

**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. Giuseppe PICCHIONI | Presidente f.f. |
| - Avv. Rosa CAPRIA | Segretario |
| - Avv. Francesco LOGRIECO | Componente |
| - Avv. Fausto AMADEI | " |
| - Avv. Carla BROCCARDO | " |
| - Avv. Francesco CAIA | " |
| - Avv. Davide CALABRO' | " |
| - Avv. Antonio DE MICHELE | " |
| - Avv. Angelo ESPOSITO | " |
| - Avv. Antonino GAZIANO | " |
| - Avv. Diego GERACI | " |
| - Avv. Giuseppe Gaetano IACONA | " |
| - Avv. Giuseppe LABRIOLA | " |
| - Avv. Anna LOSURDO | " |
| - Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI | " |
| - Avv. Maria MASI | " |
| - Avv. Enrico MERLI | " |
| - Avv. Carlo ORLANDO | " |
| - Avv. Andrea PASQUALIN | " |
| - Avv. Michele SALAZAR | " |
| - Avv. Carla SECCHIERI | " |
| - Avv. Celestina TINELLI | " |
| - Avv. Vito VANNUCCI | " |



con l'intervento del rappresentante il P.M. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Umberto Apice ha emesso la seguente

SENTENZA



Consiglio Nazionale Forense

il Consiglio procede alla discussione del reclamo elettorale proposto dagli avv.ti
e avverso le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine
degli Avvocati di Cagliari del 9 – 11 febbraio 2015, per il quadriennio 2015 – 2018 ;
per i reclamanti è presente il difensore avv. ;
sono presenti gli avv.ti e , anche quali difensori degli altri
controinteressati costituiti;
Udita la relazione del Consigliere avv. Enrico Merli ;
Inteso il P.M., il quale ha concluso chiedendo il rigetto del reclamo;
Inteso l'avv. per i reclamanti, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento
delle conclusioni rassegnate in atti;
Inteso gli avv.ti e , i quali hanno concluso chiedendo
l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti.

FATTO

Le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cagliari, indette con
determinazioni del 10.12.2014 e del 5 gennaio 2015, si sono tenute nei giorni 9, 10 ed 11
febbraio 2015. In tale ultima data è stato eseguito lo scrutinio delle schede, risultando
eletti, tra gli altri, gli Avv.ti ,
che già avevano ricoperto la carica di Consigliere nelle due precedenti consiliature. Per
contro, non sono risultati eletti i ricorrenti, che risultano dal Verbale 11.02.2015,
rispettivamente, il 26° ed il 28° dei votati, ovvero sia il 5° ed il 7° degli esclusi.

I motivi di ricorso

I ricorrenti hanno svolto un unico motivo di doglianza e contestazione, eccependo, ai sensi
dell'art. 28, comma 5, Legge n. 247/2012, l'incandidabilità e, quindi, l'ineleggibilità di coloro
che aveva già ricoperto l'incarico di Consigliere nelle due precedenti e consecutive
consiliature.

A conforto della loro tesi, che presuppone l'applicabilità del limite del doppio mandato
consecutivo, introdotto dalla nuova legge professionale forense, anche a coloro che erano
stati eletti nelle due precedenti tornate svoltesi secondo le regole di cui al R.D.L. n.
1578/1933 ed al D. L.vo Lgt. N. 382/1944, hanno osservato che la normativa ora in vigore
non reca alcuna disposizione transitoria che differisca nel tempo l'applicazione del limite
del doppio mandato e che, in consimile fattispecie, seppur con riferimento alla legge
elettorale riguardante gli enti locali, la Suprema Corte, con la sentenza n. 2001/2008,
aveva ritenuto che *“quando il legislatore ha inteso rendere applicabile la nuova disciplina
di volta in volta introdotta solo alle elezioni successive alla data di entrata in vigore delle
norme che la contemplavano, lo ha fatto espressamente.”*



Per le ragioni anzidette, chiedono che questo Consiglio, in accoglimento del ricorso:

- a) Escluda dal novero degli eletti nel Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cagliari per il quadriennio 2015/2018 coloro che avevano ricoperto la carica di Consigliere nelle due precedenti consiliature.
- b) Escluda altresì dalla graduatoria dei non eletti al termine delle elezioni tenutesi nei giorni 9, 10 e 11 febbraio 2015 coloro che avevano ricoperto la carica di Consigliere nelle due precedenti Consiliature.
- c) Annulli la graduatoria recata dal Verbale della Commissione elettorale redatto l'11 febbraio 2015, la riformuli sulla scorta delle succitate esclusioni e proceda alla nuova proclamazione degli eletti.

Le difese dei controinteressati

Con Note difensive depositate l'8 settembre 2015, si sono costituiti, come esposto in epigrafe, gli Avv. ti _____, i quali hanno osservato come le pronunce del T.A.R. Lazio che hanno annullato specifiche previsioni del regolamento elettorale recato dal D.M. n. 170/2014 inducano a ritenere che l'intero procedimento elettorale potrebbe venire travolto. Di qui la sostanziale inutilità del ricorso e la riflessione sul possibile commissariamento di quegli Ordini che non hanno ancora votato, ovvero i cui esiti elettorali sono stati impugnati con reclamo, i quali non sono in grado di operare con pienezza di poteri.

In diritto, osservano che la previsione del limite del doppio mandato non può che essere applicata a decorrere dalle prime elezioni svolte sotto l'egida della nuova legge forense, atteso che laddove il legislatore ha inteso attribuire immediata efficacia ad una nuova norma lo ha esplicitamente previsto. Ed infatti, il comma 4 dell'art. 65 della Legge n. 247/2012 ha previsto che l'incompatibilità fra le cariche di consiglieri dell'Ordine e di delegati alla Cassa di Previdenza Forense, introdotta dal comma 10 del precedente art. 28, andava rimossa entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima.

Neppure, al riguardo, può trascurarsi che la mancanza di una previsione normativa che avvalorò la tesi dei reclamanti trovava e trova ragione nella necessità di accompagnare l'entrata in vigore della legge con una lunga serie di normazioni secondarie od anche di mera autodeterminazione, senza le quali la nuova legge professionale sarebbe rimasta sostanzialmente inattuata, che imponevano una continuità amministrativa per l'intero periodo transitorio dal vecchio al nuovo regime.

Con riferimento, invece, alla giurisprudenza dedotta, i controinteressati ne escludono la rilevanza nella fattispecie che ci occupa, stante la ben diversa natura degli Enti interessati

e la specificità delle previsioni normative che, a differenza di quelle recate dalla legge professionale al riguardo, dettano le diverse fattispecie di riferimento.

Da ultimo, si eccepisce che il reclamo per cui è causa davanti al Consiglio Nazionale è stato interposto malgrado non sia mai stata impugnata la preliminare decisione della Commissione elettorale di ritenere legittime tutte le candidature presentate.

Concludono, quindi, chiedendo il rigetto del reclamo.

DIRITTO

Il divieto di doppio mandato, non contemplato dalla precedente normativa, è stato introdotto dal comma 5, art. 28 della Legge n. 247/2012. Quest'unica norma regola compiutamente gli esiti elettorali sancendo, in primo luogo, il nuovo principio di elezione diretta a maggioranza semplice (che supera l'originario sistema a maggioranza assoluta, con successivo, eventuale ballottaggio), poi introducendo una condizione di ineleggibilità (*consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati.*) e, successivamente, subordinando la candidabilità di coloro che hanno già svolto consecutivamente due mandati al decorso di un arco temporale pari alla durata dell'ultimo mandato.

L'intento del legislatore, sia per dato letterale che per sistematicità delle previsioni, è dunque inequivoco nel senso di voler escludere la possibilità, in capo al candidato, di poter svolgere tre o più mandati consecutivi.

In ordine al rapporto fra candidabilità ed eleggibilità va poi osservato che la legge n. 247/2012 reca precisi riferimenti all'eleggibilità di coloro che aspirano ad essere eletti Consiglieri dell'Ordine degli Avvocati nell'art. 28, comma 5, nei termini anzidetti, nei precedenti commi 3 (*consiglieri da eleggere*) e 4 (*sono eleggibili gli iscritti che hanno diritto di voto*), nonché nel successivo art. 47, comma 6, (*Gli avvocati componenti della commissione non possono essere eletti quali componenti del consiglio ...*).

Il concetto di candidabilità viene invece richiamato nel solo art. 28, comma 5, ultimo periodo: *“La ricandidatura è possibile quando ...”*.

Il riferimento alla condizione di eleggibilità è dunque preminente nei riferimenti letterali della legge professionale ma lo è anche e significativamente nella giurisprudenza della Suprema Corte, a sezioni unite, formatasi con riferimento alla previsione di incandidabilità prevista dall'art. 22, comma 6, R.D.L. n. 1578/1933. È stato infatti osservato (S.U. n. 24812/2011) che *“il divieto di candidarsi deve identificarsi con la ineleggibilità al consiglio dell'ordine degli avvocati”*, ed ancora che *“il divieto di candidarsi previsto nell'ordinamento professionale degli avvocati è personale e comporta quindi la mera sospensione del diritto di elettorato passivo”*, sicché diventa conseguente ritenere che *“La violazione di tale divieto determina la sola nullità o annullabilità ex tunc della eventuale*



elezione del professionista che è ineleggibile alla data della tornata elettorale, anche se è stato votato”.

Il divieto di svolgere consecutivamente più di due mandati quale consigliere dell'Ordine, previsto dal succitato art. 28 della legge n. 247/2012, agisce pertanto ed esaustivamente su di un duplice piano: dapprima su quello della candidabilità, senza però inibire formalmente al soggetto ed agli elettori la scelta vietata, conclusivamente su quello della ineleggibilità, dalla quale consegue, come rilevato dalle S.U., la nullità o l'annullabilità *ex tunc* dell'eventuale elezione.

Sono quindi le condizioni di non eleggibilità, da ritenersi di carattere assoluto ed inderogabile, quelle alle quali bisogna avere attenzione al fine di valutare la legittimità dei singoli risultati elettorali.

Le previsioni anzidette in tema di limiti all'eleggibilità si assommano ad una serie di novità, fra le quali emergono, a segnare il distacco dalle preesistenti previsioni di cui agli artt. 2, 4 e 5 del D.Lvo Lgt n. 382/1944, la durata del mandato (da 2 a 4 anni) e, come visto sopra, l'introduzione del criterio elettivo a maggioranza semplice in luogo del precedente a maggioranza assoluta in sede di primo scrutinio. Oltre a ciò, va annoverato il nuovo criterio di determinazione del numero dei consiglieri componenti il COA, il dovere di rispettare l'equilibrio tra i generi, l'introduzione del voto di lista, i criteri di sostituzione del consigliere in corso di mandato, etc..

Novità rilevanti sono state introdotte anche dal D.M. n. 170/2014, fra le quali spicca l'obbligo di preliminarare candidatura previsto dal combinato disposto degli artt. 6 e 9. Nel caso, il mancato richiamo della previsione dell'art. 28 anzidetto, consente ragionevolmente di ritenere, anche sotto questo profilo, che la nullità colpisca solo l'eventuale elezione del candidato che ha già svolto due mandati consecutivi, non già la preliminarare candidatura.

È perciò certo che la nuova disciplina abbia completamente mutato l'ambito e le modalità di esercizio del mandato; a tale riguardo, sono perciò condivisibili anche le considerazioni svolte nel corso dell'udienza dal Procuratore generale.

Com'è noto, poi, la Corte Costituzionale ha costantemente ritenuto che *l'eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicchè le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione.*” (Corte Cost. n. 46/1969).

Orbene, alla luce di tale indirizzo è rilevato che la Legge 247/2012 non ha dettato alcuna previsione transitoria riguardante il rapporto fra il passato e la nuova previsione del limite del doppio mandato consecutivo, mentre l'ha espressa con riferimento all'incompatibilità fra gli incarichi di consigliere COA e di delegato alla Cassa di Previdenza Forense, imponendo agli interessati la scelta fra i due, qualora fossero contestualmente ricoperti,



può ritenersi che la volontà del legislatore si sia manifestata nel senso di escludere, per fatti concludenti, l'interpretazione privilegiata a tale riguardo dai ricorrenti.

Richiamata ancora la vigenza, nel nostro ordinamento, del principio generale di irretroattività della legge, con la conseguenza che la disposizione in argomento deve ritenersi applicabile solo alle situazioni emerse o che emergeranno a seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme elettorali, deve infine riflettersi sul richiamo eseguito dai ricorrenti alla sentenza n. 2001/2008 della Suprema Corte, con la quale, in applicazione dell'art. 51 del D.Lvo n. 267/2000, è stato ritenuto non rieleggibile al terzo mandato consecutivo il Sindaco, od il Presidente di Provincia, che aveva già ricoperto in precedenza, sotto l'egida di diversa previsione normativa riguardante la durata dell'incarico, due mandati.

Al riguardo, il Collegio osserva 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 Provincie, 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 nel medesimo comma 5 dell'art. 28 della nuova Legge Professionale, che inizia dettando il nuovo criterio elettorale, secondo il quale *"Risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti."* 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."*

La pretesa, quindi, di assimilare le due diverse fattispecie non è condivisibile ed il precedente giurisprudenziale al riguardo richiamato è da ritenersi, di conseguenza, incongruo.

I motivi di reclamo dedotti dai ricorrenti sono pertanto infondati ed il ricorso deve essere respinto.

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;

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 settembre 2015.

IL SEGRETARIO

f.to Avv. Rosa Capria

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Giuseppe Picchioni

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi

30 NOV 2015

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

f.to Avv. Rosa Capria

Copia conforme all'originale

30 NOV 2015

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria

Consiglio Nazionale Forense