, nelle persone dei Sigg:

- Avv. ... – Presidente;
- Avv. ... – Segretario;
- Avv. ... – Tesoriere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere;
- Avv. ... – Consigliere.

Preliminarmente si dà atto della regolarità della convocazione della presente adunanza e della validità della stessa ai sensi dell'art. 28, comma 11, L. n. 247/2012.

Alle ore ... il Presidente dichiara aperta la seduta. Funge da verbalizzate il cons. segretario Avv. ...

Vengono posti in discussione i seguenti punti all'ordine del giorno:

**1. ...**

Introduce l'argomento il Cons. ..., il quale espone quanto segue: ...;

Chiede di prendere la parola il Cons. ..., il quale espone quanto segue: ...;

Interviene il Cons. ... il quale evidenzia che ...;  
[(*eventualmente*) Alle ore ... il Cons. ... lascia la seduta del Consiglio;]  
[(*eventualmente*) Alle ore ... il Cons. ... fa rientro nella seduta del Consiglio;]  
Riprende la parola il Cons. ...;  
Conclusa la discussione, il Consiglio,  
- sentiti gli interventi dei consiglieri;  
- vista la nota del ...;  
- presa visione della documentazione ...;  
delibera  
all'unanimità [(*eventualmente*) con il voto contrario del Cons. ..., astenuto il Cons. ...] di approvare ....  
[(*eventualmente*) dichiara la presente delibera immediatamente esecutiva].  
Manda alla segreteria per gli adempimenti di conseguenza inerenti alla comunicazione della presente delibera a ...  
[...]  
Essendo esaurita la trattazione degli argomenti posti all'ordine del giorno e non essendone emersi altri, alle ore ... l'adunanza viene sciolta.  
Il Presidente si riserva di convocare la riunione del Consiglio dell'Ordine a data da destinarsi.

Il Presidente  
Avv. ...

Il Segretario  
Avv. ...

## **6. Attività delle commissioni del Consiglio dell'Ordine**

È poi necessario evidenziare che l'attività dei Consigli dell'Ordine può esplicarsi anche tramite gruppi di lavoro appositamente nominati, ossia le Commissioni interne. Tanto è previsto dall'art. 32 L. n. 247/2012 che al comma 1 prevede che "*I consigli dell'ordine composti da nove o più membri possono svolgere la propria attività mediante commissioni di lavoro composte da almeno tre membri, che devono essere tutti presenti ad ogni riunione per la validità delle deliberazioni*" e al comma 2 dispone che "*Il funzionamento delle commissioni è disciplinato con regolamento interno ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b). Il regolamento può prevedere che i componenti delle commissioni possano essere scelti, eccettuate le materie deontologiche o che trattino dati riservati, anche tra gli avvocati iscritti all'albo, anche se non consiglieri dell'ordine*".

In base al dettato normativo le commissioni interne possono essere istituite con il regolamento interno dell'Ordine in quei Consigli che hanno 9 o più membri e devono essere composto da minimo 3 membri.

In merito alla composizione, in via ordinaria, possono farne parte i consiglieri eletti. Tuttavia, il comma 2 dell'art. 32 sopra citato prevede che tra i membri di dette commissioni di lavoro possano esservi anche avvocati iscritti all'albo che non siano consiglieri, con una limitazione in merito all'argomento di cui si occuperà la Commissione: infatti, non è consentito nominare membri esterni al Consiglio qualora la Commissione tratti la materia deontologica ovvero dati riservati. Mentre per le commissioni che si occupano della materia deontologica non è necessario effettuare una specificazione, essendo l'ambito già delimitato dalla chiara indicazione della norma, per quelle che trattano 'dati riservati' occorre effettuare una valutazione caso per caso. Si ritiene, ad esempio, che di una Commissione di lavoro istituita per effettuare l'attività istruttoria in merito alle iscrizioni e/o cancellazioni non possano far parte membri che non siano consiglieri, proprio perché i dati trattati sono personali e sensibili. I membri esterni al Consiglio dell'Ordine possono far parte di quelle Commissioni che, ad esempio, si occupino di approfondire e analizzare temi giuridici generali o magari i problemi degli Uffici giudiziari del circondario.

Le Commissioni di lavoro svolgono le loro funzioni in autonomia, ma tale autonomia è limitata all'interno del Consiglio. Infatti, le Commissioni non hanno potere deliberativo esterno ma solo propositivo nei confronti del Consiglio che, a sua volta, dovrà poi sempre esprimersi in merito alla proposta con il procedimento ordinario, adeguandosi o meno a quanto proposto dalla Commissione. Non a caso il già menzionato art. 32, comma 1 prevede che i membri della commissione di lavoro “*devono essere tutti presenti ad ogni riunione per la validità delle deliberazioni*”. Semplificando, potremmo dire che le Commissioni di lavoro possono svolgere, per conto del Consiglio, l'attività istruttoria dei procedimenti amministrativi, ma non prendere decisioni al posto del Consiglio. In merito a tale aspetto si richiama il parere del Consiglio nazionale forense n. 73/2015 <sup>(20)</sup>, il quale ha concluso nel

---

<sup>20</sup> Consiglio nazionale forense (rel. Baffa), parere del 17 luglio 2015, n. 73: “*Il comma 1 dell'articolo citato prevede che i Consigli dell'ordine composti da nove o più membri “possano svolgere la propria attività mediante commissioni di lavoro”, composte da tre membri, il cui funzionamento è disciplinato “con regolamento interno ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera b)” (comma 2). Tradizionalmente le Commissioni consiliari hanno avuto il compito di svolgere, con riferimento a specifici settori di attività del Consiglio, funzioni strumentali, consentendo un alleggerimento dei lavori del Consiglio e favorendo la specializzazione e la razionalizzazione degli stessi. Come articolazioni interne del Consiglio hanno sempre avuto finalità consultive, non vincolanti, istruttorie, conoscitive e referenti. Il comma 1 dell'art. 32 della nuova legge professionale ha previsto innovativamente (perché analoga previsione non era contenuta nel precedente ordinamento professionale nel quale l'eventuale istituzione di commissioni derivava dal potere di autonomia regolamentare dell'Ente) la facoltà di istituire “commissioni di lavoro” senza specificamente definirne le funzioni, delegando al regolamento interno adottato ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera b) il compito di disciplinarne i poteri e l'organizzazione. Sennonché, proprio la previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 32 della legge n. 247/2012 (che consente la possibilità che il regolamento preveda che i componenti delle commissioni possano*

sensu che “*Senonché, proprio la previsione contenuta nel comma 2 dell’articolo 32 della legge n. 247/2012 (che consente la possibilità che il regolamento preveda che i componenti delle commissioni possano essere – di norma e salve le due specifiche eccezioni ivi previste – anche membri esterni, ossia non consiglieri dell’ordine) impone di ritenere che alle commissioni non possa essere riconosciuto il potere deliberante, in posizione sostitutiva del COA: la qual cosa configurerebbe le commissioni come nuovi organi di amministrazione attiva a rilevanza esterna, non previsti dalla legge, con trasferimento alle stesse di competenze decisionali -nei rispettivi ambiti di attività- proprie dei Consigli dell’ordine, in violazione altresì del principio di tassatività ed esclusività delle stesse. Ritiene, pertanto, la Commissione che al quesito si debba dare risposta negativa e che l’art. 32 della legge n. 247/2012 escluda in ogni caso che alle commissioni di lavoro ivi previste possano essere riconosciuti e/o delegati poteri deliberanti”.*

Inoltre, riguardo sempre alle Commissioni di lavoro interne, il Consiglio nazionale forense con il parere 24 giugno 2015, n. 39 ha altresì avuto modo di specificare che:

- *“le commissioni costituite ex art. 32 L. 247/2012 devono essere composte da un numero di consiglieri pari almeno a tre e, all’interno di tale numero che costituisce il quorum costitutivo, la formazione della volontà dell’organo avviene secondo il principio della maggioranza dei voti;*
- *le commissioni previste dal 1° comma dell’art. 32 L. 247/2012, fermo restando il necessario quorum minimo costitutivo di tre, possono essere composte anche da un numero di membri superiore a tre non essendo obbligatoria per la validità della delibera, la presenza di tutti gli altri componenti eccedenti tale numero ed operando comunque il principio della maggioranza dei voti*
- *in assenza di una specifica previsione normativa, e di altri criteri che inducano ad opinare diversamente, alle commissioni del C.O.A. ex art. 32 1° comma L. 247/2012 deve essere attribuita natura di collegio imperfetto, fermo restando il limite minimo di tre componenti”.*

---

*essere – di norma e salve le due specifiche eccezioni ivi previste – anche membri esterni, ossia non consiglieri dell’ordine) impone di ritenere che alle commissioni non possa essere riconosciuto il potere deliberante, in posizione sostitutiva del COA: la qual cosa configurerebbe le commissioni come nuovi organi di amministrazione attiva a rilevanza esterna, non previsti dalla legge, con trasferimento alle stesse di competenze decisionali -nei rispettivi ambiti di attività- proprie dei Consigli dell’ordine, in violazione altresì del principio di tassatività ed esclusività delle stesse. Ritiene, pertanto, la Commissione che al quesito si debba dare risposta negativa e che l’art. 32 della legge n. 247/2012 escluda in ogni caso che alle commissioni di lavoro ivi previste possano essere riconosciuti e/o delegati poteri deliberanti”.*