

R.G. n. 1275/2020



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
– II SEZIONE CIVILE –

Il Giudice designato

dott. Francesco Oddi, letti gli atti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 settembre 2020 ha emesso la seguente

ORDINANZA

nel procedimento sommario di cognizione *ex art. 702-bis* c.p.c. promosso dai Sigg.ri Avv.ti **CASIELLO MARIA, CESALI MASSIMILIANO**, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante del Movimento Forense – M.F., **RAMPELLI ELISABETTA**, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante della Unione Italiana Forense – U.I.F., **GRILLO MICHELINA, ZIPOLINI ROMANO, CUGURRA GIOVANNI BATTISTA, LIUT GIANLUCA, CONDIPODERO MAURIZIO BASILIO, CASSIGOLI CRISTINA, ROSA PAOLO, MATRICARDI ANTONELLA MARIA, SAVIGNI GIOVANNI, LA MARCA ANGELA, LUCIGNANO SALVATORE, COCCO-ORTU ALBERTO, DEDOLA RITA, GRECO EMILIO, LATTARULO ANGELO, LERARIO FILIPPO, TARTAGLIA GIOVANNI**, tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Fabrizio Nastri, Romano Cerquetti e Camilla Baldassarre come da procure in atti

– ricorrenti –

nei confronti di

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente sia disgiuntamente, dagli Avv.ti Prof.ri Ferruccio Auletta, Antonio Briguglio e Francesco Cardarelli per procure in calce alla comparsa di costituzione

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*, e **COMMISSIONE MINISTERIALE** *ex art. 11* d.lgs. lgt. n. 382/1944, in persona dei Commissari componenti, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato

nonché nei confronti dei Sigg.ri Avv.ti

MASCHERIN ANDREA non costituito, **PASQUALIN ANDREA, PICCHIONI GIUSEPPE, ARENA GIOVANNI, SICA SALVATORE, BAFFA ANTONIO**, ciascuno difeso in proprio da sé medesimo ai



sensi dell'art. 86 c.p.c., MAGNANO DI SAN LIO MAURIZIO, SAVI STEFANO, ORLANDO CARLO
difesi dall'Avv. Giovanni Arena per procura in atti

– resistenti –

con l'intervento dei Sigg.ri Avv.ti

ELEFANTE ROSARIA e FERA GIUSEPPE, in proprio e nella veste, rispettivamente, di Segretario Nazionale e di Presidente Nazionale dell'associazione forense Nuova Avvocatura Democratica, rappresentati e difesi dall'Avv. Donatello Genovese per procura allegata alla comparsa di costituzione

– intervenuti –

INDICE

1.- Il ricorso	p. 2
2.- Le difese dei resistenti	p. 3
3.- L'intervento	p. 4
4.- Il giudizio cautelare e la sua decisione	p. 5
5.- Il merito della controversia	p. 15
6.- Il contenuto del provvedimento richiesto	p. 17
7.- Le spese processuali	p. 19

1.- Il ricorso.

1.1.- All'esito delle elezioni dei componenti del Consiglio Nazionale Forense (di seguito: CNF) tenutesi alla fine del 2018 i ricorrenti indicati in epigrafe impugnarono dinanzi il Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'atto di convocazione della Commissione ex art. 11 d. lgs. lgt. n. 382/1944, il verbale della seduta della medesima Commissione tenutasi il 20 febbraio 2019 e, per invalidità derivata, la deliberazione n. 580 del 22 febbraio 2019 con cui il CNF aveva proclamato gli eletti. Il giudice amministrativo, con la sentenza n. 12176/19 pubblicata il 23 ottobre 2019, respinse il ricorso quanto alle censure fondate su asserite situazioni di incompatibilità di alcuni componenti della Commissione e dichiarò il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, trattandosi di questione afferente a diritti soggettivi perfetti, quanto alla censura riguardante la proclamazione di nove consiglieri asseritamente ineleggibili per violazione dell'art. 34 l. n. 247/2012.

Il giudizio è stato riassunto, ai sensi dell'art. 11 c.p.a., con ricorso proposto ai sensi dell'art. 702-bis c.p.c. dinanzi questo Tribunale, al quale è stato richiesto di "riconoscere e dichiarare l'ineleggibilità degli avvocati Andrea Mascherin, Antonio Baffa, Giuseppe Picchioni, Andrea Pasqualin ai sensi dell'art. 34, 1° co., L. 247/2012 [norma che limita a due mandati consecutivi l'ufficio di Consigliere del CNF: n.d.e.]; riconoscere e dichiarare



l'ineleggibilità degli avvocati Andrea Mascherin, Antonio Baffa, Stefano Savi, Carlo Orlando, Giovanni Arena, Maurizio Magnano di San Lio, Salvatore Sica ai sensi dell'art. 34, co.3, della L. 247/2012 [norma che esclude possa appartenere, per più di due mandati consecutivi, allo stesso Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (di seguito: COA) il componente eletto nei distretti nei quali il numero degli iscritti agli albi è inferiore a diecimila: n.d.e.] ; per l'effetto, nell'un caso e/o nell'altro, annullare la deliberazione n. 580 del 22.02.2019 del Consiglio Nazionale Forense nella parte in cui proclama eletti gli Avv. Andrea Mascherin; Avv. Andrea Pasqualin, Avv. Antonio Baffa, Avv. Giuseppe Picchioni, Avv. Maurizio Magnano di San Lio, Avv. Stefano Savi, Avv. Giovanni Arena, Avv. Carlo Orlando, Avv. Salvatore Sica; conseguentemente, disporre per lo scorrimento della graduatoria, nei distretti ove vi sia un candidato "primo dei non eletti" e ordinare la ripetizione delle operazioni elettorali nei distretti ove non vi siano stati altri candidati suffragati; in subordine, qualora non si ritenga applicabile lo scorrimento della graduatoria, ordinare la ripetizione delle elezioni dei componenti del CNF, in tutti i distretti per i quali si è riconosciuta la ineleggibilità del candidato dichiarato eletto con il verbale di proclamazione del 22.02.2019".

Nel giudizio hanno formulato intervento adesivo, sostanzialmente reiterando quello spiegato dinanzi il TAR, gli Avv.ti Rosaria Elefante e Giuseppe Fera, che hanno dichiarato di agire sia in proprio sia, rispettivamente, quali Segretario nazionale e Presidente nazionale dell'associazione forense "Nuova Avvocatura Democratica". Anche gli intervenuti hanno richiesto di dichiarare l'ineleggibilità degli Avv. Mascherin, Pasqualin, Baffa, Picchioni, Magnano di San Lio, Savi, Arena, Orlando e Sica.

I ricorrenti hanno quindi proposto ricorso cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c. e chiesto "*di voler sospendere gli effetti della proclamazione a Consigliere del Consiglio Nazionale Forense*" dei predetti Avvocati.

2.- Le difese dei resistenti.

2.1.- Il CNF ha innanzi tutto rivendicato la qualità di parte nel giudizio riassunto, messa in dubbio dai ricorrenti con l'affermazione che non avrebbero (ri)proposto domande nei suoi confronti.

Ha poi sollevato tre distinte eccezioni preliminari di rito.

Con la prima ha contestato la legittimazione attiva dei ricorrenti, privi di una posizione giuridica differenziata e qualificata, osservando che non è predicabile una legittimazione a ricorrere diffusa e fungibile, spettante a ogni soggetto che svolga la professione di avvocato, in chiaro contrasto con la tipicità delle ipotesi di azione popolare.

La seconda eccezione riguarda l'asserito difetto di contraddittorio per mancata evocazione in giudizio dei COA interessati alla designazione degli Avvocati convenuti ritenuti ineleggibili, in quanto tali Ordini sono i titolari del diritto di voto della cui inefficacia si discute. Il CNF ha perciò sollecitato il loro intervento, quanto meno *ius-su iudicis*.

Infine, è stata eccepita la carenza di interesse ad agire dei ricorrenti, posto che l'accoglimento della domanda comporterebbe unicamente la riedizione delle opera-



zioni di designazione dei componenti del CNF dichiarati ineleggibili, ma non il subentro di alcuni di essi.

Nel merito, il resistente ha preliminarmente contestato l'ammissibilità e la fondatezza delle domande – formulate con il ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* – di annullamento e di ordine di ripetizione delle elezioni, perché eccedono il potere della giurisdizione ordinaria.

Quanto alla domanda cautelare, il CNF ha diffusamente negato la sussistenza dei requisiti del *fumus* e del *periculum*.

2.2.- Gli Avv. Pasqualin, Picchioni, Baffa, Orlando, Arena e Magnano di San Lio, pur costituiti con distinte memorie, hanno sostenuto le medesime argomentazioni del CNF ad accezione di quella riguardante la qualità di parte dell'organo.

Gli Avv.ti Arena, Magnano di San Lio e Orlando hanno inoltre proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, l. n. 347/2012 nella parte in cui dispone che *"non può appartenere per più di due mandati consecutivi allo stesso ordine circondariale il componente eletto in tali distretti"*.

Nel procedimento sommario di cognizione si sono costituiti anche gli Avv.ti Salvatore Sica e Stefano Savi. Il primo ha chiesto dichiararsi cessata la materia del contendere riguardo la sua posizione, avendo rassegnato le dimissioni dalla carica di Consigliere del CNF in data 28.5.2020. Il secondo ha svolto le medesime difese dei colleghi Orlando, Arena e Magnano di San Lio.

L'Avv. Andrea Mascherin non si è costituito in nessuno dei due procedimenti.

2.3.- Il Ministero della giustizia ha in primo luogo eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva (*recte*: della Commissione di cui all'art. 11 d. lgs. lgt. n. 382/1944, suo organo straordinario), in quanto la proclamazione degli eletti al CNF è competenza del Consiglio in carica, come stabilito dall'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012. La Commissione interviene nel procedimento esclusivamente per accertare l'osservanza delle disposizioni della legge elettorale e il risultato della votazione (art. 11 d.lgs. lgt. cit.). In sostanza, alla Commissione – e, per essa, al Ministero – compete solo di verificare la regolarità delle operazioni elettorali, non i requisiti di eleggibilità e il (preteso) diritto al subentro.

Nel merito il Ministero ha svolto considerazioni analoghe a quelle del CNF e degli Avvocati resistenti in ordine alla diversità dei sistemi elettorali dei COA e del CNF e alla inapplicabilità al caso di specie dei precedenti giurisprudenziali richiamati dal Tribunale di Roma in sede di reclamo di altro procedimento d'urgenza esperito dall'Avv. Giuseppe Altieri nei confronti dell'Avv. Antonio Baffa per le stesse elezioni del CNF, in quanto riguardanti le elezioni di un COA. Ha poi escluso la sostituzione dei componenti (eventualmente) ineleggibili con i candidati arrivati secondi nelle elezioni del rispettivo distretto, dovendosi se del caso procedere a nuove elezioni poiché non sussiste un diritto al subentro.

3.- L'interovento.

Gli Avv.ti Elefante e Fera hanno *in primis* affermato la loro legittimazione ad agire



quali portatori, come avvocati, di un interesse pubblico alla regolare composizione e al retto funzionamento del CNF, nonché quella della associazione “Nuova Avvocatura democratica” da essi rappresentata, in quanto organismo costituito per perseguire la piena rappresentatività di ogni avvocato italiano nelle istituzioni forensi nazionali e per assicurare in ciò i diritti delle minoranze.

Nel merito hanno sostenuto le ragioni dei ricorrenti svolgendo argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle dai medesimi illustrate.

4.- Il giudizio cautelare e la sua decisione.

La domanda cautelare dei ricorrenti è stata accolta con ordinanza riservata del 13 marzo 2020, che, fra le altre statuizioni, ha disposto:

- (i) la sospensione degli effetti della proclamazione a Consigliere del CNF degli Avvocati Andrea Mascherin, Andrea Pasqualin, Giuseppe Picchioni, Maurizio Magnano Di San Lio, Stefano Savi, Giovanni Arena, Carlo Orlando e Salvatore Sica;
- (ii) la conferma degli effetti dell’ordinanza adottata il 17.12.2019 da questo Tribunale riguardo l’Avv. Antonio Baffa nel procedimento di reclamo *ex art. 669-terdecies* c.p.c. reso nel giudizio cautelare introdotto dall’avv. Giuseppe Altieri (sospensione degli effetti della proclamazione dell’Avv. Baffa a Consigliere del CNF e rigetto della domanda di subentro dell’Avv. Altieri nella medesima cartella).

Appare opportuno riportare di seguito il contenuto dell’ordinanza del 13 marzo 2020 nelle parti rilevanti per la presente decisione (questioni preliminari; limiti al diritto all’elezione a Consigliere del CNF; questione di legittimità costituzionale), per verificare se le nuove questioni prospettate dalle parti ne impongano la revisione. Successivamente saranno esaminate le domande che costituiscono oggetto specifico di decisione del giudizio di merito.

L’ordinanza del 13 marzo 2020, nella parte di interesse, è così motivata:

«4.- *Le questioni preliminari.*

4.1.- *Non può assolutamente dubitarsi che il CNF sia parte nel procedimento riassunto dinanzi questo Tribunale e, quindi, nel presente sub-procedimento cautelare.*

I ricorrenti chiedono infatti, tra l’altro, di annullare la delibera con cui il CNF ha proclamato l’elezione dei Consiglieri della cui ineleggibilità si discute; in sede cautelare chiedono la sospensione degli effetti di quell’atto. Vuoi perché si tratta di un suo provvedimento, vuoi perché gli effetti delle pronunce richieste sono destinate a incidere nei suoi confronti, il CNF è sicuramente parte del giudizio.

4.2.- *Parimenti, vanno riconosciuti la piena legittimazione attiva e l’interesse ad agire degli Avvocati ricorrenti.*

Indipendentemente dalla sussistenza del giudicato formatosi su tali questioni nella sentenza del giudice amministrativo (il TAR aveva ritenuto sussistere la legittimazione attiva e l’interesse ad agire degli odierni ricorrenti), l’azione, di merito e cautelare, proposta dai ricorrenti e supportata in termini sostanzialmente coincidenti dagli intervenuti è fornita delle con-



dizioni del suo esercizio, messe invece in dubbio dal CNF e dagli Avvocati resistenti.

La legittimazione degli Avvocati ricorrenti, infatti, ha il suo fondamento nella posizione giuridica di cui essi sono portatori quali iscritti negli albi: posizione giuridica differenziata rispetto a quella di tutti gli altri consociati. Stabilisce l'art. 24 l. n. 247/2012 che gli iscritti negli albi degli Avvocati costituiscono l'ordine forense, articolato nei COA e nel CNF, enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge medesima e delle regole deontologiche, nonché per la tutela, fra l'altro, degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione. Il CNF, poi, svolge plurime attività (consultive, normative, regolamentari, organizzative, disciplinari) nell'interesse dei professionisti appartenenti all'ordine forense (cfr. artt. 1, 11, 35 e 50 l. n. 247/2012).

Da qui la legittimazione di ciascuno degli Avvocati ricorrenti a contestare la formazione del CNF con membri ritenuti ineleggibili. Nulla a che vedere, quindi, con la legittimazione all'azione popolare in materia elettorale e alla tipicità di quest'ultima (es. artt. 126 e 130 c.p.a.), suggestivamente richiamata dal CNF e dai resistenti che hanno sostenuto la tesi con i medesimi argomenti.

Va precisato che la legittimazione ad agire difetta, invece, per le associazioni "Movimento Forense – M.F.", rappresentata dall'Avv. Massimiliano Cesali, e "Unione Italiana Forense – U.I.F.", rappresentata dall'Avv. Elisabetta Rampelli, le quali non possono vantare una posizione giuridica differenziata al pari dei professionisti.

Alla stregua delle considerazioni svolte va affermato anche la sussistenza dell'interesse ad agire degli Avvocati ricorrenti. Esso è esattamente individuato nella domanda di dichiarare l'ineleggibilità degli Avvocati resistenti (e, nella presente fase cautelare, di sospendere gli effetti della loro proclamazione alla carica), prodromica alla richiesta di "disporre per lo scorrimento della graduatoria, nei distretti ove vi sia un candidato primo dei non eletti" e a quella, subordinata, di "ordinare la ripetizione delle operazioni elettorali". In effetti, i ricorrenti non potrebbero conseguire tali risultati se non attraverso il giudizio introdotto.

4.3.- Quanto sinora esposto vale anche per affermare l'ammissibilità dell'intervento adesivo degli Avv.ti Elefanti e Fera.

Viceversa non è ammissibile l'intervento dell'associazione "Nuova Avvocatura Democratica", perché priva della titolarità di una posizione giuridica differenziata nel senso specificato per gli Avvocati iscritti agli albi.

4.4.- Dalle argomentazioni che precedono discende l'infondatezza dell'eccezione di difetto di contraddittorio per mancata citazione in giudizio dei COA interessati.

Come già rilevato viene in considerazione l'ineleggibilità dei componenti del CNF convenuti in giudizio, senza mettere minimamente in discussione il diritto di elettorato attivo dei componenti del CNF, spettante ai COA secondo i criteri enunciati nell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012. È perciò evidente che non si versa affatto né in ipotesi di litisconsorzio necessario, che impone l'ordine di integrazione ex art. 102 c.p.c., né in ipotesi di comunanza della controversia ad altro soggetto che ne renda opportuno l'intervento in giudizio per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 c.p.c., come sostenuto dal CNF e dagli Avvocati resistenti.

4.5.- È invece fondata e merita accoglimento l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Ministero della giustizia e della Commissione di cui all'art. 11 d. lgs. lgt. n. 382/1944.



La vocatio in ius di tali soggetti, se corretta nel giudizio introdotto dinanzi il giudice amministrativo perché si chiedeva l'annullamento di taluni loro atti (convocazione della Commissione ministeriale; verbale della seduta della Commissione; nota di trasmissione del verbale recante l'accertamento dei risultati elettorali), non ha più giustificazione nel giudizio traslato dinanzi il giudice ordinario. Infatti, oggetto del presente giudizio è l'accertamento del diritto di elettorato passivo degli Avvocati resistenti, che né il Ministero né la Commissione ministeriale hanno mai dichiarato. La proclamazione dei risultati, come prevede l'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, è atto del CNF in carica, che cessa dalle sue funzioni alla prima riunione del nuovo Consiglio. È significativo, del resto, che nessuna domanda è stata proposta, nel presente giudizio, dai ricorrenti nei confronti del Ministero o della Commissione. Né gli effetti della decisione richiesta, compresa quella cautelare, possono in alcun modo coinvolgerli.

5.- Il fumus boni iuris.

Il nucleo della questione controversa è costituito dall'ineleggibilità degli Avvocati resistenti, che è ricondotta a due diverse cause.

Per gli Avv.ti Mascherin, Pasqualin, Picchioni e Baffa l'essere stati già eletti per più di due mandati consecutivi, in contrasto con la previsione dell'art. 34, comma 1, l. n. 247/2012.

Per gli Avv.ti Magnano di San Lio, Savi, Arena, Orlando, Sica, Mascherin e Baffa è prospettato il contrasto con l'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, che stabilisce non possa appartenere, per più di due mandati consecutivi, allo stesso COA il componente eletto in un distretto di Corte d'appello il cui numero complessivo di iscritti è inferiore a diecimila.

Occorre a questo riguardo ricordare che l'ineleggibilità dell'avv. Baffa, per entrambe le ragioni appena indicate, è stata già dichiarata, in sede cautelare, da questo Tribunale (v. ord. 2 settembre 2019, confermata in parte qua dall'ordinanza collegiale emessa nella fase di reclamo il 17 dicembre 2019). Nell'ordinanza di reclamo, in particolare, le ragioni dell'ineleggibilità sono state mutate da Cass. sez. un. 19 dicembre 2018, n. 32781 e da Corte costituzionale 10 luglio 2019, n. 173.

5.1.- I resistenti affermano che la decisione cautelare relativa all'Avv. Baffa già resa dal Tribunale non sia corretta perché non tiene conto della specificità e della diversità delle regole sul procedimento elettorale dei COA e del CNF. Più esattamente, senza contestare affatto il contenuto e il fondamento dei divieti delle due norme, osservano che le Sezioni Unite della Cassazione e la Corte costituzionale hanno riconosciuto la rilevanza dei mandati espletati prima della sua entrata in vigore soltanto per le elezioni dei COA.

Le argomentazioni poste a fondamento delle decisioni richiamate dal Tribunale, secondo i resistenti, non sarebbero applicabili invece per l'elezione del CNF, con la conseguenza che il divieto potrà essere applicato solo dalla terza elezione successiva (che si terrà nel 2022) all'entrata in vigore della norma che lo dispone. Ciò in quanto le richiamate decisioni si riferiscono all'art. 3, comma 3, l. n. 113/2017 (relativa all'elezione dei COA), mentre nel caso di specie viene in considerazione l'art. 34 l. n. 247/2012 che lega il divieto del terzo mandato al "rispetto dell'equilibrio dei generi", principio non solo non previsto per l'elezione dei COA, ma introdotto per la prima volta per l'elezione del CNF proprio dalla legge n. 247/2012.

Inoltre, mentre per la l. n. 113/2017 è previsto uno specifico regime transitorio che rende applicabile il divieto del terzo mandato fin dall'entrata in vigore della nuova normativa, regime



sul quale si sono pronunciate Cassazione e Corte costituzionale, non altrettanto accade per la l. n. 247/2012. Con la conseguenza che il divieto del terzo mandato, nelle due declinazioni esposte innanzi, è destinato ad operare solo “a regime”, cioè dopo che si saranno tenute le prime due consultazioni elettorali successive all’entrata in vigore della legge stessa.

Tutto ciò, sostengono i resistenti, il Tribunale avrebbe contraddittoriamente obliterato, affermando che, nonostante la riconosciuta diversità dei sistemi elettorali dei COA e del CNF, devono applicarsi anche al CNF le regole elettorali dettate per i COA, come interpretate dalla Cassazione e positivamente scrutinate dalla Corte costituzionale.

5.2.- Le argomentazioni dei resistenti non sono condivisibili.

Nessun dubbio può esservi riguardo “la irriducibile diversità del sistema elettorale dei Consigli dell’Ordine e del Cnf” (così, testualmente, l’ordinanza di questo Tribunale del 17 dicembre 2019, specificamente riportata nelle varie comparse di costituzione). E neppure può discutersi, secondo la raffinata tesi dei resistenti, che la pluri-soggettività degli ordinamenti, al cui interno coesistono molteplici soggetti dotati di autonoma soggettività giuridica, dà luogo a diversità dei regimi giuridici che li governano, compreso quello relativo alle regole del loro sistema di rinnovo.

Il punto rilevante, però, è che non viene in considerazione tanto una pretesa uniformità di regole elettorali di quegli ordinamenti, che l’ordinanza del Tribunale peraltro non predica. Assume invece rilievo dirimente l’affermazione e il rispetto di un principio informatore delle regole elettorali, che vale per ogni autonomo soggetto che coesiste nell’ordinamento (nel caso specifico i COA), oltre che per quest’ultimo (nel caso specifico il CNF). Si tratta del principio dell’alternanza delle cariche elettive, volte a promuovere il pluralismo democratico e la partecipazione più ampia possibile dei governati al governo degli ordinamenti di cui fanno parte.

Le Sezioni Unite della Cassazione mettono infatti in evidenza che, in conformità alle linee ermeneutiche già adottate in altre materie elettorali o ad esse equiparabili, “la regola dell’ineleggibilità originaria dei consiglieri che abbiano già svolto due mandati consecutivi va interpretata ... nel senso che, entrata in vigore una norma che pone quale requisito di eleggibilità l’assenza di esiti o conseguenze di condotte o di fatti verificatisi anche solo parzialmente in precedenza, in difetto di espressa chiara norma in contrario, il requisito deve sussistere pure in riferimento a quei fatti e quelle condotte già verificatisi in tempo anteriore e, così, pure prima dell’entrata in vigore delle norme che li assumevano a presupposti ostativi all’eleggibilità” (punto 46 della sentenza n. 32781/2018). Vengono dunque ribadite “linee ermeneutiche già adottate in altre materie elettorali o ad esse equiparabili”, a dimostrazione dell’immanenza di questo principio nella disciplina delle competizioni elettorali. E la generalità del principio viene ulteriormente esaltata dall’inciso “in difetto di espressa chiara norma in contrario”, a significare che la regola è costituita dalla immediata applicabilità della norma volta a favorire l’alternanza degli eletti; l’eccezione è rappresentata dalla norma, espressa, che ne differisca nel tempo l’applicazione.

Spiegano diffusamente le Sezioni Unite che la giurisprudenza costante della Cassazione ha avuto modo di ritenere il principio dell’alternanza degli eletti “(come già si è espressa, testualmente, ... Cass. 21/05/2018, n. 12461) funzionale all’esigenza di «assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all’esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendo-



ne l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice, in modo tale da garantire la par condicio tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione (cfr. in riferimento alla rieleggibilità alla carica di Sindaco, Cass., Sez. I, 26/03/2015, n. 6128)», nonché di evitare «fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini (cfr. Cass., Sez. I, 9/10/2007, n. 21100; Cass. 5/06/2007, n. 13181; Cass. 20/05/2006, n. 11895), potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degl'interessi degl'iscritti e di vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonché sull'osservanza delle regole deontologiche» (punto 28 della sentenza citata). È precisato, in proposito, quanto sia "chiara la valutazione del legislatore della protratta consecuzione dei mandati come idonea a fondare, con la permanenza nella gestione degli interessi di categoria, un rischio di sclerotizzazione delle compagini rappresentative e di viscosità o remore anche inconsapevoli nell'ottimale esercizio delle istituzionali funzioni di rappresentanza e vigilanza" (punto 29 ibidem). Ed è sottolineata la piena legittimità della scelta legislativa di precludere la immediata rieleggibilità del consigliere che abbia già espletato due mandati consecutivi, come strumento idoneo a conseguire l'obiettivo del rafforzamento "della rappresentatività dei Consigli degli Ordini mediante un ampliamento della partecipazione degli iscritti (v. Cass. 12461/18, ove richiami a: Corte cost., sentt. n. 276 del 2012 e n. 240 del 2008; Cass. 20/05/2006, n. 11895), anche dal lato dell'elettorato passivo, intuitivo effetto dell'esclusione dalla competizione elettorale di coloro che già vi abbiano più volte vittoriosamente preso parte" (punto 32 ibidem).

Derivano da queste considerazioni due importanti conseguenze, che fugano altrettanti dubbi dei resistenti.

Da un lato la norma sull'ineleggibilità non costituisce estensione interpretativa di una norma eccezionale che impinge il diritto, di rilevanza costituzionale, di elettorato passivo. Affermano le Sezioni Unite che "è ... da escludere, dinanzi all'adeguata chiarezza dei tenori testuali della norma a regime e di quella transitoria, una lesione del principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità, della eccezionalità delle norme che prevedono cause d'ineleggibilità, in quanto volte ad imporre limitazioni al diritto di elettorato passivo, nonché della conseguente esclusione di una loro interpretazione estensiva o analogica (cfr., tra molte: Corte cost., sentt. n. 27 del 2009 e n. 141 del 1996; Cass. 02/02/2016, n. 1949; Cass. 12/02/2008, n. 3384; Cass. 25/01/2001, n. 1073)" (punto 33). Ciò perché "non si tratta di estendere in via interpretativa l'ambito applicativo della causa d'ineleggibilità ad un caso apparentemente non contemplato dalla norma che la prevede o addirittura estraneo alla portata semantica della stessa, benché caratterizzato da un'identità di ratio, ma solo d'individuare l'esatto significato dell'espressione usata dal legislatore, mediante il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici" (punto 34, che riporta Cass. n. 12461/2018). La legge così interpretata reputa che "le peculiari esigenze pubblicistiche sottese all'ordinamento ordinistico delle professioni" siano "tali da fondare, mediante l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo, la limitazione di quest'ultimo (peraltro obiettivamente circoscritta, non essendo impedita la ricandidatura, sia pure una volta decorso un periodo di tempo pari almeno all'ultimo dei mandati espletati) a svantaggio di chi ne abbia già vittoriosamente fruito" (punto 35).

Dall'altro, la medesima norma non ha alcuna efficacia retroattiva. Ricordano in proposito le



Sezioni Unite che la Corte costituzionale “ha rilevato che l’introduzione di limiti all’accesso alle cariche elettive e, in generale, all’elettorato passivo non implica altro che l’operatività immediata della legge e non una retroattività in senso tecnico e cioè con effetti ex tunc (Corte cost. 118/94): ed è stata qualificata come il legittimo «frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale» l’attribuzione ad una condizione personale peculiare di una rilevanza così intensa da influire negativamente anche per il futuro, nonostante tale idoneità non possedesse al momento in cui si era verificata, sull’effettivo espletamento della funzione cui costituiva un ostacolo” (punto 39). In sostanza “non può dirsi che la disciplina dei requisiti o presupposti di eleggibilità, necessariamente rivolta a fatti o condotte esaurite prima del momento in cui si svolgono le elezioni, disciplini il passato: in linea generale, infatti, l’identificazione dei requisiti di eleggibilità ha luogo necessariamente al momento dell’elezione dell’organo o in tempo ad essa prossimo, ma non può che avere riferimento a presupposti di fatto verificatisi in precedenza, qualificandoli ai fini della partecipazione alla competizione elettorale” (punto 40). Con la conseguenza che “la nuova norma sull’ineleggibilità non regola il passato, ma attribuisce, per il futuro, una nuova rilevanza ed una nuova considerazione – ora ostativa – a fatti passati, eretti a requisiti negativi od ostativi per l’accesso alle cariche elettive o per il mantenimento di quelle in ragione dell’acquisita considerazione di un loro disvalore, conferendo ad un evento del passato una diversa rilevanza, ma non già regolandolo direttamente in modo nuovo” (punto 41).

5.3.- La Corte costituzionale ha sostanzialmente avallato le argomentazioni svolte dalle Sezioni Unite, or ora richiamate, con la sentenza n. 173/2019, la quale ha respinto le questioni di legittimità costituzionali prospettate dallo stesso CNF quale giudice a quo in ordine all’art. 3, comma 3, l. n. 113/2017 e all’art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, nel testo introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui quest’ultima norma prevede, in via di interpretazione autentica, che il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi operi anche per i mandati iniziati anteriormente all’entrata in vigore della legge.

In effetti, la Corte ha ribadito che “la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche ... ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali” (punto 3.1.3.1. del “considerato in diritto”). Ha altresì affermato che “non è ... esatto ritenere che il bilanciamento, operato dalla disposizione censurata, tra il valore dell’elettorato (attivo e passivo) e l’obiettivo antagonista del ricambio e dell’avvicendamento, si risolva in violazione del primo, né tantomeno che le finalità cui risponde il divieto del terzo mandato consecutivo siano – come sostiene il giudice a quo – prive di tono costituzionale” (punto 3.1.3.2. ibidem). E ciò in quanto la peculiare finalità della norma “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. 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; e ciò in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, anche nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, riferito agli ordini forensi, e a tutela altresì di valori di autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione della sua diretta inerenza all'amministrazione della giustizia e al diritto di difesa” (punto 3.1.3.3.).

La Corte ha inoltre escluso che la disposizione contrasti con l'autonomia degli ordini professionali e i principi costituzionali sui quali essa riposa. Essi sono infatti enti pubblici non economici a carattere associativo “istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale ... In questa prospettiva, il legislatore se, da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, dall'altro, contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali. L'impedimento temporaneo alla ricandidatura appare preordinato a evitare la formazione e la cristallizzazione di gruppi di potere interni all'avvocatura, o quantomeno a limitarne l'eventualità, mediante il ricambio delle cariche elettive e la conseguente salvaguardia della parità delle voci dell'avvocatura” (punto 3.2.).

Infine, la Corte esclude che la norma dell'art. 3, comma 3, l. n. 113/2017 come interpretata dalle Sezioni Unite e l'art. 11-quinquies d.l. n. 135/2018, come introdotto dalla legge di conversione n. 12/2019, che ha ribadito l'interpretazione della Cassazione, abbiano efficacia retroattiva. La norma delle due disposizioni “non regola, infatti, in modo nuovo fatti del passato (non attribuisce cioè direttamente ai precedenti mandati conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento), ma dispone «per il futuro», ed è solo in questa prospettiva che attribuisce rilievo, di requisito negativo, al doppio mandato consecutivo espletato prima della ricandidatura” (punto 3.3.3.). Del resto, la stessa Corte ricorda di avere più volte “affermato che attribuire, per via normativa, a determinati fatti o situazioni, anche antecedentemente verificatisi, rilievo immediato (per il soggetto cui si riferiscono) di requisito negativo o di condizione ostativa, rispetto all'accesso a cariche elettive (sentenza n. 236 del 2015) o al conseguimento di titoli abilitativi (sentenza n. 80 del 2019), non attiene al piano diacronico della retroattività (in senso proprio) degli effetti, ma a quello fisiologico della applicazione ratione temporis della norma stessa” (ibidem).

5.4.- Vi sono, dunque, argomenti sufficienti e sufficientemente validi per ribadire quanto questo Tribunale ha già statuito nel precedente cautelare adottato nella controversia introdotta dall'Avv. Giuseppe Altieri contro il CNF e l'avv. Antonio Baffa.

L'autorevolezza dei due precedenti, richiamati testualmente nelle loro parti fondamentali, e la chiarezza logica e concettuale delle argomentazioni illustrate esimono da ogni ulteriore considerazione. È solo il caso di precisare che, diversamente da quanto sostengono i resistenti, la portata generale e fondante del principio di alternanza negli incarichi elettivi è tale da trascendere il dato, puramente accidentale, che quei precedenti siano intervenuti per dirimere un



contrasto sulla normativa dei COA. Si è visto, infatti, che le Sezioni Unite e la Corte costituzionale hanno basato le loro argomentazioni su “linee ermeneutiche già adottate in altre materie elettorali o ad esse equiparabili”, affermando che il limite ai mandati elettivi consecutivi è “principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche ... e ... di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali”.

Vano si rivela pure il tentativo ermeneutico di ancorare l’applicazione della norma del divieto del terzo mandato consecutivo di cui all’art 34, comma 1, l. n. 247/2012 (e, per uniformità di disciplina, l’applicazione della norma riguardante il componente eletto nei distretti con meno di diecimila iscritti, di cui all’art. 34, comma 3, l. n. 247/2012) all’inciso “nel rispetto dell’equilibrio dei generi”.

La norma in questione – che nel suo tenore completo stabilisce che i componenti del CNF “non possono essere eletti consecutivamente più di due volte nel rispetto dell’equilibrio tra i generi” – non pare possa essere letta come sostenuto dai ricorrenti. In effetti, si tratta di una previsione generale, che stabilisce due principi fondamentali ai quali deve rispondere l’elezione dei componenti del CNF: l’alternanza nella carica e il rispetto dell’equilibrio dei generi. Non è ragionevole, invece, ricavare dal richiamo a uno di essi (il rispetto dell’equilibrio dei generi), introdotto per la prima volta dalla stessa legge n. 247/2012, un dato interpretativo determinante per stabilire la decorrenza dell’applicazione dell’altro (l’alternanza nella carica). Se così fosse, la contraddizione non potrebbe essere più evidente: da un lato, si riconosce anche nelle elezioni del CNF un principio fondamentale di ogni sistema elettorale (e su questo i ricorrenti hanno dichiarato a chiare note di concordare); dall’altro se ne differisce l’applicazione in concreto per non meno di otto anni (quando sarà tenuta la terza elezione successiva alla entrata in vigore della legge n. 247/2012).

5.5.- Tanto chiarito riguardo la portata interpretativa e applicativa delle due norme in questione, è del tutto pacifico fra le parti ed è ampiamente documentato che i nove consiglieri dei quali si chiede dichiarare l’ineleggibilità presentino i requisiti ostativi alla loro elezione come sostenuto dai ricorrenti.

In effetti, con riguardo al divieto del terzo mandato consecutivo, risulta dal sito web del CNF (<https://www.consiglionazionaleforense.it/web/cnfi/i-consigli-dal-1926>) e dalla documentazione prodotta dai ricorrenti, che indica gli eletti del triennio 2007-2009, del quinquennio 2010-2014 e del quadriennio 2015-2018 (v. docc. 7, 8 e 9 allegati al ricorso) che:

- l’Avv. Andrea Mascherin, dichiarato eletto per il distretto di Trieste, aveva già ricoperto la carica di Consigliere del CNF nei precedenti tre mandati dal 2007 al 2018;*
- l’Avv. Antonio Baffa, dichiarato eletto per il distretto di Catanzaro, aveva già ricoperto la carica di Consigliere del CNF nei precedenti tre mandati dal 2007 al 2018;*
- l’Avv. Andrea Pasqualin, dichiarato eletto per il distretto di Venezia, aveva già ricoperto la carica di Consigliere del CNF nei precedenti due mandati dal 2010 al 2018;*
- l’Avv. Giuseppe Picchioni, dichiarato eletto per il distretto di Bologna, aveva già ricoperto la carica di Consigliere del CNF nei precedenti tre mandati dal 2010 al 2018.*

Con riguardo al divieto di appartenenza, per più di due volte consecutive al medesimo COA, da parte di un componente del CNF eletto in distretto con meno di diecimila iscritti, è pacifico e comunque la documentazione acquisita evidenzia che:



- *l'Avv. Andrea Mascherin, iscritto all'Ordine di Udine, distretto di Trieste, era stato già eletto dal medesimo Ordine nei precedenti tre mandati dal 2007 al 2018;*
- *l'Avv. Maurizio Magnano di San Lio è iscritto all'Ordine di Catania, del distretto di Catania, che aveva già espresso un componente nei precedenti tre mandati: dal 2007 al 2014 (Avv. Florio) e dal 2015 al 2018 (Avv. Geraci);*
- *l'Avv. Antonio Baffa, iscritto all'Ordine di Cosenza, del distretto di Catanzaro, era stato già eletto dal medesimo Ordine nei precedenti tre mandati dal 2007 al 2018;*
- *l'Avv. Stefano Savi è iscritto all'Ordine di Genova, del distretto di Genova, che aveva già espresso un componente nei precedenti tre mandati: dal 2007 al 2014 (Avv. Alpa) e dal 2015-2018 (lo stesso Avv. Savi);*
- *l'Avv. Giovanni Arena è iscritto all'Ordine di Messina, del distretto di Messina, che aveva già espresso un componente nei precedenti tre mandati: dal 2007 al 2014 (Avv. Vermiglio) e dal 2015 al 2018 (Avv. Marullo di Condoianni);*
- *l'Avv. Carlo Orlando è iscritto all'Ordine di Perugia, del distretto di Perugia, che aveva già espresso un componente nei precedenti tre mandati: dal 2007 al 2014 (Avv. Mariani Marini) e dal 2015 al 2018 (lo stesso avv. Orlando);*
- *l'Avv. Salvatore Sica è iscritto all'Ordine di Salerno, del distretto di Salerno, che aveva già espresso un componente nei precedenti tre mandati: dal 2007 al 2014 (Avv. Silverio Sica) e dal 2015 al 2018 (lo stesso Avv. Salvatore Sica).*

6.- (segue) *La questione di legittimità costituzionale.*

Gli Avv. Arena, Magnano di San Lio e Orlando hanno prospettato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, nella parte in cui dispone che "non può appartenere per più di due mandati consecutivi allo stesso ordine circondariale il componente eletto in tali distretti", con riferimento ai distretti nei quali il numero complessivo degli iscritti agli albi è inferiore a diecimila.

6.1.- *In sintesi, sostengono che la norma – dettata esclusivamente per i distretti con un numero di iscritti inferiore a diecimila – contrasti con gli artt. 2, 3, 48 e 51 della Costituzione. Essa, infatti, sacrificherebbe senza alcun criterio di sistema, né di ragionevolezza, la libertà di espressione del voto di quei distretti rispetto ai COA che appartengono a distretti con numero di iscritti superiore, ai quali, al contrario e in coerenza con i principi costituzionali dettati in materia elettorale, è riconosciuta piena libertà di espressione del voto.*

Con la conseguenza che alcuni COA possono esprimere il proprio voto liberamente e vedersi consecutivamente rappresentati in seno al CNF da un iscritto al loro albo, senza soluzione di continuità temporale; altri COA, invece, vedono irragionevolmente compressa la loro libera espressione di voto, poiché resta loro interdetto il diritto a vedersi rappresentati, anche consecutivamente, in seno al CNF da un iscritto al loro albo.

6.2.- *La questione di legittimità costituzionale è rilevante, ai sensi dell'art. 23 l. n. 87/1953.*

Gli Avv. Arena, Magnano di San Lio e Orlando, infatti, sono stati eletti dai COA di Catania (i primi due) e di Perugia (il terzo), che hanno ciascuno un numero di iscritti inferiore a diecimila. La legittimità della loro elezione è messa in dubbio perché violerebbe il cd. limite territoriale all'eleggibilità previsto dall'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012.

Il presente giudizio, dunque, non può essere deciso se non applicando, riguardo la loro posi-



zione, la norma della cui conformità a Costituzione i ricorrenti dubitano. Ove la Corte costituzionale la scrutinasse negativamente, il giudizio dovrebbe essere deciso con il rigetto della domanda proposta nei loro confronti; in caso contrario, il ricorso dovrebbe essere accolto.

6.3.- La questione di legittimità costituzionale, tuttavia, è manifestamente infondata.

In buona sostanza, i resistenti lamentano la irragionevole compressione della libertà di voto dei COA con un numero di iscritti inferiore a diecimila e del conseguente loro diritto ad essere rappresentati, anche consecutivamente, in seno al CNF da un iscritto al loro albo. E lamentano la diversità di trattamento rispetto ai COA con un numero di iscritti superiore a diecimila, ai quali quei diritti sono riconosciuti senza alcuna limitazione.

Tali censure non sono condivisibili.

La norma dell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, contenente il cd. limite territoriale, va letta congiuntamente con quella del comma 1 del medesimo articolo, contenente il cd. limite soggettivo. Il legislatore del 2012 ha ritenuto, con scelta già valutata corretta e conforme a Costituzione (v. Cass. sez. un. n. 32781/2018 e C. cost. n. 173/2019), di affermare il principio di alternanza nelle cariche rappresentative dei COA e del CNF (oltre a quello di parità fra i generi). Le limitazioni introdotte al diritto di elettorato passivo attraverso il limite soggettivo e quello territoriale sono funzionali a garantire il rispetto del principio (cfr., di nuovo, punti 3.1.3.1., 3.1.3.2. e 3.1.3.3. della sentenza della Corte costituzionale). La norma sul cd. limite territoriale non reca dunque alcun vulnus all'art. 51 Cost.

Neppure si ravvisa violazione degli artt. 2, 3 e 48 Cost. per quanto attiene sia alla libertà del voto, sia alla parità di trattamento fra elettori (i COA). A parte ogni considerazione sull'effettiva esistenza di un diritto a essere rappresentato da un candidato appartenente al medesimo COA, diritto del quale si dubita, la norma non preclude affatto la libera manifestazione di voto. Questa, infatti, va coniugata con il principio di "qualunque iscritto ... [ad] accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali" (punto 3.2. della sentenza della Corte costituzionale). Né la norma può dirsi viziata da irragionevolezza, perché il limite territoriale ha una valida giustificazione determinata dalla diversa consistenza rappresentativa dei COA, ai quali è infatti attribuito un voto ponderato in ragione del numero degli iscritti (art. 34, comma 4, l. n. 247/2012). Quelli con più di diecimila iscritti – per i quali è previsto che "risulta primo eletto chi abbia riportato il maggior numero di voti, secondo eletto chi abbia riportato il maggior numero di voti, garantendo la rappresentanza tra i generi, tra gli iscritti ad un ordine circondariale diverso da quello al quale appartiene il primo eletto" – possono garantire l'alternanza grazie alla loro consistenza numerica. Il legislatore ha comunque ritenuto, a presidio del principio dell'alternanza, di dover introdurre il criterio secondo cui il secondo eletto non solo deve essere di genere diverso dal primo eletto, ma provenire dagli "iscritti ad un ordine circondariale diverso da quello al quale appartiene il primo eletto". Per gli ordini circondariali con meno di diecimila iscritti il medesimo principio è stato salvaguardato con la scelta del divieto del terzo mandato consecutivo ("non può appartenere per più di due mandati consecutivi allo stesso ordine circondariale il componente eletto in tali distretti"). Scelta che non appare, per ragioni obiettive legate alla consistenza numerica quale fattore di rappresentatività, irragionevole. E ciò anche in considerazione del fatto che il limite non è assoluto, ma temperato nella sua dimensione diacronica posto che il divieto opera solo se il terzo mandato è



consecutivo ai due precedenti.»»

5.- Il merito della controversia.

5.1.- L'Avv. Sica ha chiesto dichiararsi cessata la materia del contendere, riguardo la sua posizione, poiché dimessosi dalla carica il 28.5.2020.

La domanda non può essere accolta, perché oggetto della decisione richiesta al Tribunale è la valutazione dell'ineleggibilità *ab origine* degli Avvocati convenuti, proclamati Consiglieri del CNF. E fra questi c'era anche l'Avv. Salvatore Sica.

5.2.- Gli Avv.ti Pasqualin e Picchioni hanno ribadito le deduzioni svolte nel giudizio cautelare. Il primo non le ritiene superate dall'ordinanza del 13 marzo 2020, *"con particolare riferimento alla conformazione della speciale disciplina delle elezioni del Consiglio Nazionale Forense"*. Il secondo ritiene il provvedimento cautelare *"non assistito da idoneo supporto motivazionale in punto di diritto alla luce di quanto si ribadirà nel prosieguo"* e si duole che la decisione abbia avuto, oltre l'effetto ablativo immediato dei *"diritti soggettivi di nove giudici speciali"*, anche quello ulteriore di *"compromissione dell'immagine di una categoria con evidenti dannose ricadute"*; per contestare il provvedimento, il resistente si richiama *"ai motivi già esposti in sede di costituzione ex art. 700 c.p.c. che vengono qui di seguito riediti letteralmente"*.

Con riguardo a entrambe le posizioni degli Avv.ti Pasqualin e Picchioni è inevitabile rilevare la apoditticità dell'argomentazione di fondo ad esse comune. Senza aver proposto reclamo ai sensi dell'art. 669-terdecies c.p.c. all'ordinanza del 13 marzo 2020 e senza addurre alcuna specifica ragione in proposito, i resistenti sostengono l'erroneità delle motivazioni su cui riposa la decisione. In buona sostanza l'errore del provvedimento cautelare risiederebbe nel non aver condiviso le tesi sostenute dai resistenti: modalità davvero singolare di sottoporre a critica la decisione assunta, che non merita ulteriori repliche.

Quanto all'affermazione dell'Avv. Picchioni circa gli effetti, immediati e ulteriori, del provvedimento è sufficiente rilevare che la decisione non ha fatto altro che trarre le dovute conseguenze, sul piano giuridico, dell'ineleggibilità dei resistenti e che la *"compromissione dell'immagine di una categoria con evidenti dannose ricadute"* non discende di certo dal contenuto dell'ordinanza.

5.3.- Tutti gli altri resistenti – ad eccezione degli Avv.ti Arena, Magnano di San Lio, Savi e Orlandi, che hanno integrato le argomentazioni a sostegno della questione di legittimità costituzionale proposta nel giudizio cautelare (e sulla quale si dirà *infra*) – ripropongono le medesime argomentazioni svolte nel giudizio cautelare.

Poiché neppure essi hanno proposto reclamo avverso l'ordinanza del 13 marzo 2020 e nella discussione orale svoltasi all'udienza dell'11 settembre 2020 non hanno apportato alcun nuovo elemento di riflessione su quanto già scritto e discusso in sede cautelare, le motivazioni innanzi integralmente riportate al paragrafo 4 della presente decisione (in cui sono riprodotti i paragrafi 4, 5 e 6 dell'ordinanza cautelare) possono essere integralmente confermate.

5.4.- Gli Avv.ti Arena, Magnano di San Lio, Savi e Orlandi hanno integrato la que-



stione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2912, già proposta nella fase cautelare, sostenendo che *“l’ordinanza ... cautelare ... non pare avere dato il giusto peso alla ingiustificata compressione del diritto di elettorato attivo, che discende dalla concreta applicazione della norma, restando conclamata la distorsione che sacrifica i distretti meno popolati...”*. Alla considerazione espressa nella ordinanza cautelare, secondo cui *“è possibile garantire [nei distretti con più di diecimila iscritti: n.d.e.] l’alternanza grazie alla loro consistenza numerica”*, i resistenti replicano che la consistenza numerica degli Ordini e dei distretti è irrilevante rispetto all’obbligo di turnazione che grava solo su alcuni Ordini, in ipotesi anche più popolosi di altri per i quali non vale il criterio della turnazione territoriale e, al riguardo, portano l’esempio dell’Ordine di Catania, che pur avendo più iscritti dell’Ordine di Foggia (a sua volta compreso nel distretto di Bari, che supera i diecimila iscritti) soffre la compressione del diritto di elettorato attivo in quanto il suo distretto di appartenenza ha meno di diecimila iscritti.

Ferme restando le motivazioni espresse al paragrafo 6 dell’ordinanza cautelare del 13 marzo 2020, con le quali la questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata manifestamente infondata (tali motivazioni, innanzi testualmente riportate, sono da intendersi integralmente ribadite in questa sede), anche le nuove argomentazioni non si rivelano idonee a sostenere la richiesta di sottoporre la norma al vaglio della Corte costituzionale.

In buona sostanza i resistenti lamentano la irragionevole compressione del diritto di elettorato attivo dei soli Ordini appartenenti a distretti con meno di diecimila iscritti. La censura non coglie nel segno perché il sacrificio del diritto in questione, imposto dall’art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, discende dalla necessità di tutelare un principio fondamentale in tema di elezioni: quello della alternanza nelle cariche rappresentative. Principio che vale anche nelle elezioni dei COA e del CNF. La sua osservanza viene assicurata dalla norma in questione in tutti i distretti, facendo in modo che gli eletti siano espressione, nel tempo, dei diversi COA del medesimo distretto. Ciò che varia fra i distretti è la modalità di realizzazione del principio, basata sulla consistenza numerica degli iscritti. Infatti, nei distretti con più di diecimila iscritti – che eleggono due componenti – il secondo eletto è il candidato che ha riportato il maggior numero di voti tra gli iscritti ad un COA diverso da quello di appartenenza del primo eletto. Invece, nei distretti che eleggono un solo componente del CNF, l’alternanza è assicurata con il limite di appartenenza dell’eletto, per due mandati consecutivi, al medesimo COA.

In conclusione, il sacrificio del diritto di elettorato attivo, limitato alla sola ipotesi in cui non può essere evitato altrimenti, è giustificato dall’esigenza di rispettare il principio di alternanza nelle cariche. Il riferimento alla scelta della persona fisica candidata a quella carica (e la circostanza che possa anche trattarsi di soggetto che risulti eletto per la prima volta, come nel caso degli Avv.ti Arena e Magnano di San Lio) non assume alcun rilievo. *Mutatis mutandis*, è la stessa logica sottesa alla regola che impone il rispetto dell’equilibrio fra i generi, richiesto per i distretti con più di diecimila iscritti.



6.- Il contenuto del provvedimento richiesto.

6.1.- Per le ragioni esposte nell'ordinanza cautelare e ribadite in questa sede al precedente paragrafo 5.3., va preliminarmente dichiarato:

- a) il difetto di legittimazione attiva delle associazioni "Movimento Forense – M.F." e "Unione Italiana Forense – U.I.F.";
- b) il difetto di legittimazione passiva del Ministero della giustizia e della Commissione di cui all'art. 11 d. lgs. lgt. n. 382/1944;
- c) inammissibile l'intervento dell'associazione "Nuova Avvocatura Democratica".

6.2.- Quanto al merito, va dichiarata l'ineleggibilità a Consigliere del CNF degli Avvocati Andrea Mascherin, Antonio Baffa, Andrea Pasqualin e Giuseppe Piccioni per violazione del divieto di doppio mandato consecutivo previsto dall'art. 34, comma 1, l. n. 247/2012.

Dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012, va dichiarata l'ineleggibilità a Consigliere del CNF degli Avvocati Andrea Mascherin, Antonio Baffa, Stefano Savi, Carlo Orlando, Giovanni Arena, Maurizio Magnano Di San Lio e Salvatore Sica per violazione del divieto di appartenenza dell'eletto, per più di due mandati consecutivi, allo stesso COA facente parte di un distretto con meno di diecimila iscritti (art. 34, comma 3, l. n. 247/2012).

La domanda di annullamento della deliberazione n. 580 in data 22 febbraio 2019, con la quale il CNF ha proclamato eletti i suddetti Avvocati non può trovare accoglimento, non ricorrendo nella fattispecie alcuna delle ipotesi di legge in cui il giudice ordinario può imporre un *facere* alla pubblica amministrazione. Né può accogliersi l'invito, formulato all'udienza di discussione, di corredare la presente pronuncia di una formula che inviti l'amministrazione a darvi esecuzione, a somiglianza dei provvedimenti emessi dal giudice amministrativo: trattasi di una modalità *extra ordinem* non consentita al giudice civile.

6.3.- Neppure può procedersi allo "*scorrimento della graduatoria*" e alla proclamazione del "*primo dei non eletti*", almeno per i distretti ove via sia un tale candidato, come richiesto dai ricorrenti.

A questo riguardo occorre rilevare che la normativa vigente non prevede il rimedio attivabile in caso di dichiarata ineleggibilità di un componente, tanto dei COA quanto del CNF. Infatti, l'art. 16 della legge n. 113/2017 disciplina la sostituzione del Consigliere del COA in caso di "*morte, rinuncia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa*" (cioè tutte ipotesi in cui il Consigliere sia stato legittimamente eletto e, per causa sopravvenuta, non possa espletare il suo mandato) con il subentro del primo dei non eletti. Nulla prevede la legge n. 247/2012 per la sostituzione dei Consiglieri del CNF, ma la norma di chiusura in tema di durata e composizione dell'organo (art. 34, comma 6) rinvia alle disposizioni del d. lgs. lgt. n. 382/1944, il cui art. 15 stabilisce la sostituzione dei componenti "*deceduti o dimissionari o che rimangono assenti per un periodo di oltre sei mesi consecutivi*" (anche in questo caso si tratta di con-



siglieri legittimamente eletti, ma non più in condizione di espletare il mandato) mediante elezioni suppletive. Si desume da ciò che (i) esiste una lacuna normativa riguardo la sostituzione del Consigliere (COA o CNF) dichiarato ineleggibile e (ii) la sostituzione del Consigliere legittimamente eletto e non più in condizione di espletare il suo mandato per causa sopravvenuta è disciplinata diversamente per i COA (subentro del primo dei non eletti) e per il CNF (elezioni suppletive). E poiché le due norme (art. 16 l. n. 113/2017 e art. 15 d. lgs. lgt. n. 382/1944) hanno natura speciale, in quanto disciplinano ipotesi di reintegrazione del Componente dell'organo collegiale venuto meno per ragioni specifiche e tassative, non possono essere interpretate analogicamente (art. 14 disp. prel. c.c.).

A questo punto è opportuno chiarire che le pur suggestive argomentazioni dei ricorrenti non possono essere condivise. In particolare:

- (a) l'insegnamento di Cass. sez. un. 24 novembre 2011, n. 24812 [*"Nelle elezioni dei consigli degli ordini professionali (nel caso di specie si trattava del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati: n.d.e.), qualora tra gli iscritti più votati ed eletti perché rientranti nel numero previsto per il voto plurinominale, corrispondente a quello dei componenti del consiglio, vi sia un professionista non eleggibile o incandidabile, poiché l'elezione dello stesso è da considerare invalida sin dall'origine e, quindi, tamquam non esset, ad integrare il numero degli eletti deve essere chiamato il professionista che abbia ricevuto il maggior numero di preferenze dopo l'ultimo degli eletti, non potendosi applicare la regola delle elezioni suppletive, prevista per la diversa ipotesi di sopravvenuta e successiva incapacità ad essere consiglieri, per morte, dimissioni o decadenza dalla carica, di cui all'art. 15, comma 3, del d. lgt. 23 novembre 1944, n. 382, stante il divieto di applicazione analogica o a casi simili delle normative speciali, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi"*] non pare utilmente invocabile nel caso in esame, perché riferito a un quadro normativo superato a seguito dell'entrata in vigore delle leggi n. 247/2012 e n. 113/2017, i cui precetti rilevanti nel presente giudizio sono stati innanzi richiamati;
- (b) la l. n. 247/2012 non prevede *"scorrimento della graduatoria fra i votati"*: da un lato, infatti, non si tratta di una graduatoria in senso tecnico, ma solo di un resoconto del risultato elettorale, indispensabile per individuare il candidato eletto (quello che ha riportato il maggior numero di voti); dall'altro lato, invece, il preteso *"scorrimento"* – previsto per il solo caso specifico dell'elezione di due componenti da parte dei COA con più di diecimila iscritti – altro non è che il mezzo tecnico per individuare il secondo eletto che deve appartenere al genere opposto a quello del primo.

Per colmare la lacuna normativa, dunque, è necessario avere riguardo al sistema elettorale con cui si svolge la consultazione e, in base alle sue caratteristiche, individuare il criterio più adatto per la sostituzione del consigliere dichiarato ineleggibile.

6.4.- Osta al criterio dello *"scorrimento della graduatoria"* il rilievo che esso non può trovare corretta applicazione nelle consultazioni elettorali svolte secondo un sistema maggioritario uninominale e fortemente connotato dal carattere personalistico della



votazione (in tal senso TAR Lazio, 8 febbraio 2010, nn. 1658 e 1660; quest'ultima decisione richiama espressamente C. cost. 20 giugno 2002, n. 260, la quale esclude il ricorso alla surrogazione – che *“postula una sostanziale fungibilità fra tutti i candidati e perciò svuota l'elemento personale della scelta”* – nelle consultazioni fondate sul *“carattere fortemente personalistico”* della votazione, in cui l'elemento dell'*intuitus personae* costituisce tratto giuridicamente determinante dell'espressione di voto ed è rimesso alle scelte più diverse dell'elettore).

E che le elezioni dei componenti del CNF presentino tali caratteristiche, come ampiamente esposto da questo Tribunale nell'ordinanza del 17 dicembre 2019, non v'è dubbio. L'art. 34 l. n. 247/2012, infatti, non solo stabilisce che *“in tutti i distretti il voto è ... espresso per un solo candidato”* (comma 3), ma prevede anche un particolare meccanismo di ponderazione del voto di ciascun COA, niente affatto proporzionale, calibrato sul numero degli iscritti, che finisce per elidere qualsiasi ipotetico tratto di fungibilità fra i candidati (*“a ciascun consiglio spetta un voto per ogni cento iscritti o frazione di cento, fino a duecento iscritti; un voto per ogni successivi trecento iscritti, da duecentouno fino ad ottocento iscritti; un voto per ogni successivi seicento iscritti, da ottocentouno fino a duemila iscritti; un voto per ogni successivi mille iscritti, da duemilauno a diecimila iscritti; un voto per ogni successivi tremila iscritti, al di sopra dei diecimila”*: comma 4).

Alla dichiarazione di ineleggibilità dei candidati in precedenza indicati, pertanto, non può che seguire la ripetizione delle elezioni dei componenti del CNF. Sarà cura del Ministero della giustizia e dei suoi organi competenti provvedere all'avvio del relativo procedimento, previo adempimento degli incombeni ritenuti eventualmente necessari o anche solo opportuni per adeguare la situazione di fatto attuale alla presente decisione, che è provvisoriamente esecutiva (art. 702-ter, sesto comma, c.p.c.).

7.- Le spese processuali.

Le spese della fase cautelare e del presente grado del giudizio di merito vengono interamente compensate fra tutte le parti, stante il parziale accoglimento delle domande proposte, la complessità in fatto della vicenda e il formarsi, soltanto di recente, di un orientamento giurisprudenziale costante nella materia oggetto di contenzioso.

P.Q.M.

a) dichiara il difetto di legittimazione attiva delle associazioni *“Movimento Forense – M.F.”* e *“Unione Italiana Forense – U.I.F.”*;

b) dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero della giustizia e della Commissione di cui all'art. 11 d. lgs. lgt. n. 382/1944;

c) dichiara inammissibile l'intervento dell'associazione *“Nuova Avvocatura Democratica”*;

d) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, l. n. 247/2012 per contrasto con gli artt. 2, 3, 48 e 51 Cost. propo-



sta dai resistenti Giovanni Arena, Maurizio Magnano Di San Lio, Stefano Savi e Carlo Orlando;

e) dichiara gli Avvocati Andrea Mascherin, Andrea Pasqualin, Giuseppe Picchioni, Maurizio Magnano Di San Lio, Stefano Savi, Giovanni Arena, Carlo Orlando e Salvatore Sica ineleggibili alla carica di Consigliere del Consiglio Nazionale Forense;

f) compensa integralmente fra tutte le parti le spese processuali del giudizio cautelare e del giudizio di merito.

Così deciso in Roma, il 25 settembre 2020.

Il Giudice
(dott. Francesco Oddi)

