

**Cass., Sez. Un., 27 agosto 2024, n. 23101**  
**OMISSIS**

FATTI DI CAUSA

1. Con distinti reclami ex art. 36 L. n. 247/2012 (poi riuniti) gli avv.ti caio, mevio e altri, hanno impugnato il verbale della Commissione elettorale del 28 gennaio 2023 di proclamazione degli eletti per la consiliatura dell'Ordine degli Avvocati di Taranto 2023/2026 con il quale si è contestualmente deliberata l'ineleggibilità, oltre che dei reclamanti, anche degli avv.ti caietto e mevietto e sono stati, tra gli altri, dichiarati eletti, per scorrimento della graduatoria elettorale, i candidati avv.ti sempronio e sempronietto.

In particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, nella seduta del 23 gennaio 2023 la Commissione elettorale aveva deliberato l'incandidabilità degli avv.ti caio e mevio, ai sensi dell'art. 3, comma 3, terzo periodo, della L. n. 113/2017 per non essere trascorso per i predetti un numero di anni uguale agli anni nei quali si era svolto il loro precedente mandato.

Nella seduta del 28 gennaio 2023 la Commissione elettorale, dopo aver sottoposto a votazione la questione relativa alla possibilità di pronunciarsi sulla eleggibilità tanto dei candidati già ritenuti candidabili quanto di quelli ritenuti incandidabili (e riammessi a seguito dei decreti inaudita altera parte della Presidente del Consiglio nazionale forense del 24 gennaio 2023, poi confermati con ordinanza collegiale, previa fissazione della comparizione delle parti per l'udienza del 27 gennaio 2023) ed essersi espressa, con il voto prevalente del Presidente, a favore di tale possibilità, aveva confermato le incandidabilità di cui al verbale del 23 gennaio 2023 e deliberato l'ineleggibilità dei suddetti avv.ti ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della L. n. 113/2017.

Nel giudizio instaurato dinanzi al C.N.F. dagli avv.ti caio e mevio si costituivano l'Ordine degli Avvocati di Taranto e gli avv.ti caietto e mevietto (consiglieri eletti) che chiedevano il rigetto dei reclami e spiegavano, altresì, reclamo incidentale condizionato all'annullamento dell'atto gravato.

Si costituiva anche l'avv. sempronio nella qualità di componente della Commissione elettorale e in quella di iscritto all'Ordine degli Avvocati di Taranto, chiedendo il rigetto dei reclami e proponendo, a sua volta, reclamo incidentale condizionato, inteso alla declaratoria di ineleggibilità dei reclamanti.

In particolare, i reclamanti principali deducevano che la Commissione elettorale non si era limitata a prendere atto degli eletti che avevano riportato il maggior numero di voti e a procedere alla loro immediata proclamazione, ma nuovamente riunitasi in seduta, con verbale del 28 gennaio 2023, onde procedere alla verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 3, L. n. 113/2017 da parte degli eletti, aveva dichiarato ineleggibili essi reclamanti "in ragione delle stesse motivazioni poste a fondamento del (già) espresso) giudizio di incandidabilità, e cioè ai sensi dell'art. 3, co. 3, terzo periodo, legge n. 113/2017" per non aver i predetti trascorso "un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato".

Nello specifico, evidenziavano che, dopo l'ammissione delle candidature (sulla base decreto del Presidente del C.N.F. del 23 gennaio 2023, successivamente confermato con ordinanza collegiale) e lo svolgimento delle operazioni di voto, alla Commissione e al Presidente è attribuita la sola funzione di certificazione dei risultati, consistente, per un verso, nella predisposizione della graduatoria con l'indicazione dei candidati dei voti riportati da ciascuno e, per altro verso, nella successiva proclamazione degli eletti secondo l'ordine decrescente dato dalla graduatoria formata. Avevano quindi sostenuto l'illegittimità della declaratoria di ineleggibilità emessa a loro carico, siccome intervenuta quando era ormai esaurita la fase dell'ammissione ed ancor più considerato che le medesime candidature erano state già ammesse a partecipare alla competizione, con ciò determinandosi una elusione dei provvedimenti cautelari adottati.

Denunciavano, inoltre, il conflitto di interessi in cui si sarebbero venuti a trovare alcuni dei componenti della Commissione elettorale (nello specifico, degli avvocati (i) presidente della commissione elettorale in considerazione della candidatura del fratello e socio di capitali con lui dello Studio legale ; (ii) in ragione della candidatura del socio e amministratore con lui nell'Organismo di mediazione denominato "Camera di Conciliazione Italiana"; (iii) stante la candidatura della socia con lui della società cooperativa, nonché collega di studio e convivente dello stesso.

Deducevano l'illegittimità del verbale della Commissione per essere stata attribuita prevalenza al voto del Presidente in assenza una norma specifica che disponesse in tal senso.

Evidenziavano, infine, l'erroneità della interpretazione della Commissione elettorale quanto al divieto del terzo mandato consecutivo richiamando il principio affermato da questa Corte a Sezioni Unite nella sentenza n. 8566/2021 che aveva adottato una interpretazione della nozione di mandato in senso oggettivo, facendolo coincidere con la durata legale della consiliatura, e non quella, estensiva, dipendente da variabili connesse alla fissazione delle elezioni per il rinnovo in concreto del C.O.A.

Il solo avv.to mevietto lamentava anche l'illegittimità della dichiarazione di ineleggibilità degli avv.ti il cui mandato era di durata infrabiennale e non andava tenuto in conto ai sensi del quarto comma dell'art. 3 della L. n. 113/2017.

2. Il Consiglio Nazionale Forense, con la sentenza qui impugnata, ritenuta la propria giurisdizione, disattendeva preliminarmente le eccezioni di difetto di potestas iudicandi (richiamando Cass., Sez. Un., 4 febbraio 2021, n. 2603 in ordine alla giurisdizione omnicomprensiva e Cass., Sez. Un., 6 novembre 2020, n. 24896 e al principio generale di immanenza della funzione giurisdizionale ivi affermato) e di integrità del contraddittorio per mancata evocazione in giudizio e comunicazione delle date di udienza alla Commissione elettorale e ai singoli membri della stessa (ritenendo che né l'una né gli altri avessero legittimazione passiva nel presente giudizio).

Sempre in via preliminare accoglieva l'eccezione relativa alla propria legittimazione passiva di cui si disponeva l'estromissione (evidenziando che l'oggetto del giudizio non riguardava la responsabilità dei componenti della Commissione elettorale, questione sulla quale, oltretutto, il C.N.F. sarebbe stato privo di giurisdizione), mentre riteneva che rimanesse ferma nella sua qualità di iscritto all'Ordine circondariale che aveva spiegato reclamo incidentale.

Nel merito esaminava innanzitutto la questione della denunciata violazione da parte della Commissione elettorale dell'art. 6-bis della L. n. 241/1990, in tema di conflitto di interessi in relazione alla posizione di tre dei componenti della Commissione che, ad avviso del reclamante, versavano in situazione di manifesto conflitto di interesse, essendo soci, parenti e/o conviventi di candidati.

Respingeva, al riguardo, le eccezioni dei controinteressati sia quanto alla dedotta inapplicabilità dell'art. 6-bis della L. n. 241/1990 all'operato della Commissione elettorale sia quanto alla mancata previa impugnazione della deliberazione di designazione della Commissione medesima.

Riteneva che l'art. 6-bis fosse applicabile a qualsiasi procedimento amministrativo, indipendentemente dalla qualità di pubblico dipendente dell'agente e si aggiungesse alle diverse incompatibilità speciali previste dall'ordinamento forense elettorale.

Evidenziava che la dichiarazione dell'esistenza di un conflitto, anche solo potenziale, e la conseguente astensione imposta dall'art. 6-bis della L. n. 241/1990, andava effettuata dai componenti della Commissione con riferimento alle posizioni da scrutinare, con la conseguenza che la violazione della previsione normativa costituiva vizio procedimentale destinato a riflettersi sull'atto conclusivo del procedimento elettorale denunciabile in via autonoma, radicandosi l'interesse al ricorso con l'adozione del provvedimento lesivo della sfera giuridica della parte coinvolta nell'esercizio del pubblico potere.

Considerava fondata la censura dei reclamanti con riguardo alla situazione di incompatibilità di interessi prima di tutto potenziale, che sostanzia il conflitto, con riferimento alla posizione di alcuni componenti della Commissione i quali avevano l'obbligo di segnalare la situazione di conflitto e di astenersi dalla partecipazione al procedimento ed alla votazione dei provvedimenti poi reclamati.

Riteneva, poi, che la Commissione elettorale fosse incorsa in violazione di legge ed eccesso di potere là dove aveva esercitato poteri valutativi in sede di verifica dei risultati elettorali e proclamazione degli eletti esorbitanti da quelli previsti dalla legge. Detta Commissione, in particolare, aveva effettuato nuova e preclusa verifica dell'eleggibilità dei candidati eletti (in evidente contrasto con l'ordine cautelare dello stesso Collegio del C.N.F.), là dove la stessa, dopo l'effettuazione dello scrutinio, doveva limitarsi alla mera predisposizione della graduatoria, nonché alla dichiarazione del risultato ed alla conseguente proclamazione degli eletti in base al numero dei voti riportati e, in caso di parità, al criterio dell'anzianità.

Inoltre, la Commissione aveva assunto la suddetta deliberazione nella evidenziata situazione di conflitto di interessi di alcuni dei suoi componenti, resa manifesta dalla attribuzione di valore doppio al voto del Presidente.

La Commissione era incorsa, altresì, nell'ulteriore violazione di legge denunciata dai reclamanti, là dove li aveva ritenuti ineleggibili per violazione del terzo mandato non considerando che gli stessi non avevano partecipato alla Consiliatura 2019/2022, in tal modo interrompendo la consecutività dei mandati rilevanti ai fini del divieto previsto dalla L. n. 113/2017, per come interpretato dalla sentenza della Corte cost. n. 173/2019.

Escludeva la fondatezza del riferimento, in proposito, effettuato in verbale dalla Commissione elettorale all'insufficienza del tempo trascorso dalla conclusione della Consiliatura 2015/2018 alla data di verifica delle candidature per la Consiliatura 2023/2026 richiamando le Sezioni Unite di questa Corte (n. 8566/2021) e l'adottata interpretazione del mandato consiliare rilevante ai fini delle suddette disposizioni di legge in chiave "oggettiva", senza alcun riguardo alla durata in concreto avuta dalla Consiliatura ovvero a quella effettiva (nelle ipotesi di scioglimento anticipato).

Nel caso di specie, occorre, dunque, guardare alla durata legale quadriennale della Consiliatura 2019/2022.

Accoglieva, pertanto, i reclami principali ed annullava integralmente per violazione di legge il verbale del 23 gennaio 2023 e quello del 28 gennaio 2023 della Commissione elettorale presso il C.O.A. di Taranto e tutti gli atti successivi e conseguenti, per illegittimità derivata; riteneva che l'annullamento non potesse produrre effetti sugli atti precedenti e segnatamente sulla delibera di indizione delle elezioni del C.O.A., sull'invito a presentare le candidature e sulla conseguente presentazione delle stesse.

Dichiarava inammissibili i reclami incidentali, rilevando che la questione dagli stessi posta (sulla questione di ineleggibilità ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo e terzo periodo, della L. n. 113/2017) fosse, in realtà, una mera difesa del provvedimento impugnato in via principale attraverso argomentazioni che il Collegio aveva già valutato. Aggiungeva che l'annullamento integrale del verbale di proclamazione di tutti gli eletti precludeva logicamente la disamina della posizione dei reclamati principali, oggetto dei reclami incidentali suddetti.

Disponeva, quindi, onerandone il C.O.A. in carica, la rinnovazione degli atti del procedimento elettorale successivi alla presentazione delle candidature e disponeva altresì che la valutazione delle stesse fosse demandata a una Commissione in diversa composizione.

3. Avverso tale pronuncia del C.N.F. sono state proposte formali e separate impugnazioni che hanno chiesto la sospensione della esecutorietà della sentenza impugnata.

Hanno proposto controricorso con ricorso incidentale gli avv.ti consiglieri eletti anche per scorrimento e chiesto la previa sospensione della esecutorietà della sentenza n. 95/2023 e l'annullamento di quest'ultima.

Hanno resistito con separati controricorsi e proposto altresì ricorsi incidentali gli avv.ti mevietto caietto.

Hanno altresì resistito con controricorso e proposto ricorso incidentale anche gli avv.ti consiglieri eletti e chiesto la sospensione dell'esecutorietà della sentenza.

Sono rimasi intimati la Commissione Elettorale del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Taranto e gli altri avvocati (consiglieri eletti) cui i ricorsi (principale, successivo e incidentali) sono stati notificati.

4. Fissata l'adunanza camerale del 12/12/2023, il P.G. ha concluso per il rigetto dei ricorsi.

5. In vista di detta adunanza sono state depositato memorie.

6. Con ordinanza interlocutoria n. 5302 del 2024, respinte le istanze di sospensione proposte dai ricorrenti principale e successivo, dai ricorrenti incidentali avv.ti Ca.Ma., Al.Gi., Br.Lu. e Sa.Da. nonché dai ricorrenti incidentali Ci.Gi., De.Fr., To.Fa., Al.Em. e Fi.Fr., rilevato che il quarto motivo del ricorso dell'avv. Na.Fa. ed il corrispondente motivo del ricorso dell'Ordine degli Avvocati (oltre che, sotto opposto angolo visuale, le relative deduzioni difensive dei controricorrenti Di.Vi., Co.Se., Or.Ro. e Do.Pa.) ponessero alla Corte la questione di diritto della possibilità per la Commissione elettorale, a fronte di ammissioni di candidature (con o senza riserva ovvero in ottemperanza ad un dictum cautelare del giudice speciale), di delibare definitivamente sulla eleggibilità all'esito dello scrutinio e quindi a votazione già avvenuta, si è ritenuto di rinviare la causa a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza.

7. In prossimità della pubblica udienza sono state depositate ulteriori memorie da parte del P.G. e delle parti già costituite. Hanno, altresì, presentato controricorso gli avvocati Ma.Gi., De. e Th.Ne.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.1. Con il primo motivo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 34, comma 1, ult. cpv. L. n. 247/2012 e conseguente violazione dell'art. 158 cod. proc. civ. - Difetto di potestas judicandi.

Sostiene che nella nozione di "affari correnti" rientrano solo gli atti dovuti e comunque privi di significativi margini di discrezionalità, e che, pertanto, nel caso di specie il C.N.F. non avrebbe potuto celebrare udienza di discussione in tema di reclamo elettorale, essendo un'attività caratterizzata da ampia discrezionalità.

Vi sarebbe cioè una nullità della sentenza per difetto di potestas judicandi in capo ai componenti del Collegio giudicante, che sarebbero decaduti dalla carica il 31.12.2022 e da ogni funzione il 24.02.2023, a seguito della proclamazione dei nuovi consiglieri eletti.

1.2. Con il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. per aver il C.N.F. deciso extra petita e/o ultra petita, annullando integralmente il procedimento elettorale, pur in mancanza di specifica domanda ed anzi in presenza di domande in antitesi con la pronuncia impugnata.

Sostiene che la domanda dei reclamanti era volta ad ottenere l'annullamento del verbale del 28 gennaio 2023 di ineleggibilità e la proclamazione del reclamante e degli altri candidati dichiarati ineleggibili e che, pertanto, il C.N.F. abbia violato il principio del chiesto e del pronunciato annullando integralmente il verbale di nomina dei componenti; inoltre, l'illegittimità della decisione impugnata, secondo il ricorrente, sarebbe evidente per la violazione del favor voti, di cui all'art. 48 Cost.

1.3. Con il terzo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 159 cod. proc. civ. e dell'art. 1367 cod. civ. - Violazione del principio di conservazione degli atti e conseguente violazione dell'art. 48 Costituzione.

Sostiene il ricorrente che, in forza dell'art. 159, comma 2, cod. proc. civ., l'ipotesi di nullità parziale, espressamente invocata dal reclamante, non poteva colpire le altre parti dell'atto che erano del tutto indipendenti, quali la valutazione di candidabilità di tutti gli altri candidati e la proclamazione degli altri candidati eletti.

Assume esservi stata l'intervenuta acquiescenza sulle operazioni elettorali, con conseguente violazione delle disposizioni sopra richiamate e la definitività della parte del verbale non impugnata - e quindi anche del risultato elettorale derivante dai voti attribuiti ad ogni candidato -.

1.4. Con il quarto motivo denuncia l'error in judicando consistente nella violazione, illogica, contraddittoria e falsa applicazione degli artt. 9, comma 5, e 15 L. n. 113/2017, in riferimento ai poteri della Commissione elettorale nell'ambito del procedimento elettorale degli Ordini Forensi.

Sostiene che la sentenza impugnata sia illogica perché nega la possibilità della Commissione di alcun potere decisionale in ordine alla verifica di eleggibilità dopo la votazione ponendosi, così, in contrasto con l'affermazione circa le modalità di assunzione della decisione e il contenuto delle decisioni assunte, che presuppongono un potere decisionale.

Secondo il ricorrente la decisione impugnata è abnorme laddove fa discendere da una nullità relativa (vizio del conflitto di interessi) una conseguenza maggiore e non richiesta.

Inoltre, troverebbe applicazione l'art. 15 L. n. 113/2017 nella portata prevista, implicitamente, da Cass., Sez. Un., n. 8566/2021, ammettendo un potere decisionale della Commissione elettorale sia in tema di candidabilità sia in tema di eleggibilità.

1.5. Con il quinto motivo denuncia la violazione e falsa applicazione a) dell'art. 6-bis, L. n. 241/1990 e dell'art. 7, D.P.R. n. 62/2013 in riferimento al conflitto di interessi dei componenti della Commissione elettorale. Insussistenza del conflitto di interessi; b) dell'art. 157 cod. proc. civ.; c) dell'art. 669-octies, comma 6, cod. proc. civ. in merito alla esistenza di un giudicato cautelare relativo alla insussistenza e irrilevanza del preteso conflitto; d) dell'art. 9, L. n. 113/2017 in merito alla prevalenza del voto del Presidente della Commissione, in caso di parità di voti.

Assume la non applicabilità, nella fattispecie, sia dell'art. 6-bis L. n. 241/1990 sia dell'art. 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

Rileva, altresì, che sia stato erroneamente delineato il perimetro della sussistenza del conflitto di interessi.

Deduce che, ai sensi dell'art. 157 cod. proc. civ., la nullità (delle decisioni della Commissione che hanno portato all'annullamento del procedimento elettorale per la presenza, in Commissione, di componenti in potenziale conflitto di interessi) non può essere opposta dalla parte che vi ha dato causa, cioè dal resistente che, mediante l'impugnazione ex art. 700 cod. proc. civ. della originaria composizione della Commissione (priva di quei commissari in potenziale conflitto di interessi), ha determinato la composizione per sorteggio ed evidenzia che su tale rilievo, espressamente sollevato in primo grado, il C.N.F. ha del tutto omesso di pronunciarsi.

Aggiunge che il C.N.F., invece di escludere dalla Commissione i tre membri in (preteso) conflitto di interessi, prima del voto, ha pronunciato la nullità delle intere operazioni elettorali, eliminando dalla futura commissione tutti i componenti (in conflitto e anche no) dopo il completamento delle operazioni elettorali, peraltro demandando al "C.O.A. in carica" - ma se le operazioni di voto sono state annullate non si comprende quale possa essere il "C.O.A. in carica" - di rinominare la Commissione e rifare le votazioni.

Infine, censura la sentenza del C.N.F. per avere ritenuto illegittimo il comportamento della Commissione lì dove la stessa aveva deliberato (a larga maggioranza) che, in caso di parità di voti, prevalesse la decisione per la quale aveva votato il Presidente della Commissione, così auto regolamentando, in mancanza di norma specifica, l'ipotesi di parità delle votazioni.

1.6. Con il sesto motivo, il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 669-octies, comma 6, cod. proc. civ., cessazione della materia del contendere in merito alla candidabilità.

Sostiene che non sussisteva, al 28.01.23, data della decisione della Commissione sulla ineleggibilità, alcun giudicato cautelare.

Evidenza che le ordinanze del C.N.F., se pur recano la data 27.01.23, erano state in realtà depositate il 31.01.2023, come pacificamente rilevato nel corso del giudizio dinanzi al C.N.F. e come risulta dai documenti prodotti, sicché per la Commissione elettorale, al momento della decisione di ineleggibilità, non esisteva che la pronuncia inaudita altera parte resa dal Presidente del C.N.F. il 24.01.2023 che aveva riammesso la candidatura dei reclamanti.

In conseguenza, neppure esisteva un provvedimento suscettibile di poter essere (pur erroneamente) considerato "giudicato cautelare", ma solo un decreto, reso inaudita altera parte, ancora suscettibile di revoca, modifica o conferma.

1.7. Con il settimo motivo, il ricorrente denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, secondo e terzo periodo, L. n. 113/2017 e dell'art. 12 delle preleggi.

Censura la sentenza del C.N.F. per avere quest'ultimo sancito prima la candidabilità e poi la eleggibilità dei resistenti.

Sostiene che abbia errato il C.N.F. nella interpretazione della norma apertamente dissentendo dal principio espresso dalle Sezioni Unite di questa Corte nella sentenza n. 8566/2021 che, dopo aver affermato che ai fini dell'applicazione dell'art. 3 L. n. 113/2017 occorre far riferimento alla nozione di mandato oggettivo, ha precisato che non può rilevare in senso contrario la diversa previsione del terzo periodo del terzo comma, secondo cui la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato, atteso che la norma mira a rafforzare il divieto di cui al precedente periodo, disponendo che il divieto di rielezione opera anche nel caso in cui, pur non essendovi stata un'immediata ripresentazione, la successiva consiliatura abbia avuto una fine anticipata rispetto al termine legale, non sia ancora trascorso un numero di anni uguale a quello del precedente mandato, sempre inteso come riferito alla durata della consiliatura.

Rileva che può farsi riferimento alla durata oggettiva, quando, per qualsiasi motivo, la consiliatura duri effettivamente più dei consueti 4 anni, perché la ratio della norma è evitare le rendite di posizione, che più tempo si trascorre in Consiglio, più maturano a favore del Consigliere o, specularmente, meno tempo si trascorre fuori dal Consiglio più difficile è diluire le rendite di posizione precedentemente acquisite. Invece sarebbe del tutto illogico, oltre che contrario alla stessa ratio della norma, considerare la consiliatura comunque di 4 anni, anche se durata meno, così inibendo la candidatura al fine di evitare le rendite di posizione e poi ridurre a 4 anni il calcolo della durata della consiliatura durata più del tempo fisiologico (quale che ne sia stata la ragione), così consentendo la ricandidatura e finendo con il favorire le medesime rendite di posizione.



Così la sentenza impugnata, violando anche l'art. 12 delle preleggi, ha interpretato la sopraindicata norma contro il criterio introdotto nel nostro ordinamento giuridico di limitare la durata dei mandati e in senso non costituzionalmente orientato ed ha erroneamente ridotto a 4 anni la durata dell'ultima consiliatura svolta dai resistenti, che in termini di tempo è invece durata 4 anni e 3 mesi per l'avv e 4 anni e 5 mesi per gli avv.ti ed ha dilatato a 4 anni il numero di anni decorsi dal precedente mandato, quando ne sono trascorsi soltanto 3 anni e 9 mesi per l'avv. e 3 anni e 7 mesi per gli altri tre reclamati.

1.8. Con l'ottavo motivo, il ricorrente lamenta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 59, comma 2, R.D. n. 37/34 e dell'art. 50, comma 3, R.D.L. n. 1578/33.

Censura la sentenza impugnata per aver dichiarato inammissibile il reclamo incidentale proposto.

Sostiene che il C.N.F. non abbia compreso la domanda proposta con il reclamo incidentale condizionato ed assume che se il C.N.F. avesse accolto l'unica ed effettiva domanda proposta dal resistente, di annullamento della decisione della Commissione nella parte in cui aveva dichiarato la sua ineleggibilità, per mancanza di potere decisionale della Commissione o per la questione afferente al valore del voto del Presidente della Commissione, non vi sarebbe stata pronuncia sul merito della vicenda, cioè sulla effettiva sussistenza, in capo al resistente, di una causa di ineleggibilità.

Rileva che il reclamo incidentale, proposto, come detto, in modo condizionato, avrebbe dovuto portare il C.N.F. giudicante a decidere anche in merito alla sussistenza della causa di ineleggibilità, magari dichiarando la mancanza di potere della commissione, ma comunque dichiarando ineleggibile il resistente, valutando nel merito la sua posizione, in riferimento al reclamo incidentale.

## 2. Il ricorso dell'Ordine degli Avvocati di Taranto

2.1. I sei motivi di ricorso dell'Ordine degli Avvocati sono sovrapponibili ai primi sei motivi di ricorso principale.

3. I predetti avvocati formulano censure sovrapponibili a quelle, corrispondenti dell'Ordine degli Avvocati.

3.1. Con il primo motivo denunciando la violazione dell'art. 307, commi 3 e 4, cod. proc. civ., chiedono di dichiarare l'estinzione del giudizio per mancata integrazione del contraddittorio e l'annullamento della sentenza impugnata.

Rilevano che trattasi di questione pregiudiziale di rito, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, sulla quale non è stata resa una decisione dal Giudice a quo, ed è dirimente e pregiudiziale rispetto a tutti i motivi di ricorso già proposti dai ricorrenti principali.

3.2. Con il secondo motivo denunciano la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. per avere il C.N.F. deciso extra e ultra petita ed annullato integralmente il procedimento elettorale, pur in mancanza di specifica domanda, con conseguente violazione dell'art. 48 Costituzione e del principio del "favor voti".

3.3. Con il terzo motivo denunciano la violazione e falsa applicazione a) dell'art. 6-bis, L.241/1990 e dell'art. 7, D.P.R. n. 62/2013 in riferimento al conflitto di interessi dei componenti della Commissione elettorale. Insussistenza del conflitto di interessi; b) dell'art. 669-octies, comma 6, cod. proc. civ. in merito alla esistenza di un giudicato cautelare relativo alla insussistenza e irrilevanza del preteso conflitto; c) dell'art. 9, L. n. 113/2017 in merito alla prevalenza del voto del Presidente della Commissione, in caso di parità di voti.

3.4. Con il quarto motivo denunciano la violazione, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 3, comma 3, secondo e terzo periodo, L. n. 113/2017, per avere il C.N.F. sancito prima la candidabilità e poi la eleggibilità dei resistenti Di.Vi., Or.Ro., Do.Pa. e Co.Se. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 delle preleggi per aver interpretato la sopraindicata norma contro il criterio introdotto nel nostro ordinamento giuridico di limitare la durata dei mandati e in senso non costituzionalmente orientato.

3.5. Con il quinto motivo denunciano la violazione e/o erronea applicazione degli artt. 59, comma 2, R.D. n. 37/34 e 50, comma 3, R.D.L. n. 1578/1933, in riferimento al proposto reclamo incidentale dichiarato inammissibile.

#### 4. I ricorsi incidentali.

4.1. Con il primo motivo i ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 307, commi 3 e 4, cod. proc. civ. - Estinzione del giudizio per mancata integrazione del contraddittorio. Violazione dell'art. 102 cod. proc. civ. - Nullità della sentenza per mancata integrazione del contraddittorio.

Censurano la sentenza impugnata per non aver rilevato che tutti e quattro i reclamanti non avevano ottemperato, nei confronti di ben 3 candidati risultanti dall'elenco riportato nel verbale della Commissione del 23.01.2023 e considerati litisconsorti necessari, all'ordine di integrazione del contraddittorio impartito dal Giudicante ai sensi dell'art. 102 cod. proc. civ. dovendo considerarsi inesistente, la notifica effettuata all'avv., non esistendo alcun collegamento giuridico nel procedimento n. 43/2023 e riuniti, fra gli stessi ed il destinatario della notifica dell'integrazione del contraddittorio.

Ne consegue, altresì, - attesa l'inesistenza della notifica o comunque la nullità non sanata dalla costituzione, nel procedimento R.G. n. 43/2023 e riuniti, che non vi era stata l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i litisconsorti necessari, ordinata dall'organo giudicante, con conseguente nullità della sentenza successivamente emessa dal C.N.F. che di tale mancata integrazione del contraddittorio non si è avveduto.

4.2. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 37 cod. proc. civ.

Sostengono che il C.N.F. abbia deciso su materia per la quale vi era difetto assoluto e/o relativo di giurisdizione del giudice speciale.

Assumono che il potere di correggere il risultato elettorale, riconosciuto al giudice ordinario, non comprende la pronuncia demolitoria dell'intero procedimento.

5. I ricorsi incidentali.

I ricorsi, analoghi, attengono alla parte della sentenza ove non è stato dichiarato il difetto di legittimazione passiva anche del ricorrente odierno, costituitosi nella qualità di componente della Commissione elettorale di Taranto e quale iscritto all'Ordine circondariale.

Denunciano, in particolare, i suddetti ricorrenti incidentali il difetto di legittimazione dell'avv. convenuto/reclamato nel giudizio di primo grado e ricorrente principale avverso la sentenza n. 95/2023 C.N.F. - Violazione dell'art. 100 cod. proc. civ.

Assumono che difetti la legittimazione del quale componente della Commissione in quanto quest'ultima è organo provvisorio e non ha rilevanza esterna; difetterebbe, altresì, la legittimazione passiva del predetto quale iscritto all'Ordine in quanto tale legittimazione spetta solo all'Ordine degli Avvocati e ai consiglieri eletti, non anche ad ogni iscritto all'Ordine cui spetta solo l'azione popolare forense, non sussistendo una posizione differenziata tale da qualificare l'interesse a resistere nel reclamo elettorale.

6. La tardività del controricorso.

6.1. Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità del controricorso in quanto tardivo.

6.2. Ciò non preclude, come si è, in effetti, verificato, la partecipazione di detti controricorrenti tardivi alla pubblica udienza (v. Cass., Sez. Un., 4 dicembre 2020, n. 27771; Cass. 14 marzo 2017, n. 6563) nel corso della quale gli stessi hanno avuto modo di esplicitare le proprie posizioni, dichiarando espressamente di accettare la causa nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, facendo proprie le difese spiegate dai, con particolare riferimento alla richiesta di dichiarazione di cessazione della materia del contendere e comunque rimettendosi alla decisione di queste Sezioni Unite.

7. La questione della cessazione della materia del contendere

7.1. Nella complessa e articolata vicenda per cui è causa risulta che il Ministro della Giustizia ha disposto lo scioglimento del C.O.A. di Taranto con provvedimento dell'ottobre 2023. Il 20, 21 e 22 novembre si sono svolte le

elezioni, vi è stata la proclamazione degli eletti e in data 27 novembre il C.O.A. di Taranto si è ritualmente insediato.

Si sostiene da parte dei controricorrenti ma anche da parte dello stesso Consiglio degli Ordine degli avvocati di Taranto che, discutendosi nel presente processo, della questione della eleggibilità con riferimento al verbale di proclamazione degli eletti del 28 gennaio 2023, le successive elezioni avrebbero determinato la cessazione della materia del contendere.

7.2. In effetti sussiste un orientamento di questa Corte, maturato proprio con riguardo ad organismi elettivi di ordini professionali, secondo cui (v. Cass, Sez. Un., 14 dicembre 2020, n. 28383 e la giurisprudenza ivi richiamata) - la scadenza del mandato elettorale e la conseguente rinnovazione di un organismo elettivo comportano il venir meno dell'interesse alla decisione nei giudizi in cui si controverta della legittimità delle operazioni elettorali relative all'elezione dell'organismo scaduto, con la conseguenza che, pur se la circostanza emerga solo nel giudizio di legittimità, la Corte di cassazione deve dichiarare l'inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere; - questa dichiarazione deve avvenire anche d'ufficio sulla base di documenti agli atti che dimostrino il venir meno dell'interesse alla pronuncia sul fondo della questione e che, proprio perché in tal modo riguardanti l'ammissibilità del ricorso, possono essere per la prima volta depositati anche in sede di legittimità ex art. 372 cod. proc. civ.

Tanto porterebbe a ritenere che essendo la consiliatura della cui legittima elezione si dubita (costituente l'oggetto specifico del presente contenzioso) giunta a scadenza, con la proclamazione degli eletti per la consiliatura successiva, non sussisterebbe alcun interesse ad una pronuncia sulle questioni poste.

7.3. In realtà è stato anche documentato, sempre ex art. 372 cod. proc. civ., che tutti gli atti che hanno portato alla proclamazione degli eletti per la Consiliatura 2023/2026 sono egualmente sub iudice essendo stati variamente impugnati davanti al TAR di Lecce e al C.N.F., con prosieguo dinanzi a questa Corte di legittimità; inoltre sono state anche prospettate azioni risarcitorie.

In particolare, il ricorrente avv. ha negato che i fatti successivamente intervenuti possano reputarsi idonei ad ingenerare la cessazione della materia del contendere e fortemente evidenziato il proprio interesse, quale iscritto all'Albo degli Avvocati di Taranto, alla decisione della causa che riguarda, tra l'altro, la regolare partecipazione degli avv.ti alla tornata elettorale (in termini di candidabilità) e la loro elezione a componenti del C.O.A. Taranto (in termini di eleggibilità).

7.4. Tanto esclude che sussistano, nello specifico, le condizioni per una cessazione della materia del contendere. Se pure quest'ultima non presuppone necessariamente un espresso accordo delle parti anche sulla fondatezza (o infondatezza) delle rispettive posizioni originarie nel giudizio, qualora la sopravvenienza di un fatto, che si assume suscettibile di determinare la

cessazione della materia del contendere, sia allegato da una parte e l'altra non aderisca a tale prospettazione, non può dirsi sussistente una condizione tale da legittimare una pronuncia di cessazione della materia del contendere dovendo ritenersi mancante il requisito del sopravvenuto difetto di interesse ad una decisione sul merito dell'azione.

## 8. La questione della estinzione del giudizio dinanzi al C.N.F.

8.1. Ragioni di ordine logico impongono l'esame prioritario della questione con la quale i ricorrenti incidentali, denunciando la violazione dell'art. 307, commi 3 e 4 cod. proc. civ., chiedono dichiararsi l'estinzione del giudizio dinanzi al C.N.F. per mancata integrazione del contraddittorio e l'annullamento della sentenza impugnata.

8.2. Il rilievo è infondato.

8.3. I ricorrenti incidentali affidano la proposta censura ad una sintesi narrativa degli atti processuali dai quali, a loro dire, emergerebbe che, a fronte di una disposta integrazione del contraddittorio, non era stata effettuata la notifica nei confronti degli avvocati (n. 37 della lista dei candidati), (n. 38 della lista dei candidati) (n. 56 della lista dei candidati) e corredano la stessa solo con la produzione di parte degli atti richiamati non si evince, però, che fosse stata formulata al C.N.F. rituale eccezione in tal senso, anzi gli stessi ricorrenti deducono che l'eccezione di estinzione per mancata integrazione del contraddittorio può essere sollevata per la prima volta in sede di legittimità.

È pur vero che la L. n. 69/2009 ha modificato il comma 4 dell'art. 307 cod. proc. civ., eliminando il pregresso riferimento alla necessità di un'eccezione di parte ai fini della produzione dell'effetto estintivo nell'attuale formulazione, pertanto, la norma si limita a stabilire che l'estinzione opera di diritto, e produce i propri effetti appena si verificano i fatti, indicati dai precedenti commi dello stesso art. 307, produttivi della stessa.

Tuttavia, deve trattarsi di "inattività delle parti" ovvero di "inottemperanza all'ordine di integrazione del contraddittorio" che può, evidentemente, essere rilevata d'ufficio, là dove, nella specie, come affermato dagli stessi ricorrenti incidentali, non vi era stata una totale omessa notifica ma una notifica asseritamente irregolare in quanto effettuata, per tutti e tre i suddetti litisconsorti, all'avv. Fedele Moretti il quale, nella prospettazione di cui alle doglianze, non aveva alcun legame con gli indicati litisconsorti.

Non potendo, dunque, discutersi di "inattività delle parti" non si rientrava nell'ambito della previsione di cui all'art. 307 cod. proc. civ. con le conseguenze ad essa ricollegabili, compresa la non necessità dell'eccezione di parte.

Né poteva discutersi di inesistenza della notifica (configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere

riconoscibile un atto qualificabile come notificazione), ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità, tale da renderne eventualmente necessario il rinnovo (Cass., Sez. Un., 20 luglio 2016, n. 14916).

Nello specifico non vi sono elementi per ritenere che la notifica effettuata fosse totalmente priva di ogni collegamento con i destinatari dell'atto da risultare inesistente, deponendo, peraltro, in senso contrario non solo la circostanza, riportata dagli stessi ricorrenti incidentali, che l'avv. difendeva in suddetti litisconsorti in (non meglio precisati) altri e diversi giudizi oltre quella che si sono costituiti in questa sede di legittimità proprio con il patrocinio dell'avv.

Inoltre, i suddetti avv.ti, nel corso dell'odierna discussione orale, riportandosi al contenuto del controricorso (tardivo) hanno espressamente dichiarato di accettare la causa nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, rinunciando ad ogni possibile contestazione in senso sostanziale ed eccezione in senso processuale relativa al procedimento rubricato al n. 95/2023 R.G. del Consiglio Nazionale Forense, definito con sentenza del 17 maggio 2023 e così rinunciato agli effetti della (pur eventualmente sussistente) nullità della notifica sopra evidenziata.

Tale espressa accettazione impedisce di rilevare il difetto di contraddittorio (ribadito che non si verte in ipotesi di estinzione d'ufficio per inattività delle parti), atteso che nessuna delle parti è stata privata di facoltà e prerogative processuali, non già altrimenti pregiudicate.

## 9. I motivi di ricorso

9.1. È infondato il primo motivo proposto dall'avv. e dall'ordine degli Avvocati di Taranto sul difetto di potestas iudicandi del C.N.F.

9.2. La circostanza evidenziata dalla difesa dei ricorrenti secondo cui l'art. 34, comma 3, legge n. 247/2012 espressamente prevede che "le elezioni per la nomina dei componenti del C.N.F. devono svolgersi nei quindici giorni prima della scadenza del Consiglio in carica" e che, sempre l'art. 34, al comma 1, ult. parte, prevede che "il Consiglio uscente resta in carica per il disbrigo degli affari correnti fino all'insediamento del Consiglio neoeletto", con la conseguenza che tale regime di prorogatio sarebbe solo limitato alla trattazione degli affari correnti e non anche all'esercizio dell'attività giurisdizionale, non appare pertinente né risolutiva.

La norma di legge invocata, nell'indicare gli affari correnti, si riferisce esclusivamente all'attività amministrativa propria del C.N.F. della quale è assicurata continuità e non riguarda l'attività giurisdizionale esercitata dall'apposita Sezione disciplinare la cui fonte, come condivisibilmente rilevato dal P.G., è da rinvenirsi nel principio generale di immanenza della funzione giurisdizionale (cfr. in tal senso Cass., Sez. Un., n. 24896 del 6 novembre 2020).

Nello specifico, alla data della decisione della sentenza n. 95/2023 (23 marzo 2023), il nuovo C.N.F. non si era insediato (fatto avvenuto il 5 aprile 2023) e dunque il C.N.F. uscente era ancora in carica per espressa previsione dell'art. 34, comma 1, prima parte della medesima legge n. 247/2012 ("Il C.N.F., 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").

La funzione giurisdizionale del C.N.F., giudice speciale per norma costituzionale, è immanente e permane sino alla data di cessazione della carica (nella specie, 5 aprile 2023) e comunque non soffre il limite del disbrigo degli affari correnti, in quanto essi si riferiscono alla funzione amministrativa dell'organo.

10. Sono infondati il secondo ed il terzo motivo proposti dall'avv. E dall'Ordine degli Avvocati di Taranto relativi alla legittimità della pronuncia del C.N.F. estesa all'annullamento della proclamazione di tutti gli eletti.

10.1. Il C.N.F. è l'organo avente competenza giurisdizionale a decidere sui ricorsi relativi alle elezioni dei Consigli dell'Ordine, ex art. 36 della legge professionale forense, e quindi preposto alla verifica della legittimità della procedura elettorale seguita dai Consigli degli Ordini territoriali. Esso effettua, su ricorso degli interessati, un controllo di legalità sul corretto svolgimento delle operazioni elettorali e provvede ad annullare il provvedimento di proclamazione degli eletti se accerta che lo stesso o un atto ad esso prodromico sono stati adottati in violazione di legge. Non può invece sostituirsi ai Consigli dell'Ordine territoriali nel diretto svolgimento dei compiti loro assegnati dalla legge in sede elettorale, né può dettare loro il contenuto dei provvedimenti di loro competenza.

Nello specifico il C.N.F. ha annullato la proclamazione degli eletti dopo aver riscontrato plurime violazioni in cui era incorsa la Commissione, tra cui l'adozione di determinazioni in situazione di conflitto di interessi che traducendosi in una violazione del principio di imparzialità, era tale da determinare un vulnus al procedimento elettorale e da inficiare tutte le valutazioni espresse dall'organo con conseguente incidenza sulla legittimità anche degli atti successivi della procedura.

Correttamente il C.N.F., ritenuto che le situazioni accertate avessero inquinato e reso poco trasparente l'iter seguito e gli atti adottati, ha ritenuto di far prevalere il ripristino della legittimità e della legalità sul momento proprio della votazione, stante la "portata immediatamente caducante rispetto agli atti successivamente adottati", che nei primi hanno il loro fondamento indefettibile, senza che fosse necessaria la proposizione di una impugnazione 'ad hoc' di tali atti successivi, "salvo che per far valere ipotetici vizi di illegittimità ad essi propri e non derivati (così, da ultimo, TAR Lazio, Sez. III, 28 marzo 2019, n. 4151 con riferimento ad una graduatoria di concorso rispetto alla successiva immissione in ruolo)". Del pari correttamente è stato ritenuto che l'annullamento in parola non avesse effetti sugli atti precedenti e, segnatamente, sulla delibera di indizione delle elezioni del C.O.A., sull'invito a presentare candidature e sulla

conseguente presentazione delle stesse (la cui valutazione è stata demandata ad una Commissione in diversa composizione).

10.2. Le suddette considerazioni assorbono le censure riguardanti la prospettata acquiescenza rispetto alla valutazione di candidabilità di tutti gli altri candidati e la proclamazione della elezione degli altri candidati eletti, dovendosi, peraltro, ricordare che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte di legittimità, l'acquiescenza tacita (alla sentenza) ex art. 329 cod. proc. civ. può sussistere soltanto qualora l'interessato abbia posto in essere atti dai quali sia possibile desumere, in maniera precisa ed univoca, il proposito di non contrastare gli effetti giuridici della pronuncia, trattandosi di atti assolutamente incompatibili con la volontà di impugnare (Cass., Sez. 2, 29 febbraio 2016, n. 3934).

In ogni caso, nello specifico, come si evince dalla sentenza impugnata, i reclamanti dinanzi al C.N.F. non hanno prestato acquiescenza agli atti, avendo domandato in via principale l'annullamento integrale dei verbali delle fasi sub procedurali e terminale per il vizio sopra richiamato nonché di ogni atto presupposto connesso e/o consequenziale.

11. È infondato il quarto motivo proposto dall'avv. e dall'Ordine degli Avvocati di Taranto relativi ai poteri della Commissione elettorale nell'ambito del procedimento elettorale degli ordini forensi.

11.1. Il motivo pone la questione se sia consentito alla Commissione elettorale, in sede di proclamazione degli eletti, l'esercizio di un potere decisionale in ordine alla eleggibilità dopo lo svolgimento delle operazioni di voto e ciò anche con riguardo a candidature escluse ed ammesse con riserva.

Ci si chiede se sia legittimo l'operato della Commissione elettorale nel momento in cui, concluse le operazioni di voto, effettuato lo spoglio delle schede e lo scrutinio, preso atto che taluni candidati prima ritenuti incandidabili erano stati ammessi con riserva, giusta decreto inaudita altera parte del Presidente del Consiglio Nazionale Forense del 24 gennaio 2023, li ha nondimeno esclusi dal novero degli eletti (revocando implicitamente la precedente ammissione con riserva) perché considerati ineleggibili così come analoga valutazione ha compiuto con riguardo ad altri avvocati già ritenuti candidabili.

11.2. Quanto all'ammissione con riserva nelle competizioni elettorali, deve escludersi, in mancanza di una indicazione normativa, l'istituto della ammissione con riserva al voto per la designazione dei componenti dei Consigli degli ordini degli avvocati.

Sulla base delle previsioni normative, il potere attribuito alla Commissione elettorale dall'art. 9 della legge n. 113 del 2017 è esclusivamente quello di verificare preventivamente la sussistenza dei requisiti di legge e, in caso negativo, escludere uno o più candidati, per poi lasciare al candidato la scelta di tutelarsi proponendo una eventuale impugnazione della decisione anche in via cautelare davanti all'organo competente, ovvero il C.N.F., ex art. 28 della



medesima legge, organo dotato di competenza giurisdizionale esclusiva in materia (proponendo in quella sede una eventuale richiesta di sospensione dell'efficacia del provvedimento di esclusione, eventualmente, al fine di non precludere al candidato il diritto di partecipare alla votazione).

A differenza dei pubblici concorsi per titoli o esami, in cui l'ammissione con riserva non incide, o incide marginalmente sulla posizione degli altri candidati, consentendo al candidato di dar prova della sua preparazione mediante l'espletamento della prova, fruendo di una possibilità che andrebbe diversamente perduta, si tratta invece di una competizione elettorale ed, in particolare, di una competizione dotata di una base di elettorato attivo molto circoscritta, in cui l'elezione è frutto, anche, della visibilità e della stima di cui gode il candidato all'interno del suo ordine professionale nell'ambito territoriale in cui esercita la professione.

L'ammissione con riserva non è prevista e non pare che corrisponda, in caso di selezione elettorale, ad un principio generale.

Specie in ambiti territorialmente o corporativisticamente ristretti, come quello delle elezioni ai consigli degli ordini professionali, connotati da tratti peculiari di prossimità, mutuando l'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale, inevitabilmente consentirebbe all'ammesso con riserva di condizionare l'esito delle elezioni, svolgendo campagna elettorale in proprio favore e veicolando a suo favore voti che, in caso di sua esclusione dalla competizione, sarebbero stati diversamente assegnati dai votanti.

In mancanza di una chiara previsione di legge, deve escludersi che rientri nei poteri della Commissione elettorale istituita in occasione delle elezioni dei componenti del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, in sede di verifiche preventive di ammissibilità delle candidature, ammettere con riserva uno o più candidati.

11.3. Quanto alla fase successiva al voto, dalla scansione procedimentale delle procedure di voto, ed in particolare dall'art. 15 della legge n. 113 del 2017, si deduce che la Commissione elettorale non può effettuare alcun tipo di attività di verifica delle candidature dopo che lo scrutinio è terminato. Nella fase successiva allo scrutinio, i compiti della Commissione elettorale sono specificamente indicati dalla legge e sono solo quelli indicati dalla legge essa deve procedere al conteggio dei voti, alla formazione della graduatoria e alla proclamazione degli eletti, dandone le comunicazioni agli organi previsti dalla legge. Una volta espletata l'elezione sulla base di un determinato elettorato, non è più dato alla Commissione elettorale modificarne i risultati escludendo un candidato precedentemente ammesso, perché in tal modo altererebbe gli esiti della votazione.

Ipotizzando l'ammissibilità con riserva di un candidato in una competizione elettorale con un elettorato molto circoscritto, e questo, come nella specie, risultasse tra gli eletti ma potesse essere successivamente escluso dalla stessa Commissione preposta a vigilare sul regolare svolgimento delle operazioni

elettorali, l'intero esito dell'elezione ne risulterebbe alterato. Ed infatti, il candidato subentrante per effetto della esclusione di altro candidato successivamente disposta potrebbe non essere quello che nella competizione elettorale svoltasi ha riportato un maggior numero di preferenze, pur non risultando eletto. Se l'ammissibile con riserva non fosse stato tra gli eleggibili, infatti, tutti i voti avrebbero potuto essere ripartiti diversamente non risentendo della campagna elettorale da questi svolta in proprio favore.

Deve ritenersi preferibile l'interpretazione secondo la quale la Commissione elettorale, che è organo preposto a vegliare sul regolare espletamento del voto, non abbia poteri preventivi di ammissione con riserva al voto, né poteri successivi di esclusione.

11.4. Gli aventi diritto al voto non sono peraltro privi di mezzi di reazione contro una fallace interpretazione della Commissione stessa (che ammetta un candidato che non ne ha diritto, o che escluda uno che ne ha diritto) nell'ambito della fase procedimentale precedente alla espressione del voto, gli interessati possono rivolgersi alla stessa Commissione, perché modifichi in sede di autotutela i propri provvedimenti finché non hanno inizio le operazioni di voto. Dopo le operazioni di voto e la proclamazione degli eletti, questo atto è impugnabile in sede giurisdizionale davanti all'organo competente, ovvero il C.N.F., ex art. 36 della legge professionale forense, che ha la competenza di verificare la legittimità o meno dei provvedimenti adottati dalla Commissione elettorale.

11.5. La suddetta delimitazione dei poteri della Commissione risulta evidente dal confronto tra l'art. 9, comma 5, della legge 113 del 2017 il quale prevede che "la commissione elettorale procede alla verifica delle candidature nonché del rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 3 e 8 della presente legge e sovrintende a tutte le operazioni elettorali, nonché alle ulteriori attività connesse sino alla proclamazione degli eletti" e l'art. 15 della medesima legge che, rispettivamente ai commi 4, 5, 6 e 7, dispone che "effettuato lo scrutinio, la commissione elettorale predispone, in base ai voti riportati da ciascuno, una graduatoria con l'indicazione di tutti gli avvocati che hanno riportato voti", "risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti, sino al raggiungimento del numero complessivo dei seggi da attribuire", "in caso di parità di voti risulta eletto l'avvocato più anziano per iscrizione all'albo e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età", "terminato lo scrutinio, il presidente del seggio ne dichiara il risultato e nella stessa giornata procede alla proclamazione degli eletti, dandone immediata comunicazione al Ministero della giustizia, al Consiglio nazionale forense, al competente presidente di Tribunale e a tutti gli altri ordini e curandone la pubblicazione nel sito internet istituzionale del proprio ordine".

Si aggiunga che solo nelle ipotesi espressamente previste dal successivo art. 16 il risultato espresso dalla votazione può essere modificato ("In caso di morte, rinuncia, dimissioni, decadenza, impedimento permanente per qualsiasi causa di uno o più consiglieri, subentra il primo dei non eletti. In caso di parità di voti, subentra il più anziano per iscrizione all'albo e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età. Il consiglio, preso atto, provvede

all'integrazione improrogabilmente nei trenta giorni successivi al verificarsi dell'evento").

Il fatto che l'art. 9 citato preveda che la Commissione "sovrintende a tutte le operazioni elettorali, nonché alle ulteriori attività connesse sino alla proclamazione degli eletti" non consente di ritenere che in sede di proclamazione degli eletti la stessa possa rinnovare o modificare il proprio già espresso giudizio di candidabilità trattandosi di mera attività di controllo e vigilanza circa la regolarità del voto come reso evidente dall'art. 11, comma 5 ("La permanenza nel seggio elettorale è consentita ai soli componenti della commissione elettorale che devono sovrintendere alle operazioni di voto mentre l'accesso al seggio elettorale è consentito agli elettori per il tempo strettamente necessario all'espressione del voto"), dall'art. 12, comma 2 ("Le operazioni di voto si aprono con la costituzione del seggio elettorale formato ai sensi dell'articolo 11, nell'ora, nel giorno e nel luogo indicati nell'avviso di convocazione. Il presidente ed il segretario della commissione elettorale assumono rispettivamente le funzioni di presidente del seggio e di segretario del seggio"), dall'art. 13, comma 4 ("L'accesso alle postazioni elettorali, che garantiscono la riservatezza del voto, avviene previa identificazione del votante e del suo diritto al voto da personale del consiglio e sotto il controllo della commissione elettorale. La stessa commissione controlla poi che ogni votante deponga nell'urna la ricevuta del suo voto").

È evidente, allora, che, come correttamente evidenziato dal C.N.F., vi è stata la violazione delle attribuzioni della Commissione espressamente sancite dall'art. 15, commi 4, 5, 6, 7, della legge n. 113 del 2017, nella misura in cui tale organo ha esercitato poteri valutativi in sede di verifica dei risultati elettorali e di proclamazione degli eletti, espressamente preclusi dal richiamato art. 9 che circoscrive temporalmente la verifica dei requisiti alla sola fase dell'ammissione. Del resto, se si consentisse alla Commissione di alterare la platea dei candidati, spostando o anche rivedendo le posizioni giuridico-soggettive degli stessi, dopo averle già vagliate nella fase di ammissione, si determinerebbe un contrasto con i principi di certezza e stabilità del procedimento che tutelano il diritto di elettorato passivo.

11.6. Inoltre, come evidenziato dal PG e correttamente rilevato dal C.N.F., la Commissione, attribuendo valore doppio al voto del Presidente a fronte di una votazione terminata in parità, è incorsa in una violazione di quanto stabilito dal comma 6 dell'art. 15 L. n. 113/2017 (il quale, come detto, prevede che "in caso di parità di voti risulta eletto l'avvocato più anziano per iscrizione all'albo e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età").

12. È infondato il quinto motivo di ricorso dell'avv. e dell'Ordine degli Avvocati di Taranto sul conflitto di interessi dei componenti della Commissione elettorale.

12.1. Nel caso di specie, i componenti della Commissione avevano, ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/1990, l'obbligo nell'attività espletata di valutazione delle candidature - attività connotata peraltro da discrezionalità - di segnalare la situazione di conflitto di interessi e di astenersi dalla partecipazione al

procedimento e alla votazione. L'inosservanza del dovere di astenersi in presenza di situazioni di conflitto di interesse, oltre che configurare un obbligo di legge, si traduce in una violazione del principio di imparzialità costituzionalmente riconosciuto (art. 97 Cost.), il quale incide conseguentemente sulla legittimità di tutti gli atti successivi della procedura che - nel caso di specie - fondano il proprio presupposto nella delibera di proclamazione degli eletti del 28 gennaio 2023.

L'indicato art. 6-bis della L. n. 241/1990, il quale sancisce espressamente che "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale", è disposizione volta a disciplinare il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi ed è pacificamente applicabile al caso di specie considerando, in primis, la natura di enti pubblici non economici dei C.O.A. e, poi, la sottesa garanzia costituzionale posta dall'art. 97 Cost., laddove la violazione delle norme legislative e regolamentari incide sulla legittimità dell'intera procedura (Consiglio di Stato, 2 maggio 2022, n. 3417).

Si tratta, dunque, di disposizione di portata generale valida per tutti i procedimenti amministrativi e nell'ambito della quale il legislatore ha inteso comprendere tutte le situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta nell'esercizio del potere decisionale, ipotesi che si verificano quando il soggetto chiamato a svolgere una funzione pubblica sia portatore di interessi della propria o dell'altrui sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'esercizio imparziale ed obiettivo delle sue funzioni mettendo a rischio l'imparzialità amministrativa (Cons. St., Sez. V, 28 ottobre 2019, n. 7389).

Ed è proprio tale potenzialità del conflitto di interessi che rende evidente come il legislatore nazionale abbia voluto non solo garantire l'imparzialità della singola decisione pubblica, ma, più in generale, tutelare il profilo dell'immagine di imparzialità dell'Amministrazione.

Né era necessario, come correttamente ritenuto dal C.N.F., che fosse previamente impugnata la delibera di nomina della Commissione elettorale che infatti non produce un effetto lesivo immediato, costituendo atto endoprocedimentale, potendo, tale nomina, essere legittimamente impugnata nel momento in cui si esaurisce il procedimento amministrativo e diviene compiutamente riscontrabile la lesione della sfera giuridica dell'interessato.

Non censurabile è, dunque, la decisione impugnata là dove ha ritenuto che l'inosservanza del dovere di astenersi in presenza di situazioni di conflitto di interesse abbia inficiato tutte le valutazioni espresse dall'organo nonché gli atti successivi che ivi trovano presupposto ed ha aggiunto che la "portata immediatamente caducante rispetto agli atti successivamente adottati", che nei primi hanno il loro fondamento indefettibile, non necessita della proposizione di una impugnazione 'ad hoc', salvo che per far valere ipotetici vizi di illegittimità

ad essi propri e non derivati, mentre tale annullamento non ha effetti sugli atti precedenti e, segnatamente, sulla delibera di indizione delle elezioni del C.O.A., sull'invito a presentare candidature e sulla conseguente presentazione delle stesse, la cui valutazione è stata, perciò, demandata ad una Commissione in diversa composizione con il compito di procedere ad una nuova valutazione di ammissibilità.

13. È infondato il sesto motivo di ricorso dell'avv. Na.Fa. e dell'Ordine degli Avvocati di Taranto sul giudicato cautelare per essersi lo stesso C.N.F. già pronunciato, in sede di ricorso cautelare, sulla inesistenza di qualsiasi causa di esclusione di aspiranti alla carica di componente della commissione elettorale, stabilendo così un principio che fa stato tra le parti.

13.1. Il provvedimento reso in via d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. ha natura strumentale, provvisoria e non definitiva, in quanto destinato ad essere sostituito dalla decisione di merito, ovvero a decadere per effetto di essa (Cass., Sez. 2, 10 agosto 2016, n. 16894; Cass., Sez. 2, 11 marzo 2004, n. 4964).

Va, peraltro, escluso che su tale natura di provvedimento interinale, ontologicamente inidoneo ad incidere con efficacia di giudicato su posizioni giuridiche di natura sostanziale, abbiano inciso le modifiche introdotte dall'art. 2, comma 3, lettera e-bis), del D.L. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 80 del 2005, che ha disposto l'inapplicabilità ai provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. dell'art. 669 novies, primo comma, cod. proc. civ., sulla perdita di efficacia del provvedimento cautelare in caso di mancato inizio tempestivo del procedimento di merito ovvero di estinzione di quello eventualmente avviato, difettando tali provvedimenti di definitività e decisorietà ed essendo destinati a perdere efficacia a seguito della pronuncia della sentenza definitiva di merito, così da non poter incidere su situazioni soggettive di natura sostanziale con efficacia di giudicato (Cass., Sez. 6, 8 febbraio 2011, n. 3124; cfr. anche Cass., Sez. 1, 20 gennaio 2015 n. 896; Cass., Sez. 1, 22 novembre 2016, n. 23763; Cass., Sez. 3, 20 aprile 2018, n. 9830).

14. È infondato il settimo motivo di ricorso dell'avv. sulla candidabilità ed eleggibilità dei resistenti.

14.1. Nel caso di specie rileva il fatto che i resistenti non abbiano partecipato alla Consiliatura 2019/2022, interrompendo in tal modo la consecutività dei mandati rilevanti ai fini del divieto previsto dalla suddetta norma.

Inoltre, in relazione alla asserita insufficienza del tempo trascorso dalla conclusione della Consiliatura 2015/2018 alla data di verifica delle candidature per la Consiliatura 2023/2026, si osserva che con sentenza n. 8566/2021, le Sezioni Unite di questa Corte, richiamata la pronuncia della Corte Costituzionale e ribadito che - per quanto già evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità - la ratio del divieto di terzo mandato consecutivo è quella di "assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice", hanno affermato il seguente principio di diritto "ai fini dell'applicazione della norma di

cui al terzo comma dell'art. 3 della legge n. 113/2017, che prevede che i consiglieri dell'ordine degli avvocati non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, occorre far riferimento alla nozione di mandato in senso oggettivo, senza che possa avere rilievo la circostanza che il consigliere già eletto per il secondo mandato si sia dimesso anticipatamente rispetto alla durata legale della consiliatura, non potendo quindi ripresentarsi alle elezioni immediatamente successive. Né può rilevare in senso contrario la diversa previsione del terzo periodo del terzo comma, secondo cui la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato, atteso che la norma mira a rafforzare il divieto di cui al precedente periodo, disponendo che il divieto di rielezione opera anche nel caso in cui, pur non essendovi stata un'immediata rappresentazione, la successiva consiliatura abbia avuto una fine anticipata rispetto al termine legale, non sia ancora decorso un numero di anni uguale a quello del precedente mandato, sempre inteso come riferito alla durata della consiliatura".

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

Correttamente, dunque, la durata della Consiliatura 2019/2020 è stata interpretata in chiave oggettiva, al fine di sottrarre la norma al pericolo di elusioni, ed in modo tale da escludere che "il giudizio in merito alla rieleggibilità di un ex Consigliere possa essere condizionato da variabili non preventivabili, quali il differimento delle elezioni ovvero la maggiore sollecitudine degli organi consiliari nel procedere all'espletamento dell'iter per l'avvicendamento degli organi elettivi" (v. punti 4.9 e 4.10 della motivazione Cass. S.U. n. 8566/2021). In senso conforme Cass. Sez. nn. 9906, 9771, 9755, 9751 del 2024.

15. Va disatteso l'ottavo motivo di ricorso sulla inammissibilità del reclamo incidentale proposto dinanzi al C.N.F..

15.1. Il motivo di impugnazione in questione viene proposto dal ricorrente come subordinato al riconoscimento della fondatezza del motivo di ricorso n. 5, relativo al dichiarato conflitto di interessi dei componenti della Commissione elettorale.

Pertanto, in considerazione di quanto affermato in relazione al motivo di ricorso n. 5, anche tale ulteriore motivo in questione appare infondato.

16. Per le sopra evidenziate ragioni sono infondate le ulteriori censure proposte dai ricorrenti incidentali nella parte in cui le stesse sono sovrapponibili e quelle, corrispondenti, di cui ai ricorsi dell'Ordine degli Avvocati di Taranto.

17. È, del pari, infondato l'ulteriore motivo dei ricorrenti incidentali con il quale i predetti evidenziano che il potere di correggere il risultato elettorale, riconosciuto al giudice ordinario, non comprende la pronuncia demolitoria dell'intero procedimento, richiamandosi quanto evidenziato al punto sub 10.1. che precede.

18. È infondato il motivo dei ricorsi incidentali sulla legittimazione dell'avv.to mevietto.

18.1. In materia è già intervenuta, con sentenza 18 dicembre 2020 n. 29106, questa Corte a Sezioni Unite, statuendo il seguente principio di diritto "Il reclamo proponibile, ai sensi dell'art. 28, comma 12, della L. n. 242 del 2012, avverso i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine degli avvocati si caratterizza, quale azione popolare, per la legittimazione diffusa, sia pure riferita agli iscritti all'albo, ed a carattere neutro - siccome riconosciuta indipendentemente dalla configurazione di una ulteriore, specifica situazione sostanziale qualificata in favore dell'istante - prevista dal legislatore allo scopo di tutelare l'interesse (pubblico) al corretto funzionamento del sistema democratico rappresentativo dei Consigli degli Ordini degli avvocati. Ne consegue, da un lato, l'ammissibilità di una proposizione della domanda in forma collettiva, da parte di più avvocati con un unico atto e, dall'altro, la non configurabilità di un conflitto di interessi tra i reclamanti medesimi, risultando irrilevanti le ragioni soggettive sottese all'azione". Si è valorizzata, in quella pronuncia, l'interpretazione dell'art. 28, comma 12, della legge n. 247/2012 il quale stabilisce che "contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine ciascun avvocato iscritto all'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione", evidenziando che la stessa portata letterale della disposizione normativa è inequivoca nell'escludere che l'esperimento dell'azione debba comportare il conseguimento di uno specifico vantaggio in favore di colui (o di coloro) che la propone (o la propongono) e, quindi, implica l'ammissibilità di un rimedio impugnatorio (con lo strumento del reclamo) sotto forma di azione collettiva, che si inquadra nel più ampio genus dell'azione popolare (quale ipotesi di azione eccezionalmente concessa dal legislatore, allo scopo di tutelare un interesse pubblico attraverso l'attribuzione di una legittimazione diffusa che, perciò, prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo agli attori) . Tale indirizzo è stato, pertanto, ritenuto adattabile anche al citato art. 28, poiché, afferendo la norma alla regolarità dei risultati elettorali, non investe le posizioni dei singoli elettori, ma tutto il corpo elettorale, con l'ulteriore conseguenza che rispetto allo specifico complessivo petitum dedotto con il reclamo proposto dianzi al C.N.F. e in dipendenza della finalità con esso perseguita deve essere escluso il conflitto

di interessi tra i reclamanti (cfr. anche Cass., Sez. Un., 20 maggio 2021, n. n. 13872).

Nello specifico il C.N.F. ha evidenziato che la legittimazione dell'avv. andava tenuta ferma in ragione della sua qualità di iscritto all'Ordine circondariale che aveva presentato reclamo incidentale.

19. Vanno conclusivamente rigettati i ricorsi principali e quelli incidentali.

20. L'esito dei ricorsi oltre che la novità e complessità delle questioni trattate giustificano la compensazione tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

21. Occorre dare atto, ai fini e per gli effetti indicati da Cass., Sez. Un., 20 febbraio 2020, n. 4315, della sussistenza delle condizioni processuali richieste dall'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

La Corte rigetta i ricorsi principali e incidentali; compensa le spese.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002 dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti principali e incidentali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per i ricorsi principali e incidentali, a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma il 28 maggio 2024.

Depositato in Cancelleria il 26 agosto 2024