

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Francesco LOGRIECO	Presidente f.f.
- Avv. Carla BROCCARDO	Segretario f.f.
- Avv. Fausto AMADEI	Componente
- Avv. Francesco CAIA	“
- Avv. Davide CALABRO’	“
- Avv. Donatella CERE’	“
- Avv. Antonio DE MICHELE	“
- Avv. Angelo ESPOSITO	“
- Avv. Anna LOSURDO	“
- Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI	“
- Avv. Enrico MERLI	“
- Avv. Carlo ORLANDO	“
- Avv. Arturo PARDI	“
- Avv. Michele SALAZAR	“
- Avv. Carla SECCHIERI	“
- Avv. Priamo SIOTTO	“
- Avv. Francesca SORBI	“
- Avv. Vito VANNUCCI	“

con l'intervento del rappresentante il P.G. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Marcello Matera ha emesso la seguente

SENTENZA

sul reclamo elettorale proposto dall'avv. [RICORRENTE], nato a [OMISSIS] il [OMISSIS], con studio in [OMISSIS], via [OMISSIS], (C.F. [OMISSIS]), avverso la proclamazione degli eletti relativamente al rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento tenuto nei giorni 6 e 7 ottobre 2017;

Il ricorrente, avv. [RICORRENTE] è comparso personalmente;

è presente il controinteressato avv. [CONTROINTERESSATO];

Per il Consiglio dell'Ordine, regolarmente citato, nessuno è presente;

Udita la relazione del Consigliere avv. Vito Vannucci;
Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo il rigetto del reclamo;
Inteso il ricorrente, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del reclamo;
Inteso il controinteressato, il quale ha concluso chiedendo il rigetto del reclamo.

FATTO

L'avv. [RICORRENTE], iscritto all'Ordine degli Avvocati di Agrigento ed eletto componente del locale Consiglio dell'Ordine all'esito delle elezioni per il rinnovo 2017/2018, ha proposto reclamo tempestivo avverso i risultati di tali elezioni, impugnando la proclamazione di taluni degli eletti deliberata in data 7/10/2017 perché ritenuti ineleggibili ai sensi dell'art. 3, comma 3 della l.n.113/2017 per aver già in precedenza ricoperto la carica di consigliere dell'Ordine per almeno due mandati consecutivi.

In particolare il ricorso è stato proposto avverso l'elezione degli Avvocati [OMISSIS]; [CONTROINTERESSATO]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS], nonché avverso la candidatura dell'Avv. [OMISSIS], non eletto.

Con riferimento a quest'ultimo l'impugnazione trova ragione nella circostanza che l'accoglimento del reclamo proposto ed il conseguente scorrimento della lista degli eletti ne comporterebbe la collocazione in posizione utile all'elezione.

Il ricorrente ha provveduto alla notifica via pec del ricorso ai litisconsorti necessari ovvero al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, ai Consiglieri eletti sopra elencati, nonché all'Avv. [OMISSIS]. L'avv. [RICORRENTE] ha notificato il ricorso anche nei confronti dei componenti della Commissione elettorale. Ha chiesto, in ogni caso, che il Cnf disponga «le eventuali notifiche».

*

L'avv. [RICORRENTE], nelle conclusioni dell'atto introduttivo, ha chiesto che il CNF voglia:
«1) dichiarare che la Commissione Elettorale ha errato nel dichiarare eleggibili i candidati [OMISSIS]; [CONTROINTERESSATO]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS];

2) dichiarare che in base ai voti conseguiti da ognuno ha errato la Commissione Elettorale a proclamare eletti tutti i candidati: [OMISSIS]; [CONTROINTERESSATO]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS]; [OMISSIS];

conseguentemente

3) dichiarare che in base ai voti riportati il ricorrente risulta settimo degli eletti;

4) quindi rifare la graduatoria secondo i voti riportati dai vari candidati non tenendo conto del candidato Avv. [OMISSIS], stante che lo stesso va dichiarato ineleggibile;

5) dichiarare che risultano, pertanto, eletti i primi quindici candidati, escluso l'Avv. [OMISSIS], in ordine ai voti da ciascuno riportati, e quindi dichiarati eletti;
conseguentemente

6) adottare tutti gli atti consequenziali all'accoglimento del ricorso».

L'accoglimento delle domande sopra riportate è affidato sostanzialmente all'unico motivo costituito dalla dedotta violazione, da parte dei provvedimenti impugnati, dell'art. 3, comma 3 legge n. 113/2017 che prevede l'ineleggibilità dei consiglieri che abbiano svolto più di due mandati consecutivi.

Il ricorrente sostiene, infatti (ed è questo il punto centrale del suo argomentare e della presente controversia) che la norma testé citata sarebbe da considerare di immediata applicazione e, quindi, già operativa anche con riferimento alle elezioni (quale quella per cui è causa) svoltesi subito dopo l'emanazione della legge n. 113/2017 (entrata in vigore il 21 luglio 2017).

L'avv. [RICORRENTE] fonda tale assunto su una serie di argomentazioni:

- il tenore letterale dell'art.17, comma 3 della stessa legge n. 113/2017 che, nel dettare la disciplina transitoria, fa salva l'integrale applicazione dell'art. 3, non potrebbe che interpretarsi nel senso di rendere immediatamente applicabili (e, quindi, applicabili anche alle elezioni 2017/2018 del COA di Agrigento) anche le previsioni del comma 3 di tale ultima disposizione relative, come visto, all'ineleggibilità dei candidati che abbiano svolto, alla data delle elezioni, due precedenti mandati consecutivi di durata pari o superiore ai due anni;
- l'*iter* parlamentare che ha condotto alla formulazione dell'art. 17 l.n.113/2017 nel testo vigente. Ricorda, infatti, il ricorrente che il richiamo all'art. 3 nel corpo del terzo comma dell'art. 17 è stato inserito dal Senato, innovando rispetto alla versione approvata dalla Camera dei deputati;
- un'interpretazione differente sarebbe irragionevole e tradirebbe la *ratio* della previsione volta a contenere nel tempo la permanenza nella medesima carica;
- l'irrelevanza del richiamo operato dalla Commissione esaminatrice alla giurisprudenza del CNF e, segnatamente, alla sentenza n. 187/2015 in quanto quest'ultima era stata emessa con riferimento ad una norma (art. 28, comma 5 l.n.247/2012) non più vigente proprio perché abrogato dalla stessa legge n. 113/2017;
- la possibilità di estendere al caso di specie i principi enucleati in materia di elezione del sindaco dalla sentenza della Cassazione n. 2001/2008 che ha ritenuto di immediata applicazione la norma (art. 51, comma 2 d. lgs. n. 267/2000) che ha posto il vincolo di ineleggibilità a sindaco per il caso di doppio mandato consecutivo.

L'avv. [RICORRENTE], in data 12.12.2017, ha depositato una memoria integrativa contenente "motivi aggiunti".

In realtà, con tale memoria, il ricorrente ha aggiunto non motivi nuovi, ma soltanto un'ulteriore argomentazione difensiva consistente nel richiamo alla soluzione legislativa adottata dall'art. 5, comma 3 della l. 111/2017 con riferimento agli incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati di cui agli artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 160/2006 all'uopo modificati. Nel giudizio introdotto con il ricorso - reclamo dell'avv. [RICORRENTE] si è costituito l'avv. [CONTROINTERESSATO] (uno dei consiglieri eletti) il quale ha contestato la fondatezza dell'impugnazione:

- richiamando le argomentazioni di cui alla citata sentenza n.187/2015 di questo Consiglio da intendersi applicabili anche al caso di specie stante l'identico tenore letterale dell'art.28, comma 5 l. n.247/2012 (la cui interpretazione aveva costituito oggetto della citata pronuncia) e dell'art.3, comma 3 l. n.113/2017;
- ricordando che il testo dell'art.17, comma 5 l.n.113/2017, nella originaria stesura del Senato, prevedeva espressamente l'ineleggibilità di chi avesse rivestito la carica di consigliere per almeno 10 anni; il fatto che ogni riferimento a mandati pregressi fosse stato eliminato nella stesura definitiva non poteva che significare che si era voluto escludere che gli stessi potessero essere computati ai fini di far scattare la soglia di ineleggibilità;
- sostenendo che vertendosi in fattispecie di incandidabilità e non di ineleggibilità, il ricorrente avrebbe dovuto impugnare nei termini la decisione della Commissione Elettorale del 27.9.2017; non avendolo fatto doveva ritenersi inattaccabile una proclamazione basata su una candidatura ormai consolidata.

DIRITTO

Il ricorrente è stato eletto all'esito del procedimento elettorale di cui ha impugnato l'esito. Ciò nonostante deve ritenersi sussistente il suo interesse ad agire e, quindi alla proposizione del reclamo.

Al proposito si ricorda che l'art. 6 D.L. n. 382/1944 dispone che *"contro i risultati dell'elezione ciascun professionista iscritto nell'Albo può proporre reclamo alla Commissione centrale"* (oggi CNF).

Tale norma, come già statuito da questo Consiglio (cfr. Sentenza n. 99/1966), deve essere interpretata nel senso che *"Ogni professionista iscritto all'albo ha facoltà, a norma dell'art. 6 d.l. 382/44, di proporre reclamo avverso i risultati elettorali, anche se non offre la prova di un suo diritto od interesse specifico"* (in termini v. anche Cass. S.U. n. 14385/2007 a mente della quale *"allorché si sostenga la nullità generale delle operazioni di voto relative*

alla elezione di un Consiglio di un ordine professionale, sussiste l'interesse di ogni iscritto all'albo professionale ad impugnare le operazioni elettorali").

Ciò posto, questo Consiglio ritiene che il ricorso dell'avv. [RICORRENTE] risulta infondato per i motivi qui di seguito esposti.

Tale ricorso, come ricordato, si basa sull'assunto dell'immediata applicabilità del c.d. divieto di doppio mandato (consecutivo) previsto dall'art. 3, comma 3 l.n.113/2017.

Tale assunto, a sua volta, secondo il ricorrente troverebbe fondamento nel tenore letterale dell'art. 17, comma 3 legge n. 113/2017 che così recita: *"In sede di prima applicazione, la durata dei consigli dell'ordine, ivi compresi quelli eletti ai sensi dei commi 1 e 2, è stabilita comunque alla scadenza del 31 dicembre 2018, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 3 della presente legge. Alle elezioni successive si applicano le disposizioni di cui all'articolo 28, comma 7, della legge 31 dicembre 2012, n. 247"*.

Il richiamo integrale all'art. 3, secondo l'avv. [RICORRENTE], comporterebbe de plano, ed in via automatica, l'obbligo di far operare immediatamente, anche in sede di prima applicazione della legge (e, dunque, anche al procedimento elettorale per cui è causa), anche il 3° comma dell'art. 3 che dispone il divieto di doppio mandato consecutivo di cui si discute.

Ad avviso del Consiglio la disposizione dell'art. 17, comma 5 l.n.113/2017 deve, però, essere interpretata non sulla sola base del suo tenore letterale, ma anche sotto il profilo logico e sistematico.

Sotto tale profilo viene in primo luogo in rilievo il fatto che la giurisprudenza della Corte Costituzionale è costante nel ritenere che *«l'eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione»* (Corte cost. 46/1969; in termini anche la successiva Corte Cost. n. 141/1996 nella quale così si legge: *"... non bisogna dimenticare che "l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione": le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993). Considerazioni che questa Corte ha già svolto con riguardo alle cause di ineleggibilità, peraltro sempre rimovibili dall'interessato: e, perciò, si richiede che il limite sia effettivamente indispensabile"*).

Il combinato disposto degli art. 3, comma 3 e 17, comma 3 l. n. 113/2017 non può, quindi, che essere ("strettamente") interpretato tenendo presente la natura eccezionale delle

previsioni che limitano il diritto all'elettorato passivo e, quindi, la tendenziale irretroattività delle stesse.

Ciò conduce, pertanto, a riconoscere una tutela particolarmente forte al diritto soggettivo ad essere eletti nella tornata 2017/2018 di cui sono titolari i controinteressati nel presente giudizio che avevano partecipato alla precedente tornata elettorale, ed avevano accettato l'avvenuta elezione a consiglieri, nel presupposto (legittimo per la normativa vigente all'epoca) che ciò non avrebbe comportato la perdita del loro diritto all'elettorato passivo nell'elezione successiva.

A tale considerazione, già di per sé di particolare rilevanza, si aggiunge quella, ulteriore, che la ineleggibilità derivante dal divieto di doppio mandato integra una (importante) novità introdotta per la prima volta nel sistema elettorale dei COA dall'art. 28, comma 5 l.n.247/2012 (di tenore testuale sostanzialmente identico all'art.3 comma 3 legge n. 113/2017).

Tale previsione, peraltro, si somma ad una serie di ulteriori novità di tale sistema introdotte dalla nuova legge professionale (l.n. 247/2012) tra le quali si segnalano, per la loro rilevanza: l'obbligo di candidatura per gli avvocati che aspirino ad essere eletti nel COA, l'allungamento della durata del mandato (da due a quattro anni), l'introduzione del criterio elettivo a maggioranza semplice in luogo del precedente a maggioranza assoluta in sede di primo scrutinio; il nuovo criterio di determinazione del numero dei consiglieri componenti dei COA, il dovere di rispettare l'equilibrio tra i generi.

Si tratta, insomma, di una serie di rilevanti novità che emergono a segnare un forte distacco rispetto alla precedente procedura elettorale prevista dagli articoli 2,4 e 5 d.lgs.lgt n. 382/1944.

In altre parole, come già rilevato da questo Consiglio nella decisione n. 187/2015, "*è certo che la nuova disciplina ha completamente mutato l'ambito e le modalità di esercizio del mandato*".

Ebbene, così stando le cose, non può che concludersi (anche per la natura eccezionale delle norme che dispongono regole di ineleggibilità e per la conseguente stretta interpretazione delle stesse sottolineate dalla giurisprudenza costituzionale sopra ricordata) che le fondamentali e sostanziali novità della procedura elettorale introdotte dal combinato disposto della l. n. 247/2012 e della l. n. 113/2017, non possono che applicarsi (tutte insieme e) tutte e soltanto alle elezioni svoltesi con le nuove regole.

Anche la regola del divieto di doppio mandato, con la conseguente ineleggibilità di chi si trovi in tale condizione, non può, quindi, che trovare applicazione per i soli mandati svolti all'esito di elezioni tenutesi con il nuovo sistema.

In altre parole, la nuova normativa di cui al combinato disposto degli art. 3, comma 3 (che per la prima volta ha introdotto la ineleggibilità per pregresso mandato), e art. 17, comma 3 l.n. 113/2017 (che disciplina il regime transitorio della legge n. 113/2017), non può che interpretarsi (alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra ricordata e delle altre considerazioni sopra svolte) nel senso che la regola della ineleggibilità si applica ai due mandati successivi consecutivi svolti successivamente alla sua entrata in vigore.

Si osserva, da ultimo che a sostenere il contrario non possono valere i richiami operati dal ricorrente ai principi espressi dalla sentenza della Cassazione n. 2001/2008 (in materia di elezioni di Sindaci e Presidenti di Provincia: d.lgs.n. 267/2000 art. 51) ed alla soluzione legislativa adottata dall'art. 5 comma 3 l.n.111/2017 con riferimento agli incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati di cui agli articoli 45 e 46 d.lgs.n. 160/2006.

Quanto al primo di tali richiami si rileva quanto segue.

La disposizione richiamata regola elezioni amministrative calate nella competizione politica e presuppone un sistema elettorale del tutto diverso da quello che qui si tratta; prevede, inoltre, che l'ineleggibilità conseguente al precedente e consecutivo esercizio del doppio mandato possa essere derogata dal fatto che il secondo mandato consecutivo non si sia completato ed abbia altresì avuto durata inferiore a due anni, sei mesi ed un giorno "*per causa diversa dalle dimissioni volontarie*" (art.51, comma 3). Una tale disposizione non è invece contemplata nella legge n.247/2012, con la conseguenza che la non rieleggibilità sarebbe applicabile anche qualora il secondo mandato fosse durato un giorno o poco più ed anche in caso di dimissioni volontarie.

Anche la diversa sistematicità delle norme, infine, ne esclude la possibile equiparazione.

La prima, riguardante le elezioni di Sindaci e Presidenti delle Province, è collocata in un Testo Unico di assestamento di una evoluzione legislativa giunta evidentemente a maturazione e detta principi di autonoma valenza e di generale applicabilità.

Quella che ci occupa, invece, pone la prescrizione del limite del doppio mandato all'interno di una normativa che disegna una procedura elettorale del tutto nuova. La nuova limitazione, quindi, non potrebbe esistere se non esistesse la nuova regola elettorale, con la conseguenza che solo per i nuovi eletti ai Consigli degli Ordini degli avvocati può valere la previsione successivamente dettata, secondo la quale "*I consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi*".

Quanto al secondo richiamo si evidenzia che il disposto legislativo (comma 3 dell'art. 5 l.n.111/2017) prevede una espressa e precisa disciplina transitoria che nel caso di specie è, invece, assente.

Anche in questo caso, pertanto, le due fattispecie normative non risultano assimilabili.

P.Q.M.

Visti gli artt.50 e 54 del R.D.L. 27.11.1933, n.1578 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n.37;

il Consiglio Nazionale Forense, respinta ogni contraria istanza, rigetta il ricorso.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati nella sentenza.

Così deciso in nella camera di consiglio del 18 gennaio 2017.

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Carla Broccardo

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Francesco Logrieco

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 21 giugno 2018.

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

f.to Avv. Rosa Capria

Copia conforme all'originale

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria