



- intimati -

avverso la sentenza n. 83/2023 del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE,
depositata il 06/05/2023.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
16/01/2024 dal Consigliere DANILO SESTINI;

lette le conclusioni scritte dell'Avvocato Generale FRANCESCO
SALZANO, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte rigettino il
ricorso.

Rilevato che:

provvedendo in via cautelare, il C.N.F. dispose la riammissione dell'avv. ██████████ alla competizione elettorale -fissata nei giorni 16-20 gennaio 2023- per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma (in relazione al quadriennio 2023/2026), dalla quale era stata esclusa per ritenuta operatività del divieto del terzo mandato consecutivo;

definendo il successivo giudizio di merito con sentenza n. 83/23 depositata il 6.5.2023, il C.N.F. ha accolto il reclamo dell'avv. ██████ avverso il provvedimento che ne aveva dichiarato l'incandidabilità, rilevando che:

la ricorrente, dopo aver ricoperto l'incarico di consigliere dell'Ordine di Roma nel periodo gennaio 2012/dicembre 2013, si era dimessa in data 19.12.2013 optando per la nomina a componente della Cassa Forense; aveva quindi rivestito tale qualità fino al 16.3.2015, quando aveva optato per la nomina a componente del C.N.F. per il quadriennio 2015/2019; aveva poi ricoperto nuovamente la carica di consigliere dell'Ordine per il quadriennio 2019/2022;

la ricorrente era pertanto rimasta «estranea» al Consiglio degli Avvocati di Roma per oltre cinque anni (dal 2014 al 2018 incluso) e, comunque, non aveva ricoperto il ruolo di consigliera per due mandati consecutivi;

la circostanza che l'avv. ██████ non avesse partecipato alla consiliatura 2017/2018, «forzatamente infra biennale», costituiva un'ipotesi di interruzione della consecutività, che consentiva alla medesima di ricandidarsi per il mandato 2019/2022 e per quello successivo 2023/2026;

non risultava applicabile il principio espresso da Cass., S.U. n. 8566/2021, in quanto «le dimissioni di coloro che volontariamente "abbandonano" l'incarico consiliare prima del computo del biennio, per poi ricandidarsi nella tornata immediatamente successiva, costituiscono una circostanza ontologicamente ben distinta da coloro

che si dimettono per aver optato per un altro incarico incompatibile con il primo per espressa disposizione normativa»;

avverso tale decisione hanno proposto ricorso per cassazione gli avvocati [REDACTED] (già candidati alle medesime elezioni), affidandosi ad un unico motivo;

ha resistito l'avv. [REDACTED] con controricorso;

il P.G. ha rassegnato conclusioni scritte con cui ha chiesto il rigetto del ricorso;

i ricorrenti hanno depositato memoria.

Considerato che:

con l'unico motivo, i ricorrenti hanno denunciato «violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge n. 113/2017 e dell'art. 28 co. 10 L. 247/2012 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. e eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici, in particolare per errore sui presupposti, per travisamento dei fatti, per manifesta ingiustizia e motivazione perplessa, per avere la decisione impugnata, in evidente contrasto con i principi fissati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 8566 del 26 marzo 2021, accolto il reclamo e, di conseguenza, dichiarato legittima la candidatura e la elezione al Consiglio dell'Ordine per il quadriennio 2023/2026 dell'Avv.to [REDACTED], pur avendo svolto due mandati consecutivi ultrabiennali»;

assumono i ricorrenti che la sentenza impugnata è contraria ai principi di diritto espressi da Cass., S.U. n. 8566/2021 ed è basata su «un'asserita diversità ontologica delle dimissioni volontarie infrabiennali dovuta ad opzioni tra incarichi istituzionali da quelle diversamente motivate»; rilevano che le dimissioni sono in ogni caso "volontarie" e non valgono ad escludere il mandato interrotto «dal conteggio al fine di valutare se una candidatura sia o meno lesiva del principio del divieto del terzo mandato consecutivo»;

sotto altro profilo, sostengono che, «contrariamente a quanto affermato dal C.N.F. la consiliatura 2017/2018 non rileva ai fini di

delineare una soluzione di continuità tra i predetti mandati e ciò in virtù dell'interpretazione dell'art. 3, comma 4 della legge 113/2017 resa dalla [...] già citata pronuncia delle Sezioni Unite»;

il ricorso investe, sotto diversi profili, il tema del divieto di terzo mandato consecutivo per l'elezione dei componenti dei Consigli degli Ordini forensi;

il quadro normativo di riferimento è costituito da:

art. 3 della legge n. 113/2017, che, per le parti di interesse, così dispone: «Fermo quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato» (3° co.); «Dei mandati di durata inferiore ai due anni non si tiene conto ai fini del rispetto del divieto di cui al secondo periodo del comma 3» (4° co.);

art. 11-quinquies della l. n. 12/2019 (di conversione in legge, con modifiche, del d.l. n. 135/2018) recante «interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e proroga del termine di cui all'articolo 27, comma 4, della legge 31 dicembre 2012, n. 247»), che, al primo comma, recita: «l'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 3, terzo periodo, e 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113»

con sentenza n. 173/2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale del plesso normativo in questione, escludendo, da un lato, il contrasto dell'art. 3, comma terzo, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017 con gli artt. 3, 48 e 51 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo, e con gli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost., sotto il

profilo dell'illegittima ed irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi, e dall'altro, il contrasto dell'art. 11-quinquies del dl. n. 135 del 2018 con gli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., sotto il profilo del superamento dei limiti di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica; la Corte ha evidenziato che la peculiare ed essenziale finalità della normativa è quella di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive», «uguaglianza, che nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità»; ha aggiunto che «il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e -per altro verso- blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza»;

con sentenza n. 8566/2021, le Sezioni Unite di questa Corte, richiamata la pronuncia della Corte Costituzionale e ribadito che -per quanto già evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità- la *ratio* del divieto di terzo mandato consecutivo è quella di «assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice», hanno affermato il seguente principio di diritto: «ai fini dell'applicazione della norma di cui al terzo comma dell'art. 3 della legge n. 113/2017, che prevede che i consiglieri dell'ordine degli avvocati non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, occorre far riferimento alla nozione di mandato in senso oggettivo, senza che possa avere rilievo la circostanza che il consigliere già eletto per il secondo mandato si sia dimesso anticipatamente rispetto alla

durata legale della consiliatura, non potendo quindi ripresentarsi alle elezioni immediatamente successive. Né può rilevare in senso contrario la diversa previsione del terzo periodo del terzo comma, secondo cui la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato, atteso che la norma mira a rafforzare il divieto di cui al precedente periodo, disponendo che il divieto di rielezione opera anche nel caso in cui, pur non essendovi stata un'immediata ripresentazione, la successiva consiliatura abbia avuto una fine anticipata rispetto al termine legale, non sia ancora decorso un numero di anni uguale a quello del precedente mandato, sempre inteso come riferito alla durata della consiliatura»;

la pronuncia delle Sezioni Unite ruota intorno alla nozione oggettiva di mandato, correlata alla «durata oggettiva della consiliatura», negando rilevanza alla minor durata "soggettiva" che sia dipesa da dimissioni volontarie del singolo consigliere ed evidenziando che, in tale ottica "oggettiva", la previsione del terzo periodo del comma 3 dell'art. 3 l. 113/2017 («La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato») vale a disciplinare le ipotesi in cui, dopo l'espletamento di due mandati consecutivi, l'ex consigliere non si sia candidato alla terza consiliatura e, tuttavia, questa abbia avuto una durata inferiore a quella legale (quadriennale), per tale ipotesi prevedendo che la candidatura alla nuova consiliatura sia possibile solo se sia trascorso un numero di anni uguale a quello nei quali si è svolto il precedente mandato («garantendo in tal modo che il divieto di presentazione per tre mandati consecutivi, cui è correlata l'esigenza di un decorso temporale tale da favorire il ricambio all'interno dell'organo, superando quelle rendite di posizione collegate al precedente svolgimento delle funzioni elettive non sia eluso approfittando dell'anomala cessazione anticipata della consiliatura»);

tanto premesso, ritiene il Collegio che debba darsi seguito alla lettura in chiave oggettiva della nozione di mandato, in quanto funzionale alla compiuta realizzazione delle finalità sottese al divieto di terzo mandato consecutivo, come sopra evidenziate; dal che consegue la necessità di ribadire l'irrilevanza delle dimissioni volontarie presentate dal consigliere, in quanto non idonee a elidere il fatto che lo stesso abbia ricevuto il mandato per l'intera consiliatura; mandato che va quindi parametrato alla durata (oggettiva) della consiliatura, a prescindere dalla sua minor durata soggettiva, dipesa dalla volontà dell'interessato (senza che rilevino le ragioni sottese alla scelta delle dimissioni);

a ciò deve aggiungersi, in riferimento alla disposizione del comma 4 dell'art. 3 l. n. 113/2017 («Dei mandati di durata inferiore ai due anni non si tiene conto ai fini del rispetto del divieto di cui al secondo periodo del comma 3»), che l'irrilevanza di un mandato (oggettivamente) infrabiennale non può operare soltanto nel senso di non doversene tener conto ai fini del conteggio dei mandati consecutivi, ma deve necessariamente valere anche al fine di escluderne la rilevanza interruttiva; invero, la valutazione (normativa) di inidoneità di un periodo infrabiennale a determinare un qualche condizionamento del corpo elettorale non può che comportare, specularmente, l'affermazione della sua inidoneità a costituire una cesura della possibilità di condizionamento derivante dall'espletamento di precedenti mandati (cfr., Cass., S.U. n. 25040/2021, al punto 7.5); di talché va escluso che la mancata partecipazione a una consiliatura infrabiennale valga a interrompere la consecutività ai fini del rispetto del divieto di terzo mandato consecutivo;

ciò comporta, nel caso in esame, che:

-deve conteggiarsi l'intero periodo della consiliatura 2012/2013 che (per quanto emerge dalla sentenza impugnata ed è stato ribadito dalla interessata) è stata prorogata sino alle nuove elezioni indette nel 2017; né rileva la circostanza che il mandato non sia stato espletato

per l'intera durata a seguito delle dimissioni presentate dall'avv.ssa [REDACTED], atteso che le dimissioni dall'incarico di consigliere dell'Ordine non erano necessitate, ma sono dipese dalla scelta dell'interessata di optare per un diverso incarico incompatibile, anziché rinunciare a quest'ultimo e mantenere quello in seno all'Ordine;

-deve escludersi la rilevanza del periodo di "fermo" conseguente alla mancata partecipazione alla consiliatura 'breve' 2017/2018, essendosi trattato di mandato infrabiennale inidoneo a interrompere la consecutività;

-deve ovviamente tenersi conto del mandato 2019/2022 (espletato per intero dall'avv.ssa [REDACTED], che va considerato come secondo mandato consecutivo;

atteso che, per le considerazioni sopra svolte, le censure svolte dai ricorrenti risultano fondate, la sentenza impugnata dev'essere cassata con rinvio al Consiglio Nazionale Forense;

la novità delle questioni (segnatamente in punto di dimissioni motivate dall'opzione per un altro incarico e in punto di irrilevanza interruttiva della mancata partecipazione ad un mandato infrabiennale) giustifica l'integrale compensazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa e rinvia al Consiglio Nazionale Forense;

compensa le spese del giudizio di legittimità.

Roma, 16.1.2024