

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI
Sentenza 4-19 dicembre 2018, n. 32781

SENTENZA

sul ricorso 24013-2018 proposto da:

CREMONA ANTONINO MARIA, rappresentato e difeso da sé medesimo, ed elettivamente domiciliato in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE;

- ricorrente -

contro

AVANZATO VINCENZO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE DELLE MILIZIE 76, presso lo studio dell'avvocato GABRIELE FRANZA - STUDIO LEGALE FRANZA POZZAGLIA, rappresentato e difeso dall'avvocato ANTONIETTA ALONGI CAMMALLERI;

- controricorrente -

nonché contro

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI AGRIGENTO, PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, BUGGEEA SALVATORE MAURIZIO, AZZARELLO LILLA, VALENZA IGNAZIO, QUATTROCCHI FABIO, ALONGE GERLANDO, LONGO EUGENIO, DI BENEDETTO MAURIZIO, DI CARO PAOLO, MONGIOVÌ GAETANO, DALLI CARDILLO EMANUELE, FARRUGGIA ANGELO, PULLARA IGNAZIO, BONVISSUTO ANTONINA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 80/2018 del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, depositata il 21/06/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 04/12/2018 dal Consigliere FRANCO DE STEFANO;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale LUCIO CAPASSO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Antonino Maria Cremona e Calogero Massimo Cammalleri per delega orale dell'avvocato Antonietta Alongi Cammalleri.

Fatti di causa

1. L'avvocato Antonino Maria Cremona ricorre, affidandosi ad atto notificato il 03/08/2018 ed articolato su dieci motivi, per la cassazione della sentenza n. 80 del 21/06/2018, con cui il Consiglio (Nazionale Forense ha rigettato il reclamo da lui proposto, in qualità di componente eletto del medesimo Consiglio dell'Ordine, avverso la proclamazione di alcuni degli eletti e di uno dei candidati alle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento tenutosi il 6 ed il 7 ottobre 2017.
2. In particolare, il reclamo era fondato sulla contestazione dell'eleggibilità di sei componenti proclamati eletti (gli avvocati Salvatore Maurizio Buggea, Vincenzo Avanzato, Lilla Azzarello, Ignazio Valenza, Fabio Quattrocchi, Gerlando Alonge) e del non eletto avv. Eugenio Longo, per avere costoro già ricoperto la carica di consigliere dell'Ordine per almeno due mandati consecutivi, in relazione all'art. 3, comma 3, della legge n. 113/2017.
3. Degli intimati notifica il 09/10/2018 controricorso - depositandolo il 26/10/2018 - l'avvocato Vincenzo Avanzato, mentre gli altri intimati (il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento; gli altri suoi componenti nei cui confronti era stato proposto il reclamo elettorale: Salvatore Maurizio Buggea, Lilla Azzarello, Ignazio Valenza, Fabio Quattrocchi, Gerlando Alonge, Eugenio Longo; ed i componenti della Commissione elettorale: Maurizio Di Benedetto, Paolo Di Caro, Gaetano Mongiovi, Emanuele Dalli Cardillo, Angelo Farruggia, Ignazio Pullara, Antonina Bonvissuto; il Procuratore Generale della Repubblica presso questa Corte) non espletano attività difensiva in questa sede.
4. Per la pubblica udienza del 04/12/2018, alla quale sia il Cremona che l'Avanzato discutono oralmente la causa, il primo deposita memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ., con la quale preliminarmente contesta la procedibilità delle difese dell'Avanzato ed illustra ulteriormente i motivi già svolti.

Ragioni della decisione

A. La ritualità del controricorso.

1. Va preliminarmente rilevato che il controricorso di Vincenzo Avanzato è rituale e tempestivamente prodotto, in applicazione del principio affermato ex professo da Cass. Sez. U. 10/07/2017, n. 16993, secondo cui la nuova disciplina del ricorso per cassazione contro le decisioni del Consiglio Nazionale Forense, di cui all'art. 36, comma 6, della l. n. 247 del 2012, non prevedendo tale testo normativo il richiamo anche agli artt. 66 a 68 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37 (ma solo agli artt. 59 a 65 di questo e cioè per il solo procedimento dinanzi al Consiglio Nazionale Forense), comporta, per il controricorso e visto che per esso non è dettata alcuna norma speciale, l'applicazione della disciplina del codice di procedura civile e, con essa, del normale termine per il controricorso - e non quello più breve previsto dalla previgente l.p.f. (art. 66).
2. La contraria argomentazione sviluppata dal ricorrente in memoria, che si limita ad invocare l'obiter di Cass. Sez. U. 31/01/2017, n. 2481, con semplice illustrazione della previgente disciplina ignara delle ragioni della ritenuta sua inapplicabilità espone nella successiva ed ampia motivazione della richiamata Cass. Sez. U. 16993/17, per discostarsi dalla quale ultima non si ravvisa nemmeno alcuna ragione, non può quindi essere condivisa. Del resto, sebbene formalmente non abrogato dalla nuova disciplina, l'intero assetto disegnato dalla previgente è stato compiutamente risistemato dalla novella del 2012 e, in tale contesto, più non sussistono le esigenze di specialità della normativa originaria in relazione allo sviluppo del giudizio di legittimità.
3. Di conseguenza, il controricorso dell'Avanzato, notificato il 09/10/2018, nel rispetto dell'ordinario termine di venti giorni dalla scadenza di

quello dalla notifica del ricorso, adeguatamente maggiorato della sospensione feriale, è tempestivo; e, per essere stato depositato il 26/10/2018 e così entro i venti giorni successivi alla sua notifica, è altresì procedibile: e le sue difese ivi dispiegate sono pertanto legittimamente avanzate.

B. La questione decisa dal CNF e le tesi delle parti.

4. Ciò premesso, è contestata l'interpretazione data dal Consiglio Nazionale Forense sulla non computabilità dei mandati di consigliere svolti anteriormente alla nuova legge ai fini della preclusione di eleggibilità prevista dall'art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (a mente del quale «i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi»): si disputa, nella specie, del rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Agrigento, tenutesi il 6 ed il 7 ottobre 2017, in sede di prima applicazione delle richiamata legge.

5. Sul punto, il Consiglio Nazionale Forense, riconosciuto l'interesse al reclamo in capo al reclamante benché egli stesso fosse stato eletto all'esito delle elezioni il cui risultato aveva contestato, ha ritenuto di interpretare la disposizione transitoria dell'art. 17, comma 3, della stessa legge (a mente del quale, «in sede di prima applicazione, la durata dei consigli dell'ordine ... è stabilita comunque alla scadenza del 31 dicembre 2018, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 3 della presente legge ...») non sulla sola base del suo tenore letterale, ma anche sotto il profilo logico e sistematico: e, in estrema sintesi, sia per il carattere necessariamente eccezionale delle deroghe alla regola della normale eleggibilità, sia per la profonda diversità di ambito e modalità di esercizio del mandato di consigliere all'esito della compiuta riforma del Consiglio dell'Ordine di cui alle leggi nn. 247/12 e 113/17, ha ritenuto applicabili le «fondamentali e sostanziali novità della procedura elettorale introdotte dal combinato disposto» di tali leggi soltanto tutte insieme ed esclusivamente alle elezioni svolte con le nuove regole, sicché il divieto di eleggibilità non avrebbe potuto che riguardare quei soli mandati (consecutivi) espletati all'esito delle elezioni tenutesi col nuovo sistema.

6. Nella stessa sentenza è disatteso il richiamo del ricorrente a Cass. n. 2001/2008, per la reputata non comparabilità delle materie (riferendosi quella pronuncia all'eleggibilità di Sindaci e Presidenti di Provincia e, quindi, a competizioni elettorali politiche, strutturate su di un sistema elettorale diverso, in via di consolidamento di una progressiva e pregressa evoluzione, implicanti una deroga per la minore durata del mandato, ritenuta come non prevista dalla legge n. 247/12); ed è pure disatteso il richiamo all'art. 5, comma 3, I. n. 111/17 (con riferimento agli incarichi direttivi e sennidirettivi dei magistrati ex artt. 45 e 46 d.lgs. n. 160/06, sussistendo in quel caso una «espressa e precisa disciplina transitoria che nel caso di specie è, invece, assente»).

7. Il ricorrente articola dieci motivi di ricorso, coi quali lamenta:

i. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione del combinato disposto degli artt. 17, comma 3 0 art 3 comma 3° ultimi due periodi della legge 12/7/2017 n. 113 e conseguentemente del principio "tempus regit actum";»

ii. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione dell'art. 17 della legge 12/7/2017 n. 113 nella forma della violazione dell'art. 12 delle preleggi;»

iii. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione dell'art. 17 della legge 12/7/2017 n. 113 nella forma della violazione dell'art. 12 delle preleggi per avere violato il criterio storico cioè di tenete [sic] presenti i lavori parlamentari;»

iv. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione dell'art. 17 della legge 12/7/2017 n. 113 nella forma della violazione dell'art. 12 delle preleggi per avere interpretato la legge contro il criterio introdotto nel nostro ordinamento giuridico di limitare la durata dei mandati;»

v. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. ci ./?.] per erronea interpretazione dell'art. 17 della legge 12/7/2017 n. 113 nella forma della violazione dell'art. 12 delle preleggi sull'erroneo presupposto che il CNF ha interpretato la norma in senso costituzionalmente orientato la [sic] dove ha disatteso i principi costituzionali;»

vi. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione dell'art. 17 della legge 12/7/2017 n. 113 nella forma della violazione dell'art. 12 delle preleggi irragionevolezza di una interpretazione diversa;»

vii. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione nella forma della violazione degli art. 10 delle disposizioni sulla legge in generale, r.d. 16/03/1942 n. 262 e dello art. 20 della legge 12/7/2017 n. 113 visto che con l'interpretazione voluta nella sentenza dal CNF l'art. 17 entrerebbe in funzione dopo 9 anni e due mesi dalla pubblicazione in gazzetta ufficiale;»

viii. «Violazione di legge ex art. 360 comma 1 n. 3 [scilicet: cod. proc. civ.?] per erronea interpretazione nella forma della omessa applicazione degli articoli 3, 8 e 9, comma 5°, della legge 12/7/2017 n. 113 per avere il CNF nella impugnata sentenza ritenuto che il combinato disposto degli art. 3, comma 3 e art. 17, comma 3 I. n. 113/2017 si applica ai due mandati successivi consecutivi svolti successivamente alla entrata in vigore della legge;»

nonché, in linea subordinata:

ix. «Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c. per omessa pronuncia ex art. 112 c.p.c. per non avere applicato articoli 3, 8 e 9, comma 5°, della legge 12/7/2017 n. 113;»

x. «Violazione ex art. 360 n. 5 [scilicet: cod. proc. civ.?] per omesso esame circa un fatto decisivo che è stato oggetto di discussione tra le parti e che, se esaminato, avrebbe condotto il CNF applicato [sic] articoli 3, 8 e 9, comma 5°, della legge 12/7/2017 n. 113.»

8. Nel controricorso, l'Avanzato si diffonde a contestare la tesi avversaria, sostenendo l'applicazione della norma solo in relazione ai mandati espletati dopo la sua entrata in vigore, sulla base di argomenti desunti anche dai lavori preparatori e di un'interpretazione prospettata come sistematica; ed eccepisce infine la tardività del reclamo avversario, siccome precluso dalla mancata previa impugnazione dell'ammissione della candidatura, avendo individuato in questa - e non nella successiva proclamazione degli eletti, ancorché (in tesi) ineleggibili - l'atto immediatamente lesivo, da contestare tempestivamente.

9. Nella memoria, il ricorrente - oltre a contestare la ritualità dell'avverso controricorso - insiste per la definizione del suo ricorso al più presto, alla stregua della sua importanza per le imminenti tornate elettorali di rinnovo dei consigli degli ordini, prospettando persistente il suo interesse alla decisione ed illustrando ulteriormente le ragioni dell'applicabilità della norma sull'ineleggibilità a tutti i mandati e così pure a quelli espletati prima della sua entrata in vigore.

C. La tempestività dell'azione.

10. Va, in via preliminare, esclusa la fondatezza dell'eccezione di tardività del reclamo del Cremona.

11. Sul punto va, in primo luogo, osservato che la proclamazione degli eletti è regolata dall'art. 15, co. 7, della legge 12/07/2017, n. 113, a mente del quale «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».

12. Al contempo, l'impugnazione della proclamazione è tuttora disciplinata - in difetto di nuova espressa regolamentazione (anche sub specie di abrogazione della specifica previsione dell'originaria norma) ed in virtù del richiamo contenuto all'art. 2, co. 1, lett. b) della legge 113/17 - dall'art. 26, co. 12, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (a mente del quale «contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione»): non è invece prevista un'autonoma impugnazione avverso gli atti della commissione elettorale, che, ai sensi dei commi quinto e settimo dell'art. 9 della I. 113/17, procede alla verifica delle candidature.

13. Orbene, anche l'evoluzione della giurisprudenza dei giudici amministrativi, che ha ammesso l'anticipazione della tutela giudiziale agli atti prima reputati meramente endoprocedimentali o comunque prodromici e preparatori della proclamazione degli eletti, è sì univoca nel consentire una tale opportunità, ma non consta averne mai inferito la decadenza dall'impugnativa degli atti successivi e meno che mai di quelli conclusivi del procedimento elettorale, quasi che l'anticipazione implicasse la tardività di ogni eventuale ulteriore o successiva reazione a questi altri atti.

14. Sul punto va invero applicato il principio per cui l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, fondata sull'art. 24 della Costituzione, anche nella delicata materia elettorale implica che le formalità previste nei relativi procedimenti devono essere strumento di attuazione dei principi costituzionali di rappresentatività e di democrazia e non costituire ostacoli alle tutele dei cittadini (Cons. Stato 07/07/2015, n. 3368).

15. Ne consegue che, in difetto di normative chiare ed univoche - che appunto nella specie mancano - di comminatoria di espressa decadenza, gli atti endoprocedimentali immediatamente presupposti dal verbale - od altro equipollente atto - di proclamazione degli eletti (o altro atto o provvedimento conclusivo del procedimento elettorale) ben possono impugnarsi in uno a quest'ultimo, quand'anche questo sotto la prospettiva che esso sia viziato, per derivazione, appunto in forza del vizio dei primi.

16. Di conseguenza, senza necessità di affrontare in questa sede alcuna questione sulla qualificazione del requisito come relativo ad incandidabilità od ineleggibilità, pure le doglianze per vizi di ogni altro atto endoprocedimentale, comprese le decisioni variamente formalizzate della commissione elettorale, relativo all'ammissione delle candidature - e quindi pure circa l'eleggibilità dei candidati - possono senz'altro essere validamente fatte valere mediante impugnazione del provvedimento di proclamazione degli eletti o comunque relativo ai risultati delle elezioni, nel termine di cui all'art. 26, co. 12, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, se del caso anche in quanto viziato per derivazione dall'illegittima ammissione del candidato ineleggibile alle operazioni elettorali.

D. Il merito della questione: la normativa applicabile.

17. Disattese quindi le eccezioni preliminari rispettivamente proposte dal ricorrente e dal controricorrente, rilevano queste Sezioni Unite che i primi otto motivi, consentendone un complessivo esame - ed il superamento dell'eccezione di inammissibilità di ognuno di quelli come proposta dal controricorrente - l'intima loro connessione e la sufficiente intelligibilità della doglianza sostanziale, prospettano la questione della computabilità, ad impedire l'eleggibilità al consiglio dell'ordine circondariale forense e quanto meno in sede di prima applicazione della legge 113/17, anche dei mandati elettorali espletati prima della sua entrata in vigore.

18. La materia era regolata, prima della legge 113/17, dall'art. 28 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (in G.U. n. 015 del 18/01/2013, recante «nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense»), che, al suo comma 5 e senza alcuna disciplina transitoria specifica, prevedeva: «Risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti. In caso di parità di voti risulta eletto il più anziano per iscrizione e, tra coloro che abbiano uguale anzianità di iscrizione, il maggiore di età. 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».

19. La norma è stata riscritta, con abrogazione espressa anche del richiamato comma 5 ad opera dell'art. 18 della I. 113/17, dal nuovo art. 3 di questa, il quale, com'è noto, è rubricato «elettorato attivo e passivo» e prevede, ai suoi commi 3 e 4: «3. Sono eleggibili gli iscritti che hanno diritto di voto, che non abbiano riportato, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare esecutiva più grave dell'avvertimento. Fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. La ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato. 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.».

20. Il comma 3 dell'art. 17 della stessa legge prevede poi che: «3. In sede di prima applicazione, la durata dei consigli dell'ordine, ivi compresi quelli eletti ai sensi dei commi 1 e 2, è stabilita comunque alla scadenza del 31 dicembre 2018, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 3 della presente legge. Alle elezioni successive si applicano le disposizioni di cui all'articolo 28, comma 7, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.».

21. Sul punto, reputano queste Sezioni Unite che la norma a regime (art. 3, co. 3, secondo periodo) sia adeguatamente chiara nel senso di escludere la stessa eleggibilità di avvocati che abbiano espletato due mandati consecutivi, anche se sotto il regime dell'ordinamento della professione forense previgente alle riforme del 2012 (e, quanto alla disciplina elettorale, del 2017); e che tale interpretazione, valevole per l'assetto a regime della normativa, sia da estendere anche alle elezioni in sede di prima applicazione della legge 113/17 in virtù di una norma transitoria (art. 17, co. 3, primo periodo, ultimo inciso, della I. 113/17) altrettanto idoneamente specifica.

E. La disciplina transitoria.

22. La prima questione, in ordine logico, è l'ambito della disciplina transitoria: riguardo alla quale è agevole rilevare, da un lato, l'ambiguità e la conseguente irrilevanza dell'iter parlamentare, i cui sviluppi sono stati - significativamente - adottati tanto dal ricorrente che dal controricorrente a sostegno delle contrapposte tesi, nonché, dall'altro, l'evidenza della sola interpretazione del testo normativo idonea a conferire un senso alla disciplina transitoria.

23. Quanto al primo profilo, il testo originario del d.d.l. 2473 Senato - XVII Legislatura e quello poi recepito all'esito dei primi lavori (in 2a Commissione permanente Senato, secondo il resoconto sommario n. 348 del 10/11/2016) della disciplina transitoria non prevedevano richiami alla regola dei due mandati consecutivi posta dall'art. 3, comma 3, secondo periodo; ma se, nel corso dei lavori parlamentari, era stata

adombrata l'illegittimità di un'applicazione qualificata retroattiva dei neointrodotti limiti di eleggibilità ed era stato ritirato un emendamento che espressamente estendeva la regola della preclusione da pregresso prolungato esercizio delle funzioni anche ai mandati già espletati, il testo finale innegabilmente riporta invece ed appunto quel richiamo alla regola a regime.

24. Ne segue che l'andamento, obiettivamente ondivago, dei lavori stessi e in difetto di specifici e soprattutto univoci elementi in un senso o nell'altro, resta neutro ai fini dell'individuazione del significato della disposizione, da ricavarsi allora in base alle regole generali dell'ermeneutica.

25. E, sotto il secondo profilo, il tenore testuale finale della norma transitoria - con la sua espressa salvezza dell'applicazione del co. 3 dell'art. 3 - deve comportare che pure in sede di prima applicazione della legge 113/17 vige la regola dell'ineleggibilità dei consiglieri più di due mandati consecutivi (con la sola eccezione di cui al co. 4 dell'art. 3, richiamato dall'art. 3, co. 3, secondo periodo, della legge 113/17, che esclude dal computo dei mandati ostativi quelli di durata inferiore al biennio): ma, in sede di prima applicazione, i mandati consecutivi già espletati o in corso di espletamento non possono, in natura, essere altro che quelli retti dal previgente regime o sotto di esso iniziati.

26. Al riguardo, va esclusa la rilevanza dei precedenti di questa Corte richiamati dal controricorrente a sostegno della sua tesi (v. pag. 2 del controricorso): non Cass. 24/09/2014, n. 20138, perché riferita ad una peculiare disciplina transitoria (quella posta, per le elezioni dei Consigli degli ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, dall'art. 2, comma 4 septies, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, in relazione all'art. 2, comma 4, del d.P.R. 8 luglio 2005, n. 169), non replicabile, né applicabile de plano alla diversa fattispecie qui in esame; né Cass. 187/2017, riferita alla materia dell'equa ripartizione. Inoltre, in altro precedente di questa Corte in cui la questione era stata oggetto di ricorso, quella è rimasta assorbita per l'accoglimento di altri motivi di doglianza (Cass. Sez. U., 31/01/2017, n. 2481, p. 3 delle ragioni della decisione) ed è restata pertanto impregiudicata. È poi appena il caso di rilevare come la sentenza n. 187/15 del CNF non è altro, in difetto di una disamina delle relative argomentazioni da parte di questa Corte, che la riaffermazione dell'interpretazione di quell'organo.

F. La disciplina a regime.

27. Una norma transitoria ricostruita negli appena visti sensi (v. sopra, punto 25) è, del resto, pienamente in linea con la portata di quella che deve qui ricostruirsi come quella a regime e cioè anche per le elezioni diverse da quelle in sede di prima applicazione della legge 113/17: poiché anche questa si riferisce, per l'identificazione dei presupposti o cause di ineleggibilità, appunto pure ai mandati espletati - o in corso di espletamento - prima dell'entrata in vigore della legge in parola.

28. È convinta opinione di queste Sezioni Unite che un simile regime definitivo, analogo - tra gli altri - a quello introdotto per gli organismi rappresentativi di altri ordini professionali (come quello dei dottori commercialisti ed esperti contabili, ai sensi dell'art. 9, comma nono, del d.lgs. n. 139 del 2005, a mente del quale «i consiglieri dell'Ordine ed il presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiore a due»), deve qualificarsi (come già si è espressa, testualmente, questa Corte a sezione semplice: Cass. 21/05/2018, n. 12461) funzionale all'esigenza di «assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice, in modo tale da garantire la par condicio tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione (cfr. in riferimento alla rieleggibilità alla carica di Sindaco, Cass., Sez. I, 26/03/2015, n. 6128)», nonché di evitare «fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini (cfr. Cass., Sez. I, 9/10/2007, n. 21100; Cass. 5/06/2007, n. 13181; Cass. 20/05/2006, n. 11895), potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degli iscritti e di vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonché sull'osservanza delle regole deontologiche».

29. In particolare, è chiara la valutazione del legislatore della protratta consecuzione dei mandati come idonea a fondare, con la permanenza nella gestione degli interessi di categoria, un rischio di sclerotizzazione delle compagini rappresentative e di viscosità o remore anche inconsapevoli nell'ottimale esercizio delle istituzionali funzioni di rappresentanza e vigilanza.

30. Evidentemente, la norma valuta come da evitare per quanto più possibile il pericolo di una cristallizzazione di posizioni di potere nella gestione di queste a causa della protrazione del loro espletamento ad opera delle stesse persone: protrazione che è, a sua volta, fornita o incentivo di ben prevedibili tendenze all'autoconservazione a rischio di prevalenza o negativa influenza su correttezza ed imparzialità dell'espletamento delle funzioni di rappresentanza. Al contrario, questo dovrebbe necessariamente essere sempre ispirato, per le stesse pubblicistiche esigenze che presidono alla loro strutturazione in sistema ordinistico, a particolare correttezza e rigore nell'esercizio delle professioni così strutturate.

31. Pertanto, per valutazione legislativa ogni prolungato esercizio del mandato, come dalla norma individuato per tempo pari alla durata di due mandati consecutivi (purché ognuno non inferiore a due anni e cioè, per gli Avvocati, in ragione della metà della durata del mandato ordinario), prelude la (immediata) rieleggibilità del consigliere, al fine di impedire la cristallizzazione della sua rendita di posizione e di porre almeno un limite o correttivo a quella che da taluni si è definita come l'evidente asimmetria di potere tra esponenti già in carica - soprattutto se da anni e per un mandato già rinnovato - e nuovi aspiranti alla carica.

G. La legittimità della scelta legislativa.

32. Questo risultato costituisce un non irragionevole bilanciamento attuato dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità di cui gode in subjecta materia, idoneamente perseguendo l'obiettivo di rafforzare la rappresentatività dei Consigli degli Ordini mediante un ampliamento della partecipazione degli iscritti (v. Cass. 12461/18, ove richiami a: Corte cost., sentt. n. 276 del 2012 e n. 240 del 2008; Cass. 20/05/2006, n. 11895), anche dal lato dell'elettorato passivo, intuitivo effetto dell'esclusione dalla competizione elettorale di coloro che già vi abbiano più volte vittoriosamente preso parte.

33. A questo riguardo è allora da escludere, dinanzi all'adeguata chiarezza dei tenori testuali della norma a regime e di quella transitoria, una lesione del principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità, della eccezionalità delle norme che prevedono cause d'ineleggibilità, in quanto volte ad imporre limitazioni al diritto di elettorato passivo, nonché della conseguente esclusione di una loro interpretazione estensiva o analogica (cfr., tra molte: Corte cost., sentt. n. 27 del 2009 e n. 141 del 1996; Cass. 02/02/2016, n. 1949; Cass. 12/02/2008, n. 3384; Cass. 25/01/2001, n. 1073).

34. Anche nella specie, infatti (in questi sensi v. ancora la già richiamata Cass. 12461/18), «non si tratta di estendere in via interpretativa l'ambito applicativo della causa d'ineleggibilità ad un caso apparentemente non contemplato dalla norma che la prevede o addirittura estraneo alla portata semantica della stessa, benché caratterizzato da un'identità di ratio, ma solo d'individuare l'esatto significato dell'espressione usata dal legislatore, mediante il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici, tra i quali la ricerca dell'intenzione del legislatore si pone, in caso di equivocità del testo da interpretare, come strumento sussidiario, utilizzabile in via integrativa ove, come nel caso in esame, la ricostruzione del senso letterale delle parole non consenta di sciogliere ogni ambiguità, e destinato ad assumere un rilievo prevalente soltanto in via eccezionale, quando

l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione appaia incompatibile con il sistema normativo (cfr. Cass., Sez. III, 21/05/2004, n. 9700; Cass., Sez. I, 6/04/2001, n. 5128; Cass., Sez. lav., 13/04/1996, n. 3495)».

35. Resta irrilevante quindi il parallelo, che ciascuna delle parti riesce ad invocare a sostegno delle rispettive contrapposte tesi, con le normative sulle elezioni degli enti territoriali locali o con altre in tema di temporaneità di funzioni pubbliche (come in materia di incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati): è la legge, come sopra interpretata, a valutare le peculiari esigenze pubblicistiche sottese all'ordinamento ordinistico delle professioni appunto tali da fondare, mediante l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo, la limitazione di quest'ultimo (peraltro obiettivamente circoscritta, non essendo impedita la ricandidatura, sia pure una volta decorso un periodo di tempo pari almeno all'ultimo dei mandati espletati) a svantaggio di chi ne abbia già vittoriosamente fruito.

36. E resta irrilevante pure l'argomento delle diversità strutturali dell'ambito e delle modalità di esercizio del mandato, apportate dalle riforme del 2012, individuate dalla qui gravata sentenza (obbligo di candidatura per gli avvocati che aspirino ad essere eletti nel COA; allungamento della durata del mandato da due a quattro anni; introduzione del criterio elettivo a maggioranza semplice in luogo del precedente a maggioranza assoluta in sede di primo scrutinio; nuovo criterio di determinazione del numero dei consiglieri componenti del COA; dovere di rispettare l'equilibrio tra i generi): infatti, tutte tali nuove previsioni, essendo per il resto rimaste sostanzialmente immutate le funzioni dei Consigli da eleggere, ben possono dirsi in prevalenza orientate allo scopo di limitare i rischi di condizionamento dell'elettorato attivo derivanti dalla protrazione della persistenza nella carica, con cui è pienamente coerente l'interpretazione, qui adottata, dell'esclusione dell'eleggibilità di chi è - od è stato - in carica da oltre un mandato consecutivo ad altro.

H. L'esclusione di un'applicazione retroattiva della norma.

37. Né può dirsi che attribuire rilevanza, ai fini dell'ineleggibilità, ai mandati pregressi e cioè anche a quelli espletati pure solo in parte prima dell'entrata in vigore della norma, implichi l'applicazione retroattiva dell'art. 3, co. 3, secondo periodo, I. 113/17.

38. Già potrebbe rilevarsi che il divieto di retroattività al di fuori del diritto penale (per il quale vige l'espressa previsione dell'art. 25 della Carta fondamentale della Repubblica) non gode di usbergo costituzionale, solo esigendosi che la relativa disposizione sia espressa e che la scelta normativa - tra le ultime, v. Corte cost. n. 73 del 2017 - sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata.

39. In via dirimente, può peraltro osservarsi che già in altra occasione pure il Giudice delle leggi ha rilevato che l'introduzione di limiti all'accesso alle cariche elettive e, in generale, all'elettorato passivo non implica altro che l'operatività immediata della legge e non una retroattività in senso tecnico e cioè con effetti ex tunc (Corte cost. 118/94): ed è stata qualificata come il legittimo «frutto di una scelta discrezionale del legislatore certamente non irrazionale»

l'attribuzione ad una condizione personale peculiare di una rilevanza così intensa da influire negativamente anche per il futuro, nonostante tale idoneità non possedesse al momento in cui si era verificata, sull'effettivo espletamento della funzione cui costituiva un ostacolo.

40. In altri termini, non può dirsi che la disciplina dei requisiti o presupposti di eleggibilità, necessariamente rivolta a fatti o condotte esaurite prima del momento in cui si svolgono le elezioni, disciplini il passato: in linea generale, infatti, l'identificazione dei requisiti di eleggibilità ha luogo necessariamente al momento dell'elezione dell'organo o in tempo ad essa prossimo, ma non può che avere riferimento a presupposti di fatto verificatisi in precedenza, qualificandoli ai fini della partecipazione alla competizione elettorale.

41. Pertanto, la nuova norma sull'ineleggibilità non regola il passato, ma attribuisce, per il futuro, una nuova rilevanza ed una nuova considerazione - ora ostativa - a fatti passati, eretti a requisiti negativi od ostativi per l'accesso alle cariche elettive o per il mantenimento di quelle in ragione dell'acquisita considerazione di un loro disvalore, conferendo ad un evento del passato una diversa rilevanza, ma non già regolandolo direttamente in modo nuovo.

42. E, poiché è al tempo delle elezioni che occorre fare riferimento per valutare la sussistenza di quei presupposti di fatto, devono allora rilevare, a meno di una norma chiara ed espressa in senso diverso, quali requisiti di eleggibilità pure quelli che possano riferirsi a fatti o condotte in essere fin da tempo anteriore a quando abbiano assunto tale valenza ostativa, ove la valutazione del loro disvalore sia espressa in modo chiaro e tale da condizionare la funzionalità o la necessaria apparenza di funzionalità dell'organo.

43. La conclusione è stata applicata a chiare lettere - in caso di elezioni espressive di rappresentanza politica, sia pure locale, in cui sono avvertite come particolarmente stringenti le esigenze di tutela della libertà dell'elettorato sia attivo che passivo - da questa Corte in tema di (divieto di reiterata ri-)elezione dei Sindaci (e dei Presidenti della Provincia) ai sensi dell'art. 51 d.lgs. 267 del 2000: si è invero qui statuito (Cass. 29/01/2008, n. 2001) che la relativa norma, che prevede una causa originaria di ineleggibilità, «si applica senza distinzione ai mandati svolti sia anteriormente che successivamente alla sua entrata in vigore, mancando ogni elemento dal quale possa desumersi che il legislatore abbia disposto l'applicabilità della norma solo per il futuro».

44. In definitiva, poiché manca un'espressa disposizione transitoria in senso contrario (e cioè di identificazione dei mandati Ric. 2018 ii. 24013 sez. SU - ud. 04-12-2018 -19- ostativi con quei soli espletati in tempo successivo all'introduzione dei nuovi elementi ostativi), la conclusione della necessaria rilevanza dei mandati pregressi è imposta dall'esigenza di immediata operatività delle condizioni di ineleggibilità quali valutazioni negative ex lege di quei presupposti e della loro incompatibilità con le funzioni cui il candidato ambisce, in ragione del loro significato o dei rischi che evidentemente implicano, secondo il comune sentimento del particolare momento storico in cui la regola è stata adottata.

45. Pertanto, bollata la reiterata rielezione come risultato da scongiurare a garanzia di un'incrementata rappresentatività dell'organo basata sul preminente valore dell'avvicendamento o del ricambio nelle cariche rappresentative, non è oggi giustificato interpretare la normativa nel senso di imporre l'attesa dal 2017 per il doppio della durata del mandato innovata già dalla riforma del 2012, prima della piena applicazione di una norma effettivamente introdotta fin dal 01/01/2013 (in virtù del già richiamato art. 28, co. 5, terzo periodo, I. 247/12) ed in pratica differendola al 2025 e cioè di ben tredici anni.

I. Conclusioni.

46. In conclusione, reputano queste Sezioni Unite che la regola dell'ineleggibilità originaria dei consiglieri che abbiano già svolto due mandati consecutivi va interpretata, in conformità alle linee ermeneutiche già adottate in altre materie elettorali o ad esse equiparabili, nel senso che, entrata in vigore una norma che pone quale requisito di eleggibilità l'assenza di esiti o conseguenze di condotte o di fatti verificatisi anche solo parzialmente in precedenza, in difetto di espressa chiara norma in contrario, il requisito deve sussistere pure in riferimento a quei fatti e quelle condotte già verificatisi in tempo anteriore e, così, pure prima dell'entrata in vigore delle norme che li assumevano a presupposti ostativi

all'eleggibilità (e cioè prima del 21/07/2017, giorno successivo alla pubblicazione della legge 113/17 sulla Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20/07/2017, secondo la previsione del suo art. 20).

47. Va, pertanto, enunciato il seguente principio di diritto: «in tema di elezioni dei Consigli degli ordini circondariali forensi, la disposizione dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, in base alla quale i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, si intende riferita anche ai mandati espletati anche solo in parte prima della sua entrata in vigore, con la conseguenza che, a far tempo dall'entrata in vigore di detta legge (21 luglio 2017) e fin dalla sua prima applicazione in forza del comma 3 del suo art. 17, non sono eleggibili gli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi (esclusi quelli di durata inferiore al biennio ai sensi del comma 4 del medesimo art. 3 l. 113/17) di componente dei Consigli dell'ordine, pure se anche solo in parte sotto il regime anteriore alle riforme di cui alle leggi 31 dicembre 2012, n. 247, e 12 luglio 2017, n. 113».

48. La gravata sentenza, che ha invece applicato un diverso principio di diritto, va pertanto cassata: ma non sussistono i presupposti per la decisione nel merito, poiché, se questa ben può adottarsi anche in ipotesi di impugnative delle decisioni del CNF in materia elettorale (come nel caso di Cass. Sez. U. 31/01/2017, n. 2481), comunque la cassazione sostitutiva, con pronuncia nel merito, è ammessa solo quando la controversia debba esser decisa in base ai medesimi accertamenti ed apprezzamenti di fatto, che costituiscono i presupposti dell'errato giudizio di diritto e non pure quando, per effetto dell'intervento caducatorio della sentenza di legittimità, si renda necessario decidere questioni non esaminate nella pregressa fase di merito con una pronuncia che, non valendo a sostituirla altra precedente, si configura come ulteriore rispetto a quella cassata (Cass. 12/03/2015, n. 4975; Cass. 27/02/2004, n. 4063; Cass. 02/06/2000, n. 7367; Cass. 25/03/1996, n. 2629), quand'anche si debba limitare la conclusione al caso in cui vengano in considerazione questioni di fatto o, a tutto concedere, miste di fatto e di diritto.

49. Infatti, a tal fine occorre un'accurata disamina delle posizioni di ciascuno degli eletti la cui proclamazione è stata contestata, anche alla stregua delle eccezioni pure previste dal comma 4 dell'art. 3 della legge 113/17, applicabile alle elezioni in sede di prima applicazione di tale legge in virtù dell'integrale richiamo da parte del comma 3 dell'art. 17 della medesima: disamina mancata perché ritenuta evidentemente assorbita dalla pregiudiziale questione in diritto dell'irrelevanza proprio di ogni ulteriore accertamento.

50. E, poiché la rilevata necessità di ulteriori accertamenti di fatto priva questa Corte della potestà di decidere nel merito, è in radice preclusa ogni altra considerazione, compresa quella dell'imminente scadenza dell'organo della cui elezione si sta disputando (scadenza che comporta, di norma, la sopravvenuta cessazione della materia del contendere: Cass. Sez. U. 28506/05; Cass. Sez. U. 14385/07; Cass. Sez. U. 18047/10).

51. Il giudice del rinvio, che si identifica nel Consiglio Nazionale Forense in diversa composizione, applicherà allora, ove giunga ad esaminare il merito, appunto il principio di cui al precedente punto 47, in grado del resto di regolare ogni elezione dei Consigli degli Ordini successiva all'entrata in vigore della legge 113/17, sia o meno in sede di sua prima applicazione.

52. L'assoluta novità della questione qui affrontata e risolta giustifica l'integrale compensazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

53. Infine, va dato atto che, risultando il processo esente dal versamento del contributo unificato, non si applica l'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, in tema di contributo unificato per i gradi o i giudizi di impugnazione.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso per quanto di ragione. Cassa la gravata sentenza e rinvia al Consiglio Nazionale Forense, in diversa composizione, compensando le spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma il 04/12/2018.

Il Consigliere estensore
(dott. Franco De Stefano)
Il Presidente
(dott. Giovanni Mammone)

Il Cancelliere

Paola Francesca CAMPOLI

Depositato in Cancelleria: 19 dicembre 2018.