

**N. 45/15 R.G.**

**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. Andrea MASCHERIN                | Presidente |
| - Avv. Rosa CAPRIA                     | Segretario |
| - Avv. Giuseppe PICCHIONI              | Componente |
| - Avv. Antonio BAFFA                   | "          |
| - Avv. Carla BROCCARDO                 | "          |
| - Avv. Francesco CAIA                  | "          |
| - Avv. Davide CALABRO'                 | "          |
| - Avv. Donatella CERE'                 | "          |
| - Avv. Antonio DE MICHELE              | "          |
| - Avv. Lucio Del PAGGIO                | "          |
| - Avv. Antonino GAZIANO                | "          |
| - Avv. Diego GERACI                    | "          |
| - Avv. Giuseppe Gaetano IACONA         | "          |
| - Avv. Anna LOSURDO                    | "          |
| - Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI | "          |
| - Avv. Maria MASI                      | "          |
| - Avv. Enrico MERLI                    | "          |
| - Avv. Carlo ORLANDO                   | "          |
| - Avv. Andrea PASQUALIN                | "          |
| - Avv. Michele SALAZAR                 | "          |
| - Avv. Stefano SAVI                    | "          |
| - Avv. Carla SECCHIERI                 | "          |
| - Avv. Salvatore SICA                  | "          |
| - Avv. Priamo SIOTTO                   | "          |
| - Avv. Francesca SORBI                 | "          |
| - Avv. Celestina TINELLI               | "          |

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

*[Handwritten signatures]*



conseguenziali provvedimenti di attribuzione dei voti di lista ai singoli componenti della stessa;

- per l'effetto, annullare e/o revocare l'atto di proclamazione degli eletti emanato dalla Commissione Elettorale del C.O.A. di Lecce del 3.2.2015;
- per l'ulteriore effetto dichiarare eletti al C.O.A. di Lecce per il quadriennio 2015-2018, i sigg.ri avvocati (che indicavano dal n. 1 al n. 21 con graduatoria diversa rispetto a quella proclamata);
- in estremo subordine annullare e/o revocare i provvedimenti innanzi indicati e più in generale tutte le operazioni elettorali, con conseguente nomina di apposito commissario per l'indizione di nuove elezioni, e comunque disporre che il C.O.A. di Lecce, nella persona del Presidente o suo facente funzione, provveda a indire nuove elezioni".

I ricorrenti ripercorrevano le operazioni elettorali svoltesi per l'elezione dei componenti del C.O.A. di Lecce per il quadriennio 2015-2018, precisando che gli iscritti erano stati informati sul numero complessivo degli avvocati da eleggere ( pari a 21) e che una quota pari ad 1/3 avrebbe dovuto essere riservata al genere meno rappresentato.

Esponevano che erano state presentate sia candidature individuali che liste, in numero di tre denominate "Avvocatura Libera" (con quattro componenti), "Roberta Altavilla Presidente" (con quattordici componenti) e "Raffaele Fatano Presidente" (con ventuno componenti), e che queste ultime erano state ammesse dalla Commissione elettorale.

Narravano che all'esito delle operazioni di voto in data 29 e 30 gennaio 2015, cui avevano partecipato 339 elettori, i candidati avevano riportato preferenze individuali in un numero che espressamente indicavano (nei primi due Fatano 1131 ed Altavilla 1048) sino al quarantesimo, mentre le liste presentate avevano riportato voti rispettivamente di 35 (lista n. 1), 472 (lista n. 2) e 405 (lista n. 3).

Indicavano quale fosse divenuta la graduatoria definitiva, in virtù dell'attribuzione a ciascuno dei candidati sia delle preferenze individuali che di lista, e quali fossero stati gli eletti proclamati a seguito della sostituzione determinata dalla necessità di integrare la quota di 1/3 a favore del genere meno rappresentato.

Eccepivano quindi:

la violazione e la falsa applicazione dell'art. 28 c. 3 L. 247/12; la violazione e la falsa applicazione degli art. 97 e 39, nonché 51 Cost. ; l'illegittimità principale e derivata degli art. 7 c. 1,2,9 c. 2,4,5 del Regolamento Ministeriale Elezioni C.O.A. n. 170/2014; l'illegittimità del provvedimento ammissivo della lista "con Raffaele Fatano"; l'illegittimità

dell'attribuzione dei voti di lista ai candidati della lista "con Raffaele Fatano"; l'eccesso di potere; la disparità di trattamento; lo straripamento.

Le motivazioni si incentravano sostanzialmente sul fatto che fosse stato illegittimamente violata la disposizione di cui all'art. 28 c. 3 L. 247/2012, vincolante ed inderogabile da parte del Regolamento Ministeriale, secondo la quale ciascun elettore avrebbe potuto esprimere un numero di preferenze comunque non superiore a quello dei 2/3 dei Consigli da eleggere.

I ricorrenti censuravano la norma regolamentare assumendo la sussistenza di un limite massimo inderogabile di 2/3 a tutela delle minoranze dettate dall'art. 28 c.3 L. 247/2012 chiedendo che venisse accertato la difformità degli artt. 7 c. 1 e 9 c. 4 e 5 del Regolamento Ministeriale dal precetto di cui alla norma primaria e che il C.N.F. ne procedesse alla disapplicazione.

Ciò dopo aver premesso che l'indebita ammissione della lista con 21 componenti (Raffaele Fatano Presidente) aveva costituito il presupposto per l'attribuzione ai componenti della stessa di voti individuali in numero pari a quello della lista con evidente pregiudizio per quella lista (Roberto Altavilla Presidente) che entro il limite dei 2/3 degli elegendi si era mantenuta.

Tale illegittima attribuzione, in virtù dall'avvenuto computo a favore dei singoli delle preferenze ottenute in virtù della partecipazione ad una lista illegittima, e quindi inammissibile, comportava la necessità di non calcolare i voti in tale modo acquisiti e di rideterminare una nuova graduatoria tenendo conto esclusivamente delle preferenze individuali conseguite dai membri della lista a 21 (Raffaele Fatano Presidente).

L'illegittimità della lista, in tesi, ne determinava la nullità unitamente a quella delle preferenze acquisite tramite la stessa, con un conseguente nuovo computo dei voti e la formazione di una diversa graduatoria a seguito della sottrazione dei voti illegittimamente attribuiti per il tramite della lista nulla.

Si costituivano i contro interessati formulando le seguenti conclusioni: "si chiede che codesto ecc.mo Consiglio Nazionale Forense voglia disporre in via principale il rigetto del reclamo e di tutte le domande ex adverso formulate perché inammissibili, irricevibili, improcedibili e infondati; in via subordinata, disporre l'eventuale annullamento delle impugnate prescrizioni regolamentari o degli atti gravati non produca effetti sulle elezioni concluse, Ciò dopo aver eccepito:

a) il difetto di giurisdizione del C.N.F., con riguardo alle censure di illegittimità del DM n. 170/14

Two handwritten signatures in black ink are located at the bottom right of the page. The first signature is a stylized, cursive 'M' followed by a horizontal line. The second signature is more complex and appears to be 'R. Altavilla'.

b) la carenza di interesse, per non avere i reclamanti tempestivamente impugnato, dinanzi al giudice amministrativo, il DM n. 170/14.

Nel merito i resistenti contestavano le censure di illegittimità contenute nel reclamo, affermando che si ponevano in contrasto con il principio del favor voti e del libero svolgimento della competizione elettorale ed in subordine sostenendo che – anche ove il C.N.F. avesse ravvisato l'illegittimità del regolamento elettorale – la decisione non avrebbe potuto dispiegare effetti su operazioni già concluse sotto la sua vigenza richiamando a sostegno sul punto la sentenza n. 1/14 della Corte Costituzionale.

L'udienza del 18/9/2015 veniva rinviata all'11/12/2015 nella quale le parti discutevano il ricorso e, all'esito, con ordinanza il C.N.F. rinviava all'udienza dell'8/4/2016 disponendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei consiglieri eletti che non fossero precedentemente stati evocati od intervenuti nel giudizio.

A tanto i ricorrenti avrebbero poi provveduto regolarmente con atti notificati il 15/3/2016.

All'udienza dell'8/4/2016 il C.N.F., udite le conclusioni delle parti, riservava la decisione.

#### DIRITTO

Prima di scendere all'esame dei motivi di ricorso e delle eccezioni svolte dai resistenti è opportuno ricostruire la successione dei provvedimenti che hanno interessato la materia elettorale.

1) Con decreto monocratico n. 6690 del 18.12.2014 (su ricorso ANF) veniva rigettata la invocata istanza di misura cautelare monocratica "sussistendo l'obbligo di osservanza da parte degli Organi competenti del disposto di cui all'art 28, comma 3 della legge 247/2012".

Decreti del medesimo tenore venivano adottati negli altri procedimenti aperti su impulso di ANAI e del Sindacato Avvocato di Bari;

2) Con nota 24/12/2014 il D.A.G. dopo aver premesso che "... il Ministero della Giustizia non svolge alcuna funzione attiva nel procedimento elettorale, e ferme perciò le facoltà dei Presidenti dei Consigli interessati, questa Direzione generale, acquisite le indicazioni dell'ufficio di gabinetto del Ministro, ritiene di dover evidenziare, nell'esercizio della funzione di vigilanza propria di questo dicastero, la necessità di valutare comparativamente gli interessi coinvolti e, segnatamente, la possibilità di svolgere le elezioni quando la cornice normativa sarà connotata da maggiore chiarezza per effetto della pronuncia, sia pur in sede cautelare, del giudice amministrativo" così concludendo "i consigli interessati, i cui iscritti sono i titolari effettivi degli interessi potenzialmente incisi dalla imminente decisione del giudice amministrativo, potranno pertanto valutare



l'opportunità di differire l'assemblea ad una data che scongiuri le sopra prospettate incertezze circa gli esiti della competizione elettorale".

3) Con ulteriore decreto monocratico 07.01.2015 adottato esclusivamente nell'ambito del ricorso presentato da ANAI, in riforma del precedente decreto, il TAR sospendeva gli effetti del D.M. 170 fino alla camera di consiglio fissata per il 14.01.2015.

4) Con nota 8/1/2015 il D.A.G. del Ministero della Giustizia dando comunicazione del richiamato decreto così disponeva "alla luce di quanto sopra si confermano viepiù le ragioni di assoluta opportunità di sospendere i procedimenti elettorali in corso e, pertanto, si reitera l'invito già espresso con nota di questa Direzione generale del 24/12/2014".

5) In esito alla camera di consiglio del 14.01.2015, con ordinanza n. 155 del 15.01.2015, il TAR del Lazio respingeva la domanda incidentale di sospensione in quanto le disposizioni regolamentari censurate non apparivano inficiate dai profili di illegittimità dedotti dalla parte ricorrente avendo così letteralmente ritenuto:

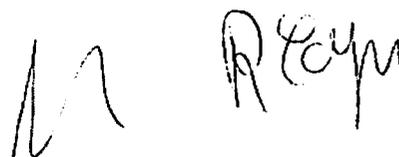
"considerato dunque che la possibilità, prevista dal comma 5 dell'art. 9, di esprimere tante preferenze quanti sono i componenti del Consiglio da eleggere è applicazione della previsione - disposta a garanzia dell'equilibrio tra i generi - del quarto alinea del comma 2 dell'art. 28, l. n. 247 (id est, la possibilità di esprimere "un numero maggiore di preferenze" se destinate ai due generi)" come attesta la dichiarata condizione, posta dal comma 5, che il voto sia destinato ai due generi.

Ritenuto che ad analoga conclusione deve pervenirsi per l'ipotesi in cui le liste rechino le indicazioni dei nominativi fino ad un numero pari a quello complessivo dei consiglieri da eleggere (comma 1 dell'art. 7) e il voto è espresso indicando la lista (comma 4 dell'art. 9), atteso che in tale ultima ipotesi la circostanza che votando la lista il voto sia attribuito ad ognuno dei suoi componenti è limitata all'ipotesi - espressa nel comma 1 dell'art. 7 come condizione per indicare tanti nominativi quanti sono i consiglieri da eleggere - che i candidati appartengono ai due generi.

Considerato che per le ragioni sopra esposte le disposizioni regolamentari non appaiono inficiate dai profili di illegittimità dedotti da parte ricorrente".

Ordinanze del medesimo tenore con medesime affermazioni e statuizioni venivano adottate negli altri tre ricorsi (ANAI, Sindacato di Bari e Calì).

6) Con nota 15/1/2015 il D.A.G. del Ministero della Giustizia revocando l'invito già espresso con note 24/12/2014 e 8/1/2015 così letteralmente comunicava:



“Con ordinanza del 14/1/2015, il TAR del Lazio – sezione I ha respinto la domanda di sospensione cautelare del provvedimento. Si invitano pertanto i Consigli in indirizzo alla ripresa delle procedure elettorali”.

7) Avverso detta ordinanza veniva proposto ricorso al Consiglio di Stato, che, con ordinanza n. 1070 dell'11.03.2015, sollecitava la fissazione dell'udienza a breve ex art. 55, comma 10, cod. proc. amm. senza tuttavia sospendere il regolamento elettorale.

Precedentemente erano già state pronunciate ordinanze dal medesimo tenore: la n. 735 del 18.02.2015 del Consiglio di Stato nel ricorso proposto da ANAI avverso la ordinanza del TAR n. 151/2015, e n. 736 del 18.02.2015 nel ricorso proposto dal Sindacato degli Avvocati di Bari.

8) Veniva fissata udienza per la trattazione innanzi al TAR al 06.05.2015, ed in esito i procedimenti venivano rinviati al 20.05.2015 al fine di acquisire alcuni dati relativi alla elezioni dei C.O.A.

9) All'udienza del 20.05.2015 i procedimenti venivano trattenuti in decisione e con sentenze nn. 8332/2015 (su ricorso ANF), 8333/2015 (su ricorso Sindacato Bari), 8334/2015 (ANAI) - tutte depositate in data 13.06.2015 - venivano accolti i relativi ricorsi.

Con la sentenza n. 8335/2015 veniva dichiarata l'improcedibilità del ricorso a firma Calliò.

10) Con ricorso depositato il 15.09.2015, il C.O.A. di Bari impugnava la sentenza n. 8333/2015 del TAR del Lazio e l'udienza di appello già fissata avanti al C.d.S per il 28.01.2016 veniva rinviata, per irregolare composizione del collegio, al 28.04.2016.

Tale essendo il contesto fattuale, dal quale non può prescindersi per inquadrare correttamente la fattispecie sottoposta ad esame, viene in rilievo la disciplina introdotta dalla L. n. 247/2012 e, per quanto qui rileva, dall'art. 28 che al comma 3 prescrive che

“ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto” dopo aver previsto al comma 2 che “il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi. Il regolamento provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma”

In attuazione della norma era stato emanato il D.M. n. 170/2014 che all'art. 9 comma 5 prevede “ Nella sola ipotesi di voto destinato ai due generi, le preferenze possono essere espresse in misura pari al numero complessivo dei componenti del consiglio da eleggere, fermo il limite massimo dei due terzi per ciascun genere.” ed al successivo comma 6: “Nei casi diversi dal comma 5, l'elettore può esprimere un numero di

preferenze non superiore ai due terzi dei componenti del consiglio da eleggere, pena la nullità della scheda”.

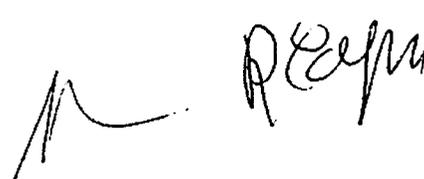
Le elezioni erano state indette dal C.O.A. di Lecce con delibera 3/12/2014 e le operazioni di voto si erano svolte il 29 e 30 gennaio 2015.

Devono essere esaminate preliminarmente le eccezioni di difetto di giurisdizione del C.N.F. e di carenza di interesse sollevate dalle parti resistenti.

Tali eccezioni sono prive di fondamento.

Ai sensi dell'art. 6 D. Lvo Lgt. 23 nov. 1944, n.382, il cui testo è stato riprodotto nell'art. 28 co. 12 della L. 247/2012, il C.N.F. ha giurisdizione in materia di elezione dei Consigli territoriali. Come ribadito dall'art. 36, c.1, della stessa legge la formula usata dal legislatore (“contro i risultati delle elezioni”) indica che l'impugnazione va proposta avverso l'atto finale del procedimento elettorale ma ciò non significa che con l'impugnazione dell'atto finale non possano essere fatti valere vizi degli atti endoprocedimentali, impugnati anch'essi quali atti presupposti. In tal senso la recente sentenza del TAR Lazio n. 8333/15 che richiama l'orientamento *in subiecta materia* della Corte di Cassazione a SS.UU: “Il comma 12 dell'art.28 della legge n. 247/2012 in linea con quanto già previsto dall'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale n. 382/1944, dispone che “contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione”. La giurisprudenza formatasi in materia di contenzioso elettorale per le elezioni dei consigli degli ordini professionali, ha pure chiarito come “l'art. 6 d.lg.lt. 23 novembre 1944 n. 282 deve essere estensivamente interpretato nel senso che ai consigli nazionali di alcuni ordini spetta la giurisdizione in ordine alle situazioni conflittuali riguardanti la struttura stessa degli ordini, comprensiva anche delle controversie concernenti la fase di convocazione dell'assemblea degli iscritti per procedere alle votazioni, atteso che la materia elettorale relativa alle professioni non è stata ripartita tra più giudici, e che il legislatore ha voluto salvaguardare l'istituzione della giurisdizione professionale, l'autonomia dei collegi nazionali degli ordini professionali, la quale verrebbe, invece, menomata ove si accedesse ad una interpretazione restrittiva della norma sopra richiamata rilevando, inoltre, come risponda “a criteri di evidente razionalità la concentrazione presso uno stesso giudice dell'intera gamma delle controversie elettorali” (cfr. Cassazione civile, SS.UU 3 nov. 2009, n. 23209).

La giurisdizione del C.N.F. peraltro non si estende al D.M. n. 170/2014 il quale non è assimilabile ad un segmento organizzativo del procedimento elettorale onde su tale D.M. resta ferma la giurisdizione dell'autorità amministrativa.



La mancata impugnativa degli atti presupposti non ha determinato quindi la carenza di interesse dei ricorrenti che erano comunque legittimati ex art. 28 c. 12 L. 247/2012 il quale testualmente prevede "...contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine ciascun avvocato può proporre reclamo al C.N.F."

Ad analoghe conclusioni di rejezione deve, peraltro, giungersi in ordine alla richiesta di disapplicazione del regolamento formulata in via principale dai ricorrenti.

I reclamanti eccepiscono l'invalidità degli impugnati risultati elettorali utilizzando come normativa di riferimento non già il Regolamento elettorale, bensì direttamente la legge (art. 28, c. 3, L. n. 247/2012), che essi ritengono violata ed hanno chiesto a questo C.N.F. di valutare la regolarità delle operazioni elettorali prescindendo dal Regolamento, previa disapplicazione dello stesso in quanto non conforme alla legge.

La richiesta non può trovare accoglimento non rientrando nei poteri del C.N.F., giudice speciale, la disapplicazione dei provvedimenti amministrativi.

Tale potere è infatti attribuito agli organi giudiziari ordinari dagli artt. 4 e 5 della L. 20 marzo 1865, n.2248, All. E, tant'è che per estenderlo ad un giudice speciale (la Commissione tributaria) è dovuto intervenire il Parlamento con apposita disposizione di legge (art. 7, comma 5, D.Lvo n.546 del 31.12.1992).

La giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione (SS.UU. Civili 28 dicembre 2007, n. 27184), sia del Consiglio di Stato (n.619/2004) ha escluso che il C.N.F. sia provvisto del potere di disapplicazione degli atti amministrativi.

Ritiene comunque questo Consiglio che il risultato delle elezioni debba essere verificato in questa sede con esclusivo riferimento alla data in cui i singoli atti del procedimento elettorale vero e proprio (indizione delle elezioni, convocazione dell'assemblea, presentazione delle liste e delle candidature, operazioni di voto e di scrutinio, proclamazione degli eletti) sono stati posti in essere ed alle norme regolamentari a tale data vigenti norme che le autorità preposte alla loro attuazione (il C.O.A.) erano obbligate ad osservare ed hanno, nel caso in esame, correttamente osservato. E' principio pacifico in giurisprudenza che " secondo la regola del tempus regit actum la legittimità del provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, con conseguente, irrilevanza di eventuali sopravvenienze normative che determinano una modifica della disciplina che aveva legittimato l'adozione del provvedimento stesso fatte salve le ipotesi eccezionali di invalidità successiva introdotte da una norma sopravvenuta espressamente retroattiva (nei limiti della compatibilità costituzionale)" (Cons. Stato n. 2378/2015, n. 2377/2015, n. 5524/2014).



Non può quindi disconoscersi piena tutela ad un legittimo affidamento ingenerato dalla successione di provvedimenti che ha determinato un'aspettativa legittima, fondata su informazioni attendibili e quindi ragionevole, del permanere di una determinata situazione, sulla base di una razionale conoscenza della normativa e dei provvedimenti assunti e, quindi, della vigenza di una determinata disciplina giuridica.

La dichiarata legittimità delle operazioni elettorali comporta l'assorbimento degli altri motivi di impugnazione, formulati sul presupposto dell'accoglimento della domanda principale, di illegittimità e/o inefficacia e/o disapplicazione del Regolamento Elettorale n. 170/2014, di annullamento della proclamazione e di predisposizione di una nuova graduatoria.

Tutti i motivi di ricorso risultano quindi infondati ed il reclamo deve essere respinto in accoglimento delle conclusioni della P.G.

**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;

rigetta il reclamo.

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 Roma nella Camera di Consiglio del 8 aprile 2016.

IL SEGRETARIO

Avv. Rosa Capria

IL PRESIDENTE

Avv. Andrea Mascherin

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,

oggi

21 LUG 2016

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria