



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	- Presidente Aggiunto -
ROSA MARIA DI VIRGILIO	- Presidente di Sezione -
DANILO SESTINI	- Rel. Consigliere -
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
MARCO MARULLI	- Consigliere -
GUIDO MERCOLINO	- Consigliere -
ENZO VINCENTI	- Consigliere -
GIUSEPPE TEDESCO	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 12130-2023 proposto da:

LAURO GROTTO GAETANO, TESTA CARLO, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA FILIPPO EREDIA 12, presso lo studio dell'avvocato CARLO TESTA, rappresentati e difesi da sé medesimi ed in proprio;

- ricorrenti -

contro

CERE' DONATELLA, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA SAN BERNARDO 101, presso lo Studio Legale Cancrini e Partners, rappresentata e difesa dall'avvocato ARTURO CANCRINI;

DI TOSTO PIETRO, elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA SAN BERNARDO 101, presso lo Studio Legale Cancrini e Partners, rappresentato e difeso dall'avvocato ARTURO CANCRINI;

NICODEMI ROBERTO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE DEI QUATTRO VENTI 136, presso il proprio studio, rappresentato e difeso da sé medesimo unitamente all'avvocato GIORGIA CELLETTI;

- controricorrenti -

Oggetto

RIC. CONTRO DECISIONI DI GIUDICI SPECIALI - ELEZIONI CONSIGLI DEGLI ORDINI FORENSI- DIVIETO DI TERZO MANDATO CONSECUTIVO
--

R.G.N. 12130/2023

- Consigliere - Cron.

- Consigliere - Rep.

- Consigliere - Ud. 16/01/2024

CC



nonché contro

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA, PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, NESTA PAOLO, GRAZIANI ALESSANDRO, ADDESSI ANGELICA, AGNINO MARIA, ALSII ALESSIA, ANASTASIO LUCILLA, CAIAFA ANTONIO, CANALE CARLA, CESALI MASSIMILIANO, COMI VINCENZO, CONTI IRMA, GENTILE GRAZIA MARIA, LEPRI MARCO, LUBRANO ENRICO, TAMBURRO CRISTINA, VOLTAGGIO PAOLO, CELLETTI GIORGIA, GALEANI STEFANO, CARLETTI DONATELLA, ARDITI DI CASTELVETERE CRISTIANO, CAPPELLI SILVIA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 64/2023 del CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE di ROMA, depositata il 26/04/2023;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 16/01/2024 dal Consigliere DANILO SESTINI;

lette le conclusioni scritte dell'Avvocato Generale FRANCESCO SALZANO, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte rigettino il ricorso.



Rilevato che:

gli avvocati Carlo Testa e Gaetano Lauro Grotto hanno proposto reclamo avverso la proclamazione degli eletti nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma per il quadriennio 2023-2026, chiedendo la declaratoria di nullità delle operazioni elettorali e del loro esito;

hanno denunciato l'illegittimità della candidatura e della conseguente elezione degli avvocati Donatella Cerè, Pietro Di Tosto, Roberto Nicodemi e Mauro Vaglio, in quanto candidati in violazione del divieto del terzo mandato consecutivo; hanno inoltre dedotto la nullità delle operazioni elettorali per gravi e ripetute violazioni dell'art. 3 della legge n. 113/2017 determinate dall'utilizzo, durante la campagna elettorale, di loghi di lista contenenti nominativi di consiglieri uscenti non candidabili e non eleggibili;

con sentenza n. 64/23 depositata il 26.4.2023, il C.N.F. ha dichiarato cessata la materia del contendere in relazione alla posizione degli avvocati Nicodemi e Vaglio (nel frattempo dimessisi dall'incarico), mentre ha rigettato il ricorso per il resto;

più precisamente:

in relazione alla posizione dell'avvocata Cerè (che, dopo aver ricoperto l'incarico di consigliere dell'Ordine di Roma nel periodo gennaio 2012/dicembre 2013, si era dimessa in data 19.12.2013 optando per la nomina a componente della Cassa Forense, rivestendo tale qualità fino al 16.3.2015, quando aveva optato per la nomina a componente del C.N.F. per il quadriennio 2015/2019, per poi venire nuovamente eletta consigliere dell'Ordine dal 2019 al 2022), ha rilevato che le dimissioni dal Consiglio presentate nel dicembre 2013 costituivano «un atto obbligato per poter assumere un incarico istituzionale del tutto diverso da quello di Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Roma ed incompatibile con quest'ultimo, ai sensi dell'art. 28 co. 10 L. 247/2012, che prevede espressamente la decadenza automatica del Consigliere eletto ad altra carica da quella assunta in



precedenza», di talché andava «esclusa una condotta che si sostanzia nell'abuso del diritto»; ha aggiunto che doveva tenersi conto che l'avvocata Cerè era «rimasta lontana dal corpo elettorale per un lasso di tempo ampiamente superiore alla durata legale del mandato consiliare»;

quanto all'avv. Di Tosto (che aveva ricoperto la carica di consigliere per le consiliature 2008/2010, 2010/2011, 2012/2014 prorogata al settembre 2017 e, infine, dal 28 settembre 2017 al 31 dicembre 2018), ha rilevato che lo stesso -eletto anche per il quadriennio 2019/2022- si era dimesso nel gennaio 2020, in esito alla dichiarazione di ineleggibilità da parte del CNF e ha ritenuto che, benché andasse computato, il mandato espletato fino all'annullamento dell'elezione non comportava impedimento alla successiva candidatura per la tornata 2023/2026, in quanto aveva avuto durata inferiore al biennio;

quanto, infine, alla contestata regolarità della campagna elettorale, ha affermato che il dato normativo (art. 7 l. n. 113/2017) «non pone particolari limiti allo svolgimento della campagna elettorale, consentendo che la stessa si svolga in forma aggregata e ponendo come unico limite quello della candidatura individuale»;

hanno proposto ricorso per cassazione gli avvocati Carlo Testa e Gaetano Lauro Grotto, affidandosi ad un unico motivo;

hanno resistito, con distinti controricorsi, gli avvocati Donatella Cerè, Pietro Di Tosto e Roberto Nicodemi (quest'ultimo con atto che, benché erroneamente riferito -nell'intestazione- al diverso procedimento n. 12132/2023 R.G., concerne il presente ricorso, contraddistinto dal n. 12130/2023 R.G.);

il P.G. ha rassegnato conclusioni scritte con cui ha chiesto il rigetto del ricorso;

i ricorrenti hanno depositato memoria.

Considerato che:



con l'unico motivo, i ricorrenti denunciano «violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge n. 113/2017 e dell'art. 28 co. 10 L. 247/2012 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. - eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici, in particolare per errore sui presupposti, per travisamento dei fatti, per manifesta ingiustizia e motivazione perplessa, per avere la decisione impugnata, in evidente contrasto con i principi fissati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 8566 del 26 marzo 2021, accolto il reclamo e, di conseguenza, dichiarato legittime le candidature e la elezione al Consiglio dell'Ordine per il quadriennio 2023/2026 degli avv.ti Donatella Cerè e Pietro Di Tosto, pur avendo svolto due mandati consecutivi *ultra biennali*»;

assumono i ricorrenti che la sentenza impugnata «ha totalmente obnubilato la sentenza delle SS.UU. n. 8566 del 26/3/2021 [...] che, se applicata, avrebbe automaticamente e *de plano* portato alla declaratoria di ineleggibilità dei prevenuti candidati»; rilevano che, «essendo la durata biennale dei mandati degli avvocati Cerè e Di Tosto conseguenza di scelte volontarie di questi ultimi [...], non possono essere riconosciuti all'interno dello spirito della lettera del[l'] art. 3, comma 4, ove la durata infrabiennale del mandato che consente la ripresentazione al mandato successivo, deve essere tale per motivi strutturali [...] o conseguenti a provvedimenti di scioglimento e/o commissariamento dell'istituto consiliare forense»; concludono pertanto che «la Consiliatura 2019/2022 per l'avv. Pietro Di Tosto e la Consiliatura 2012/2014 prorogata al 2017 per l'avv. Donatella Cerè, dovevano essere prese in considerazione, ai fini del superamento del limite del doppio mandato, in quanto le dimissioni degli Avvocati Cerè e Di Tosto non sono dipese da cause oggettive ma da valutazioni obiettivamente ed incontestabilmente di natura soggettiva»;

va rilevato, *in primis*, che il ricorso non investe né la pronuncia di cessazione della materia del contendere in relazione alle posizioni degli avvocati Vaglio e Nicodemi (di talché quest'ultimo è privo di un



concreto interesse a resistere) né la parte della sentenza che ha escluso irregolarità nello svolgimento della campagna elettorale; l'unico motivo di ricorso investe la proclamazione come eletti degli avvocati Cerè e Di Tosto, in riferimento alla loro incandidabilità/ineleggibilità conseguente al divieto del terzo mandato consecutivo;

al riguardo, devono svolgersi considerazioni identiche a quelle relative ai ricorsi n. 1128/2023 R.G. e n. 12132 R.G. (concernenti la riammissione alla competizione elettorale degli avvocati Cerè e Di Tosto), anch'essi trattati e decisi all'odierna adunanza;

il quadro normativo di riferimento è costituito da:

art. 3 della legge n. 113/2017, che, per le parti di interesse, così dispone: «Fermo 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» (3° co.); «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» (4° co.);

art. 11-quinquies della l. n. 12/2019 (di conversione in legge, con modifiche, del d.l. n. 135/2018) recante «interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e proroga del termine di cui all'articolo 27, comma 4, della legge 31 dicembre 2012, n. 247»), che, al primo comma, recita: «l'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, commi 3, terzo periodo, e 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113»

con sentenza n. 173/2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale del plesso normativo in questione, escludendo, da un lato, il contrasto dell'art. 3, comma



terzo, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017 con gli artt. 3, 48 e 51 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo, e con gli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost., sotto il profilo dell'illegittima ed irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi, e dall'altro, il contrasto dell'art. 11-quinquies del dl. n. 135 del 2018 con gli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., sotto il profilo del superamento dei limiti di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica; la Corte ha evidenziato che la peculiare ed essenziale finalità della normativa è quella di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive», «uguaglianza, che nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità»; ha aggiunto che «il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e -per altro verso- blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza»;

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 ripresentazione, 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. 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»);

tanto premesso, ritiene il Collegio che debba darsi seguito alla lettura in chiave oggettiva della nozione di mandato, in quanto funzionale alla compiuta realizzazione delle finalità sottese al divieto di terzo mandato consecutivo, come sopra evidenziate; dal che consegue la necessità di ribadire l'irrilevanza delle dimissioni volontarie presentate dal consigliere, in quanto non idonee a elidere il fatto che lo stesso abbia ricevuto il mandato per l'intera consiliatura; mandato che va quindi parametrato alla durata (oggettiva) della consiliatura, a prescindere dalla sua minor durata soggettiva, dipesa dalla volontà dell'interessato (senza che rilevino le ragioni sottese alla scelta delle dimissioni);

a ciò deve aggiungersi, in riferimento alla disposizione del comma 4 dell'art. 3 l. n. 113/2017 («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»), che l'irrilevanza di un mandato (oggettivamente) infrabiennale non può operare soltanto nel senso di non doversene tener conto ai fini del conteggio dei mandati consecutivi, ma deve necessariamente valere anche al fine di escluderne la rilevanza interruttiva; invero, la valutazione (normativa) di inidoneità di un periodo infrabiennale a determinare un qualche condizionamento del corpo elettorale non può che comportare, specularmente, l'affermazione della sua inidoneità a costituire una cesura della possibilità di condizionamento derivante dall'espletamento di precedenti mandati (cfr., Cass., S.U. n. 25040/2021, al punto 7.5); di talché va escluso che la mancata partecipazione a una consiliatura infrabiennale valga a interrompere la consecutività ai fini del rispetto del divieto di terzo mandato consecutivo;

ciò comporta che:

-quanto alla posizione dell'avv. Cerè:



--deve conteggiarsi l'intero periodo della consiliatura 2012/2013 che (per quanto emerge dalla sentenza impugnata ed è stato ribadito dalla interessata) è stata prorogata sino alle nuove elezioni indette nel 2017; né rileva la circostanza che il mandato non sia stato espletato per l'intera durata a seguito delle dimissioni presentate dall'avv.ssa Cerè, atteso che le dimissioni dall'incarico di consigliere dell'Ordine non erano necessitate, ma sono dipese dalla scelta dell'interessata di optare per un diverso incarico incompatibile, anziché rinunciare a quest'ultimo e mantenere quello in seno all'Ordine;

--deve escludersi la rilevanza del periodo di "fermo" conseguente alla mancata partecipazione alla consiliatura 'breve' 2017/2018, essendosi trattato di mandato infrabiennale inidoneo a interrompere la consecutività;

--deve ovviamente tenersi conto del mandato 2019/2022 (espletato per intero dall'avv.ssa Cerè), che va considerato come secondo mandato consecutivo;

-quanto alla posizione dell'avv. Di Tosto:

--non rileva la circostanza che il mandato 2019/2022 non sia stato interamente svolto a seguito delle dimissioni da consigliere (ancorché motivate dalla volontà di prestare acquiescenza alla sentenza del CNF), giacché la necessità di fare riferimento alla nozione oggettiva di mandato comporta che debba computarsi l'intera durata della consiliatura, senza che possa rilevare la durata infrabiennale del mandato soggettivamente svolto dall'avv. Di Tosto;

--ne consegue che, ai fini della verifica del divieto di terzo mandato consecutivo, deve computarsi l'intera durata della consiliatura 2019/2022;

atteso che, per le considerazioni sopra svolte, le censure svolte dai ricorrenti risultano fondate in riferimento alle posizioni dell'avv. Cerè e dell'avv. Di Tosto, la sentenza impugnata dev'essere cassata, in relazione alle anzidette censure, con rinvio al Consiglio Nazionale Forense;



la novità delle questioni (segnatamente in punto di dimissioni motivate dall'opzione per un altro incarico e in punto di irrilevanza interruttiva della mancata partecipazione ad un mandato infrabiennale, nonché in punto di applicazione dei principi espressi da Cass., S.U. n. 8566/2021 alla specifica ipotesi di dimissioni volontarie successive a dichiarazione di ineleggibilità) giustifica l'integrale compensazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa in relazione la sentenza impugnata e rinvia al Consiglio Nazionale Forense;
compensa le spese di legittimità.

Roma, 16.1.2024

Il Presidente

