CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Patrizia CORONA	Presidente f.f.
- Avv. Leonardo ARNAU	Segretario f.f.
- Avv. Enrico ANGELINI	Componente
- Avv. Ettore ATZORI	Componente
- Avv. Giampaolo BRIENZA	Componente
- Avv. Paola CARELLO	Componente
- Avv. Giampiero CASSI	Componente
- Avv. Claudio CONSALES	Componente
- Avv. Aniello COSIMATO	Componente
- Avv. Paolo FELIZIANI	Componente
- Avv. Antonio GAGLIANO	Componente
- Avv. Antonino GALLETTI	Componente
- Avv. Nadia Giacomina GERMANA' TASCONA	Componente
- Avv. Alessandro PATELLI	Componente
- Avv. Francesco PIZZUTO	Componente
- Avv. Demetrio RIVELLINO	Componente
- Avv. Federica SANTINON	Componente
- Avv. Carolina Rita SCARANO	Componente
- Avv. Lucia SECCHI TARUGI	Componente

con l'intervento del rappresentante il P.G. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Fulvio Troncone ha emesso la seguente

SENTENZA

sul reclamo presentato dall'Avv. [RICORRENTE], rappresentato e difeso da se medesimo avverso la proclamazione dell'Avv. [AAA], quale Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata per il corrente quadriennio 2023-2026, rappresentato e difeso dagli Avv.ti [OMISSIS] e [OMISSIS].

il ricorrente Avv. [RICORRENTE] è presente personalmente.

l'Avv. [AAA] non è presente;

sono presenti i suoi difensori avv.ti [OMISSIS] e [OMISSIS]

Udita la relazione del Consigliere Avv. Antonino Galletti.

Inteso il P.G. il quale ha concluso, chiedendo l'accoglimento del ricorso;

Inteso il ricorrente, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso;

Inteso il difensore del ricorrente, Avv. [OMISSIS], il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1.

In seguito all'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti per la attuale consiliatura 2023/2026 dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata (d'ora innanzi, per brevità COA) nella parte relativa all'esclusione, disposta dalla commissione elettorale, dell'Avv. [AAA], disposto dalla sentenza CNF n.77/2023, notificata in data 8.5.2023, il medesimo COA, con delibera del 16.5.2023, oggetto dell'odierna impugnazione, proclamava eletto l'Avv. [AAA]. La decisione del CNF, resa in accoglimento del primo motivo di ricorso spiegato dall'Avv. [AAA], ha annullato il verbale di proclamazione degli eletti del 4.2.2023, in quanto la Commissione elettorale aveva dapprima ammesso, sia pure con riserva, la candidatura dell'Avv. [AAA] per poi esercitare, in violazione di legge, il potere di verifica della sussistenza delle condizioni di candidabilità nella fase successiva del procedimento elettorale.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso ha determinato il CNF a considerare assorbito il secondo relativo alla dedotta *«Erroneità ed illegittimità del provvedimento impugnato. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 commi terzo e quarto della legge 12/7/17 n. 113. Illegittimità derivata. Eccesso e sviamento di potere. Erroneità, carenza e difetto di motivazione. Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa»*.

Deve essere, dunque, preliminarmente chiarito che la sentenza del CNF n. 77/2023 non ha affrontato il tema oggetto dell'odierna impugnazione relativo alla legittimità della successiva delibera del COA del 16.5.2023 di proclamazione alla carica di Consigliere dell'Avv. [OMISSIS].

2.

Con reclamo ex art. 28 co. 12 L. 247/2012, l'Avv. [RICORRENTE] ha richiesto al COA e ai Consiglieri del medesimo COA, in qualità di iscritto, di *«rimettere il reclamo alla commissione centrale del CNF, curando gli altri adempimenti di legge per il*

contraddittorio» e chiedendo al medesimo COA di allegare la documentazione relativa al *cursus* consiliare dell'Avv. [AAA].

In particolare, è stato richiesto al CNF:

in via istruttoria, di acquisire eventuali atti e documenti citati nel reclamo laddove non trasmessi dal COA assieme ad “ogni altro atto utile alla decisione”;

nel merito, di *«revocare, in quanto contraria alla normativa vigente, la delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata del 16 maggio 2023 che ha proclamato eletto l'Avv. [AAA] quale consigliere dell'Ordine di Torre Annunziata»*.

È stata ritualmente allegata al ricorso la delibera del COA impugnata.

3.

Circa i motivi di reclamo, l'Avv. [RICORRENTE] ha impugnato il verbale di proclamazione degli eletti del 16.5.2023 per la dedotta violazione, da parte dell'Avv. [AAA], del divieto di terzo mandato consecutivo disposto dall'art. 13 co. 3 L. 113/2017.

In particolare, ha contestato la circostanza che le dimissioni rese dall'Avv. [AAA] nell'ambito della consiliatura 2019/2022 abbiano avuto effetto soltanto al momento della presa d'atto delle stesse da parte del COA e del conseguente subentro del primo dei non eletti (ovvero dalla data del 26.7.2021) e che non possano in ogni caso avere rilevanza interruttiva della consecutività tra tale mandato e il precedente 2015/2018.

La tesi dell'Avv. [RICORRENTE] è sostenuta dalle statuizioni di Cass. S.U. n. 8566/202, dove è stata offerta una nozione «oggettiva» della durata del mandato, coincidente con la durata legale della consiliatura e indifferente alle vicende personali del singolo Consigliere, eventualmente dimessosi prima del biennio considerato dall'art. 13 co. 3 L. 113/2017; è stata poi richiamata la sentenza CNF 12/2021 che, tuttavia, riguarda una fattispecie relativa ad un illecito disciplinare.

L'Avv. [RICORRENTE] ha insistito per la declaratoria di ineleggibilità dell'Avv. [AAA] anche qualora si acceda ad una nozione «soggettiva» di mandato rilevante, atteso che – alla data del subentro del primo dei non eletti – egli avrebbe comunque svolto un mandato superiore al biennio.

Ad avviso del reclamante, infatti, il momento rilevante per individuare la cessazione del mandato non corrisponde alla data delle dimissioni, rassegnate con PEC del 20.7.2021, bensì a quella successiva in cui il COA ha preso atto delle medesime, procedendo agli adempimenti consequenziali: ciò sia in forza dell'art. 16 L. 113/2017 che, a fronte delle dimissioni, richiede una «presa d'atto» del COA e sia in ragione della natura, ritenuta recettizia, dell'atto di dimissioni.

Atteso che «*il Consigliere COA svolge infatti il munus, unicamente, nelle sedute consiliari, contribuendo alla formazione della volontà del Consiglio senza tuttavia assurgere ad Organo autonomo ed indipendente*», il reclamante ha individuato nella seduta consiliare del 26.7.2023, per la quale l'Avv. [AAA] era stato convocato, il momento rilevante per la cessazione del mandato consiliare.

A tale data, ad avviso dell'Avv. [RICORRENTE], erano già decorsi più di due anni di esercizio dell'ultimo mandato consiliare, computati, come si vedrà *infra*, dalla data di insediamento del COA.

4.

Con PEC del 12.7.2023, si è costituito in giudizio l'Avv. [AAA] che, dopo aver ricostruito la vicenda in fatto, ha eccepito:

- 1) l'inammissibilità del reclamo,
- 2) l'inammissibilità del reclamo per il decorso del termine decadenziale di legge,
- 3) l'inammissibilità del reclamo per indebite omissioni e conclusioni.

All'esito di tali censure l'Avv. [AAA] ha rilevato che *“l'assorbente esaustività delle eccezioni di rito e di legittimità sopra spiegate esimerebbero dal contestare ed inficiare anche nel merito le argomentazioni e deduzioni contenute nel gravame in oggetto, anch'esse del tutto incongrue ed assolutamente infondate, nonché già agitate “ex adverso” ... nell'ambito del procedimento n. 93/23 e integralmente confutate dalla citata sentenza n. 77/23 del C.N.F.*

Soltanto per mero tuziorismo difensivo ed in assoluta coerenza con quanto già sottoposto al sereno giudizio di questo On.le C.N.F., ci si pregia di rassegnare e reiterare le difese anche di merito qui di seguito articolate, a totale confutazione delle deduzioni e conclusioni dell'odierno reclamante, integralmente e totalmente infondate oltre che palesemente inammissibili”.

Pertanto, l'Avv. [AAA] ha riproposto integralmente i motivi che aveva già posto a sostegno dell'impugnazione avverso i risultati elettorali originari (che ne avevano visto l'esclusione ad opera della commissione elettorale) per il divieto del terzo mandato consecutivo e segnatamente i motivi ivi proposti relativi a:

“4)Violazione e falsa applicazione degli artt. 9 commi 5 e 7 e 15 commi 4,5,6 e 7 legge 113/17. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Illegittimità derivata. Eccesso e sviamento di potere.

Al riguardo, deve da subito evidenziarsi come tale argomento sia del tutto inconferente nel caso di specie, perché diretto a sindacare i poteri della Commissione elettorale.

5) *Erroneità ed illegittimità del provvedimento esclusorio assunto dalla commissione elettorale ordinistica. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 commi terzo e quarto della legge 12/7/17 n. 113. Illegittimità derivata. Eccesso e sviamento di potere. Erroneità, carenza e difetto di motivazione. Violazione principi imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa*".

Tale argomento nell'odierno contenzioso costituisce la confutazione delle tesi del ricorrente.

Nel merito del ricorso poi dell'Avv. [RICORRENTE] ha articolato un quarto ordine di censure intitolato: *"Sull'efficacia immediata delle dimissioni ordinistiche"*.

L'Avv. [AAA] ha infine concluso *"affinché piaccia a codesto On.le Consiglio Nazionale Forense, "contrariis reiectis" e con ogni conseguenza processuale di legge, rigettare il proposto reclamo in quanto assolutamente inammissibile per ragioni di rito e di legittimità procedimentale, nonché in subordine perché anche nel merito palesemente e totalmente infondato"* ed ha offerto in comunicazione atti e documenti (numerati da 1 a 26).

DIRITTO

1.

Occorre innanzitutto chiarire che non vi è dubbio sulla legittimazione ad agire e sull'interesse dell'Avv. [RICORRENTE], quale iscritto al COA di Torre Annunziata, dove è stato proclamato eletto il 16.5.2023 l'Avv. [AAA] per il quadriennio in corso 2023/2026.

Al riguardo, il CNF (pres. Masi, rel. Napoli), con la sentenza n. 64 del 31 marzo 2021, ha statuito che contro i risultati dell'elezione forense, ciascun professionista iscritto nell'Albo può proporre reclamo al Consiglio Nazionale Forense (art. 6 D. Lgt. 382/1944), anche se non offre la prova di un suo diritto od interesse specifico (come nel caso in cui non sia candidato alla tornata elettorale) e quand'anche il reclamante sia tra gli eletti della competizione elettorale stessa, giacché, allorché si sostenga la nullità generale delle operazioni di voto relative alla elezione di un Consiglio di un ordine professionale, sussiste l'interesse di ogni iscritto all'albo professionale ad impugnare le operazioni elettorali.

2.

Come anticipato nella parte in fatto, il ricorso è diretto al COA (ed ai suoi Consiglieri) al quale si chiede la trasmissione al CNF.

La modalità di proposizione è, dunque, irrituale atteso che l'art. 36 L. 247/2012 generalizza la regola per cui il ricorso al CNF debba essere depositato al COA (o anche al CDD per l'impugnazione delle sanzioni disciplinari).

Al riguardo, è sufficiente richiamare il precedente del CNF (pres. Mascherin, rel. Caia, la

sentenza del 21 luglio 2016, n. 208) che ha affermato il principio secondo il quale il nuovo ordinamento professionale (artt. 28, comma 12 e 36, comma 1 L. 247/2012) ha confermato la natura giurisdizionale della cognizione del CNF in materia elettorale, ma, innovando rispetto al sistema precedente, ha prescritto il necessario deposito del relativo ricorso presso il Consiglio dell'Ordine, secondo quanto disposto dall'art. 59 R.D. 37/1934 (nel caso di specie, il reclamo elettorale era stato presentato direttamente al CNF e, in applicazione del principio di cui in massima, il ricorso è stato dichiarato inammissibile).

Ad ogni buon conto, il reclamo – comunque depositato al COA ritualmente – contiene tutti gli elementi di contenuto e di forma necessari a ritenerlo ammissibile, i.e. l'individuazione del giudice competente (indicato in epigrafe), la *causa petendi* e il *petitum*, quest'ultimo chiaramente rivolto al CNF al quale si chiede l'annullamento del verbale di proclamazione impugnato e, pertanto, si ritiene che si possa procedere allo scrutinio nel merito in ossequio al principio già affermato dalla Suprema Corte (cfr. SS.UU., pres. De Chiara, rel. Crucitti, SS.UU, sentenza n. 13872 del 20 maggio 2021) secondo il quale *“il reclamo proposto avverso il risultato delle elezioni dei Consigli degli ordini professionali è ammissibile, una volta che sia tempestivamente depositato o presentato presso il Consiglio nazionale entro il termine di dieci giorni dalla proclamazione, pur in difetto di preventiva notifica anche ad uno solo degli eletti, competendo all'organo di giurisdizione domestica destinato a conoscere il reclamo disporre che il contraddittorio sia costituito nei confronti dei consiglieri risultati eletti, che – in quanto titolari di un diritto soggettivo alla conservazione del risultato elettorale – devono essere chiamati a partecipare al giudizio”*. Infatti, il reclamo, come risulta dalle allegazioni del controinteressato Avv. [AAA], è stato anche ritualmente notificato.

3.

Con il terzo ordine di censure (*“3) INAMMISSIBILITA' del reclamo per indebite omissioni e conclusioni”*) , l'Avv. [AAA] ha lamentato l'irritualità della proposizione del ricorso, contestando che siano state omesse le generalità del ricorrente, pur specificando poi che le stesse risultino dal *“frontespizio dell'atto introduttivo”* attraverso *“un mero timbro tipografico indicante generalità del reclamante, nonché suo numero telefonico ed indirizzo di posta elettronica, quest'ultimo neppure corredato da specificazioni di sorta in ordine all'eventuale pubblico registro da cui risulta estratto”*.

Ha contestato, poi, come risulti *“omessa nella fattispecie ogni pur doverosa notificazione del reclamo al competente ufficio del Pubblico Ministero, che è interventore necessario ex lege nel presente procedimento di gravame giurisdizionale elettorale dinnanzi a codesto*

On.le Consiglio Nazionale Forense” e della “commissione elettorale ordinistica, che ha gestito e deciso le operazioni elettorali oggetto di contestazioni”.

Infine, il reclamante ha contestato le conclusioni rassegnate dall'Avv. [RICORRENTE] atteso che il CNF mai potrebbe “revocare” la delibera del COA, bensì annullarla.

Riguardo a tali censure, in aggiunta a quanto già statuito circa l'individuabilità dei soggetti (reclamante e controinteressato), *petitum* e *causa petendi* e i soggetti destinatari della rituale notifica del reclamo, appare doveroso evidenziare che la Commissione elettorale – organo p.t. del Consiglio – non può, in quanto tale, essere considerata parte del giudizio.

Infatti, *«nei giudizi elettorali la qualità di parte pubblica necessaria (passivamente legittimata) non spetta agli organi straordinari a carattere temporaneo preposti al compimento delle operazioni, destinati a sciogliersi subito dopo la definizione del procedimento, ma compete esclusivamente all'ente locale interessato, che si appropria del risultato elettorale e sul quale si riverberano gli effetti dell'annullamento o della conferma della proclamazione degli eletti»* (in tal questo senso, per tutte, Cons. Stato 6526/2010, conforme, da ultimo, T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 20/01/2022, n. 51).

4.

L'Avv. [AAA], come anticipato, ha lamentato sotto altro profilo l'inammissibilità del ricorso. Con il primo dei motivi spiegati, in particolare, ha sostenuto l'inammissibilità dell'impugnazione, perché diretta verso un provvedimento meramente esecutivo di un ordine giudiziale, ovvero la sentenza CNF n. 77/2017, non autonomamente impugnabile; dunque, il reclamante avrebbe potuto e dovuto costituirsi, spiegando intervento, nell'ambito del giudizio elettorale relativo all'impugnazione della delibera proclamazione degli eletti per la Consiliatura 2023/2026 del 4/2/2023.

Sulla base di tali prospettazioni, ad avviso dell'Avv. [AAA], risulterebbe *“evidente l'assoluta illogicità e illegittimità della pretesa reviviscenza dei termini di impugnazione (ex art.28 l.247/12) suggestivamente accreditata nella fattispecie dal reclamante, il quale del tutto arbitrariamente aspirerebbe a riportare alla fase cognitiva di primo grado la vertenza inerente l'eleggibilità al C.O.A del sottoscritto, come se su di essa nulla fosse stato già approfondito, dedotto, controdedotto e giudizialmente deciso!”*.

Tuttavia, atteso che nel nostro ordinamento non possono sussistere situazioni di diritto soggettivo o interesse legittimo non giustiziabili, non si ritiene condivisibile la tesi secondo la quale la delibera di proclamazione degli eletti, oggetto dell'odierno reclamo, sia un provvedimento amministrativo non impugnabile, in quanto emesso in asserita esecuzione di ordine giudiziario.

Sotto questo profilo occorre difatti ribadire che la sentenza del CNF n. 77/23 non ha pronunciato alcunché in ordine alla sussistenza dei presupposti di legittimità dell'elezione dell'Avv. [AAA] per la violazione del divieto di terzo mandato consecutivo, avendo bensì chiaramente statuito soltanto in ordine all'impossibilità per la commissione elettorale di esercitare poteri di verifica ulteriori successivamente alle operazioni di voto.

A sostegno dell'asserita inammissibilità del reclamo, l'Avv. [AAA] fa inoltre leva sulla possibilità che il ricorrente avrebbe avuto di far valere la propria legittimazione a contestare gli atti del procedimento elettorale in precedenza, con conseguente "preclusione" dell'odierna impugnazione.

Ma, circa l'asserita possibilità di impugnare la delibera di ammissione con riserva della Commissione elettorale, il CNF (pres. f.f. Melogli, rel. Secchieri, sentenza n. 113 del 13 luglio 2020) ha statuito che l'art. 28, co. 12, L. 247/12, che regola l'impugnazione delle elezioni, ha previsto espressamente che sono reclamabili avanti al CNF esclusivamente "*i risultati delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine*", nel termine di dieci giorni dalla proclamazione, sicché i provvedimenti della Commissione elettorale, da considerarsi atti meramente interni al procedimento elettorale e ad esso strumentali (c.d. atti endoprocedimentali) non sono suscettibili di autonoma impugnazione, fatta salva l'ipotesi di diretta incisione sulla sfera giuridica del ricorrente. Pertanto, è inammissibile il reclamo avverso il verbale della Commissione elettorale di ammissione della candidatura di un avvocato da parte di un iscritto, che non determini alcun pregiudizio diretto nella propria sfera giuridica, giacché le relative censure avverso la candidatura contestata trovano la naturale sede nell'eventuale giudizio di impugnazione dei risultati elettorali.

In ordine poi alla prospettata possibilità per il ricorrente di intervenire *ad opponendum* nel giudizio di impugnazione proposto dall'Avv. [AAA] contro la decisione della commissione elettorale, può osservarsi come i destinatari "naturali" di tale tipo di impugnazione siano esclusivamente il COA e i Consiglieri eletti e non certo tutti gli iscritti all'albo, com'è il reclamante (neppure candidato alle elezioni), donde l'Avv. [RICORRENTE] neppure avrebbe potuto impugnare la relativa sentenza.

Né, chiaramente, nessun tipo di preclusione può derivare in termini di esercizio del diritto d'azione nei confronti di soggetti che – in astratto – avrebbero potuto spiegare un intervento volontario in un processo pendente tra altre parti.

5.

Con un secondo ordine di eccezioni, l'Avv. [AAA] contesta l'ammissibilità del reclamo "*per decorso del termine decadenziale di legge*".

Secondo tale ricostruzione la sua effettiva immissione nelle funzioni di Consigliere non sarebbe avvenuta al momento della delibera di proclamazione degli eletti del 16.5.2023, bensì in data 10.5.2023 nella quale lo stesso [AAA] sarebbe stato *“regolarmente convocato dal C.O.A. di Torre Annunziata per esservi doverosamente reintegrato, in esecuzione della citata sentenza del Consiglio Nazionale Forense n. 77/23”* in luogo dell'Avv. [OMISSIS], illegittimamente in carica che – pertanto – non veniva convocata.

Così opinando, risulterebbe *“allora individuabile già nel 10/5/23 il “dies a quo” a far data dal quale decorrevano i dieci giorni utili per poter spiegare reclamo ex art. 28 l. 247/12 avverso la reintegrazione consiliare”*.

La tesi, a giudizio del Collegio, appare destituita di fondamento sol che si consideri che l'art. 28 L. 210/2012 ha individuato esclusivamente nella delibera di proclamazione degli eletti - nella specie avvenuta con la delibera consiliare del 16.5.2023 - il provvedimento impugnabile.

6.

Vi è contestazione tra le parti circa la permeanza dell'Avv. [AAA] nella consiliatura precedente 2019-2022 (punti da 24 a 39 del reclamo dell'Avv. [RICORRENTE] e punto 4 della memoria dell'Avv. [AAA]).

Ad avviso del reclamante, infatti, anche accedendosi ad una “nozione soggettiva” di mandato rilevante, l'Avv. [AAA] avrebbe comunque superato in concreto il limite del biennio (considerato dal 4 comma) alla data del 26.7.2021 di subentro del primo dei non eletti.

L'art. 16 L. 113/2017 fa riferimento alla presa d'atto da parte del COA delle dimissioni quale atto presupposto del successivo procedimento di sostituzione del Consigliere dimesso, da completarsi nei 30 gg. successivi.

In via generale e di principio e salve eventuali norme speciali che dispongano diversamente, le dimissioni da componente di un organo di diritto pubblico costituiscono atto unilaterale e recettizio:

unilaterale e dunque non bisognevoli di accettazione, in quanto nessuno dovrebbe essere costretto a rimanere nella titolarità di una carica contro la propria inequivocabile volontà, di talché l'ordinamento non subordinerebbe la produzione degli effetti delle dimissioni alla eventuale accettazione o presa d'atto delle medesime;

recettizio, perché gli effetti tipici delle dimissioni e cioè la cessazione dalla carica, si verificherebbero allorquando la manifestazione di volontà proveniente dall'avente diritto esce dalla disponibilità della sfera giuridica di questi e diviene nota ai destinatari.

In conseguenza, l'atto si perfeziona con la ricezione da parte del destinatario e non necessita di accettazione esplicita, sicché – per un verso – le dimissioni non possono essere revocate nel momento in cui abbiano prodotto il loro effetto e – per altro verso – la produzione dell'effetto medesimo non è nella disponibilità del destinatario.

La soluzione della immediata efficacia delle dimissioni, in quanto atto unilaterale e recettizio è ricavabile da specifiche previsioni normative e da indirizzi giurisprudenziali riferiti ad altri organi collegiali di diritto pubblico.

Quanto alle previsioni normative, si pensi a quanto disposto dall'art. 38, co. 8, terzo periodo, D. Lgs. 367/2000, a mente del quale le dimissioni del consigliere comunale *“sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci”*.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, tale disposizione si interpreta nel senso che *“Le dimissioni dei consiglieri comunali finché non sono assunte al protocollo comunale, e quindi acquisite al Consiglio comunale, al quale devono essere indirizzate, restano disponibili alla sfera soggettiva del singolo consigliere comunale. Con la presentazione dell'atto al protocollo del comune, le dimissioni, secondo quanto testualmente stabilisce l'art. 38 d.lgs. n. 267 del 2000, “sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci”. Una successiva contraria manifestazione di volontà diretta a rimuovere gli effetti delle dimissioni è dunque, per legge, priva di efficacia”* (Consiglio di Stato, sez. V, 10 gennaio 2005, n. 29).

A proposito di un altro ente di diritto pubblico, il Consorzio per lo sviluppo industriale, è stato ribadito che *“deve ritenersi che, come tutti gli atti giuridici unilaterali, anche le dimissioni sono efficaci (e, quindi, non più revocabili) allorquando il suo autore le renda note ai destinatari e l'eventuale presa d'atto rappresenta un dato meramente formale, irrilevante al fine della produzione degli effetti giuridici, che conseguono unicamente all'adozione dell'atto ed alla relativa comunicazione ai destinatari, sia pure attraverso la semplice comunicazione della convocazione del Consiglio generale del Consorzio”; la medesima decisione si cura anche di aggiungere che tale sistema assicura “la finalità di porre un freno alla proposizione delle dimissioni (rendendole, appunto, irrevocabili), garantendo la stabilità, il buon andamento e la certezza nell'esercizio delle funzioni amministrative, anche allo scopo di evitare che le dimissioni e la successiva revoca vengano fatte oggetto di negoziati o trattative perniciose per il pubblico interesse”* (TAR Sicilia, Catania, sez. I, 30 marzo 2004, n. 845).

Analogamente, con riferimento alle dimissioni del Presidente di una Comunità montana, il TAR Umbria – con sentenza n. 162/2009 – ha ritenuto che la norma che fa decorrere gli

effetti delle dimissioni dalla loro “presentazione” al Consiglio della Comunità montana (contenuta nello statuto della Comunità medesima) si interpreti nel senso che *“gli effetti delle dimissioni [...] si producono solo se le dimissioni sono indirizzate all'organo istituzionale competente (il Consiglio) e sono “presentate” in forma ufficiale”*. Ne consegue che, ove le dimissioni vengano presentate nel corso di una seduta, *“la dichiarazione del dimissionario sarà verbalizzata” con immediata produzione degli effetti; al contrario “negli intervalli fra una seduta e l'altra, il modo istituzionalmente corretto per rivolgere una dichiarazione al Consiglio è quello di presentarla al suo Presidente, che ha tra le sue funzioni quella di rappresentare il Collegio [...] pertanto, [...] le dimissioni sono presentate “al Consiglio” nel momento stesso in cui sono presentate al suo Presidente”*.

Nell'ambito dell'ordinamento forense l'orientamento che qui si ritiene di confermare circa la natura unilaterale e recettizia delle dimissioni del Consigliere è stato, del resto, sostenuto dal CNF (pres. f.f. Masi, rel. Greco, sentenza n. 73/2019) anche in materia di dimissioni dalla carica di componente della commissione d'abilitazione per l'accesso alla professione forense e la tesi è stata da ultimo avvalorata anche per quanto concerne le dimissioni del Consigliere nazionale forense, ritenute irrevocabili, da parte del Ministero della Giustizia.

Dunque, nella fattispecie appare corretto sostenere che l'Avv. [AAA], come da lui sostenuto, abbia rassegnato le dimissioni dalla carica di Consigliere con PEC del 20.7.2021 e, dunque, prima della conclusione del biennio consiliare all'interno del quadriennio 2019-2022.

7.

Non resta dunque che esaminare nel merito la questione di fondo sottesa al reclamo ovvero se la carica consiliare di durata inferiore al biennio debba essere computata o meno ai fini del divieto di terzo mandato consecutivo; infatti, in ordine ai mandati oggetto di contestazione, è stato documentato che l'Avv. [AAA] è stato già eletto consigliere del COA per due consiliature (2015-2018 e 2019-2022) precedenti a quella attuale (2023-2026) e, nell'ambito della seconda consiliatura 2019-2022, si è dimesso in data 20.7.2021 (avendo poi il COA provveduto alla sua sostituzione, in data 26.7.2021, procedendo allo scorrimento dell'originaria graduatoria elettorale).

8.

Il ricorrente, come sopra evidenziato con la sintesi dei motivi, ha invocato la violazione del disposto dell'art. 13, co. 3 e co. 4, L. 113/2017 che dispongono nel senso che segue:

«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».

Il legislatore, con legge di interpretazione autentica (D.L. 135 del 2018, art. 11-quinquies, comma 1, convertito con modificazioni dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12), ha stabilito che, *«fermo restando quanto disposto dal terzo periodo e dall'art. 3, comma 4 ai fini del rispetto del divieto 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 L. n. 247 del 2012».*

Il testo normativo, per come interpretato dal legislatore del 2019, è stato giudicato costituzionalmente legittimo dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 173/2019.

La Corte ha ritenuto la conformità alla Costituzione del divieto di terza elezione consecutiva, giudicando ragionevole la compressione del diritto all'elettorato attivo e passivo degli iscritti ad un ente associativo qual è il COA, in quanto "circoscritto" dal legislatore nel senso di impedire la candidatura esclusivamente per il terzo mandato "consecutivo", di conseguenza consentendola una volta decorsa una tornata elettorale dopo l'espletamento del secondo mandato consecutivo e rendendo poi, comunque, possibile il terzo mandato ove uno dei due precedenti non abbia raggiunto la durata dei due anni (punto 3.1.1).

La Corte delle leggi ha poi affermato che *«la peculiare ed essenziale finalità - che ha di mira la previsione che circoscrive (provvisoriamente, come si è detto) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica di consigliere dell'ordine circondariale forense - è quella, infatti, 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. Valori, questi, riconducibili, dunque, agli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost., che la disposizione censurata tutela in termini di ragionevolezza e proporzionalità, attesa la già sottolineata temporaneità (per una sola tornata) della descritta ipotesi di incandidabilità»* (punto 3.1.3.3).

In ordine alla nozione in senso «oggettivo» di mandato, le Sezioni Unite della Suprema

Corte, con la sentenza n. 8566/2021 hanno affermato il principio di diritto secondo il quale *«Ai fini dell'applicazione della norma di cui alla L. n. 113 del 2017, art. 3, comma 3 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 comma 3, 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»*.

Con questa decisione le Sezioni Unite hanno adottato una interpretazione del mandato rilevante ai fini delle disposizioni di legge in oggetto in chiave «oggettiva», ovvero ancorato alla durata della consiliatura nel suo complesso (legale quadriennale o più breve, perché conseguente a scioglimento anticipato del Consiglio e conseguente commissariamento) e non già alle vicende del singolo Consiglio – più o meno solerte nell'indizione delle elezioni – ovvero del singolo Consigliere, considerando irrilevanti le dimissioni volontarie.

La medesima nozione, dunque, è stata utilizzata sia per interpretare il capoverso secondo il quale

1) *«la ricandidatura è possibile quando sia decorso un numero di anni uguali a quello in cui si è svolto il precedente mandato»*,

2) sia per il computo della durata dei mandati computabili ai fini del divieto, considerando le dimissioni volontarie precedenti al biennio del tutto irrilevanti.

Il CNF, come è noto, ha aderito alla prima posizione, ma ha motivatamente dissentito dalla seconda, laddove le Sezioni Unite hanno applicato la nozione di «mandato oggettivo» per considerare irrilevanti le dimissioni volontarie intervenute prima del biennio rilevante ai fini del divieto.

Nel caso oggetto del giudizio si trattava di verificare «il tempo per la ricandidatura» (comma 3, ult. cpv.), ma le argomentazioni svolte sembrano avere respiro più ampio e includere anche il computo del mandato rilevante ai sensi del comma 4.

In particolare, la sentenza così si esprime: *«Ritiene la Corte che il limite rappresentato dal divieto di presentazione del candidato che abbia già espletato due mandati consecutivi debba essere inteso in senso oggettivo, rilevando, come suggerito anche dall'autorevole interpretazione che della norma è stata offerta dalla Consulta, la necessità di impedire un terzo mandato da parte di chi abbia svolto le funzioni di consigliere, seppure solo per parte della consiliatura, per due mandati consecutivi, essendo quindi necessario attendere il decorso di una tornata elettorale dopo l'espletamento del secondo mandato (sebbene non integrale) trovando eccezione tale divieto nella sola ipotesi in cui uno dei precedenti mandati non abbia raggiunto la durata dei due anni. Soccorre a tal fine la valutazione che queste Sezioni Unite hanno compiuto in merito alla ratio del divieto di cui alla L. n. 113 del 2017, art. 3, comma 3, secondo periodo, che 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, in modo tale da garantire la par condicio tra i candidati, suscettibile di essere alterata da rendite di posizione, nonché di evitare "fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini, potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degl'interessi degl'iscritti e di vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonché sull'osservanza delle regole deontologiche". (4.5) [...].*

Appare evidente, ad avviso della Corte, che "interpretare la norma privilegiando la durata del mandato in quanto riferita al singolo consigliere, considerando quindi il carattere della consecutività non già con riferimento alla consiliatura, cui si riferiscono le consultazioni elettorali, ma sempre al concreto esercizio delle funzioni di consigliere, risulta in contrasto con il dato letterale della norma che, quando fa riferimento alla nozione di mandato, intende evidentemente riferirsi alla durata oggettiva della consiliatura (come peraltro evidenziato, sebbene in vista della risoluzione di questioni non sovrapponibili a quella qui in esame, in numerosi precedenti del CNF richiamati dalla difesa dei ricorrenti principali). Pur senza ipotizzare condotte che concretizzino un vero e proprio abuso del diritto (quale quello ipotizzato dai ricorrenti con le dimissioni del consigliere appena prima della maturazione del biennio, con la possibilità i quindi, di potersi ricandidare ed essere eletto continuativamente, senza limiti di mandato, fruendo della norma di esenzione di cui all'art. 3, comma 4 in esame), la lettura offerta dal CNF permetterebbe all'interessato di potersi presentare per la terza volta consecutiva alle elezioni, conservando quindi quel forte legame con l'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità, tradendo quindi quella che è, secondo l'interpretazione offertane dalla Consulta, la *ratio* sottesa alla norma. Né

può opporsi che tale interpretazione sarebbe lesiva del diritto costituzionalmente garantito alla partecipazione alle funzioni elettive, in quanto si tratta dell'applicazione di una norma che ha inteso effettuare un bilanciamento tra valori aventi pari "tono costituzionale", non potendosi ravvisare un contrasto con i principi della Carta costituzionale nella previsione del divieto del terzo mandato [...]” (punti 4.6, 4.7 e 4.8).

Accedendo a tale ricostruzione, dunque, l'Avv. [AAA] sarebbe certamente ineleggibile per aver svolto due mandati consecutivi e, segnatamente, per intero quello relativo al quadriennio 2015/2018 ed in parte – sia pure inferiore al biennio per le dimissioni *medio tempore* rassegnate – quello relativo al quadriennio 2019/2023, donde sarebbe ineleggibile per la terza volta in relazione al quadriennio in corso 2023/2026.

9.

Da tali argomentazioni (Cass., SS.UU., n. 8566/2021) il CNF ha ritenuto di discostarsi motivatamente per la prima volta nella sentenza n. 9/2022 (pres. f.f. Patelli, rel. Napoli, sentenza n. 9 del 7 marzo 2022) secondo cui detto periodo minimo andrebbe invece inteso in senso oggettivo e non soggettivo, sicché non riguarderebbe il «mandato» del consigliere, bensì la «consiliatura» ovvero la «durata del Consiglio», soprattutto in ragione del bilanciamento individuato dalla Corte costituzionale a fondamento della valutazione di costituzionalità del divieto.

La sentenza è poi stata seguita da altre di analogo tenore che hanno fino ad oggi consolidato l'interpretazione del CNF secondo la quale la carica consiliare di durata inferiore al biennio non è computata ai fini del divieto di terzo mandato consecutivo, affermandosi il principio secondo il quale “in tema di elezioni forensi, il divieto di terzo mandato consecutivo stabilito dall'art. 3 della L. 113/2017 non ricorre nel caso in cui la carica consiliare abbia avuto una durata inferiore al biennio, trattandosi di un periodo insufficiente ad attuare quel particolare consolidamento con l'elettorato (c.d. «cristallizzazione della rappresentanza»), che la *ratio* del divieto *de quo* intende appunto scongiurare. In particolare, secondo una interpretazione letterale e comunque da ritenersi preferibile avuto riguardo al bilanciamento dei diritti costituzionali in gioco, il periodo minimo previsto dal legislatore per escludere dal computo della consecutività dei mandati riguarda la posizione del singolo consigliere e non già la consiliatura ovvero la durata del Consiglio nel suo complesso (cfr. da ultimo CNF, pres. f.f. Corona, rel. Bertollini, sentenze n. 112, 113, 114 del 1 giugno 2023 e prima, in senso conforme, CNF (pres. Masi, rel. Secchieri), sentenza n. 94 del 9 maggio 2023, CNF (pres. f.f. Melogli, rel. Sorbi), sentenza n. 82 del 4 maggio 2023, CNF (pres. f.f. Melogli, rel. Sorbi), sentenza n. 81 del 4 maggio

2023, CNF (pres. f.f. Corona, rel. Standoli), sentenza n. 80 del 4 maggio 2023, CNF (pres. f.f. Corona, rel. Iacona), sentenza n. 75 del 4 maggio 2023, CNF (pres. f.f. Corona, rel. Iacona), sentenza n. 74 del 4 maggio 2023, CNF (pres. Greco, rel. Melogli), sentenza n. 65 del 26 aprile 2023, CNF (pres. f.f. Corona, rel. Caia), sentenza n. 64 del 26 aprile 2023, CNF (pres. f.f. Corona, rel. Caia), sentenza n. 63 del 26 aprile 2023.

La difesa dell'Avv. [AAA] ha fatto riferimento alla linea interpretativa di cui sopra per sostenere la legittimità della propria (terza e consecutiva) elezione.

La giurisprudenza citata, fornendo una interpretazione soggettiva del concetto di mandato, ritiene che l'art. 3 della L. 113/2017 sembra doversi interpretare in chiave soggettiva, in conformità al senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, dall'intenzione del legislatore (art. 12 preleggi), nonché dalla *ratio* individuata dalla Consulta nel vagliarne la costituzionalità.

In primo luogo, la norma citata riferisce di «mandato» inferiore al biennio e non di «consiliatura» o di «durata del Consiglio», espressioni queste ultime che indicherebbero con sicurezza un computo temporale relativo alla vita dell'intero organo consiliare.

In secondo luogo, la nozione soggettiva è maggiormente conforme all'interpretazione del divieto di terza elezione offerta dalla Corte costituzionale e dalle stesse Sezioni Unite della Corte di cassazione e con la regola della non computabilità dei mandati inferiori al biennio. Va a tal proposito ribadito che la portata precettiva di un divieto che incide sull'autonomia di un corpo intermedio – formazione sociale ove il singolo svolge la propria personalità ai sensi dell'art. 2 della Cost. - condizionando tanto il diritto di elettorato attivo, quanto quello di elettorato passivo, garantiti dagli artt. 48 e 51 Cost., va interpretato con rigida continenza rispetto alla *ratio legis* che lo ha ispirato.

Orbene, *«la peculiare ed essenziale finalità - che ha di mira la previsione che circoscrive (provvisoriamente, come si è detto) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica di consigliere dell'ordine circondariale forense – è quella di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso “alle cariche elettive”»* (C. Cost. n. 173/2019). Uguaglianza che verrebbe ad essere alterata là dove si consentisse una terza candidatura a *«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»* (Idem).

Le stesse Sezioni Unite hanno chiaramente statuito che il divieto mira da un canto ad *«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», dall'altro ad «evitare "fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini, potenzialmente nocivi per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degli'interessi 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"» (Cass., SSS.UU, n. 32781/2018).

È di tutta evidenza che la «sclerotizzazione» e il «forte legame con una parte dell'elettorato» possono realizzarsi soltanto a seguito di un effettivo esercizio della funzione consiliare e non possono semplicemente conseguire all'esistenza in carica di un Consiglio del quale il singolo consigliere non fa più parte.

Con tale evidenza stride l'adozione di una nozione strettamente e astrattamente oggettiva di mandato la quale oltretutto si pone in contrasto con l'elemento di bilanciamento tra diversi valori costituzionali del diritto all'elettorato passivo e del ricambio e del rinnovo nelle cariche «*riconducibili agli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost.*» (C. Cost. n. 173/2019) individuato dalla Consulta nella «*ragionevolezza e proporzionalità*» della scelta legislativa che pone la «*temporaneità del divieto*» e la limitazione della rilevanza dei mandati impeditivi in base alla durata.

Del resto, occorre evidenziare che il legislatore, ove ha ritenuto di dover considerare irrilevanti le dimissioni volontarie, lo ha espressamente previsto come, per esempio, all'art. 51 TUEL:

*«Art. 51 - Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli.
Limitazione dei mandati*

1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.

2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche.

Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato.

3. Per l'ipotesi di cui al comma 2, primo periodo, è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

Come è evidente, anche nella fattispecie disciplinata da TUEL, il mandato rilevante è quello superiore alla metà della durata legale della consiliatura (2 anni e mezzo su 5), ma

l'irrilevanza delle dimissioni volontarie è qui espressamente contemplata dal legislatore.

Del resto, è pacifico che le norme che incidano su diritti costituzionalmente garantiti siano di stretta interpretazione e non possano essere integrate in via di interpretazione analogica ovvero estensiva.

In questi termini, la giurisprudenza del Cons. Stato, Sezione Terza, 19.2.2018, n. 1067 (*“Nell'interpretazione delle norme di carattere elettorale gli argomenti sistematici volti a privilegiare determinate esigenze di rango politico-amministrativo devono comunque cedere ai rilievi fondati su di una stretta interpretazione delle norme elettorali medesime”*) e Cons. Stato, Sezione Terza, 12.11.2014, n. 5583 (*“Le norme che impongono limiti ai diritti di elettorato attivo e passivo dei cittadini, e fra queste anche quelle in materia di incompatibilità, sono da considerare di stretta interpretazione”*), nonché della Suprema Corte: Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 30/07/2012, n. 13563 (Il principio di stretta interpretazione connota la normativa in tema di elettorato passivo), Cass. civ., Sez. I, 14/01/2008, n. 626 in materia di art. 61 TUEL (*«In tema di cause di ineleggibilità a presidente della provincia, l'art. 60, comma 1, n. 10 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) nel testo vigente prima della modifica, con disposizione innovativa e, quindi, non retroattiva, da parte dell'art. 14 decies, d.l. 30 giugno 2005, n. 115, convertito in legge dall'art. 1, legge 17 agosto 2005, n. 168, faceva riferimento ai legali rappresentanti ed ai dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario della provincia, senza specificare, a differenza della nuova disposizione, se l'incompatibilità sussistesse solo nel caso di partecipazione dell'ente pubblico al capitale della società in misura superiore al 50 per cento. Tuttavia, questa è l'interpretazione che deve darsi della norma, anche per le situazioni verificatesi prima della modifica del 2005, stante la natura di stretta interpretazione della materia elettorale»*).

10.

Da tali conclusioni, in attesa delle imminenti decisioni delle SS. UU. della Suprema Corte che a breve saranno chiamate nuovamente a pronunciarsi sull'argomento, ritiene il Collegio, *res melius perpensa*, di doversi motivatamente discostare; in particolare, ritiene il Collegio di ribadire, per le ragioni esposte al punto che precede, l'adesione alla accezione soggettiva (e non oggettiva) della durata del mandato inferiore al biennio da computare al fine del divieto di candidatura per il terzo mandato consecutivo, ma di introdurre altresì un necessario contemperamento, dovendosi dare ingresso alla fattispecie relativa all'abuso del diritto, laddove in punto di fatto non emergano in capo al Consigliere dimissionario effettive ragioni oggettive o di forza maggiore a sostegno delle rassegnate dimissioni, ma

l'opzione sia il frutto di una scelta personale dovuta a ragioni di politica forense o, comunque, a valutazioni personali di opportunità.

Del resto, diversamente opinando e volendo tener fede all'orientamento oramai fatto proprio da codesto Consiglio, non si riuscirebbe a diversamente arginare condotte certamente disdicevoli e volte ad aggirare il contenuto precettivo e sostanziale della disposizione legislativa che impone il divieto, dandosi il definitivo "via libera" all'utilizzo strumentale dell'istituto delle dimissioni, successivamente alla proclamazione degli eletti e prima del compimento del biennio della consiliatura, per motivi affatto commendevoli e meritevoli di tutela.

Al riguardo, a titolo di esempio, basti considerare l'ipotesi degli aspiranti consiglieri e candidati alla presidenza o ad una carica istituzionale nei COA i quali, all'esito del risultato elettorale sfavorevole o comunque ritenuto insufficiente per ottenere la successiva elezione all'auspicata carica, preferiscono migrare altrove piuttosto che restare al servizio dell'istituzione nella quale sono eletti ovvero di soggetti che potrebbero candidarsi *ad libitum* senza limiti di tempo e, dunque, "ad oltranza" in tutte le competizioni elettorali successive, salvo poi dimettersi ogni volta prima del biennio, con evidente frustrazione della *ratio* posta a fondamento del divieto, così come esplicitata nelle già citate sentenze della Corte costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione.

Del resto, la formula 'abuso del diritto' notoriamente tende ad indicare un limite esterno all'esercizio, potenzialmente pieno ed assoluto, del diritto al fine di sanzionare un "uso anormale" che conduca il comportamento del singolo nel caso concreto fuori della sfera del diritto esercitato, per il fatto di porsi in contrasto con gli scopi etici e sociali per cui il diritto stesso è stato riconosciuto e protetto dall'ordinamento giuridico.

Un siffatto comportamento "abusivo" costituisce, quindi, un illecito, sanzionato secondo le norme generali di diritto e ciò sia nell'ambito civile (cfr. Cass. SS.UU. sentenza n. 23726 del 15.11.2007) e sia nell'ambito amministrativo (Cons. St. Ad Plen. Sentenza n. 3 del 23.3.2011).

Con specifico riferimento a quest'ultimo è sufficiente in questa sede richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha considerato il divieto di abuso del diritto addirittura quale principio generale dell'ordinamento giuridico.

Al riguardo, per rimanere in ambito amministrativo, è possibile fare riferimento: alla giurisprudenza in materia di "*artato frazionamento*" dell'accesso ai contributi delle tariffe incentivanti (Cons. St., Sezione Seconda, n. 7402 del 31.7.2023 con richiamo, *ex plurimis*, a Cons. Stato, Sezione Seconda n. 2993 del 20.4.2022 e n. 2743, 2744, 2745, 2746, 2747

del 12.4.2022, nonché Cons. St., Sezione Seconda n. 6903/2023 con la specificazione che il “*conseguire vantaggi non spettanti... pregiudica gli altri ... che quelle regole hanno rispettato*”); alla giurisprudenza in materia d’accesso agli atti ed ai documenti amministrativi, laddove nega l’accesso generalizzato e finalizzato al maggiore possibile aggravio di attività in capo agli uffici comunali (Cons. St., Sezione Quinta, 29 agosto 2011, n. 4829 e TAR Bari, Sezione Terza, n. 234 del 19.2.2018), nonché a quella inerente il diritto del pubblico dipendente al trasferimento nella sede di svolgimento del proprio mandato presso un ente locale, con l’icastica considerazione della necessità di evitare che un sempre più ricorrente ricorso all’istituto “*finisca per risolversi in un vero e proprio abuso del diritto, piegando una norma di civiltà ad esigenze personalistiche*” (Cons. St. Sezione Seconda, n. 5450 del 5.6.2023 con richiamo a Sezione Quarta n. 3865/2012).

Ebbene non v’è dubbio che anche nella fattispecie in esame possa affermarsi la ricorrenza di una situazione di abuso del diritto del Consigliere a rassegnare le dimissioni prima del decorso del biennio della consiliatura, laddove le ragioni in concreto addotte a sostegno delle dimissioni nella missiva via PEC del 20.7.2021 fanno esclusivo riferimento a motivazioni soggettive afferenti valutazioni di politica forense ed amministrativa e, in particolare, a presunti *deficit* nel funzionamento dell’istituzione consiliare relativamente ai quali l’ordinamento forense prevede, nei casi espressamente previsti e regolamentati dall’art. 33 co. 1 della legge di riforma professionale n. 247 del 2012, la possibilità di invocare lo scioglimento con decreto ministeriale previa acquisizione in via istruttoria del parere obbligatorio, ma non vincolante reso dal CNF.

P.Q.M.

visti gli artt. 36 e 37 L. 247/2012 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n. 37,

Il Consiglio Nazionale Forense accoglie il ricorso.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l’indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati in sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 15 luglio 2023;

IL SEGRETARIO f.f.
f.to Avv. Leonardo Arnau

IL PRESIDENTE f.f.
f.to Avv. Patrizia Corona

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 25 ottobre 2023.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

f.to Avv. Giovanna Ollà

Copia conforme all'originale

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Avv. Giovanna Ollà