

R.G. n.56472/2019



**TRIBUNALE DI ROMA**

**SECONDA SEZIONE CIVILE**

in composizione collegiale

riunito in camera di consiglio e composto dai magistrati :

dott. Eugenio Curatola	Presidente
dott. Mario Tanferna	giudice
dott. ssa Carmen Bifano	giudice rel/est.

ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

nei procedimenti epigrafati riuniti pendenti tra :

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE** (di seguito anche **Cnf**)

(avv.ti Francesco Cardarelli, Ferruccio Auletta, Giuseppe Colavitti)

(parte reclamante)

***E***

**BAFFA ANTONIO**

(avv.ti Fabio Cintioli, Antonio Briguglio)

(parte reclamante)

**ALTIERI GIUSEPPE**

(in proprio *ex art. 86 c.p.c.*)

(parte reclamata)



**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** – Commissione Ministeriale ex art. 11 del d.lgs. n. 382/1944-

(Avvocatura Generale dello Stato )

(parte convenuta  
in entrambi i procedimenti ex art. 700 c.p.c. e 669 terdecies c.p.c. ,  
con difesa adesiva rispetto ai reclami)

**Oggetto:** reclamo *ex art. 669 terdecies c.p.c.* avverso l'ordinanza del 2.9.2019 (R.G. n. 52798/2019) che, in accoglimento del ricorso *ex art. 700 c.p.c.* proposto da Altieri Giuseppe, ha ordinato al Cnf di ammettere, in via provvisoria, lo stesso Altieri quale proprio membro, in rappresentanza del Distretto di Corte D'Appello di Catanzaro, in luogo dell'avv. Baffa Antonio, ritenuto ineleggibile.

-----

1. Con due distinti ricorsi il **Cnf e Baffa Antonio** hanno proposto reclamo avverso l'ordinanza indicata in oggetto, chiedendone l' integrale riforma e per l'effetto il rigetto del ricorso *ex art. 700 c.p.c.* da essa accolto, a tal fine deducendo:

-) l'inammissibilità della domanda cautelare accolta dall'ordinanza reclamata

- in quanto proposta, in violazione dell'art. 59 della l. n. 69/09 e dell'art. 11 del d.lgs n. 104/2010 (di seguito anche codice del processo amministrativo o c.p.a.), speciale rispetto al primo, anteriormente al passaggio in giudicato della sentenza del giudice amministrativo dichiarativa del difetto di giurisdizione in ordine alla domanda ivi proposta nel merito, ed in mancanza di riproposizione ovvero riassunzione di quest'ultima dinanzi al giudice ordinario, con conseguente protrazione della pendenza del giudizio amministrativo con oggetto identico rispetto a quello funzionalmente al quale è stata proposta la domanda cautelare *ante causam* dinanzi



al giudice ordinario, ed inoltre improponibilità di quest'ultima ed incompetenza a decidere del giudice ordinario così adito;

- per “*carezza di interesse attuale e concreto*” (cfr pg. 21 reclamo Cnf) e “*per carezza di legittimazione*” (cfr pg 25 reclamo Baffa) del ricorrente, sia all'azione cautelare che a quella di merito, spettando tale legittimazione ai Consigli dell'Ordine (di seguito anche Coa) del Distretto di Corte di Appello di Catanzaro, in quanto direttamente investiti della “*elezione /designazione*” (cfr *ibidem* reclamo Baffa) del componente del Cnf rappresentativo di tale distretto, e non essendo, infatti, compatibile il richiesto subentro del primo dei non eletti, disposto dall'ordinanza reclamata, con il sistema elettorale tramite il quale sono designati i membri di quest'ultimo, basato sul voto dei singoli Coa che compongono ciascun distretto, a sua volta espresso mediante deliberazione collegiale;
- per esorbitanza della tutela richiesta e attribuita – ordine al Cnf di ammettere quale proprio membro, in via provvisoria l'avv. Altieri in luogo dell'avv. Baffa - rispetto a quella conseguibile in qualsiasi giudizio di merito, da considerare limitata all'accertamento del diritto di elettorato passivo del consigliere Baffa e della sua ipotetica ineleggibilità, e non essendo, invece, configurabile alcun diritto soggettivo di elettorato attivo o passivo del ricorrente Altieri, in quanto l'insediamento di un nuovo componente del Cnf si realizza mediante un procedimento amministrativo nel cui ambito la Commissione *ex art.* 11 del decreto luogotenenziale n. 382/1944, operante come organo del Ministero della Giustizia, verifica l'osservanza delle disposizioni di legge ed il risultato della votazione, il Cnf- *ex art.* 34 co 3 della l. n. 247/2012- adotta il provvedimento di proclamazione, “ .. *in ogni caso necessario, allo scopo di stabilire quali siano le conseguenze dell'accertamento di un'asserita*



*ineleggibilità*” (cfr pg 14 reclamo Baffa) ed il Ministro della Giustizia esercita funzione di vigilanza, con conseguente violazione dell’art. 41 co 2 c.p.c. da parte dell’ordinanza reclamata che ha invece “ *...sostituito la propria determinazione a quella rimessa dalla legge alla pubblica amministrazione*” ( cfr pg 23 reclamo Baffa);

- perché diretta ad ottenere una pronuncia costitutiva al di fuori del relativo numero chiuso, pronuncia che l’ordinanza reclamata ha invece adottato, per di più con effetti provvisori;

-) la nullità dell’ordinanza reclamata, in quanto pronunciata in mancanza di estensione del contraddittorio nei confronti dei singoli Coa del distretto di Corte d’Appello di Catanzaro;

-) l’“abnormità” dell’ordinanza reclamata (cfr pg 29 reclamo CNF)

- non essendo la composizione provvisoria del Cnf, da essa disposta, compatibile con le funzioni amministrative e giurisdizionali di quest’ultimo, comportando il rischio di nullità delle sue decisioni ex art. 158 c.p.c., insanabile e rilevabile d’ufficio, per vizio della sua costituzione;

-) l’“insussistenza del fumus boni iuris”, non essendo interpretabile il divieto del terzo mandato consecutivo, posto per l’elezione del Cnf dall’art. 34 della l. n. 247/2012, nel senso per cui assumono rilevanza anche i mandati svolti prima dell’entrata in vigore di tale legge

- nulla prevedendo in tal senso la suddetta disposizione,
- introducendo l’art. 34 della l. n. 247/2012 una deroga al principio della generalità dell’elettorato passivo di rilevanza costituzionale ex art. 51 Cost. e da considerare, dunque, di stretta interpretazione e non estensibile analogicamente (cfr Corte Cost n. 120/2013; Cass. civ, sent. n. 16205/00);



- avendo la l. n. 247/2012 riformato in maniera radicale l'ordinamento forense ed in particolare “...composizione, durata e funzioni del Cnf, riscrivendone compiti e prerogative e disciplinando in modo innovativo il procedimento di designazione dei suoi componenti e il relativo regime di ineleggibilità...” (cfr pg 35 del reclamo Cnf, enfasi propria del testo trascritto), avendo previsto la maggiore durata quadriennale del mandato, rispetto a quella triennale prevista dall'art. 13 co 3 del d.lt n. 382/44 ed introdotto, quale unica condizione di ineleggibilità, il ‘rispetto dell'equilibrio tra generi’, ed introdotto il principio di alternanza tra i fori del distretto prima del tutto assente;
- non essendo estensibili all'elezione del Cnf le soluzioni interpretative espresse sia dalle SU della Cassazione nella sentenza n. 32781 del 19.12.2018, su cui risulta incentrata la decisione reclamata, sia dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 173/2019, essendo entrambe relative al sistema elettorale dei Coa quale riformato, in seguito alla l. n. 247/2012, dalla l. n. 113/2017 cui esclusivamente attiene la norma di interpretazione autentica posta dall'art. 11 *quinquies* del d.l. n. 135/2018 inserito dalla legge di conversione n. 12/2019, e non avendo le norme relative all'elezione dei Coa e del Cnf identico contenuto, prevedendo solo l'art. 43 della l. n. 247/2012, relativo al Cnf, il rispetto dell'equilibrio dei generi, ed avendo solo la n. 113/2017 espressamente mitigato per i Coa il divieto del triplo mandato, stabilendo che a tal fine non si tiene conto dei mandati infrabiennali, così introducendo un bilanciamento alla compressione del diritto di elettorato attivo e passivo coerente con i principi costituzionali, ed avendo infine introdotto solo la l. n. 113/2017, relativa ai Coa, un peculiare regime transitorio, imposto da situazioni contingenti relative solo a questi ultimi, rappresentate dall'intervenuto annullamento della disciplina attuativa posta



con il DM n. 170/2014 , dall'annullamento giudiziale delle elezioni svoltesi presso alcuni Coa, e dalla mancata indizione di nuove elezioni da parte dei Coa dopo la scadenza del 31.12.2014, e prevedendo, all'opposto, l'art. 65 della l. n. 247/2012 per il Cnf “ ..il principio del trascinamento della disciplina pregressa resa dalla “ disposizioni vigenti non abrogate, anche se non richiamate” fino all'entrata in vigore dei regolamenti attuativi...”, e soprattutto “ uno ed un sol caso..” di preclusione all'assunzione delle cariche, determinato, però, dall'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e la carica di componente del comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense (cfr, pg 38 reclamo Cnf);

-) l'“insussistenza del periculum in mora” avendo lo stesso ricorrente Altieri differito l'esercizio della tutela cautelare, inizialmente adendo il giudice amministrativo senza chiedere quest'ultima ed omettendo, poi, di riassumere il giudizio di merito dinanzi al giudice ordinario, nonostante il decorso di oltre un semestre dall'insediamento del Cnf , a fronte del contrapposto rischio, per quest'ultimo, di stabile esposizione all'impugnazione ed invalidazione di tutti i propri atti, e di cui, ai fini del necessario bilanciamento delle contrapposte situazioni in costanza di pericolo, l'ordinanza reclamata non ha tenuto conto.

-----

2. Costitutosi in entrambi i procedimenti riuniti, il convenuto **Ministero della Giustizia**, ha chiesto l'accoglimento dei reclami, a tal fine eccependo:

-) il difetto della propria legittimazione passiva

- in quanto l'art. 34 co 6 della l. n. 247/2012 attribuisce al Consiglio in carica, e non più alla Commissione nominata dal Ministro ex art. 11 del d.lgt n. 382/1944,



e che del Ministero della giustizia è organo straordinario, la proclamazione dei risultati elettorali;

- in quanto anche i risultati della più circoscritta attività demandata alla suddetta Commissione dalla disciplina vigente, non si imputano né a quest'ultima né al Ministero;
- in quanto tra i poteri di vigilanza del Ministero, relativi al funzionamento dei Consiglio e degli ordini professionali, non rientrano anche quelli di verificare l'eleggibilità dei candidati, la regolarità della competizione elettorale e le determinazioni dell'organo deputato ad accertare il risultato delle elezioni;

-) l'infondatezza della domanda cautelare

- mancando una norma espressa che, disciplinando il divieto posto dall'art. 34 co 1 della l. n. 247/2012, di elezione consecutiva al Cnf per di più di due volte, attribuisca univocamente rilevanza, a tal fine, anche ai mandati espletati prima dell'entrata in vigore di tale legge;
- non essendo compatibile la richiesta sostituzione del consigliere eletto di cui è stata dedotta l'ineleggibilità con il ricorrente Altieri, quale primo dei non eletti, con il peculiare sistema elettorale del Cnf disciplinato dall'art. 34 co 3 e 4 della l. n. 247/2012, in quanto di tipo uninominale e fortemente personalistico, e dunque tale da consentire quale unico rimedio praticabile solo la reiterazione delle elezioni .

-----

3. Costitutosi in entrambi i procedimenti riuniti, l'originario **ricorrente Altieri**, parte reclamata, ha chiesto il rigetto dei reclami deducendo:

-) l'unitaria collocazione sistematica, anche all'interno della legge di riforma n. 247/2012, degli Ordini circondariali e del Cnf, considerati in egual modo dal suo articolo 24 come  
Pagina 7



articolazione dell'Ordine forense, e la conseguente unitarietà del relativo quadro normativo, con parimenti conseguente necessità di interpretazione uniforme delle norme che per entrambi limitano il numero dei mandati consecutivi, nel senso già espresso dalla Corte di cassazione a SU nella sentenza n. 32781/ 2018 e dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2019, secondo le quali costituisce un principio generale, necessario ad assicurare operatività immediata alla legge di riforma e non applicazione retroattiva, la rilevanza anche dei mandati espletati prima della sua entrata in vigore;

-) l'irrilevanza in senso contrario della limitazione agli ordini circondariali della norma di interpretazione autentica posta dall'art. 11 *quinquies* del d.l. n. 12/2019, in quanto determinata dalla necessità straordinaria ed urgente di prorogare la data delle elezioni dei consigli in scadenza e non di chiarire un testo normativo oscuro;

-) l'infondatezza dell'eccezione di non integrità del contraddittorio, non avendo la cautela richiesta ed ottenuta inciso in alcun modo le attribuzioni dei Consigli dell'Ordine circondariale;

-) la natura non giuridica ma politica delle argomentazioni dei reclamanti e del Ministero basate sui diversi coefficienti di rappresentatività dell'eletto ineleggibile e propri, atteso che per definizione, il primo dei non eletti non rappresenta la maggioranza;

-) la consequenzialità logica e giuridica, come tale rilevante sia per i consigli dell'ordine che per il Cnf, in mancanza di norma espressa, della propria surroga al consigliere incandidabile, atteso che, a causa dell'originaria incandidabilità di quest'ultimo, la sua elezione è *tamquam non esset*, così come affermato dalla Cassazione nella sentenza n. 24812/ 2011;

-) la conferma della rilevanza generale del sistema della surroga del primo dei non eletti determinata dal sopravvenuto art. 16 della l. n. 113/2017 che, sostituendo l'art. 28 della l. n.





247/2012, l'ha infatti previsto in ogni ipotesi di “ ..*impedimento permanente per qualsiasi causa*” di un consigliere dell'ordine, così come già disposto dall'art. 13 del reg. n 1/2014 per i componenti dei Consigli Distrettuali di Disciplina, anche essi eletti, come il Cnf e a differenza dei consigli dell'ordine, non da tutti gli elettori iscritti all'albo ma dai soli Consiglieri dell'Ordine, e comunque già desumibile dalla motivazione della sentenza della Corte cost. n. 10 / 2018 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 co 2 del d.lgs n. 62/06 anche nella parte in cui, modificando l'art. 9 co 3 della l n. 186/1982 , ha previsto elezioni suppletive per la sostituzione del componente togato del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, argomentando proprio sulla compatibilità tra la preferenza unica e la surroga del primo dei non eletti;

-) l'infondatezza delle molteplici eccezioni di inammissibilità della domanda cautelare accolta dall'ordinanza reclamata, rilevando in proposito

- il principio di effettività della tutela giurisdizionale che il giudice amministrativo ha riconosciuto attribuibile dal giudice ordinario, non limitabile né dalla natura pubblica della parte coinvolta, né dalla dedotta efficacia costitutiva della pronuncia richiesta, né dalla dedotta necessità della previa instaurazione del giudizio di merito dinanzi al giudice ordinario, non essendo quest'ultima prevista da alcuna norma né imposta da alcun interesse meritevole di tutela o dalla salvaguardia del diritto di difesa delle controparti, infatti in alcun modo compromesso, né infine dalla 'natura provvisoria' del provvedimento richiesto, non potendosi condizionare l'ingresso di un nuovo componente nel Cnf al passaggio in giudicato della pronuncia sull'incandidabilità di quello eletto, ed essendo assicurata l'eseguibilità del provvedimento cautelare impugnato dalla mera presa d'atto della sostituzione da parte dell'organo collegiale;



- l'irreversibilità dell'acquiescenza alla pronuncia di difetto di giurisdizione amministrativa compiuta con il ricorso ex art. 700 c.p.c., essendo indimostrata e futura, e comunque destinata ad una pronuncia di inammissibilità, un'ulteriore domanda con esso incompatibile;

-) l'infondatezza delle censure relative al ritardo con cui è stata proposta la domanda cautelare accolta dall'ordinanza reclamata, essendo la notifica del ricorso *ex art.* 700 c.p.c. successiva di soli 2 giorni al comunicato stampa del 18 06 2019 relativo alla decisione della Corte costituzionale in punto di legittimità del divieto del triplo mandato consecutivo;

-) l'evidenza del pericolo da scongiurare, non potendo alcun giudizio di merito ragionevolmente concludersi entro la data del 31.12.2022, di conclusione del mandato per il cui espletamento la tutela urgente è stata richiesta, non potendo, inoltre, alcun ristoro economico compensare il pregiudizio derivante dall'esclusione dal Cnf ed essendo, infine e all'opposto, contraria all'interesse dello stesso Cnf la permanenza al proprio interno di consigliere affetto da condizione di ineleggibilità.

-----

4. Procedendo gradatamente nell'esame delle questioni oggetto di giudizio – *ex art.* 276 c.p.c. – seppur con il contemperamento, ove possibile e rilevante, della 'ragione più liquida' ( cfr SU, sent. n. 9936 dell'8.05.2014; S.C., VI-L, sent. n. 12002 del 28.05.2014), e ai fini della loro preliminare delimitazione, si osserva che:

-) **con ricorso ex art. 700 c.p.c. Altieri Giuseppe**, premesso che con provvedimento n. 580 del 22.2.2019 l'avv. Baffa Antonio è stato proclamato eletto al Cnf per il distretto di Catanzaro in violazione del principio di rotazione degli incarichi e del conseguente divieto del triplo mandato consecutivo introdotti dalla l. n. 247/2012, avendo già svolto due mandati consecutivi dal 2007 al 2018, e che il Tar di Roma, precedentemente adito, con



sentenza breve n. 9744 del 17.7.2019, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, **ha chiesto**, quale primo dei non eletti per il medesimo distretto, che

- fosse ordinato al Cnf di “ ..sospendere, ove occorra previa eventuale disapplicazione degli atti amministrativi ritenuti illegittimi, **la proclamazione dell’elezione al Consiglio Nazionale Forense dell’avv. Antonio Baffa per il distretto di Catanzaro e per l’effetto.**”
- fosse ordinata “ ..**la proclamazione del ricorrente in sostituzione del componente del Distretto di Corte d’Appello di Catanzaro**”;

-) nella suddetta sentenza il **Tar Lazio** ha precisato che “ *in tema di contenzioso elettorale amministrativo, le controversie aventi ad oggetto in modo diretto l’accertamento della titolarità o meno del diritto di elettorato attivo/passivo in capo alle persone ammesse alla votazione o a essere votate sono devolute alla giurisdizione del Giudice ordinario, quale che sia la natura ( pubblica o privata) dell’ente interessato, atteso che i diritti di elettorato rilevano quali diritti soggettivi pubblici e, in quanto tali, non possono essere degradati dalla Pubblica Amministrazione*”;

-) **l’ordinanza reclamata** ha accolto il ricorso ed ha ordinato “ *al CNF di ammettere quale proprio membro, in via provvisoria, l’avv. Altieri Giuseppe in luogo dell’avv. Baffa Antonio*”;

-) con il ricorso ex art. 700 c.p.c. l’odierno reclamato Altieri Giuseppe ha dunque chiesto tutela urgente per il proprio dedotto diritto, quale primo dei non eletti al Cnf per il distretto di Catanzaro, e quale manifestazione del proprio diritto di elettorato passivo rispetto a tale organo, a subentrarvi in luogo dell’avv. Baffa Antonio perché ineleggibile ex art. 34 .l. n. 247/2012, e dunque privo di elettorato passivo rispetto allo specifico ruolo di componente del Cnf per il quadriennio 2019/2022 ;



-) invero, il confronto tra il contenuto delle domande formulate con il ricorso ex art. 700 c.p.c. e l'articolato sviluppo del contraddittorio processuale sopra illustrato, evidenzia che la domanda cautelare ha un oggetto complesso, perché implica l'accertamento di due diverse situazioni soggettive, certamente non omologhe ed in parte autonome: il diritto di elettorato passivo del reclamante Baffa, che anzi, secondo la prospettazione difensiva di quest'ultimo, costituisce proprio l'unico possibile oggetto del futuro giudizio di merito, in sostanza di accertamento negativo, ed il dedotto e contestato diritto del ricorrente reclamato Altieri, il cui elettorato passivo è invece pacifico, di subentrare direttamente al primo nella composizione del Cnf quale rappresentante del distretto di Corte d'Appello di Catanzaro, a prescindere, cioè, da un'elezione suppletiva che viceversa, secondo la prospettazione difensiva dei reclamanti e del Ministero convenuto, costituisce necessaria conseguenza del peculiare sistema elettorale del Cnf rispetto ai singoli Coa, tale, appunto, secondo costoro, da precludere la stessa configurabilità astratta di un autonomo diritto del ricorrente di subentro al Cnf e, dunque, anche la stessa ammissibilità della domanda cautelare.

-----

**5.** Ciò posto, in via **pregiudiziale**, appaiono da disattendere tutte **le eccezioni di inammissibilità** della domanda cautelare e di **difetto del contraddittorio**, in quanto:

-) il ricorso *ex art. 700 c.p.c.* non censura affatto modalità di esplicazione di prerogative discrezionali della pubblica amministrazione correlativamente alle quali siano ravvisabili solo posizioni di interesse legittimo ma, come visto, postula quale concorrente oggetto di accertamento il vantato diritto soggettivo del ricorrente di ulteriormente esercitare il proprio elettorato passivo mediante subentro diretto a Baffa Antonio nell'ambito del Cnf, onde spetta al giudice, se e nella misura in cui ravvisi la verosimile fondatezza di tale diritto,



individuare forme di sua tutela compatibili con le eventuali prerogative discrezionali delle pubbliche amministrazioni coinvolte nella vicenda;

-) d'altro canto, il termine posto dall'art. 11 co 2 del c.p.a. per la riproposizione del giudizio dinanzi al giudice ritenuto da quello amministrativo munito di giurisdizione, indica solo il limite temporale ultimo per l'utile prosecuzione del giudizio già promosso, e non anche un limite iniziale preclusivo della proposizione della medesima domanda al giudice indicato munito di giurisdizione, ben potendo quest'ultima esprimere acquiescenza alla già pronunciata declinatoria di giurisdizione, e non impedendo, infatti, il suddetto termine, nemmeno dopo, la proposizione di un autonomo giudizio;

-) inoltre, la disciplina *ex art. 669 bis e ss c.p.c.* non limita in alcun modo e con riferimento ad alcuna ipotesi la scelta tra richiesta di tutela urgente prima e durante il giudizio c.d. di merito, avendo reso, tra l'altro, quest'ultimo solo eventuale;

-) entrambi i rilievi, attinenti alle implicazioni della disciplina *ex art. 11 c.p.c.* ed *ex art. 669 bis e ss*, escludono, dunque, la sussistenza di un impedimento normativo e sistematico alla domanda nel caso di specie proposta con il ricorso *ex art. 700 c.p.c.*;

-) infine, poiché, con riferimento al rinnovo del Cnf, gli esiti della già avvenuta esternazione del diritto di elettorato attivo dei consigli dell'ordine del distretto di Corte di Appello di Catanzaro, costituiscono non solo il presupposto ma proprio ciò di cui la domanda cautelare chiede si tenga conto, ancorché con espunzione dell'eletto ineleggibile, risulta per definizione escluso che gli effetti della tutela richiesta possano incidere sul suddetto diritto di elettorato attivo dei distretti consigli dell'ordine e per tale motivo rendere questi ultimi litisconsorti necessari del presente procedimento.

-----



6. Proseguendo nel merito, **in diritto**, le disposizioni che vengono all'esame sono, in ordine cronologico:

-) il regio decreto-legge – anche **r.d.l. n. 1578/ 1933**, convertito con modificazioni dalla l. n. 36/1934 e dedicato solo all' “ *Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore*” il quale all'**art. 52, nel testo in vigore dall'8 05 2010**, dispone che “ *Presso il Ministero della giustizia e' costituito il Consiglio superiore forense..... I componenti della Commissione centrale rimangono in carica cinque anni e possono essere riconfermati*”;

-) il decreto legislativo luogotenenziale - di seguito **d.lgt - n. 382/1944**, nel testo attualmente vigente, contenente “*Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni centrali professionali*” , dunque relative a tutti gli ordini professionali, il quale

- all'**art. 10**, statuisce che “ *Le Commissioni centrali per le professioni indicate dall'art. 1 sono costituite presso il Ministero di grazia e giustizia e sono **formate** di ...**componenti eletti dai Consigli della rispettiva professione...***”;
- all'**art. 15** prevede che “ *I componenti del Consiglio o della Commissione centrale devono essere iscritti nell'albo. ....**Alla sostituzione dei componenti deceduti o dimissionari o che rimangono assenti dalle sedute per un periodo di oltre sei mesi consecutivi si procede mediante elezioni suppletive. Quelle riguardanti la Commissione centrale si svolgono nei Consigli che non hanno alcun componente nella Commissione stessa. Il componente eletto a norma del comma precedente rimane in carica fino alla scadenza del Consiglio o della Commissione centrale***”

-) la **l. n. 247** del 31.12. **2012**, contenente la “ *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”, entrata in vigore il 2.2. 2013, la quale



- nell'ambito del Titolo III –“ *Organi e funzioni degli ordini forensi*” - , **Capo I** – “ *L'Ordine Forense*” -, all'**art. 24**, rubricato “ *L'ordine forense*”, nel testo rimasto immutato dalla sua entrata in vigore, prevede che “ *1. Gli iscritti negli albi degli avvocati costituiscono l'ordine forense. 2. L'ordine forense si articola negli ordini circondariali e nel CNF. 3. Il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale...*”;
- nell'ambito del **Capo II**, dedicato, invece, all' “*Ordine Circondariale*” , all'**art. 25** **co. 2**, rubricato “*L'ordine circondariale forense*” ed anch'esso rimasto immutato, prevede che “ *Gli iscritti aventi titolo eleggono i componenti del consiglio dell'ordine, con le modalità stabilite dall'articolo 28 e in base a regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1*”, all'**art. 28**, rubricato “ *Il consiglio dell'ordine*”, nel **testo originario** rimasto in vigore fino all'entrata in vigore della l. n. 113/2017 , disponeva, per quanto qui interessa, che “*2...Il regolamento deve prevedere, in ossequio all'articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi. .... Il regolamento provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste .....3. Ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per difetto. ....5. Risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti. .... I consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato. 6. In*



*caso di morte, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o piu' consiglieri, subentra il primo dei non eletti, nel rispetto e mantenimento dell'equilibrio dei generi. .... 7. Il consiglio dura in carica un quadriennio e scade il 31 dicembre del quarto anno ...”;*

-) successivamente, la **l. n. 113/2017**, contenente “*Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi.*”, ha **abrogato i commi da 2 a 6 dell’art. 28 della l. n. 247/2012**, e **all’art. 3**, per quanto qui interessa , ha così disposto : “**1. I componenti del consiglio sono eletti dagli avvocati iscritti all'ordine ai sensi dell'articolo 25 della legge 31 dicembre 2012, n. 247..... 3. .... Fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per piu' di due mandati consecutivi. La ricandidatura e' possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si e' svolto il precedente mandato. 4. 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.**”, mentre **all’art. 16**, rubricato “*Sostituzione degli eletti*” risulta confermata la previsione per cui “*In caso di morte, rinunzia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o piu' consiglieri, subentra il primo dei non eletti. ....*”;

-) **l’art. 4 della l. n. 113/2017**, sostanzialmente confermando le norme già poste dagli abrogati co 2 e 3 dell’art. 28 della l. n. 247/2012, dispone oggi che “**1. Ciascun elettore puo' esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere ai sensi dell’articolo 28, comma 1, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, secondo quanto indicato nella tabella A allegata alla presente legge. 2. In attuazione dell’articolo 51**





della Costituzione, la presente **legge tutela il genere meno rappresentato** disciplinando al capo III le modalità di espressione del voto”.

-) Ancora in seguito, il **d.l. n. 135** del 14.12.2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 dell'11.02.2019, contenente “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”, all'**art. 11 quinquies**, rubricato “**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**” e rimasto ad oggi immutato, ha disposto che “1. 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. 2. Per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali degli avvocati scaduti il 31 dicembre 2018, l'assemblea di cui all'articolo 27, comma 4, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, si svolge entro il mese di luglio 2019....”.

-) Con riferimento, invece, al **Consiglio Nazionale Forense**, cui è intitolato il **Capo III** della **l. n. 247/2012**, la disciplina è rimasta invariata e l'**art. 34**, rubricato “*Durata e composizione*” a decorrere dal 2.2.2013 dispone che “1. **Il CNF**, previsto e disciplinato dagli articoli 52 e seguenti del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n.1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e dagli articoli 59 e seguenti del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37, ha sede presso il Ministero della giustizia e dura in carica quattro anni. I suoi componenti non possono essere eletti



*consecutivamente piu' di due volte nel rispetto dell'equilibrio tra i generi. Il Consiglio uscente resta in carica per il disbrigo degli affari correnti fino all'insediamento del Consiglio neoeletto.*

*2. Le elezioni per la nomina dei componenti del CNF non sono valide se non risultano rappresentati entrambi i generi.*

*3. Il CNF e' composto da avvocati aventi i requisiti di cui all'articolo 38. **Ciascun distretto di corte d'appello in cui il numero complessivo degli iscritti agli albi e' inferiore a diecimila elegge un componente. Risulta eletto chi abbia riportato il maggior numero di voti. Non puo' appartenere per piu' di due mandati consecutivi allo stesso ordine circondariale il componente eletto in tali distretti. Ciascun distretto di corte di appello in cui il numero complessivo degli iscritti agli albi e' pari o superiore a diecimila elegge due componenti; in tali distretti 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. In tutti i distretti, il voto e' comunque espresso per un solo candidato. In ogni caso, a parita' di voti, e' eletto il candidato piu' anziano di iscrizione. Le elezioni per la nomina dei componenti del CNF devono svolgersi nei quindici giorni prima della scadenza del Consiglio in carica. La proclamazione dei risultati e' fatta dal Consiglio in carica, il quale cessa dalle sue funzioni alla prima riunione del nuovo Consiglio convocato dal presidente in carica.***

*4. 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”.*

-----

**7. Dal punto di vista applicativo**, si osserva che

-) proprio **il Cnf**, nell’ambito di due procedimenti relativi a reclami avverso le decisioni delle Commissioni elettorali degli ordini degli avvocati, **ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della l n. 113/2017 e dell'art. 11-quinquies del d.l. n. 135/2018** nella parte in cui precisa che ai fini del divieto del terzo mandato si tiene conto anche dei mandati espletati prima dell'entrata in vigore della legge n. 113 del 2017;

-) la **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 173 del 10 luglio 2019 ha dichiarato infondata la questione**,

- rilevando che il censurato art. 3, comma 3, della legge n. 113/2017, relativo ai coa, limita, in realtà, il divieto di terzo mandato già posto dall’art. 28 della l. n. 247/2012, a quello "consecutivo", consentendolo, dunque, una volta decorsa una tornata elettorale dopo l'espletamento del secondo mandato consecutivo;
- richiamando la precedente giurisprudenza di legittimità a sezioni unite per i coa (sent. n. 32781 del 19.12.2018) e a sezione semplice per le candidature dei consiglieri dell'ordine dei commercialisti ed esperti contabili ( ordinanze nn. 12461 e 12462 del 21.05.2018 ) che aveva già ritenuto il così riformulato divieto di terzo mandato consecutivo compatibile con i valori costituzionali;
- evidenziando che “ *la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche - membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM);*



*componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato, tra gli altri - ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali...”, e difatti elencando analiticamente tutte le disposizioni che lo prevedono con riferimento a ciascun ordine professionale: per i consiglieri dell'Ordine ed i componenti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ( art. 9 co 9 e 25 co 13 del d.lgs n. 139/2005), per i consiglieri dell'Ordine ed i componenti del Consiglio nazionale dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei geologi e degli ingegneri ( art. 2 co 4 e 5 co 2 del DPR n. 169/2005), per i componenti dei consigli territoriali e del consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi ( art. 2, co 2 e 3 co 2, del DPR n. 221/2005), per i membri dei consigli distrettuali di disciplina cui spetta l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti degli avvocati ( art. 2 co 2 del regolamento del Consiglio nazionale forense n. 1 del 31 gennaio 2014);*

- affermando che **“La peculiare ed essenziale finalità ..” del divieto in esame,** comunque temporaneo, è quello **“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.... 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.*

*Valori, questi, riconducibili, dunque, agli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost., che la disposizione censurata tutela in termini di ragionevolezza e proporzionalità, attesa la già sottolineata temporaneità (per una sola tornata) della descritta ipotesi di incandidabilità.”;*

- con specifico riferimento alla rilevanza, ai fini dell’operatività del divieto, dei mandati espletati prima dell’entrata in vigore della l. n. 247/2012, ancora una volta richiamando la menzionata sentenza n. 32781 del 2018 delle SU della Corte di cassazione, anche nella parte in cui aveva già escluso che ciò ne implicasse una interpretazione retroattiva , in quanto la “ **...disposizione non regola... 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” ,
- precisando, infine, che “ **La finalità "interpretativa" ... esibita dall'art. 11-quinquies, inserito nel d.l. n. 135 del 2018 dalla legge di conversione n. 12 del 2019...risponde all'effettiva intenzione del legislatore ....di eliminare, nell'imminenza del rinnovo dei consigli circondariali, ogni residua incertezza applicativa in merito al periodo intertemporale di riferimento del limite del doppio mandato.....”.**



-) la giurisprudenza di legittimità riferita ai consigli dei vari ordini professionali ha poi reiteratamente ritenuto che, allorchè un professionista sia non eleggibile o incandidabile, la sua elezione “...è da considerare invalida sin dall'origine e, quindi, "tamquam non esset"” e “.. 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.lgs. lgt. n. 382 del 1944, stante il divieto di applicazione analogica o a casi simili delle normative speciali, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi” ( cfr Cass. civ. II, sent. n. 22090 del 4.09.2019; SU, sent. n. 24812 del 24.11.2011).

-----

**8. In fatto**, si rileva che :

-) non è contestato che dei due mandati consecutivamente svolti da Baffa Antonio come componente del Cnf, uno sia stato assunto prima dell'entrata in vigore della l. n. 247/2012 e l'altro successivamente;

-) non è contestato che “ .. all'esito delle elezioni presso il distretto di Catanzaro l'avv. Baffa è risultato designato membro del CNF avendo ricevuto un totale ponderato di 33 voti, corrispondenti alla scelta del suo nominativo da parte dei sei Consigli dell'ordine ( e precisamente Catanzaro, Cosenza, Crotona, Castrovillari, Lamezia Terme e Paola) sui sette del distretto, mentre l'avv. Altieri aveva ricevuto solo 5 voti corrispondenti alla scelta del suo nominativo da parte del solo Ordine di Vibo Valentia, suo foro di appartenenza e di cui era presidente.” ( cfr. pgg. 3 /4 del reclamo Baffa; enfasi propria del testo trascritto).



**9. In conclusione**, sulla base delle premesse in diritto e dei rilievi in fatto sin qui compiuti si osserva che:

-) così come il d.lgt n. 382/1944 disciplina tutti gli ordini professionali, la più recente l. n. 247/2012 disciplina in maniera unitaria l'ordine forense, ponendo espressamente sullo stesso piano, come sue articolazioni, al non modificato art. 24 co 2 , i singoli ordini ed il Cnf e ponendo, infatti, per gli uni e per l'altro, norme ampiamente speculari, contrariamente a quanto dedotto dai reclamanti, anche con riferimento alla salvaguardia dell'equilibrio tra generi ( *cfr* art. 28 co 2 per i consigli dell'ordine, oggi art. 4 co 2 della l. n. 113/2017, art. 34 co 3 per il Cnf) oltre che, per quanto qui interessa, con riferimento al principio della rotazione degli incarichi e al divieto del triplo mandato consecutivo ( *cfr* art. 28 o 5 per i consigli dell'ordine, oggi art. 3 co 3 della l. n. 113/2017, art. 34 co 1 per il Cnf);

-) in particolare, il limite all'elettorato passivo del doppio mandato è stato reso identico, con riferimento al rinnovo dei consigli dell'ordine e del Cnf , proprio dalla sopravvenuta l. n. 113/2017, relativa alla sola elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, atteso che, mentre il previgente art. 28 co 5 l. n. 247/2012 prevedeva solo per questi ultimi un limite assoluto di rinnovo , l'art. 3 co 3 della l. n. 113/2017 lo ha circoscritto ai due mandati consecutivi, già rilevanti per il Cnf *ex* art. 34 della l. n. 247/2012;

-) tali rilievi rendono, già di per sé, agevole concludere che se unitaria, sotto tutti i punti vista, letterale, sistematico, teleologico – *cfr* art. 12 preleggi – è la disciplina relativa alla temporaneità della carica dei membri dei consigli dell'ordine e del Cnf, comuni devono essere anche la relativa interpretazione e applicazione, ove a ciò non ostino in maniera insuperabile le implicazioni del diverso sistema elettorale, con attribuzione del diritto di voto di pari valore a tutti e a ciascuno degli iscritti per l'elezione dei consigli, e ai soli



consigli dell'ordine, e con valore diversificato e ponderato in base al numero dei relativi iscritti, per l'elezione del Cnf;

-) ferma la non vincolatività delle decisioni di rigetto della Corte costituzionale nei giudizi diversi da quelli nel cui ambito è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale ritenuta infondata, e tuttavia l'oggettiva autorevolezza delle relative argomentazioni motivazionali determinata dalla rilevanza ordinamentale dell'organo che le ha espresse, le conclusioni sopra raggiunte trovano conferma anche nella sopra menzionata sentenza n. 173/2019 della Corte costituzionale, nella parte in cui ha diffusamente illustrato, mediante analitica ricognizione normativa, e quindi affermato la riconducibilità del divieto del terzo mandato consecutivo ad una pluralità di principi costituzionali - artt. 3, 24, 51 e 97 Cost. – tali da qualificarlo, a sua volta, come principio generale comune non solo all'ordine forense ma a tutte “ *..le cariche pubbliche*” ed in particolare agli “ *ordinamenti professionali...*”;

-) non solo; la motivazione della sentenza della Corte cost. n. 173/2019 segnala e valorizza il dato oggettivo, letterale e storico – *cfr* art. 12 preleggi – per cui è stata l’“ *..imminenza del rinnovo dei consigli circondariali*” la sola urgente necessità che *ex* art. 77 Cost. ha giustificato l'introduzione, in sede di conversione del d.l. n. 135/2018, e con la specifica rubrica “ *Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113*” , e cioè appunto di legge relativa alla sola elezione dei consigli dell'ordine forense, dell'art. 11 *quinquies*, alla cui stregua ai fini dell'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo rilevano anche i “ *... mandati ... iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247*”;

-) **in definitiva**, considerato che la sopra evidenziata unitarietà letterale, sistematica, teleologica – *cfr* art. 12 preleggi – della disciplina relativa alla temporaneità della carica dei membri dei consigli dell'ordine e del Cnf priva di fondamento le deduzioni difensive dei





reclamanti contrarie alla rilevanza, per l'elezione del Cnf , dei mandati espletati prima della vigenza della l. n. 247/2012, le riflessioni sin qui illustrate convergono nel far ritenere verosimilmente fondata, rispetto ad un eventuale futuro giudizio di merito, la domanda proposta con il ricorso ex art. 700 c.p.c. avente ad oggetto l'accertamento negativo del diritto di elettorato passivo di Baffa Antonio relativamente alle elezioni dei componenti del Cnf per il quadriennio 2019/2022, essendone già stato componente per due mandati consecutivi dal 2007 al 2018.

-----

**10.** Parimenti, sulla base delle premesse in diritto e dei rilievi in fatto sopra posti, va deliberata **l'ulteriore domanda** cautelare proposta, diretta alla salvaguardia del vantato di **diritto del ricorrente di subentrare automaticamente a Baffa Antonio**, qui ritenuto verosimilmente ineleggibile, quale componente del Cnf rappresentativo del distretto di Corte d'Appello di Catanzaro, in quanto unico altro eletto in tale ambito, oltre che evidentemente secondo rispetto al suddetto candidato.

Al riguardo si osserva che:

-) costituisce un oggettivo dato normativo l'irriducibile diversità del sistema elettorale dei Consigli dell'Ordine e del Cnf, innanzitutto perché, mentre ai fini dell'elezione dei primi l'elettorato attivo è attribuito a ciascuno degli avvocati iscritti all'albo, con possibilità di esprimere un numero di preferenze non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere ( *cf*r art. 4 l. n. 113/2017), per l'elezione del Cnf l'elettorato attivo è attribuito ai Consigli dell'Ordine di ciascun distretto di Corte di Appello ( *cf*r. art. 34 co 3 l. n. 247/2012 ), i quali a loro volta lo esercitano non sulla base delle manifestazioni di voto dei singoli avvocati iscritti all'albo ma sulla base di una deliberazione collegiale e con possibilità di esprimere un'unica preferenza ( *cf*r art. 34 co 3 l. n. 247/2012 : "... *In tutti i distretti, il voto*



*e' comunque espresso per un solo candidato....”*), anche quando – ma non è il caso di specie- si tratti di distretti di corte d'appello che hanno diritto di eleggere due componenti del Cnf, perché al loro interno il numero complessivo degli avvocati iscritti agli albi è pari o superiore a diecimila;

-) non solo; mentre ai fini dell'elezione dei Consigli dell'Ordine ciascuna preferenza ha lo stesso valore di tutte le altre, proprio perché ciascuna espressa da una singola persona fisica, ai fini dell'elezione del Cnf non solo i Consigli non hanno diritto di esprimere tutti lo stesso numero di preferenze, ma soprattutto ciascuna preferenza è espressione di una quota rappresentativa degli avvocati iscritti all'albo diversificata, peraltro sulla base di un criterio non direttamente proporzionale;

-) infatti, l'art. 34 co 4 della n. 247/2012, già sopra riportato, prevede che “ 4. *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*”;

-) i suddetti rilievi appaiono di per sé convergere nell'escludere la reciproca equivalenza di tutti i voti che, espressi dai vari consigli dell'ordine pure appartenenti ad un medesimo distretto di corte di appello, formano il bacino elettorale destinato nel caso di specie ad esprimere un unico componente rappresentativo del distretto;

-) ed inoltre, ribadito che, come visto, alla stregua dell'art. 34 comma 3 della l. n. 247/2012 “ *In tutti i distretti, il voto è comunque espresso per un solo candidato*”, emerge un sistema in cui, quand'anche il distretto di Corte di Appello abbia diritto di esprimere due candidati, e ciascun consiglio il diritto di esprimere più voti, questi ultimi dovranno comunque



convergere su unico candidato, con verosimile necessità di una previa concertazione tra i vari componenti di ciascun consiglio dell'ordine circa il candidato cui attribuire i voti a propria disposizione;

-) in sostanza, il sistema elettorale vigente per la nomina del Cnf appare connotato da un prevalente carattere personalistico, in quanto *l'intuitus personae* pare assumere il ruolo di unico elemento rilevante ai fini della scelta di voto;

-) ebbene, proprio questi ultimi rilievi concorrono con il sopra rilevato diverso valore esponenziale dei voti che ciascun Consiglio ha complessivamente il diritto di esprimere, e dunque con l'esclusione della loro reciproca equivalenza, nel rendere problematico un raffronto meramente matematico tra i voti complessivamente espressi dai vari Consigli del distretto per i vari candidati;

-) appare, di conseguenza, non verosimile, su tali complesse basi, che lo 'scorrimento' della graduatoria tra gli eletti dai Consigli dell'Ordine nell'ambito di un medesimo distretto abbia lo stesso significato che assume allorchè la graduatoria è formata sulla base dei voti attribuiti ciascuno da una singola persona fisica;

-) trattasi di riflessioni che non trascurano né la norma posta dall'art. 15 del d.lgt n. 382/44 e la sua sopra esposta interpretazione di legittimità, tali per cui il vuoto lasciato dalla 'non elezione' del soggetto ineleggibile, va colmato sulla base delle elezioni già svolte, e dunque mediante la proclamazione come eletto di chi risulti, dopo l'ineleggibile, primo in graduatoria per numero di voti ricevuti, né la generalizzazione, per i Consigli dell'Ordine, della regola dello scorrimento della graduatoria per ogni ipotesi di impedimento ad assumere la carica ( art. 16 della l. n. 113/2017 e già art. 28 della l. n. 247/2012);

-) le suddette riflessioni, infatti, lasciano piuttosto emergere un possibile ostacolo strutturale all'operatività del sistema di scorrimento della graduatoria ogni qualvolta i voti non siano



‘equivalenti’ e perciò stesso non siano perfettamente comparabili, e dunque nemmeno, a rigore, collocabili in una graduatoria;

-) trattasi, cioè, della verosimile ravvisabilità di un limite esterno all’ambito di applicabilità della norma posta dall’art. 15 del d.lgt n. 382/44, il quale, dunque, non collide con essa né, *a fortiori*, con il principio espresso per i Coa dall’art. 16 della l. n. 113/2017 – già art. 28 della l. n. 247/2012 -, e ciò perché il sistema elettorale di questi ultimi, come detto, assicura, invece, l’assoluta equivalenza di ogni preferenza e pertanto non pone problemi all’operatività del sistema di scorrimento della graduatoria degli eletti rispetto al quale il rimedio delle elezioni suppletive, alla stregua dell’insieme delle norme sin qui analizzate, appare come alternativo ;

-) non appaiono sufficienti a superare le conclusioni che si stanno tratteggiando le argomentazioni della sentenza della Corte cost. n. 10/2008, in proposito richiamate dal ricorrente odierno reclamato, relativa alla disciplina dell’elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa;

-) premesso, infatti, che la suddetta sentenza è pervenuta ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dei limiti della delega da parte della norma delegata *ex art. 76 Cost.*, la parte della sua motivazione in cui si afferma che “ *Non sussistono...ragioni di incompatibilità strutturale tra il criterio della preferenza unica ed il sistema della surroga incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria. Né la preferenza unica impone necessariamente il ricorso al sistema delle elezioni suppletive*”, prende in considerazione, all’evidenza, un aspetto del sistema elettorale – criterio della preferenza unica – rispetto al quale gli elementi del sistema elettorale del Cnf sin qui analizzati sono ulteriori e più articolati;



-) **In definitiva**, si ritiene che in ragione di tutte considerazioni sin qui illustrate la domanda del ricorrente di accertamento del diritto di automatico subentro, quale consigliere del Cnf, in luogo del candidato apparso ineleggibile, non sia dotata di quella qualificata verosimiglianza di fondatezza postulata, in maniera convergente, sia dai sopra menzionati molteplici valori costituzionali in gioco nell'ambito in esame, sia dal carattere significativamente anticipatorio della tutela richiesta.

-) **In conclusione**, ribadito che la domanda cautelare ha chiesto tutela con riferimento a due diverse situazioni soggettive, il contestato diritto di elettorato passivo del reclamante Baffa, ed il dedotto diritto del ricorrente reclamato di subentrare direttamente a questi nella composizione del Cnf a prescindere da un'elezione suppletiva, la ritenuta verosimile fondatezza della domanda di accertamento negativo del diritto di elettorato passivo del reclamante Baffa, ma non anche della domanda di accertamento del diritto del ricorrente a subentrare a quest'ultimo, comporta l'attribuibilità della tutela invocata solo con riferimento alla prima, nella forma richiesta della sospensione degli effetti della proclamazione di Baffa Antonio quale componente del Cnf in rappresentanza del distretto di Corte d'Appello di Catanzaro per il quadriennio 2019-2022.

-----

**11.** La reciproca soccombenza e le oggettive novità e complessità delle questioni trattate convergono nello giustificare, anche *ex art. 92 c.p.c.* nel testo derivante dalla sentenza della Corte cost. n. 77/2018, l'integrale compensazione tra tutte le parti delle spese di lite relative ad entrambe le fasi processuali.

**P. Q. M.**

**Visto** l'art. 669 terdecies c.p.c.

in parziale accoglimento dei reclami,

Pagina 29



riforma

l'ordinanza reclamata del 2.9.2019 (R.G. n. 52798/2019)

e, in accoglimento parziale delle domande proposte da Altieri Giuseppe con il ricorso ex art. 700 c.p.c.,

sospende

gli effetti della proclamazione di Baffa Antonio quale componente del Consiglio Nazionale Forense in rappresentanza del distretto di Corte d'Appello di Catanzaro per il quadriennio 2019-2022.

Compensa integralmente le spese di lite tra tutte le parti con riferimento ad entrambe le fasi del procedimento cautelare.

Roma, 17 dicembre 2019

IL PRESIDENTE  
(Eugenio Curatola)

