CAMERA DEI DEPUTATI N. 232

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PITTALIS

Modifica all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, concernente il Consiglio nazionale forense

Presentata il 13 ottobre 2022

Onorevoli Colleghi ! — Il Consiglio nazionale forense, massima istituzione dell'avvocatura italiana, per quasi tre anni è stato al centro di vicende giudiziarie che hanno avuto ad oggetto l'intervenuta elezione, per un terzo mandato consecutivo, di alcuni consiglieri per il quadriennio 2019-2023.

La legge 31 dicembre 2012, n. 247, al titolo III, capo III, che disciplina il Consiglio nazionale forense, all'articolo 34 rubricato « Durata e composizione », al secondo periodo del comma 1 ha così previsto in merito all'eleggibilità dei componenti il Consiglio: « I suoi componenti non possono essere eletti consecutivamente più di due volte nel rispetto dell'equilibrio tra i generi ».

Le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 32781 del 19 dicembre 2018, sono intervenute in tema di elezioni dei componenti i consigli dell'Ordine degli avvocati, sancendo il principio secondo il quale il divieto del terzo mandato consecutivo deve intendersi riferito anche ai mandati svolti prima dell'entrata in vigore della norma citata, con la conseguenza che non possono essere eletti consiglieri gli avvocati che abbiano già svolto due mandati consecutivi superiori a un biennio, pure se anche solo in parte sotto il regime anteriore alle riforme di cui alle leggi n. 247 del 2012 e 12 luglio 2017, n. 113.

Il tribunale di Roma, con l'ordinanza del 2 settembre 2019 che ha analizzato la questione con riferimento all'eleggibilità dei componenti il Consiglio nazionale forense, ha statuito che il principio è sicuramente applicabile anche alle elezioni dei componenti di tale organo in quanto le sezioni unite hanno preso in considerazione un'identica problematica concernente il divieto di rielezione per un terzo mandato consecutivo presente sia nella normativa sulle elezioni dei consigli degli ordini circonda-

riali forensi (articolo 3, comma 3, della legge n. 113 del 2017) che in quella concernente l'elezione del Consiglio nazionale forense (citato articolo 34, comma 1, secondo periodo, della legge n. 247 del 2012).

Il tribunale di Roma ha ritenuto di precisare che per addivenire a tale decisione non ha dovuto interpretare estensivamente o applicare analogicamente una norma di stretta interpretazione, perché per due norme identiche – quali sono quelle in esame – è corretto aderire all'interpretazione di una di queste già fornita dalle sezioni unite, in mancanza di argomentazioni deponenti per una diversa interpretazione.

Va ricordato che la questione del divieto relativo al terzo mandato consecutivo — con riferimento alle elezioni dei consigli degli ordini circondariali — è stata portata al vaglio della Corte costituzionale la quale, con la nota sentenza n. 173 del 10 luglio 2019, ha così motivato la propria decisione: « 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" ».

Eguaglianza 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.

Il divieto del terzo mandato consecutivo 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; e ciò in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, anche nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, riferito agli ordini forensi, e a tutela altresì di valori di autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione della sua diretta inerenza all'amministrazione della giustizia e al diritto di difesa.

Valori, questi, riconducibili, dunque, agli articoli 3, 24, 51 e 97 della Costituzione, 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.

La corte di appello di Roma, con la sentenza depositata il 22 luglio 2021, ha confermato l'ordinanza del tribunale di Roma dichiarando l'ineleggibilità di otto componenti del Consiglio nazionale forense per violazione del divieto di terzo mandato consecutivo previsto dalla legge professionale forense n. 247 del 2012 che vale, pertanto, sia per i consigli degli ordini circondariali forensi che per il Consiglio nazionale forense e che si doveva applicare dalla data di entrata in vigore della legge sull'ordinamento della professione.

La legge n. 113 del 2017, recante « Disposizioni sulle elezioni dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi », all'articolo 3, rubricato « Elettorato attivo e passivo », al comma 3, periodi secondo e terzo, prevede: « 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 » e il successivo comma 4 precisa: « 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 ».

Per le elezioni dei componenti il Consiglio nazionale forense non vi è una simile previsione e questo, oltre a determinare un'ingiusta compressione del diritto di elettorato passivo, costituisce una disparità del tutto ingiustificata rispetto alla disciplina che regola l'elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali, proprio in considerazione dei princìpi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità

affermati dalla Corte costituzionale e del principio di equiparazione tra tali organi che le sezioni unite della Corte di cassazione hanno avuto modo di affermare.

Stanti le intervenute dimissioni di otto consiglieri del Consiglio nazionale forense, dichiarati ineleggibili dalla citata sentenza della corte di appello di Roma, il Ministero della giustizia ha indetto elezioni suppletive nei consigli degli ordini dei distretti interessati i quali, nel mese di ottobre 2021, hanno proceduto all'elezione di consiglieri in sostituzione dei dimissionari.

I nuovi consiglieri eletti svolgeranno il loro mandato con un limite temporale largamente inferiore a due anni e, laddove rieletti in occasione del prossimo quadriennio 2023-2027, al termine di tale mandato si troverebbero in condizione di ineleggibilità per quello successivo.

Al fine di evitare che nei prossimi anni sorgano possibili nuove dispute in sede giudiziaria volte all'affermazione della possibilità di elezione per un nuovo mandato da parte di chi lo abbia già svolto solo per un periodo inferiore a due anni e quindi per un successivo mandato pieno, circostanza espressamente esclusa nel computo dei due mandati per le elezioni dei componenti dei consigli degli ordini circondariali, appare opportuna l'approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ; dei mandati di durata inferiore a due anni non si tiene conto ai fini del rispetto di detto divieto ».

19PDL0005610